

O TRANSPORTE GASÍFERO E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS FRENTE ÀS POSSÍVEIS DISPOSIÇÕES DA FUTURA LEI DO GÁS

Marcelo Lauar Leite¹, Patrícia Maria de Medeiros Andrade², Otacílio dos Santos Silveira Neto³

¹Rua Dom José Tomás, 1028, Tirol, Natal/RN, (84) 94518337, marcelolauar@yahoo.com.br

²Rua Felipe Cortez, 1511, Lagoa Nova, Natal/RN, patriciademedeirosandrade@yahoo.com.br

³Campus Universitário, Caixa Postal 1685, Natal/RN, otaciliosneto@yahoo.com.br

O presente trabalho faz menção às novas orientações que deverão ser seguidas pelos investidores no setor de transporte de gás natural por dutos, visto que a necessidade de regulação do mercado deste hidrocarboneto está para ser atendida com a tão esperada entrada em vigor do Projeto de Lei nº226/05 idealizado pelo senador Rodolpho Tourinho. Metodologicamente, observou-se, mediante o aprofundamento na legislação e na doutrina, uma visão ampla do contexto econômico e político que envolve o mercado brasileiro de transporte de gás natural, sendo possível apresentar o prognóstico de expansão que poderá ser vislumbrado nesse setor. Como resultado, observamos a grande possibilidade de expansão no setor de transporte de gás natural, viabilizada pela maior segurança jurídica que será oferecida para as empresas que desejarem investir na construção e operação de instalações de transporte no setor gasífero. Tal segurança será obtida diante da obrigatoriedade de se celebrar contrato de concessão para o exercício da atividade de transporte gasífero, o que será concretizado por um processo licitatório mais formal e transparente. Frente ao exposto, a desejada estabilidade no complexo mercado de transporte de gás poderá ser galgada e haverá a atração de expressivo capital destinado ao setor, já que as condições para a otimização de investimentos e para um melhor aproveitamento de recursos no desenvolvimento desse mercado passarão a ser oferecidas aos que objetivarem trabalhar na expansão dutoviária de transporte de gás natural. Salienta-se, ainda, que a atração de investidores para o Brasil é de extrema importância para o atendimento do interesse público e do crescimento econômico, além de trazer consideráveis benefícios ao meio ambiente, sem falar em querelas internacionais, tais como as questões de relacionamento político internacional entre Brasil e Bolívia e suas implicações jurídicas diante de um mercado brasileiro mais competitivo que o hodiernamente apresentado. Concluiu-se que se faz primordialmente necessária a entrada em vigor do Projeto de Lei nº226/05 para que o setor gasífero apresente uma regulação condizente com sua importância e assim, possa fazer da segurança jurídica uma característica marcante do nosso mercado, e conseqüentemente, atrair vultosos investimentos para o setor de transporte de gás.

ANP, Transporte, Gás Natural, Nova Lei do Gás, Controvérsias

1. INTRODUÇÃO

Antes da descoberta da Bacia de Campos no Rio de Janeiro, na década de 80, o setor gasífero nacional tinha participação minorada na matriz energética pátria. No entanto, com a descoberta dessa reserva observou-se um crescimento paulatino da produção e do consumo de gás natural, que consoante dados de Cecchi, saltou de aproximadamente 5% na década de 70, para 19,5% na década seguinte.

Diante desse incremento de produção no setor gasífero, o Ministério de Minas e Energia disponibilizou a Portaria nº1.061, de 08 de agosto de 1986, com o intuito de criar uma política para a atividade no país, além de definir a atuação da Petrobrás quanto aos investimentos em pesquisas e também quanto à construção das vias de transporte, assim como o próprio transporte do gás.

Posteriormente, em 1987, com o fito de ampliar a participação do gás natural na matriz energética nacional, foi criado o Plano Nacional do Gás Natural (PNGN).

