

Contribuições ABPIP

CONSULTA PÚBLICA AGERBA Nº 008/2024

Objetivo de Recolher contribuições e informações que subsidiarão a Nota Técnica definitiva e, conseqüentemente, a futura resolução referente aos Novos Modelos de Contratos: i) Contrato de Fornecimento de Gás Canalizado - Gás Natural Veicular (GNV) para os Postos Revendedores de Combustíveis; ii) Contrato de Fornecimento de Gás Canalizado - Gás Natural Veicular (GNV) para as Bandeiras Distribuidoras de Combustíveis; iii) Contrato de Fornecimento de Gás Canalizado - Gás Natural Comprimido (GNC) e Gás Natural Liquefeito (GNL) para as Empresas Distribuidoras de GNC e/ou GNL, na prestação dos serviços de distribuição de gás natural no Estado da Bahia

Outubro de 2024

Participante: Anabal Alves dos Santos Jr

E-mail: Anabal@abpip.org.br

Empresa: Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás - ABPIP

Cnpj: 09.053.328/0001-40

Endereço: Av. Tancredo Neves, 274, ed. Centro Empresarial Iguatemi, sala 321, bloco A, Caminho das Árvores, Salvador-Ba. Cep: 41820-020

Inicialmente, saudamos esta AGERBA pela promoção da Consulta Pública nº 008/2024 (CP), instrumento fundamental para ampla participação dos agentes e, por conseguinte, para construção coletiva da regulação concernente ao serviço local de gás canalizado no estado. Dada a relevância do tema e à luz das melhores práticas regulatórias, sugerimos – para futuras oportunidades – que o prazo para submissão de subsídios, sugestões, contribuições e informações adicionais em CPs do gênero seja superior ao disponibilizado, nesta ocasião, por esta AGERBA.

Em maiores detalhes, com a publicação de aviso no Diário Oficial do Estado da Bahia (DOEBA) em 16-09-2024 e o prazo de submissão até 17h do dia 10-10-2024, este processo regulatório concedeu apenas 24 dias corridos para participação das partes interessadas. A título de ilustração, no âmbito federal, consultas públicas devem possuir no mínimo 45 (quarenta e cinco) dias de duração, nos termos do Art. 9º, § 2º da Lei Federal nº 13.848/2019 (“Lei das Agências Reguladoras”). Embora a lei federal não se aplique a esta AGERBA, a supramencionada duração se mostrou muito efetiva em viabilizar ampla participação social sem prejudicar, significativamente, prazos administrativos.

Isto posto, urge destacar que a regulamentação da atividade de acondicionamento e movimentação de gás natural liquefeito (GNL) a granel, por modais alternativos ao dutoviário, compete à ANP. Isso encontra respaldo na Lei nº 9.478/1997 (“Lei do Petróleo”) e na Lei Federal nº 14.134/2021 (“Nova Lei do Gás”). O tema também foi recentemente regulamentado por intermédio da Resolução ANP nº 971/2024. De forma análoga, a regulamentação da atividade de acondicionamento e de movimentação de gás natural comprimido (GNC) a granel, por modais alternativos ao dutoviário, também é de competência federal, sendo especificamente regulada pela Resolução ANP nº 973/2024.

“Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo)

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e do hidrogênio, no que lhe compete conforme a lei, cabendo-lhe: (...)

V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento”

“Lei Federal nº 14.134, de 8 de abril de 2021 (Nova Lei do Gás)

Art. 25. A ANP regulará o exercício da atividade de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário.

§ 1º Entende-se por modais alternativos ao dutoviário a movimentação de gás natural por meio rodoviário, ferroviário e aquaviário.

§ 2º A ANP articular-se-á com outras agências reguladoras para adequar a regulação do transporte referido no § 1º deste artigo, quando for o caso.”

