

Data: 28/01/2025

Artigo: O STF e o futuro do mercado integrado de gás

Veículo: Portal Eixos

Autores: Eduardo Müller Monteiro, Patricia Guardabassi e Fabrizio Loes

≡ **eixos**



Últimas notícias

Newsletters

eixos PRO

estudo eixos

Quem somos



O STF e o futuro do mercado integrado de gás

Se o STF mantiver a decisão da ANP de classificar o Subida da Serra como ativo de transporte, o país reafirmará compromisso com um modelo que assegura que interesses nacionais prevaleçam sobre demandas locais, escrevem Eduardo Müller Monteiro, Patricia Guardabassi e Fabrizio Loes.

A polêmica atrelada à classificação do Gasoduto Subida da Serra (GSS) deflagrou disputa acirrada entre as competências federal e estadual do setor de gás natural, representadas nas figuras de seus respectivos reguladores: a ANP, na esfera da União, e a Arsesp, no estado de São Paulo.

Mas algo muito mais sério está agora nas mãos do Supremo Tribunal Federal.

Nosso tribunal supremo tem diante de si a responsabilidade de não apenas disciplinar os comandos constitucionais e legislativos envolvidos na classificação de gasodutos de transporte ou de distribuição de gás natural, mas também de emitir um sinal inequívoco: no Brasil, a Constituição e as leis valem para todos, não importando quão poderosos sejam os envolvidos.

Em outras palavras, o STF precisa estabelecer que, em nosso país, a famigerada tese do *"too big to fail"* (ou *"muito grande para falhar"*) não se aplica.

O gasoduto Subida da Serra é um gasoduto com 31,5 quilômetros que conecta um terminal de regaseificação de GNL (Gás Natural Liquefeito) no Porto de Santos diretamente à malha da Comgás.

Em outras palavras, o gasoduto conecta uma fonte primária de suprimento a um mercado local, uma das funções mais importantes – e, neste caso, fácil de se verificar – de um gasoduto de transporte.

No entanto, em 2019 a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Artesp) classificou o gasoduto Subida da Serra como um duto de distribuição, decisão que gerou firme reação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que entende que o gasoduto deve ser classificado como ativo de transporte, conforme a Constituição e a Nova Lei do Gás (Lei 14.134/2021), que conferem à União o monopólio do transporte de gás natural e à ANP a atribuição de classificação de ativos de transporte.

Diante do desafio de sua autoridade federal pela Artesp, a ANP inclusive abriu uma Consulta Pública (CP 10/23) que recebeu mais de 140 contribuições da sociedade em novembro de 2023. A ANP finalmente reiterou sua posição em 25/jul/2024, mantendo sua decisão de classificar o gasoduto Subida da Serra como ativo de transporte.

Ato seguinte, em 31/jul/2024 o governo paulista, representado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE/SP), contestou a decisão da ANP e ajuizou uma ação (ACO 3688) no Supremo Tribunal Federal (STF) para questionar a competência da União e da ANP sobre o tema. Os argumentos apresentados pela PGE/SP podem ser assim resumidos:

- a. o GSS é um mero “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente;
- b. o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação;
- c. o “interesse geral” defendido pela ANP é “meramente hipotético e indireto”;
- d. a decisão da ANP implica expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da Comgás;
- e. a decisão da ANP gera risco à segurança operacional do abastecimento de gás na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP); e
- f. a decisão da ANP ameaça a estabilidade tarifária e gera insegurança jurídica e regulatória.

A ANP, por sua vez, reagiu aos argumentos da PGE/SP da seguinte forma:

- g. as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como duto de transporte;
- h. a classificação como ativo de transporte atende ao marco legal;
- i. a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na Lei 11.909/09 (1ª Lei do Gás) e Lei 14.134/21 (Nova Lei do Gás);
- j. a expropriação do ativo nunca foi sugerida;
- k. não há risco ao abastecimento da RMSP pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS; e
- l. classificar o GSS como ativo de distribuição gerará impactos tarifários negativos a todos os consumidores atendidos pelo sistema integrado de transporte, inclusive aqueles localizados no estado de São Paulo.

A análise de todos os argumentos acima é detalhada no estudo “O papel do STF após decisão sobre a classificação do Gasoduto Subida da Serra” ([na íntegra, em .pdf](#)). Por limitação de espaço, exploremos apenas os penúltimos argumentos e contra-argumentos (itens “e” e “k” das listas acima).

A alegação da PGE/SP de que a classificação do GSS como duto de transporte implicará “risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado” não é sustentada por várias evidências físicas e operacionais. Afinal:

- há gasoduto em operação em traçado quase idêntico ao GSS;
- redundâncias na rede de distribuição garantem o suprimento;
- a segurança operacional e de abastecimento da RMSP é também assegurada por rotas alternativas de suprimento de gás que complementam o GSS, mitigando os referidos riscos de interrupção.

Na verdade, os riscos e ineficiências surgem justamente quando o GSS é classificado como ativo de distribuição, pois o gasoduto Subida da Serra:

- duplica os custos de infraestrutura para atender ao mesmo mercado paulista atual;
- implica *bypass* do sistema integrado de transporte de gás, conectando fonte supridora diretamente na malha da Comgás;
- provoca esvaziamento da malha de transporte e aumento da tarifa;
- limita a competição e gera o isolamento de consumidores, que ficam dependentes de uma única fonte de suprimento de gás; e
- caracteriza verticalização e concentração de atividades, já que o Terminal de Regaseificação de São Paulo (TRSP) e a Comgás pertencem ao Grupo Compass.

A decisão do STF, portanto, ultrapassará a mera classificação do gasoduto Subida da Serra como ativo de transporte ou de distribuição, pois representa uma escolha entre dois modelos: um sistema fragmentado com mercados regionais isolados ou um sistema nacionalmente integrado, com competição entre fontes de suprimento e redução de preços para todos.

Se o STF mantiver a decisão da ANP de classificar o GSS como ativo de transporte, o país reafirmará um compromisso com um modelo que permite a diluição dos custos de expansão da infraestrutura do setor de gás natural; contribuirá para o maior poder de escolha dos consumidores; e fortalecerá a segurança do abastecimento, combatendo a formação de mercados isolados.

Aliás, apenas um sistema integrado assegura que interesses nacionais prevaleçam sobre demandas locais, não importando o quão poderosas sejam as pressões locais.

O que está em jogo, neste momento é toda a arquitetura do setor de gás natural.

O respeito à Constituição, aos marcos legais e ao papel da ANP será visto como sinal importante para estimular a eficiência global das redes em um setor econômico estratégico para o desenvolvimento econômico e essencial para a transição energética.

Esse é o peso que recai sobre nosso Supremo Tribunal Federal.



Eduardo Müller Monteiro é diretor
Executivo do Instituto Acende Brasil



Patricia Guardabassi é gerente de Projetos
do Instituto Acende Brasil



Fabrizio Loes é economista do Instituto
Acende Brasil