Em 1988, a nova Constituição, em seu Art. 25, abordou a distribuição do gás canalizado como um monopólio dos Estados da federação, enquanto o Art. 177 dispunha que as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, assim como o refino do petróleo bruto e também o tratamento, transporte e comercialização de gás natural fariam parte do monopólio da União, sendo este dominado pela Petrobrás.

No entanto, o mercado que era caracterizado pela presença marcante de uma única empresa estatal, a Petrobrás, teve que passar por mudanças para se adequar a uma nova política global, a qual exigia uma diminuição efetiva do Estado.

Nesse contexto, promulgou-se a Emenda Constitucional n.º 5, de 1995, que permitiu que o serviço de distribuição de gás canalizado, antes monopólio da Petrobrás, pudesse ser realizado por empresas privadas. Mais adiante, temos a Emenda Constitucional n.º 9, de 1995, que permitiu à União contratar com empresas privadas a pesquisa e lavra de jazidas, o refino do petróleo nacional ou importado, a importação e exportação, bem como o transporte de petróleo, derivados e gás natural.

Com vistas a regular a flexibilização do setor energético nacional, foi editada, em 1997, a Lei n.º 9.478, que cria a Agência Nacional do Petróleo e viabiliza a competitividade no setor energético.

Hodiernamente, frente às questões ambientais, o gás natural vem se mostrando uma energia alternativa que necessita ter sua participação ampliada na matriz energética nacional, sendo imprescindível que o setor possa ser regulado por uma legislação específica que fortaleça as diretrizes de atuação do setor privado, estimulando a concorrência num segmento que seria vislumbrado por sua estabilidade e segurança jurídica.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Durante as pesquisas, viu-se que o gás natural é bastante versátil para o transporte, uma vez que pode adaptar seu estado físico para os mais variados meios de condução desde as áreas de produção até as de consumo. Como meios de transporte mais difundidos temos os gasodutos, os navios criogênicos e o transporte de derivados líquidos ou sólidos do gás.

Quanto ao transporte através dos gasodutos, temos que é o meio mais utilizado no segmento gasífero nacional. Nele, o gás é comprimido em uma elevada pressão que decresce ao longo do percurso em virtude da perda energética por atrito. Faz-se necessário, portanto, um incremento na pressão para que o fluxo siga normalmente seu destino assim, em certas distâncias são construídas estações de compressão que vão garantir o aumento da pressão para que o gás alcance o destino pretendido.

Em virtude das mudanças climáticas que apontam para uma reorganização do setor energético mundial, o Estado que viabiliza em suas políticas públicas a ampliação das porcentagens de energias renováveis e alternativas na sua matriz energética nacional, acaba por propiciar o uso racional de suas fontes, aumentando a capacidade produtiva e modernizando fontes já existentes que, em outrora, não eram tão usadas.

Como abordou Santos (2002, p. 81), o gás natural vem demonstrando atender a essas novas necessidades do mercado, pois apresenta flexibilidade de uso, é pouco poluente se comparado a outras fontes de origem fóssil, além de ser facilmente manipulado pelos consumidores.

Em função da descoberta recente de reservas de gás natural em território nacional, e, conseqüentemente, de uma maior dependência do segmento energético em relação ao petróleo e seus derivados, é compreensível que a maior parte dos investimentos sempre tenham se voltado para esse setor, o que também justificaria a existência de uma regulamentação jurídica mais específica, como a Lei do petróleo, a qual possibilita segurança jurídica capaz de justificar a existência de altíssimos investimentos realizados por empresas públicas e privadas.

Todavia, a pouca especificidade de regulamentação no ramo de gás natural tem inibido a atração de investidores para o desenvolvimento dessa indústria no Brasil, sendo o capital destinado a países que apresentam melhores regulamentações, não transferindo insegurança aos negócios.