Como é de conhecimento desta AGERBA, os estados possuem competência regulatória e fiscalizatória atinente aos serviços locais de gás canalizado, como positivado no § 2º do Artigo 25 da Constituição Federal de 1988, competência essa reconhecida e respeitada pelo órgão regulador federal (ANP), o qual é responsável por força legal dos demais elos da cadeia das atividades econômicas da indústria de gás natural:

“Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 25 Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.”

“Resolução ANP nº 971, de 1º de julho de 2024 – DOU de 02-07-2024

Art. 2º Ficam excluídos do escopo desta Resolução:

I - os serviços locais de gás natural canalizado, de competência Estadual nos termos do § 2º do art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil;”

Isto posto, e fundamentados pelo escopo regulatório de cada ente federativo, consideramos que a AGERBA não deveria tratar da regulação do exercício da atividade de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário, o que inclui GNC e GNL.

Ainda assim, embora existam diferenças técnicas entre os instrumentos em debate, especialmente quanto à quantidade diária contratada (QDC) - até 30.000 m³/dia ou maior que 30.000 m³/dia - ambos adotam o mesmo modelo de fornecimento: o agente localizado no Estado da Bahia que deseja receber gás fornecido pela distribuidora para compressão em sua Unidade de Compressão (GNC) e/ou Liquefação (GNL) para posterior entrega ao consumidor, devidamente autorizado pela ANP, é denominado "Usuário."

Conforme previsto na minuta contratual, o "Usuário" deve estar localizado no Estado da Bahia e receber gás natural canalizado da concessionária local, além de acondicionar a molécula dentro dos limites territoriais do estado. No entanto, essa modalidade de fornecimento apresenta problemas físicos, regulatórios e de custos de transação.

Entre os problemas físicos, há a exigência implícita de que o usuário possua infraestrutura de recebimento e acondicionamento da molécula na Bahia (denominadas "instalações internas" nos contratos). Essa exigência impacta diretamente a viabilização de modelos de negócio interestaduais (como o do empreendimento Azulão Jaguatirica, que envolve liquefação e acondicionamento no Amazonas e comercialização em Roraima). Além disso, a redação sugere que haja atividade de distribuição entre a produção e o acondicionamento, atividade que não se configura na prática.

Para além da desarmonia com a legislação federal, esse desenho normativo pode desestimular investimentos da indústria de gás natural no estado, já que os agentes tenderão a migrar suas negociações comerciais para estados com maior flexibilidade no fornecimento de GNC e GNL (e sem participação da distribuidora na etapa prévia ao acondicionamento). Em maiores detalhes, a obrigatoriedade de adquirir a molécula diretamente da Bahiagás ou de garantir presença física no estado deve resultar no pagamento da tarifa de distribuição de gás natural canalizado ou da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD), o que tende a aumentar o custo final para o consumidor e reduzir a competitividade dos projetos e investimentos na Bahia. Sem competitividade, não há cliente final (comprador), inviabilizando todo o negócio e os investimentos dele decorrentes.

Nos aspectos regulatórios, há interferência nas competências da ANP, uma vez que a distribuidora local é inserida como parte da modalidade de fornecimento alternativa ao dutoviário. Conforme a Nova Lei do Gás, a Agência Federal é responsável por regular as atividades de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário.

Sendo essas atividades já fiscalizadas a nível federal, a existência de um instrumento contratual estadual que regulamenta esse fornecimento não se justifica. Portanto, o próprio objeto desse instrumento não possui embasamento no âmbito legal (a Nova Lei do Gás incube a ANP da ação regulatória da atividade) e no âmbito regulatório já há instrumentos infralegais específicos promulgado pela ANP para tratar das atividades de fornecimento de GNL e GNC (Resolução ANP nº 971/2024 e Resolução ANP 973/2024, respectivamente.)

