

O Fenômeno *Bypass*, a Desintegração do Mercado de Gás Natural e Seus Impactos

O papel do STF após decisão da ANP sobre a classificação do Gasoduto Subida da Serra

Janeiro de 2025

I

A classificação do Gasoduto Subida da Serra (GSS) tem gerado debates no setor de gás natural, afetando diretamente o equilíbrio entre os interesses locais e o mercado nacional. Em 2019, a Arsesp, reguladora estadual de São Paulo, classificou o GSS como um gasoduto de distribuição, desconsiderando os princípios fundamentais estabelecidos pela Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) e as normas constitucionais, que atribuem à União o monopólio sobre o transporte de gás natural, além de contrariar o entendimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A ANP, em seu papel de regulador federal, posicionou-se de forma contrária à decisão da Arsesp, defendendo que o GSS deve ser classificado como um gasoduto de transporte, conforme as normas que regem o setor.

II

Após a decisão da Diretoria da ANP (25/jul/24) que manteve a classificação do GSS como gasoduto de transporte, o estado de São Paulo e a ARSESP, representados pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), ajuizaram no Superior Tribunal Federal (STF) a Ação Cível Originária (ACO 3688) com pedido de tutela de urgência.

A PGE defende que:

- a) o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final;
- b) o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21); e
- c) o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”.

A PGE também argumenta que a decisão da ANP implica:

- d) expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual;
- e) risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP);
- f) ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória.

III

A ANP, por sua vez, contra-argumenta ressaltando que:

- a) as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte;
- b) a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal;
- c) a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na legislação brasileira, incluindo a Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21;
- d) a expropriação do ativo nunca foi sugerida;
- e) não há risco ao abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS; e
- f) classificar o GSS como ativo de distribuição gerará impactos tarifários negativos a todos os consumidores atendidos pelo sistema integrado de transporte.

IV

A mediação do conflito encontra-se no STF e uma eventual conciliação entre as partes deve:

- a) manter a classificação do GSS como gasoduto de transporte, garantindo o monopólio da União sobre a regulação do transporte do gás natural;
- b) promover um mercado integrado e competitivo, assegurando que todos os agentes tenham acesso isonômico à infraestrutura de transporte;
- c) evitar a criação de “ilhas de gás” que isolam determinadas regiões das pressões concorrenciais do mercado nacional; e
- d) impedir a fragmentação do sistema de transporte, protegendo os consumidores de impactos tarifários negativos.

I

A classificação do Gasoduto Subida da Serra (GSS) tem gerado debates no setor de gás natural, afetando diretamente o equilíbrio entre os interesses locais e o mercado nacional. Em 2019, a Arsesp, reguladora estadual de São Paulo, classificou o GSS como um gasoduto de distribuição, desconsiderando os princípios fundamentais estabelecidos pela Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) e as normas constitucionais, que atribuem à União o monopólio sobre o transporte de gás natural, além de contrariar o entendimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A ANP, em seu papel de regulador federal, posicionou-se de forma contrária à decisão da Arsesp, defendendo que o GSS deve ser classificado como um gasoduto de transporte, conforme as normas que regem o setor.

II

Após a decisão da Diretoria da ANP (25/jul/24) que manteve a classificação do GSS como gasoduto de transporte, o estado de São Paulo e a ARSESP, representados pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), ajuizaram no Superior Tribunal Federal (STF) a Ação Cível Originária (ACO 3688) com pedido de tutela de urgência.

A PGE defende que:

- a) o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final;
- b) o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21); e
- c) o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”.

A PGE também argumenta que a decisão da ANP implica:

- d) expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual;
- e) risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP);
- f) ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória.

III

A ANP, por sua vez, contra-argumenta ressaltando que:

- a) as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte;
- b) a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal;
- c) a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na legislação brasileira, incluindo a Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21;
- d) a expropriação do ativo nunca foi sugerida;
- e) não há risco ao abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS; e
- f) classificar o GSS como ativo de distribuição gerará impactos tarifários negativos a todos os consumidores atendidos pelo sistema integrado de transporte.

IV

A mediação do conflito encontra-se no STF e uma eventual conciliação entre as partes deve:

- a) manter a classificação do GSS como gasoduto de transporte, garantindo o monopólio da União sobre a regulação do transporte do gás natural;
- b) promover um mercado integrado e competitivo, assegurando que todos os agentes tenham acesso isonômico à infraestrutura de transporte;
- c) evitar a criação de “ilhas de gás” que isolam determinadas regiões das pressões concorrenciais do mercado nacional; e
- d) impedir a fragmentação do sistema de transporte, protegendo os consumidores de impactos tarifários negativos.

O questionamento acerca da classificação do Gasoduto Subida da Serra (GSS) teve início em 2019 e até o momento não foi pacificado

1 - AP Arsesp 1/2019 (17/abr/2019)

Aprova a 4ª Revisão Tarifária da Comgas e a inclusão do Gasoduto Subida da Serra (GSS) nos investimentos da empresa, classificando o GSS como **gasoduto de distribuição** [NT.F-0030-2019]

7 - Resposta da ANP/AGU à Comgas e Arsesp (jul e ago/2021)

ANP e AGU ratificam seu entendimento: GSS ser classificado como **ativo de transporte** [NT 5/2021/SIM-CGN/SIM/ANP-RJ] e [PARECER n. 00223/2021/PFANP/PGF/AGU]

2 - Questionamento da ATGás (12/nov/2020)

A associação ATGás requer intervenção da ANP sobre a inclusão do GSS nos investimentos pela Comgas e defende sua classificação como **gasoduto de transporte**. É aberto processo específico na ANP

3 - Nota Técnica da ANP e Parecer da AGU (mar e abr/2021)

ANP e AGU identificam o GSS como **ativo de transporte** [NT 2/2021/SIM/ANP-RJ] e [Parecer 75/2021/PFANP/PGF/AGU]

4 - Manifestação da Comgas (10/jun/2021)

Comgas pede arquivamento do processo/manutenção da **autorização** [intermediado pela GBA]

5 - Manifestação da Arsesp (01/jul/2021)

Arsesp reforça seu entendimento: GSS deve ser classificado como **ativo de distribuição** [OF.G-0015-2021]

6 - CP Arsesp 10/2021 (01/jul/2021)

7º Aditivo do contrato da Comgas

- **Diversas entidades*** (inclusive o **Ministério da Economia**) questionam o GSS
- **Arsesp reconhece GSS como ativo de distribuição** [RC.PE-0001-2021]

13 - Tentativa de acordo entre as agências (jun/2022)

Comunicação entre ANP e ARSESP

12 - Questionamento da Arsesp (11/abr/2022)

Arsesp questiona as conclusões da ANP, reiterando a natureza de **distribuição do GSS** [OF.G-0015-2022]

11 - Relatório ANP pós visita técnica (15/mar/2022)

Elaboração de relatório pela ANP, mantendo a decisão de classificação do GSS como transporte [NOTA TÉCNICA Nº 8/2022/SIM/ANP-RJ]

10 - ANP define GSS como transporte (22/nov/2021)

ANP emite três medidas: (i) Dissuadir o Estado de São Paulo, Comgas e Arsesp de procederem contra a Lei Federal; (ii) Medidas de cunho fiscalizatório/regulatório; ou (iii) Medidas judiciais [PA 561/2021]

9 - Visita Técnica ao GSS (11/out/2021)

Convite pela Arsesp e realização de visita técnica pela ANP para fiscalização do GSS [OF.G-0028-2021]

8 - Decisão ANP (24/jul/2021)

Resolução Deliberativa 533/202, classificando o GSS como **ativo de transporte** e definindo que a **Arsesp não possui competência para aprovar a implantação do gasoduto**.

A CP10 não alcançou o objetivo de viabilizar um acordo que possibilitasse a operação do GSS segundo as legislações federal e estadual

A partir das contribuições recebidas durante a Consulta Pública 10/2023, a **área técnica da ANP** recomendou a não celebração de acordo, e a **Diretoria da ANP** acolheu o entendimento da área técnica na reunião de **25/jul/2024**.

Como resposta, o **estado de SP e Arsesp via PGE/SP** recorreram ao Supremo Tribunal Federal, com a Ação Cível Originária (ACO 3688). O **Supremo Tribunal Federal (STF)** busca uma conciliação entre as partes, mas um acordo ainda não foi firmado.