No entanto, mostra Castro (2004, p. 47) que países que antes eram cativos em investimentos nesse ramo, como a Bolívia, por exemplo, estão enfrentando uma desestabilidade política, nacionalizando o setor energético, o que acaba recuando investimentos. Esse panorama viabilizaria um crescimento nacional se o Estado brasileiro captasse esses recursos que estão sem destino, o que reforça a urgência de regulamentar a indústria do gás com uma lei própria.

Ademais, todo esse contexto de recente utilização do gás, que vem mostrando o real interesse de investidores do setor privado, pede uma regulamentação específica que possa coibir atitudes protecionistas para com a Petrobrás e, ainda, que possa trazer estabilidade para os investimentos e segurança jurídica para os contratos aqui firmados.

3. METODOLOGIA

Em busca do intuito almejado, o contato com a doutrina própria ao Direito do Petróleo e do Gás Natural em paralelo com a do Direito Administrativo foi indispensável, havendo um grande esforço a fim de se ponderar os reais pontos de contato entre aqueles ramos jurídicos e a escassa bibliografia atinente ao setor de regulamentação de gás natural. Tal situação é perfeitamente explicável quando se observa não só que as várias polêmicas que cingem a temática demandam uma criteriosa pesquisa, mas também o fato de a temática supracitada ser bastante recente, tendo em vista que a lei do gás ainda é um projeto. Nesse liame, fez-se uma integração dialética entre os institutos do Direito Administrativo, a Lei do Petróleo, o Projeto da Nova Lei do Gás, o Direito Constitucional e as portarias da ANP, perquirindo-se, a todo tempo, as conseqüências jurídicas frente às possíveis disposições da futura lei do gás.

4. RESULTADOS

Observou-se que o projeto de Lei n.º. 226/2005, de autoria do senador Rodolpho Tourinho, regulará a indústria do gás no país, sendo o instrumento apto a viabilizar as mudanças demandadas pelo setor que está em

fase de expansão e que não encontra apoio para desenvolvimento na lei do petróleo, a qual trata o gás de maneira secundária e assim não está conseguindo satisfazer as necessidades atuais.

Com relação à já existente Lei do Petróleo, o PL 226/05 tende a revogar apenas os pontos em que a regulamentação atual for diversa da feita na futura lei do gás, havendo uma complementação dos pontos por ela omissos.

Ademais, diante das peculiaridades existentes no setor gasífero, o projeto trata de maneira minuciosa das definições técnicas que envolvem o gás natural, apresentando conceitos claros e consistentes a respeito de toda a atividade da indústria do gás.

No que diz respeito às concessões, o projeto define que as empresas devem atender a requisitos técnicos, econômicos e jurídicos previamente estabelecidos no ordenamento legal. Definindo ainda, as concessões serão concedidas às empresas que se dediquem exclusivamente ao transporte de gás, podendo ainda, ser-lhes facultado o direito de também executarem a armazenagem de gás, desde que disponham de contabilidade distinta para ambas.

Ao estabelecer a concessão para o transporte de gás natural, o referido projeto de lei tende a causar grande abalo doutrinário, uma vez que as concessões são atos utilizados para regular serviços públicos ou, quando muito, o uso de bem público.

Ora, o gás natural extraído da jazida passa a ser propriedade do particular. Não se olvide dizer que a sua regulamentação é de interesse nacional, mas a propriedade do bem é privada. Dessa forma, querendo-se maiores segurança e técnica jurídicas, o ato administrativo mais plausível seria o uso das licenças.

Acompanhamos o segmento doutrinário, balizado por Vilas Bôas e Távora (2005), que entende que o livre acesso à capacidade disponível ou ociosa dos dutos de transporte estará assegurado a qualquer carregador, o que possibilita o acesso ao pequeno investidor, devendo o acesso se dar mediante oferta pública da capacidade, devendo essa oferta respeitar os princípios de transparência, publicidade e igualdade entre os participantes. Salientando que o livre acesso possibilita ao gás natural aumentar sua participação na matriz energética nacional.