Destaca-se que, nos termos das Resoluções de Diretoria ANP nº 633/2023, de 23/11/2023, e 40/2022, de 27/01/2022, o órgão regulador federal (ANP) já instruiu a Advocacia Geral da União (ACU), representada pela Procuradoria Federal, a questionar no Judiciário os atos normativos de entes subnacionais que pretendam dispor sobre temas que invadam as competências regulatórias e normativas da ANP dispostas na Lei nº 14.134/2021 e no seu decreto

regulamentador (Decreto nº 10.712/2021). Tendo em vista que uma possível promulgação deste instrumento contratual atinge diretamente o disposto no Artigo 25 da Lei Federal nº 14.134/2021 e o atos infralegais da ANP (Resolução ANP nº 971/2024 e Resolução ANP 973/2024), esse poderia ser embarcado pela mencionadas Resolução de Diretoria da ANP.

Além dos problemas físicos e regulatórios, destaca-se o custo de transação deste contrato. Como a cadeia de atividades já está sob a supervisão da ANP, não há justificativa para a criação de outro instrumento contratual no âmbito estadual. Por exemplo, a minuta prevê, por parte do usuário:

- (1) envio à distribuidora os volumes vendidos para cada consumidor com a indicação do endereço completo do ponto de entrega do GNC e/ou do GNL e seus respectivos dados fiscais (cláusula 2.3.);
- (2) envio, em até 60 dias após assinatura do contrato, o projeto arquitetônico de Instalação Interna e a Planta de Layout da Unidade de Compressão (GNC) e/ou Liquefação (GNL) e demais plantas relacionadas no item (i) da Subcláusula 11.2, sob pena de resolução do CONTRATO nos termos da Subcláusula 12.4. (cláusula 3.2.1.1.);
- (3) apresentação à distribuidora de todos os documentos que atestam a regularidade de sua instalação interna dado alguma modificação para fins de realinhamento do gás (cláusula 3.7.);

Considerando que o envio dos dados comercializados ("volumes vendidos para o consumidor") já é uma obrigação regulatória do agente autorizado a comercializar gás pela ANP (artigo 12 da Resolução ANP nº 52/2011), o custo de transação de enviar esses dados a outra pessoa jurídica da cadeia não se justifica, o que onera o usuário com custos regulatórios adicionais.

Quanto aos itens (2) e (3), além de já estarem estritamente regulamentados pela ANP e de as informações pertinentes serem de competência do órgão federal (Resolução ANP nº 971/2024 e Resolução ANP nº 973/2024), existe também a questão da gestão do portfólio de patentes de engenharia das companhias, o que gera competitividade mercadológica e confiabilidade. Para esses pontos, ou para qualquer outra informação regulatória que já deva ser prestada a nível federal, sugere-se uma análise caso a caso da pertinência do envio do conjunto documental pela AGERBA, considerando que a entrega de GNC e GNL não interfere nos serviços locais de gás canalizado de competência da distribuidora local.

Em suma, sugere-se que (1) não seja criado instrumento contratual que imponha regramentos à dinâmica de fornecimento de gás natural por modal alternativo ao dutoviário (caso das minutas aqui propostas para GNL e GNC), uma vez que a atividade é de competência da ANP e (2) que a obrigação de fornecimento dos dados relacionados a essas atividades – que já são disponibilizados ao regulador federal –, sejam analisados caso a caso quanto à pertinência do envio do conjunto documental pela AGERBA, visando maior eficiência.

Nessa ótica, com vistas a trocas pertinentes de informações, a ANP celebra parcerias formais de longo prazo com entidades representantes do poder

público (acordos de cooperação técnica). Então, uma das possibilidades desta AGERBA é construir junto à ANP cooperações institucionais com a finalidade de obter dados previamente prestados ao regulador federal, caso seja aplicável o compartilhamento por parte da ANP. Isso reflete não só maior segurança das competências regulatórias, mas não cria custos de transações aos Usuários e não onera a eficiência do modelo de negócio.

Sem mais para o momento, agradecemos e permanecemos à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais eventualmente necessárias, ao tempo que renovamos nossos protestos de estima e consideração.