1 – Tentativa de acordo entre as agências (jun/2022)

Comunicação entre ANP e ARSESP

2 – Nota Técnica 11 da ANP (01/dez/2022)

Proposta de acordo entre Arsesp e ANP

3 – Nota Técnica 3 da ANP (30/mai/2023)

Complementa recomendações da NT 3/22

8 – Nota Técnica 6 da ANP (18/jul/2024)

Análise Técnica sobre Eventual Proposta de Acordo

9 – Nota Técnica 21 da ANP (18/jul/2024)

Estimativa de impacto na tarifa de transporte de gás natural com a operação do Gasoduto Subida da Serra

4 – Abertura da Consulta Pública 10 (mai - set/2023)

5 – Audiência Pública 10 (20/set/2023)

“obter contribuições sobre o teor da minuta de acordo entre a ANP e a Arsesp para estabelecer condições possíveis e necessárias para que o GSS possa operar de acordo com as legislações federal e estadual, para subsidiar futura deliberação da ANP acerca do referido acordo que poderá ser futuramente firmado”.

6 – Nota Técnica 5 da ANP (23/nov/2023)

complementa NT 11/22 e NT 3/23 e embasa nova minuta de acordo

7 – Relatório 12 da ANP (23/nov/2023)

Relatório de análise das contribuições CP e AP 10/2023

10 – Reunião de Diretoria ANP (25/jul/2024)

Mantém decisão pela classificação do GSS como transporte

11 – Petição inicial PGE/SP (31/jul/2024)

Ação Cível Originária (ACO 3688) com Pedido de Tutela de Urgência do Estado de SP e Arsesp via PGE/SP

12 – Ofício ANP 56 / Ofício 00804 (ANP/PGF/AGU) (06/ago/2024)

Respostas à ACO 3688

13 – Audiências de Conciliação (12 e 18/set/2024)

ACO 3688 com Pedido de Tutela de Urgência

- O estudo “O Fenômeno *Bypass*, a Desintegração do Mercado de Gás Natural e Seus Impactos” elaborado pelo Instituto Acende Brasil foi apresentado, em 01/setembro/2023, como contribuição à Consulta Pública e Audiência Pública 10 da ANP.
- As conclusões deste estudo estão alinhadas aos objetivos defendidos pela ANP em sua argumentação ao STF.
- O estudo completo está disponível em: <https://acendebrasil.com.br/estudo/contribuicao-para-consulta-publica-10-2023-da-anp/>



Os 3 slides seguintes resumem as conclusões principais do estudo concluído em setembro de 2023.

I

A implementação exitosa de um Mercado Integrado de gás natural amplo, aberto e lastreado em uma rede integrada de gasodutos de transporte produzirá inúmeros benefícios econômicos e sociais para o Brasil, país detentor de reservas importantes deste insumo estratégico no contexto da Transição Energética.

O caminho do êxito passa pela promoção da concorrência, eliminação de barreiras ao desenvolvimento do mercado livre, acesso isonômico e transparente aos ativos de transporte e melhor aproveitamento da infraestrutura de rede. Se esses princípios forem respeitados, colheremos os benefícios de flexibilidade e segurança de fornecimento, redução no preço final do gás natural aos consumidores, ampliação de investimentos, mais empregos e mais renda.

O modelo deste Mercado Integrado foi ratificado pelo Congresso por meio da Nova Lei do Gás (14.134/2021) e da Resolução CNPE N° 03/2022, marcos que envolveram anos de debate entre agentes e autoridades para dar segurança jurídica aos investimentos e clareza aos papéis dos agentes da cadeia de gás natural.

II

A classificação pela Arsesp do Gasoduto Subida da Serra (GSS) como gasoduto de distribuição (e não como gasoduto de transporte) e a incorporação deste ativo à concessão da Comgás em 2020 abalou os princípios almejados pelos marcos legais e regulatórios ao:

- a) diminuir o volume transportado na malha de transporte e, portanto, aumenta a tarifa de transporte (menor demanda, maior tarifa);
- b) reduzir a segurança de suprimento ao restringir as fontes acessíveis de gás no mercado de São Paulo;
- c) gerar perda de competitividade para São Paulo ao isolar o único fornecedor de gás das pressões competitivas em nível nacional;
- d) descarregar no mercado regulado da distribuição de São Paulo custos associados ao terminal de regaseificação TRSP e instalações acessórias; e
- e) implicar verticalização e concentração de atividades (o terminal TRSP e a distribuidora Comgás são ambos do Grupo Compass).

De acordo com decisões de várias autoridades federais – a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), o Ministério da Justiça/CADE e o Ministério da Economia – e a visão manifestada por diversos agentes e associações, a classificação do Gasoduto Subida da Serra como ativo de distribuição:

- extrapolou as atribuições da Arsesp (reguladora estadual) e invadiu as atribuições da ANP (reguladora federal); e
- pode criar um perigoso precedente de *bypass* (desvio ineficiente) do sistema de transporte e provocar a desintegração do mercado de gás natural.

III

A Consulta Pública 10/2023 é oportunidade ímpar para que a ANP faça valer sua competência institucional (Lei 9.478/1997) e elimine a insegurança jurídica acarretada pelo fenômeno de *bypass* promovido pela incorreta classificação do Gasoduto Subida da Serra. Esta correção de rumos exige 4 medidas complementares:

- i. apontar a não conformidade do Gasoduto Subida da Serra em relação aos marcos legais e regulatórios;
- ii. delimitar claramente a jurisdição federal da ANP e a prevalência do interesse do mercado nacional de gás frente a reguladores estaduais e interesses locais;
- iii. classificar o Gasoduto Subida da Serra como gasoduto de transporte; e
- iv. evitar a propagação do *bypass* para outros estados.

A classificação do Gasoduto Subida da Serra como ativo de distribuição corrompe a lógica idealizada em um Modelo Integrado do setor de gás natural




Lógica de expansão ótima idealizada em um Modelo Integrado do setor de gás natural no Brasil:

- O elo de transporte é o “coração” da indústria, pois interliga fisicamente os elos de produção/importação aos de distribuição/consumo.
- A estrutura da indústria de gás natural no Brasil (e no mundo) foi construída ao longo dos anos para otimizar a comercialização dos volumes de gás que entram no sistema e para maximizar a segurança do suprimento por meio de um sistema integrado de transporte.
- O aumento de volume transportado permite redução do custo de forma agregada (no regime de Receita Máxima Permitida, quanto maior o volume de gás, menor a tarifa).





O Gasoduto Subida da Serra corrompe o Modelo Integrado para gás natural:

- **representa *bypass* do sistema integrado de transporte**, pois conecta fonte de gás (TRSP) diretamente na malha da Comgás.
- **diminui volume transportado e aumenta a tarifa de transporte (menor demanda, maior tarifa)**
- gera **verticalização e concentração de atividades** (TRSP e Comgás são ambas da Compass)

Benefícios de um Modelo Integrado de Gás Natural:

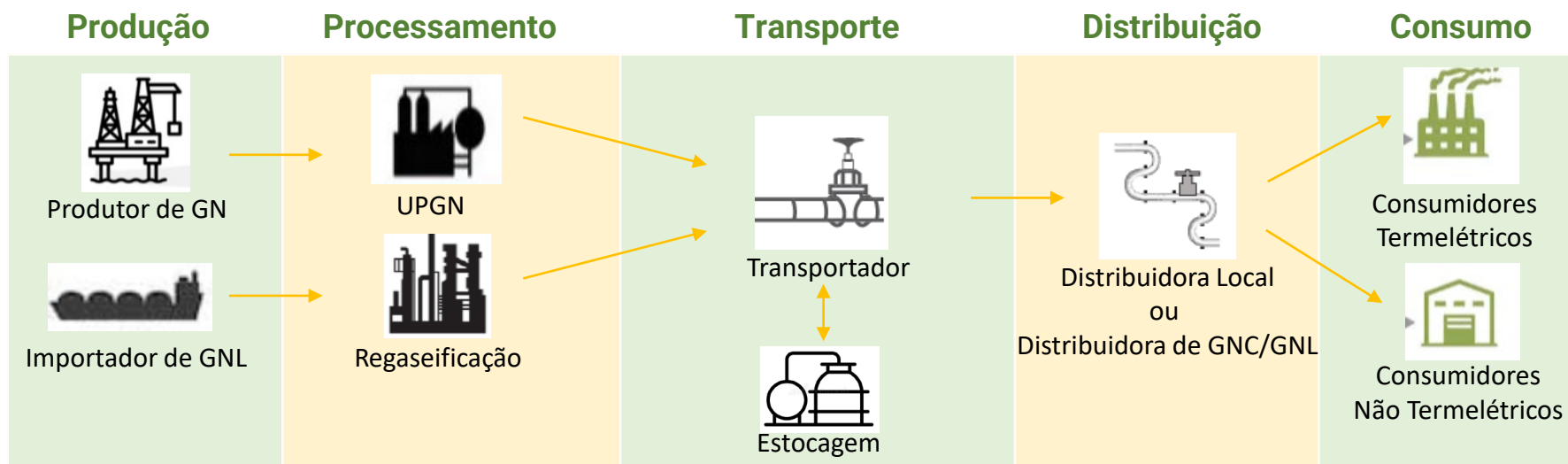
-  **Promoção de concorrência e mais competitividade** para a indústria (múltiplos agentes)
-  **Aumento de flexibilidade e segurança na oferta** de gás (múltiplas fontes de suprimento)
-  **Redução de tarifa** para o consumidor
-  **Ampliação de investimentos, renda, empregos e arrecadação**

Consequências do *bypass* gerado pelo Gasoduto Subida da Serra:

-  **Ausência de concorrência e menos competitividade** para a indústria (Compass é o único agente)
-  **Diminuição de flexibilidade e segurança na oferta** de gás (uma única fonte de suprimento)
-  **Aumento de tarifa** para o consumidor
-  **Desincentivo a investimentos, menos renda e menos empregos**

Os benefícios do Modelo Integrado de Gás Natural precisam ser preservados, e a ANP tem na CP 10/2023 uma oportunidade ímpar para dar clareza aos papéis envolvidos

O Sistema Integrado prevê que, após ser produzido e processado, o gás é destinado a Gasodutos de Transporte responsáveis por movimentá-lo até instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte, distribuidoras de GNC/GNL e pontos de entrega às distribuidoras de gás natural (*city-gates*)



Benefícios de um Sistema Integrado de Gás Natural:

- **Promoção de concorrência e mais competitividade** para a indústria (múltiplos agentes)
- **Aumento de flexibilidade e segurança na oferta de gás** (múltiplas fontes de suprimento)
- **Redução de tarifa** para o consumidor
- Ampliação de **investimentos, renda, empregos e arrecadação**

O Gasoduto Subida da Serra implica o *bypass* (desvio) da rede de Transporte, representa a quebra dos princípios do Modelo Integrado e desvirtua os papéis harmoniosamente concebidos pelos formuladores de políticas públicas e legisladores federais. A ANP não pode permitir essa distorção legal e regulatória.

A CP 10/2023 é oportunidade ímpar para restabelecer os princípios do Modelo Integrado, representado por um mercado amplo e aberto, amparado por uma rede de transporte integrada e nacional onde oferta e demanda se encontram, permitindo que a molécula de gás, independentemente de sua origem, possa fluir de forma livre por todo o sistema, dando flexibilidade e segurança de oferta para o consumidor.

A ANP precisa:

- **Atuar como guardião dos papéis de cada um dos elos ao longo da cadeia de valor**
- **Preservar a integridade e a eficiência global do Modelo Integrado de gás natural**

I

A classificação do Gasoduto Subida da Serra (GSS) tem gerado debates no setor de gás natural, afetando diretamente o equilíbrio entre os interesses locais e o mercado nacional. Em 2019, a Arsesp, reguladora estadual de São Paulo, classificou o GSS como um gasoduto de distribuição, desconsiderando os princípios fundamentais estabelecidos pela Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) e as normas constitucionais, que atribuem à União o monopólio sobre o transporte de gás natural, além de contrariar o entendimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A ANP, em seu papel de regulador federal, posicionou-se de forma contrária à decisão da Arsesp, defendendo que o GSS deve ser classificado como um gasoduto de transporte, conforme as normas que regem o setor.

II

Após a decisão da Diretoria da ANP (25/jul/24) que manteve a classificação do GSS como gasoduto de transporte, o estado de São Paulo e a ARSESP, representados pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), ajuizaram no Superior Tribunal Federal (STF) a Ação Cível Originária (ACO 3688) com pedido de tutela de urgência.

A PGE defende que:

- a) o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final;
- b) o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21); e
- c) o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”.

A PGE também argumenta que a decisão da ANP implica:

- d) expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual;
- e) risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP);
- f) ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória.

III

A ANP, por sua vez, contra-argumenta ressaltando que:

- a) as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte;
- b) a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal;
- c) a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na legislação brasileira, incluindo a Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21;
- d) a expropriação do ativo nunca foi sugerida;
- e) não há risco ao abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS; e
- f) classificar o GSS como ativo de distribuição gerará impactos tarifários negativos a todos os consumidores atendidos pelo sistema integrado de transporte.

IV

A mediação do conflito encontra-se no STF e uma eventual conciliação entre as partes deve:

- a) manter a classificação do GSS como gasoduto de transporte, garantindo o monopólio da União sobre a regulação do transporte do gás natural;
- b) promover um mercado integrado e competitivo, assegurando que todos os agentes tenham acesso isonômico à infraestrutura de transporte;
- c) evitar a criação de “ilhas de gás” que isolam determinadas regiões das pressões concorrenciais do mercado nacional; e
- d) impedir a fragmentação do sistema de transporte, protegendo os consumidores de impactos tarifários negativos.

A ACO 3688 impetrada pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo representando a Arsesp requer classificação do Gasoduto Subida da Serra (GSS) como ativo de distribuição



O ESTADO DE SÃO PAULO e a AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARSESP requerem:

1. **concessão e, ao final, confirmação de tutela liminar de urgência, inaudita altera parte**, para que — em respeito às regras constitucionais e legais que regem a matéria, em proteção à confiança legítima dos que de boa-fé atuaram de acordo com o cenário jurídico existente e em reparação à tentativa da ANP em surpreender tais atores com inovação contraditória, repentina e infundada — **seja mantida a plena operação do Gasoduto “Subida da Serra”, mediante regulação estadual, até o julgamento final da presente ação, de modo a impedir que a ANP adote quaisquer medidas tendentes a interditar sua regular operação, a pretexto de classificá-lo como gasoduto de transporte;**

3. após o regular trâmite e instrução do feito, seja ao final o pedido julgado procedente, para:

(a) **que se declare que o Gasoduto “Subida da Serra” é classificado como gasoduto de distribuição** (Lei nº 14.134/2021, art. 3º, inciso XVII), de modo a integrar a infraestrutura de ativos de prestação de serviço público de gás canalizado (CF, art. 25, § 2º), sujeito à competência regulatória estadual, pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP); e

(b) **que sejam anuladas as Resoluções de Diretoria (RD) da ANP nº 533/2021, que reclassificou o gasoduto Subida da Serra como um ativo de distribuição, e nº 511/2024, que a manteve;**

1. A concessão e, ao final, a confirmação de tutela liminar de urgência, **inaudita altera parte (*)**, para que — em respeito às regras constitucionais e legais que regem a matéria, em proteção à confiança legítima dos que de boa-fé atuaram de acordo com o cenário jurídico existente e em reparação à tentativa da ANP em surpreender tais atores com inovação contraditória, repentina e infundada — **seja mantida a plena operação do Gasoduto “Subida da Serra”, mediante regulação estadual, até o julgamento final da presente ação, de modo a impedir que a ANP adote quaisquer medidas tendentes a interditar sua regular operação, a pretexto de classificá-lo como gasoduto de transporte;**
2. **após a concessão da liminar, seja a ANP citada para apresentar resposta ao pedido;**
3. após o regular trâmite e instrução do feito, seja ao final o pedido julgado procedente, para:
 - a) **que se declare que o Gasoduto “Subida da Serra” é classificado como gasoduto de distribuição** (Lei nº 14.134/2021, art. 3º, inciso XVII), de modo a integrar a infraestrutura de ativos de prestação de serviço público de gás canalizado (CF, art. 25, § 2º), sujeito à competência regulatória estadual, pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP); e
 - b) **que sejam anuladas as Resoluções de Diretoria (RD) da ANP nº 533/2021, que reclassificou o gasoduto Subida da Serra como um ativo de distribuição, e nº 511/2024, que a manteve;**
4. seja a União oficiada para que, querendo, manifeste-se sobre o feito.

Nos termos do art. 319, inciso VII, do CPC, os Autores informam que possuem interesse na realização de audiência de tentativa de conciliação.

(*) A *inaudita altera parte* é aplicada quando o juiz toma uma decisão com base apenas em uma das partes do processo, dando garantia do contraditório à outra parte.

A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 foi frontalmente rebatida pela ANP no Ofício 56



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 buscou:

- (a) questionar a classificação do GSS como ativo de transporte;
- (b) desafiar a autoridade da ANP como reguladora federal; e
- (c) expor potenciais “riscos” da decisão da ANP na CP 10

A ANP rebateu todos os argumentos da PGE/SP:

- (a) o GSS é ativo de transporte;
- (b) a ANP é a autoridade que deve classificar o ativo; e
- (c) os alegados “riscos” da decisão da ANP na CP 10 não existem

Argumentação da PGE/SP (na ACO 3688)

Argumentação da ANP (no Ofício 56)

A

“o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”

“as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte”

B

o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21) e portanto a competência para regulação e fiscalização é do ente estadual

a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal e o transporte de gás é monopólio da União, sendo a ANP quem deve regular o transporte de gás

C

“o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”

“a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21

D

“expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual”

“a expropriação do ativo nunca foi sugerida”

E

“risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado na RMSP”

“não há risco ao abastecimento da RMSP pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS”

F

“ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória”

“classificar o GSS como ativo de distribuição gerará impactos tarifários negativos a todos os consumidores atendidos pelo sistema integrado de transporte”

A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 foi frontalmente rebatida pela ANP no Ofício 56



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 buscou:

- (a) questionar a classificação do GSS como ativo de transporte;
- (b) desafiar a autoridade da ANP como reguladora federal; e
- (c) expor potenciais “riscos” da decisão da ANP na CP 10

A ANP rebateu todos os argumentos da PGE/SP:

- (a) o GSS é ativo de transporte;
- (b) a ANP é a autoridade que deve classificar o ativo; e
- (c) os alegados “riscos” da decisão da ANP na CP 10 não existem

Argumentação da PGE/SP (na ACO 3688)

“o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”

Argumentação da ANP (no Ofício 56)

“as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte”

A

As definições dadas pela legislação sobre gasodutos de transporte



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

[LEI Nº 11.909, DE 4 DE MARÇO DE 2009](#)

Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

XVIII - Gasoduto de Transporte: gasoduto que realize movimentação de gás natural desde instalações de processamento, estocagem ou outros gasodutos de transporte até instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte e pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição de gás natural, ressalvados os casos previstos nos incisos XVII e XIX do caput deste artigo, incluindo estações de compressão, de medição, de redução de pressão e de entrega, respeitando-se o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição Federal;



Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

[LEI Nº 14.134, DE 8 DE ABRIL DE 2021](#)

Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

XXVI - gasoduto de transporte: duto, integrante ou não de um sistema de transporte de gás natural, destinado à movimentação de gás natural ou à conexão de fontes de suprimento, conforme os critérios estabelecidos nesta Lei, ressalvados os casos previstos nos incisos XXIV e XXV do caput deste artigo, podendo incluir estações de compressão, de medição, de redução de pressão, de recebimento, de entrega, de interconexão, entre outros complementos e componentes, nos termos da regulação da ANP;

Art. 7º Será considerado gasoduto de transporte aquele que atenda a, pelo menos, um dos seguintes critérios:

- III – gasoduto com origem ou destino em terminais de GNL e ligado a outro gasoduto de transporte de gás natural;
- IV – gasoduto com origem em instalações de tratamento ou processamento de gás natural e ligado a outro gasoduto de transporte de gás natural;
- V – gasoduto que venha a interligar um gasoduto de transporte ou instalação de estocagem subterrânea a outro gasoduto de transporte;

A 1ª. Lei do Gás (Lei 11.909/21) vigente na autorização da construção do GSS define as condições para a classificação de gasoduto de transporte...

... e a Nova Lei do Gás (Lei 14.134/21) também define as condições para a classificação de um gasoduto de transporte e estabelece que a regulação deve ser feita nos termos da ANP.

A PGE/SP argumenta que o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, mas a ANP demonstra que a legislação permite classificá-lo como gasoduto de transporte

A PGE/SP defende que:

- a. “o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”.
- b. o gasoduto tem “início e fim dentro das instalações e infraestruturas da concessionária local de gás canalizado (Comgás), e movimenta gás já preparado para distribuição ao usuário final”.

Mas a ANP destaca que o ativo é de transporte de acordo com a Legislação:

- a. há recebimento direto de gás de uma fonte de suprimento (Art. 3º, XXVI da Nova Lei do Gás - Lei 14.134/21)
- b. há entrega direta do gás oriundo do terminal de GNL para o gasoduto Subida da Serra, evidenciando a conexão direta de fonte de suprimento de gás natural a uma instalação de comprovado interesse geral; (Art. 3º, Inciso XXVI da Lei 14.134/21)
- c. o gasoduto começa em local planejado para receber diretamente gás natural oriundo do terminal de GNL (Art. 7º, Inciso III da Lei 14.134/21);

Nova Lei do Gás (Lei 14.134/21)

Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

XXVI - gasoduto de transporte: duto, integrante ou não de um sistema de transporte de gás natural, destinado à movimentação de gás natural ou à conexão de fontes de suprimento, conforme os critérios estabelecidos nesta Lei, ressalvados os casos previstos nos incisos XXIV e XXV do caput deste artigo, podendo incluir estações de compressão, de medição, de redução de pressão, de recebimento, de entrega, de interconexão, entre outros complementos e componentes, nos termos da regulação da ANP;

Art. 7º Será considerado gasoduto de transporte aquele que atenda a, pelo menos, um dos seguintes critérios:

- III – gasoduto com origem ou destino em terminais de GNL e ligado a outro gasoduto de transporte de gás natural;
- IV – gasoduto com origem em instalações de tratamento ou processamento de gás natural e ligado a outro gasoduto de transporte de gás natural;
- V – gasoduto que venha a interligar um gasoduto de transporte ou instalação de estocagem subterrânea a outro gasoduto de transporte;

A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 foi frontalmente rebatida pela ANP no Ofício 56



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 buscou:

- (a) questionar a classificação do GSS como ativo de transporte;
- (b) desafiar a autoridade da ANP como reguladora federal; e
- (c) expor potenciais “riscos” da decisão da ANP na CP 10

A ANP rebateu todos os argumentos da PGE/SP:

- (a) o GSS é ativo de transporte;
- (b) a ANP é a autoridade que deve classificar o ativo; e
- (c) os alegados “riscos” da decisão da ANP na CP 10 não existem

Argumentação da PGE/SP (na ACO 3688)

Argumentação da ANP (no Ofício 56)

A

“o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”

“as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte”

B

o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21) e portanto a competência para regulação e fiscalização é do ente estadual

a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal e o transporte de gás é monopólio da União, sendo a ANP quem deve regular o transporte de gás

Ao contrário da alegação da PGE/SP, a classificação do GSS é explicitamente definida como responsabilidade da ANP (autoridade que responde pela regulação e fiscalização do transporte)



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

...

IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

...

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o **transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural** de qualquer origem;

Segundo a Constituição Federal de 1988,
o transporte de gás natural é monopólio da União



Ministério da Justiça e Cidadania - MJC
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 3º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8475 e Fax: (61) 3326-9733 - www.cade.gov.br



PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 08012.011881/2007-41

Representante: Companhia de Gás de São Paulo – Comgás

Representados: Petróleo Brasileiro S.A., White Martins Gases Industriais Ltda. e GNL Gemini e Comercialização e Logística de Gás Ltda.

Advogados: Eduardo Caminati, Leonardo Maniglia, André Tostes e outros.

Relator: Conselheiro Paulo Burnier da Silveira

2.2.3. Aspectos regulatórios

44. O principal órgão de regulação do setor é a **Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (“ANP”)**. Além de ser a principal responsável pelas determinações da parte *upstream*, **ela também regula o transporte de longas distâncias (*midstream*)**. ...

46. Como já ventilado, a distribuição local por dutos é classificada como serviço público delegado à competência estadual (CF/88, art. 25, §2º).

Segundo o CADE (Ministério da Justiça),
a ANP é quem deve regular o transporte de gás

A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 foi frontalmente rebatida pela ANP no Ofício 56



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 buscou:

- (a) questionar a classificação do GSS como ativo de transporte;
- (b) desafiar a autoridade da ANP como reguladora federal; e
- (c) expor potenciais “riscos” da decisão da ANP na CP 10

A ANP rebateu todos os argumentos da PGE/SP:

- (a) o GSS é ativo de transporte;
- (b) a ANP é a autoridade que deve classificar o ativo; e
- (c) os alegados “riscos” da decisão da ANP na CP 10 não existem

Argumentação da PGE/SP (na ACO 3688)

Argumentação da ANP (no Ofício 56)

A

“o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”

“as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte”

B

o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21) e portanto a competência para regulação e fiscalização é do ente estadual

a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal e o transporte de gás é monopólio da União, sendo a ANP quem deve regular o transporte de gás

C

“o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”

“a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21

A PGE/SP defende que a tese da “Perspectiva do Interesse Geral” apresentada pela ANP é “meramente hipotético e indireto”...

... mas a PGE/SP parece ignorar que:

- a Lei 9.478/1997* (Lei do Petróleo) e a **Lei 11.909/2009** (Primeira Lei do Gás, vigente quando da autorização da construção do GSS) mencionam explicitamente o conceito de interesse geral;
- a Nova Lei do Gás (Lei 14.134/2021) reforça que o GSS tem características de transporte e que a classificação de gasoduto de transporte deve ser feita nos termos da regulação da ANP; e
- O Decreto 10.712/21 ressalta que a influência do projeto de um gasoduto de transporte não pode estar restrito ao interesse local

Lei 11.909/2009 – Primeira Lei do Gás (Marco legal vigente na autorização da construção do GSS)

Art. 3º A atividade de transporte de gás natural será exercida por sociedade ou consórcio cuja constituição seja regida pelas leis brasileiras, com sede e administração no País, por conta e risco do empreendedor, mediante os regimes de:

- I - concessão, precedida de licitação; ou
- II - autorização.

§ 1º O regime de autorização de que trata o inciso II do **caput** deste artigo aplicar-se-á aos gasodutos de transporte que envolvam acordos internacionais, **enquanto o regime de concessão aplicar-se-á a todos os gasodutos de transporte considerados de interesse geral.**

(*) A Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo, que inclui gás como um “derivado”) já usou o conceito de “Interesse Geral” ao mencioná-lo em seu artigo 60, Inciso VII: “Transporte: movimentação de petróleo e seus derivados ou gás natural em meio ou percurso considerado de **interesse geral**; (...)”

A PGE/SP defende que a tese da “Perspectiva do Interesse Geral” apresentada pela ANP é “meramente hipotético e indireto”...

... mas a PGE/SP parece ignorar que:

- a Lei 9.478/1997* (Lei do Petróleo) e a Lei 11.909/2009 (Primeira Lei do Gás, vigente quando da autorização da construção do GSS) mencionam explicitamente o conceito de interesse geral;
- a Nova Lei do Gás (Lei 14.134/2021) reforça que o GSS tem características de transporte e que a classificação de gasoduto de transporte deve ser feita nos termos da regulação da ANP; e
- O Decreto 10.712/21 ressalta que a influência do projeto de um gasoduto de transporte não pode estar restrito ao interesse local

Lei 14.134/2021 – Nova Lei do Gás (Marco legal vigente)

Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

.....

XXVI - gasoduto de transporte: duto, integrante ou não de um sistema de transporte de gás natural, destinado à movimentação de gás natural ou à conexão de fontes de suprimento, conforme os critérios estabelecidos nesta Lei, ressalvados os casos previstos nos incisos XXIV e XXV do caput deste artigo, podendo incluir estações de compressão, de medição, de redução de pressão, de recebimento, de entrega, de interconexão, entre outros complementos e componentes, nos termos da regulação da ANP;

A PGE/SP defende que a tese da “Perspectiva do Interesse Geral” apresentada pela ANP é “meramente hipotético e indireto”...

... mas a PGE/SP parece ignorar que:

- a **Lei 9.478/1997*** (Lei do Petróleo) e a **Lei 11.909/2009** (Primeira Lei do Gás, vigente quando da autorização da construção do GSS) mencionam explicitamente o conceito de interesse geral;
- a Nova Lei do Gás (Lei 14.134/2021) reforça que o GSS tem características de transporte e que a classificação de gasoduto de transporte deve ser feita nos termos da regulação da ANP; e
- O **Decreto 10.712/21** ressalta que a influência do projeto de um gasoduto de transporte não pode estar restrito ao interesse local

Decreto 10.712/2021 – Regulamentação da Nova Lei do Gás (Marco legal vigente)

Art. 8º A definição dos limites de diâmetro, pressão e extensão para gasodutos de que trata o inciso VI do caput do art. 7º da Lei nº 14.134, de 2021, considerará a promoção da eficiência global das redes.

§ 3º Ainda que atendidos os critérios técnicos de que trata o inciso VI do caput do art. 7º da Lei nº 14.134, de 2021, a **ANP poderá** excepcionalmente **deixar de classificar determinado gasoduto como gasoduto de transporte**, desde que:

II - a influência do projeto esteja restrita exclusivamente ao **interesse local**.

O conceito de “Interesse Geral” sob a perspectiva do transporte de gás natural

Segurança Operacional

A segurança operacional nos gasodutos de transporte de gás natural **exige padrões rigorosos**, especialmente em áreas densamente povoadas:

- **Pressões e Volume Controlados**
- **Critérios de Prevenção e Contingência**
- **Avaliação de riscos com olhar sobre a densidade demográfica**

Formação de um Mercado Competitivo

A estruturação de um mercado competitivo no setor de gás natural depende de políticas de acesso ampliado e isonômico à infraestrutura de transporte:

- **Acesso Amplo e Isonômico, promovendo diversidade de agentes de mercado**
- **Formação do Ponto Virtual de Comercialização e de um mercado atacadista de gás**
- **Evitar a formação de monopólios regionais**

Eficiência Global das Redes

Para que o sistema de gás natural opere com máxima eficiência, **é fundamental uma coordenação integrada das redes em nível nacional**:

- **Plano Integrado e Coordenação**
- **Chamadas Públicas para Expansão**
- **Boas Práticas Internacionais**

Segurança do Abastecimento

Necessidade de garantir um **abastecimento estável**, alinhado ao conceito de "Interesse Geral" ao proteger o mercado e os consumidores de riscos de desabastecimento.

- **Redundância de Fontes de Suprimento**
- **Flexibilidade Operacional: Linepack, GNL e estocagem**
- **Interconexão de diversas fontes e rotas de suprimento**

O conceito de Interesse Geral:

- **É explicitamente mencionado na legislação**
- **Não é mera “hipótese” ou “conceito indireto”**
- **Envolve múltiplas dimensões que reforçam o papel integrador do transporte de gás natural**

A classificação do Gasoduto Subida da Serra como ativo de distribuição:

- **representa um *bypass* no modelo integrado de transporte de gás natural concebido pelo legislador**
- **viola múltiplas dimensões do conceito de Interesse Geral**

A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 foi frontalmente rebatida pela ANP no Ofício 56



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 buscou:

- (a) questionar a classificação do GSS como ativo de transporte;
- (b) desafiar a autoridade da ANP como reguladora federal; e
- (c) expor potenciais “riscos” da decisão da ANP na CP 10

A ANP rebateu todos os argumentos da PGE/SP:

- (a) o GSS é ativo de transporte;
- (b) a ANP é a autoridade que deve classificar o ativo; e
- (c) os alegados “riscos” da decisão da ANP na CP 10 não existem

Argumentação da PGE/SP (na ACO 3688)

Argumentação da ANP (no Ofício 56)

A

“o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”

“as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte”

B

o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21) e portanto a competência para regulação e fiscalização é do ente estadual

a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal e o transporte de gás é monopólio da União, sendo a ANP quem deve regular o transporte de gás

C

“o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”

“a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21

D

“expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual”

“a expropriação do ativo nunca foi sugerida”

A alegada “expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual” citada pela PGE/SP nem sequer é mencionada pela ANP



RESOLUÇÃO DE DIRETORIA

anp

PROCESSO(S) ADMINISTRATIVOS(S): 48610.217937/2020-12
REUNIÃO DE DIRETORIA Nº: 1.141
DATA: 25/07/2024
RD Nº: 511/2024

ASSUNTO:
Acordo envolvendo o Gasoduto Subida da Serra, e análise dos pedidos de reconsideração formulados pela Companhia de Gás de São Paulo - Comgás e pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP em relação à decisão da Diretoria Colegiada da ANP, por meio da Resolução de Diretoria nº 533/2021, sobre o projeto denominado “Subida da Serra”.

RESOLUÇÃO:
A Diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, considerando o que consta do processo nº 48610.217937/2020-12, e com base no Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria nº 3/2024/SIM (SEI nº 4188411), no Relatório das Análises de Contribuições (Relatório nº 12/2023/SIM, SEI nº 3564887), na Nota Técnica nº 5/2023/SIM/ANP-RJ (SEI nº 3555130), no Parecer da Procuradoria Federal junto à ANP nº 363/2023/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 4673/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 3638111) e nas Notas Técnicas nº 21/2024/SIM-CAT/SIM/ANP-RJ (SEI nº 4187640) e nº 6/2024/SIM/ANP-RJ (SEI nº 4187723), resolve, por unanimidade entre os presentes:

I) não dar continuidade ao debate sobre a minuta de acordo (SEI nº 3578475) submetida ao escrutínio público por meio da Consulta e Audiência Pública nº 10/2023 e;
II) conhecer dos pedidos de reconsideração da ARSESP e da Comgás e, no mérito, negar provimento, mantendo a decisão referente à Resolução de Diretoria nº 533/2021 que classificou o Gasoduto Subida da Serra como de transporte, nos termos do art. 2º, XVIII, da Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, vigente à época da aprovação do gasoduto pela ARSESP, bem como no art. 3º, XXVI, da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021.

Publique-se

- A Resolução de Diretoria da ANP (RE 511/2024) mantém a classificação do GSS como gasoduto de transporte; e **não menciona expropriação do ativo.**

- **A ANP não propõe qualquer alternativa para o uso do GSS.**

“o que se discute é a correta localização da competência regulatória, a qual, por se tratar, claramente, de gasoduto de transporte é atribuída constitucional e legalmente à ANP. Para que não haja dúvidas, as decisões mencionadas não tratam, de maneira nenhuma, de transferência da propriedade de terceiro (COMGAS), por razões de utilidade pública ou de interesse social, nem tampouco de expropriação sanção. A correta classificação é o início de um processo que, naturalmente, irá envolver estudos, cooperação e diálogo com os agentes impactados do setor, a fim de alcançar a adequada solução para o caso concreto.”

- A audiência de tentativa de conciliação (18/set/2024) apenas estabeleceu que:
 - a Arsesp apresente à ANP “os dados integrais e de forma fidedigna, diariamente, sobre o volume de gás que sai após o TRSP e que passa pela Subida da Serra, bem como a forma de acesso aos dados, sendo que o volume de gás será limitado ao contratual, ou seja, de 4,6 milhões de m3 dia”;
 - a ANP não tome medidas restritivas operacionais até a próxima reunião de conciliação, agendada para 26/nov/2024.

A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 foi frontalmente rebatida pela ANP no Ofício 56



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 buscou:

- (a) questionar a classificação do GSS como ativo de transporte;
- (b) desafiar a autoridade da ANP como reguladora federal; e
- (c) expor potenciais “riscos” da decisão da ANP na CP 10

A ANP rebateu todos os argumentos da PGE/SP:

- (a) o GSS é ativo de transporte;
- (b) a ANP é a autoridade que deve classificar o ativo; e
- (c) os alegados “riscos” da decisão da ANP na CP 10 não existem

Argumentação da PGE/SP (na ACO 3688)

Argumentação da ANP (no Ofício 56)

A

“o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”

“as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte”

B

o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21) e portanto a competência para regulação e fiscalização é do ente estadual

a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal e o transporte de gás é monopólio da União, sendo a ANP quem deve regular o transporte de gás

C

“o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”

“a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21

D

“expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual”

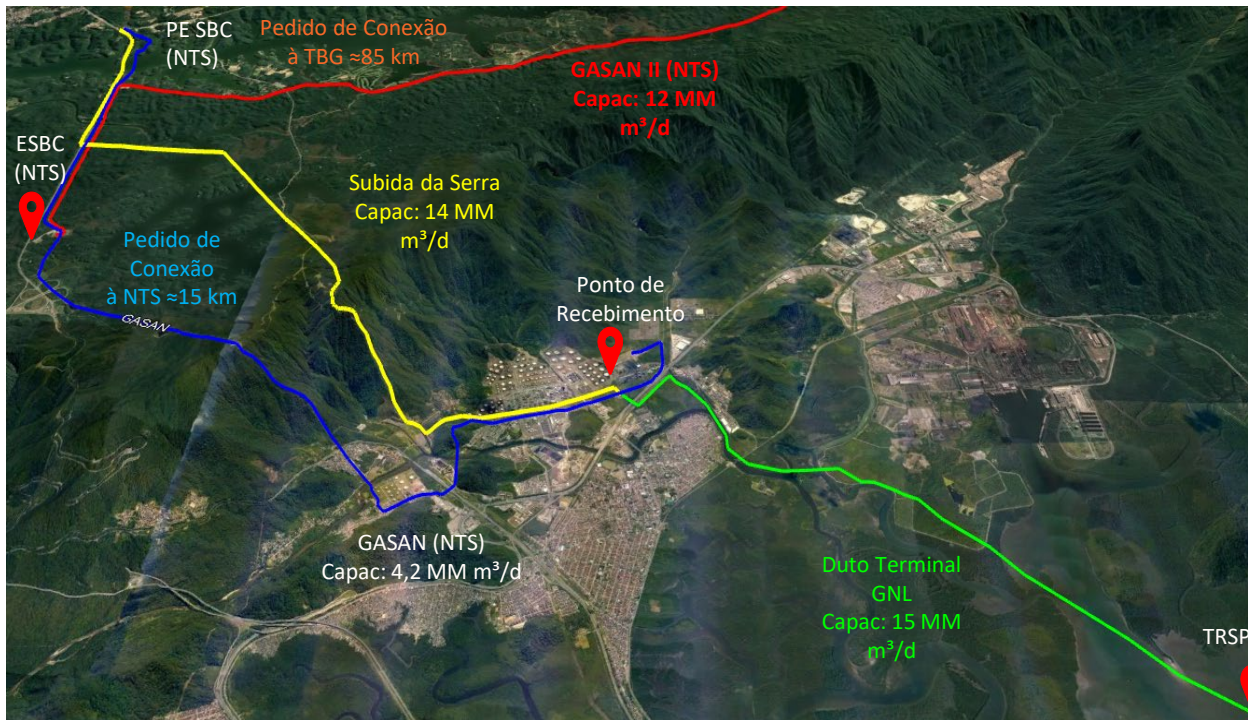
“a expropriação do ativo nunca foi sugerida”

E

“risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado na RMSP”

“não há risco ao abastecimento da RMSP pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS”

A alegação de que o GSS como duto de transporte representa “risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado” não é sustentada por várias evidências físicas e operacionais



TRSP: Terminal de Regaseificação de São Paulo da Compass
Comgás: Distribuidora de gás controlada pela Compass
GASAN: Previsto no PIG 2019
GNL: Gás Natural Liquefeito
NTS: Nova Transportadora do Sudeste
RMSP: Região Metropolitana de São Paulo

O GSS classificado como ativo de transporte não gera riscos:

1. Há gasoduto em operação em traçado quase idêntico ao GSS (gasoduto de transporte Cubatão/SP-GASAN/SP)
2. Há redundâncias na rede de distribuição que garantem o suprimento, como os dutos da rede Cubatão e do trecho Billings
3. A segurança operacional e de abastecimento da RMSP é garantida pela existência de rotas alternativas de suprimento de gás que complementam o Subida da Serra, mitigando eventuais riscos de interrupção.

Na verdade, os riscos surgem quando o GSS é classificado como ativo de distribuição pois:

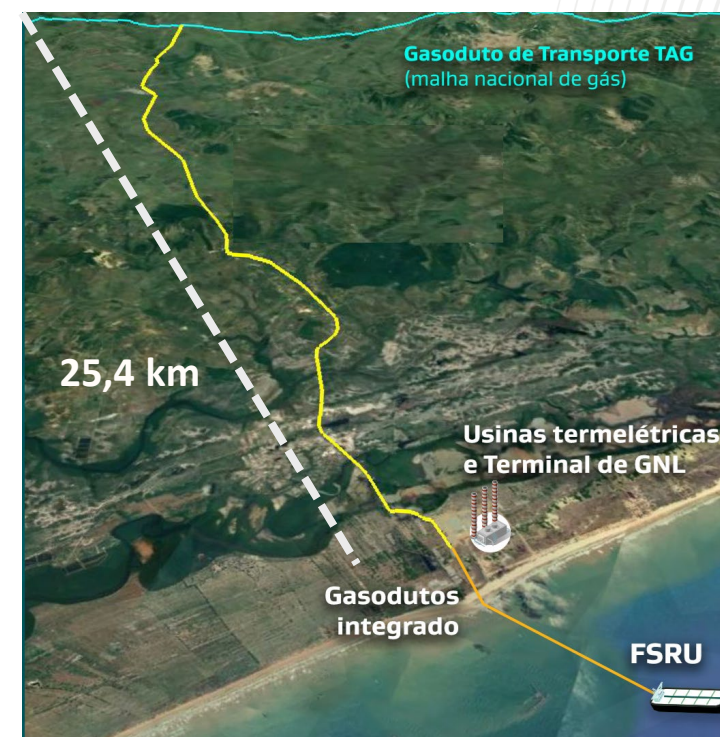
1. O projeto duplica os custos de infraestrutura para atender ao mesmo mercado paulista atual
2. Implica *bypass* do sistema integrado de transporte de gás (conecta fonte supridora diretamente na malha da Comgás)
3. Provoca esvaziamento da malha de transporte e aumento da tarifa
4. Limita a competição e gera o isolamento de consumidores, que ficam dependentes de uma única fonte de suprimento de gás
5. Caracteriza verticalização e concentração de atividades: TRSP e Comgás pertencem ao Grupo Compass

Benefícios de um mercado integrado de gás natural: Falha de movimentação de GN no Hub Sergipe

- O Hub Sergipe, situado em Barra dos Coqueiros (SE), compreende um terminal de GNL equipado com um navio de armazenamento e regaseificação (FSRU) com capacidade de armazenamento e regaseificação de **21 milhões de m³/dia**, armazenamento de 170 mil de m³/dia, e atende à UTE Porto de Sergipe I (1,6 GW), que consome **até 7 milhões de m³/dia**.
- No dia 09 de outubro, a Eneva constatou uma falha na tubulação de conexão (*riser*) do FSRU ao gasoduto marítimo que garante suprimento de gás ao Hub Sergipe, **impossibilitando temporariamente a movimentação de gás natural**, disponível no FSRU, à UTE Porto de Sergipe I e à malha de transporte de gás natural.
- No começo de outubro, a ANP autorizou a Eneva a integrar o hub Sergipe à malha da TAG por meio do contrato de suprimento para antecipação do Contrato de Reserva de Capacidade (CRCAP) da UTE Termopernambuco (out/24 – jun/26 – até 2,4 milhões de m³ ao dia)

Ao se conectar à malha de transporte, o Hub Sergipe (um projeto que nasceu desconectado do sistema de gás):

- expandiu sua capacidade para oferecer **mais serviços**;
- promoveu **mais flexibilidade**; e
- garantiu a **continuidade de seus contratos**, mesmo em cenários de contingência.



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 foi frontalmente rebatida pela ANP no Ofício 56



A argumentação da PGE/SP na ACO 3688 buscou:

- (a) questionar a classificação do GSS como ativo de transporte;
- (b) desafiar a autoridade da ANP como reguladora federal; e
- (c) expor potenciais “riscos” da decisão da ANP na CP 10

A ANP rebateu todos os argumentos da PGE/SP:

- (a) o GSS é ativo de transporte;
- (b) a ANP é a autoridade que deve classificar o ativo; e
- (c) os alegados “riscos” da decisão da ANP na CP 10 não existem

Argumentação da PGE/SP (na ACO 3688)

Argumentação da ANP (no Ofício 56)

A

“o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final”

“as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte”

B

o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21) e portanto a competência para regulação e fiscalização é do ente estadual

a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal e o transporte de gás é monopólio da União, sendo a ANP quem deve regular o transporte de gás

C

“o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”

“a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21

D

“expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual”

“a expropriação do ativo nunca foi sugerida”

E

“risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado na RMSP”

“não há risco ao abastecimento da RMSP pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS”

F

“ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória”

“classificar o GSS como ativo de distribuição gerará impactos tarifários negativos a todos os consumidores atendidos pelo sistema integrado de transporte”

A alegação da PGE/SP de que a classificação do GSS como ativo de transporte confere “ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória” contradiz a aritmética tarifária



- As tarifas de transporte de gás natural se baseiam no princípio da Receita Máxima Permitida.
- A Receita Máxima de uma transportadora é dividida pelo volume da capacidade contratada para transportar o gás pelo gasoduto, resultando na tarifa unitária de transporte de gás.

$$\text{Tarifa Unitária de Transporte} = \frac{\text{Receita Máxima (regulada pela ANP) cobrir custos, despesas e tributos para prestação do serviço}}{\text{Volume da Capacidade Contratada para transportar o gás}}$$

- Quanto maior o volume de capacidade contratada no gasoduto, menor a tarifa unitária aplicada
- Os transportadores de gás não se beneficiam de aumentos ou reduções da tarifa unitária cobrada aos usuários da infraestrutura, pois recebem a mesma Receita Máxima Permitida;
- Os consumidores conectados ao sistema são beneficiados pelo aumento de volume transportado (ou da capacidade contratada)

A classificação do gasoduto Subida da Serra como transporte ou distribuição de gás natural impacta diretamente os parâmetros tarifários para o sistema de transporte integrado (NTS, TAG e TBG).

“A inclusão do Subida da Serra no sistema de transporte fortalece a segurança operacional, ao mesmo tempo em que permite a diluição de custos entre uma base de consumidores maior, o que pode beneficiar as tarifas no longo prazo”

“Ressalte-se ainda que no processo de oferta e contratação de 2024, já houve redução da contratação de capacidade de transporte em SP, o que resultou em expressivo aumento tarifário nesse estado, maior que em outros entes, ocasionado pela descontratação da COMGAS.”

- A descontratação força a redistribuição de custos, impactando tarifas
- Aumentos tarifários abruptos dificultam previsibilidade para investidores
- Riscos de volatilidade tarifária prejudicam o equilíbrio financeiro do sistema

A alegação da PGE/SP de que a classificação do GSS como ativo de transporte confere “ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória” contradiz a aritmética tarifária



“Um planejamento adequado das infraestruturas deve evitar barreiras à entrada por um dimensionamento que **atenda tão somente aos interesses de um agente** e não tire proveito do compartilhamento das infraestruturas existentes”

“O planejamento integrado, dessa forma, permite otimizar o sistema de escoamento, processamento e de transporte, visando à **economia de escala** e assegurando o acesso de terceiros às infraestruturas necessárias para a oferta de gás natural ao mercado. Do lado da demanda, também busca o atendimento das necessidades dos agentes quando à **segurança do abastecimento energético.**”

Na verdade, a classificação do Gasoduto Subida da Serra como ativo de distribuição gera maior risco e maior volatilidade de preços, além de afrontar princípios da defesa da concorrência



“ao atrelar o suprimento da COMGAS ao **mercado internacional** de GNL via TRSP e gasoduto Subida da Serra, em última análise, engendra-se **maior risco de preços** do gás natural ao consumidor da COMGAS, tendo em vista que o mercado internacional de GNL tem se mostrado **altamente volátil** nos últimos anos, com **grande variação de preços** em função de fatores geopolíticos tais como a guerra da Ucrânia & Rússia (em 2020, U\$ 3,62 por MMbtu; em 2022, U\$ 33,07 por MMbtu2).”

- **Maior risco de preços no mercado internacional de GNL**
- **Maior volatilidade de preços diante de fatores geopolíticos imprevisíveis e não gerenciáveis**

“é a eventual concessão da tutela de urgência pretendida, o que somente por hipótese se admite, que tem o potencial concreto de ocasionar ameaça a estabilidade tarifária e a própria segurança do sistema de abastecimento de gás natural no Estado de São Paulo, **desvelando uma questão de fundo: a COMPASS/EDGE e a COMGAS pertencem ao mesmo grupo econômico**, configurando o que a literatura de direito econômico e de defesa da concorrência denomina "grupo verticalmente integrado". Nessa circunstância, é cediço o potencial para **práticas anticompetitivas**, como, por exemplo, o *self-dealing*.”

- **Suprimento de gás e distribuidora de gás (atuando como transportadora via *bypass*) são do mesmo grupo econômico**
- **Este arranjo empresarial – integração vertical – afronta a defesa da concorrência e dá margem a práticas anticompetitivas como o *self-dealing* (compra e venda de um produto/serviço por empresas do mesmo grupo econômico**
- **Como agravante, é crucial lembrar que uma das empresas – a Comgás – viabilizou o GSS por meio de cobrança de tarifas reguladas pagas pelo consumidor paulista**

I

A classificação do Gasoduto Subida da Serra (GSS) tem gerado debates no setor de gás natural, afetando diretamente o equilíbrio entre os interesses locais e o mercado nacional. Em 2019, a Arsesp, reguladora estadual de São Paulo, classificou o GSS como um gasoduto de distribuição, desconsiderando os princípios fundamentais estabelecidos pela Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) e as normas constitucionais, que atribuem à União o monopólio sobre o transporte de gás natural, além de contrariar o entendimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A ANP, em seu papel de regulador federal, posicionou-se de forma contrária à decisão da Arsesp, defendendo que o GSS deve ser classificado como um gasoduto de transporte, conforme as normas que regem o setor.

II

Após a decisão da Diretoria da ANP (25/jul/24) que manteve a classificação do GSS como gasoduto de transporte, o estado de São Paulo e a ARSESP, representados pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), ajuizaram no Superior Tribunal Federal (STF) a Ação Cível Originária (ACO 3688) com pedido de tutela de urgência.

A PGE defende que:

- a) o GSS é um “reforço ao gasoduto de distribuição” já existente, com início e fim dentro das instalações da Comgás e movimentando gás até o usuário final;
- b) o GSS não atende às características de gasoduto de transporte exigidas na legislação (Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21); e
- c) o “interesse geral” defendido pela ANP para justificar a classificação do GSS é “meramente hipotético e indireto”.

A PGE também argumenta que a decisão da ANP implica:

- d) expropriação pela União de bem integrante da base de ativos da concessionária estadual;
- e) risco à segurança operacional do abastecimento de gás canalizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP);
- f) ameaça à estabilidade tarifária e insegurança jurídica e regulatória.

III

A ANP, por sua vez, contra-argumenta ressaltando que:

- a) as características e conexões do GSS são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte;
- b) a classificação como gasoduto de transporte atende ao marco legal;
- c) a tese do “interesse geral” segue preceitos estabelecidos na legislação brasileira, incluindo a Lei 11.909/09 e Lei 14.134/21;
- d) a expropriação do ativo nunca foi sugerida;
- e) não há risco ao abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo pois há um gasoduto em operação em traçado paralelo ao GSS; e
- f) classificar o GSS como ativo de distribuição gerará impactos tarifários negativos a todos os consumidores atendidos pelo sistema integrado de transporte.

IV

A mediação do conflito encontra-se no STF e uma eventual conciliação entre as partes deve:

- a) manter a classificação do GSS como gasoduto de transporte, garantindo o monopólio da União sobre a regulação do transporte do gás natural;
- b) promover um mercado integrado e competitivo, assegurando que todos os agentes tenham acesso isonômico à infraestrutura de transporte;
- c) evitar a criação de “ilhas de gás” que isolam determinadas regiões das pressões concorrenciais do mercado nacional; e
- d) impedir a fragmentação do sistema de transporte, protegendo os consumidores de impactos tarifários negativos.

A demanda da PGE/SP está baseada na defesa de que:

- o GSS seria um “mero reforço” ao sistema de distribuição existente;
- suas características de operação atenderiam ao regramento de classificação de gasodutos (Lei 14.134/21); e
- a reclassificação do Gasoduto Subida da Serra como ativo de transporte implicaria riscos operacionais, tarifários e regulatórios.

No entanto, a argumentação da PGE/SP foi refutada ponto a ponto pela ANP, que demonstrou que as características do GSS:

- são suficientes para classificá-lo como gasoduto de transporte; e
- representam *bypass* do sistema integrado de transporte de gás.

Desta forma, a reclassificação do GSS como ativo de distribuição implicaria:

- risco de aumento tarifário para todos os usuários de sistema interligado de gás;
- risco regulatório, ao abrir precedente para a propagação do *bypass* para outros estados da federação brasileira; e
- risco para a segurança de abastecimento e para a concorrência.

Desta forma (com base nas evidências apresentadas tanto no presente estudo quanto no estudo submetido à Consulta Pública 10 da ANP de setembro de 2023), **uma eventual conciliação entre as partes orquestrada pelo STF deve:**

- a) manter a classificação do GSS como gasoduto de transporte**, garantindo o **monopólio da União** sobre a regulação do transporte do gás natural;
- b) promover um mercado integrado e competitivo**, assegurando que todos os agentes tenham acesso isonômico à infraestrutura de transporte;
- c) evitar a criação de "ilhas de gás"** que isolam determinadas regiões das pressões concorrenciais do mercado nacional; e
- d) impedir a fragmentação** do sistema de transporte; e
- e) protegendo os consumidores de impactos tarifários negativos.**

Referências Principais

1. **Brasil, Lei 14.134/2021.** (08/abr/2021)
2. **ARSESP, Ofício G-0028-2021.** (11/out/2021)
3. **ANP, Nota Técnica nº 11/2022/SIM/ANP-RJ** (01/dez/2022)
4. **ANP, Relatório nº 12/2023** (23/nov/2023)
5. **ANP, Nota Técnica nº 5/2023** (23/nov/2023)
6. **PFANP/PGF/AGU, Despacho nº 04673/2023** (18/dez/2023)
7. **ANP, Nota Técnica nº 6/2024** (18/jul/2024)
8. **ANP, Nota Técnica nº 21/2024** (18/jul/2024)
9. **ANP, Voto nº 33 (Voto da Diretora Patricia Baran na RD 511/24)** (25/jul/2024)
10. **ANP, Resolução de Diretoria ANP (RD 511/2024)** (25/jul/2024)
11. **ARSESP, Parecer Técnico** (30/jul/2024)
12. **PGE/SP, Petição Inicial da Ação Cível Originária 3688** (31/jul/2024)
13. **PFANP/PGF/AGU, Informações 00804** (31/jul/2024)
14. **PGE/SP, Emenda da petição inicial** (31/jul/2024)
15. **ANP, Ofício ANP 56** (06/ago/2024)
16. **ANP, Ofício nº 28/2024** (06/ago/2024)
17. **PGE/SP e PGF/AGU ACO 3688 – outros documentos** (06/ago/2024)
18. **Comgás, Pedido de reconsideração** (16/ago/2024)
19. **ANP, Manifestação Diretor Fernando Moura** (10/set/2024)
20. **NUSOL/STF, Termo de audiência de conciliação** (18/set/2024)

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que visa a aumentar o grau de **Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro**. Para atingir este objetivo, adotamos a abordagem de **Observatório do Setor Elétrico** e estudamos as seguintes dimensões:

Para saber mais acesse:
www.acendebrasil.com.br