No entanto, há a necessidade de se aperfeiçoar o livre acesso para a aplicação no Brasil, visto que esse modelo de exploração foi inicialmente desenvolvido em países com amplo desenvolvimento de suas malhas dutoviárias, o que acabou por estimular o desenvolvimento de uma concorrência natural estimuladora da atividade de transporte. Porém, as dimensões continentais existentes no nosso país, bem como a incipiência de sua estrutura dutoviária de transporte se revelam entraves à aplicação de uma plena, eficaz e planejada política de livre acesso. Viu-se que tal realidade finda por engendrar uma inibição do desenvolvimento da malha existente atualmente, porquanto os investidores tendem a fazer uso dos dutos já existentes em detrimento da construção de novas vias de transporte, dado o alto custo. A solução jurídica, para tanto, seria a imediata promulgação da Lei do Gás de modo a criar uma delimitação temporal de exploração exclusiva pelo investidor, sendo defendida pela doutrina a existência de estudos técnicos que venham a apresentar um prazo que estimule o investimento na construção de novos dutos, mas que também viabilizem a expansão da adoção do livre acesso, permitindo o satisfatório crescimento do setor. Tratar-se-iam de incentivos multidirecionais.

Com relação à expansão dos gasodutos de transporte, viu-se que se faz necessária a apresentação de justificativa plausível ao Poder Executivo para que seja aprovada a solicitação, devendo a implementação do projeto ser precedida de concurso público.

O projeto intentado pelo senador baiano mostrou, destarte, sua pretensão de regular a situação de flexibilização do monopólio da Petrobrás no setor gasífero nas questões que deixaram de ser regulamentadas (ou não o foram de maneira satisfatória) na anteriormente discutida Lei do Petróleo.

5. CONCLUSÃO

Pelo exposto, viu-se que há um largo caminho favorável à viabilização do processo licitatório que antecederá a formação do instrumento contratual, havendo previsão sobre as nuances do contrato de concessão, seus prazos, tarifas, garantias oferecidas pelo concessionário, bem como as obrigações e deveres deste, além de aspectos como a desocupação e a devolução das áreas objeto do contrato.

A nova lei do gás também pretende trazer aspectos polêmicos, como o instituto das concessões para regular uma atividade que não envolve serviço público, tampouco bem público, porquanto se encontra fora das jazidas e, destarte, do domínio da União.

O instituto do livre acesso, por sua vez, incentivará o mercado a fim de que as fronteiras gasíferas se expandam, dada a crescente demanda por este hidrocarboneto nas mais complexas atividades de interesse nacional.

Por fim, mostrou-se imperioso que a nova lei do gás tenha uma forte regulamentação posterior por meio de resoluções da ANP a fim de buscar o interesse nacional, a promoção do desenvolvimento, a ampliação do mercado de trabalho, a valorização dos recursos energéticos, a proteção do meio ambiente, a conservação de energia, a livre concorrência, a atração de novos investimentos, a inserção do Brasil no mercado internacional e, principalmente, a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional.

6. AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Agência Nacional do Petróleo, instituidora do Programa de Recursos Humanos nº 36 e ao Professor Msc. Otacílio Silveira Neto, pesquisador-visitante e orientador deste trabalho.

7. REFERÊNCIAS

- BÔAS, Gustavo Vilas; TÁVORA, Patrícia Crichigno. Definição de um novo marco regulatório para a indústria de gás natural no Brasil. **Jus Navegandi**. Teresina, ano 10, n. 930. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7860>>. Acesso em: 09 maio 2007.
- CASTRO, Lydia Maria Cruz de. **Contratos de Concessão: uma análise jurídica na indústria do petróleo e gás no Brasil**. Natal, RN, 2004, monografia, trabalho não publicado.
- SANTOS, Edmilson Moutinho dos. **Gás Natural: estratégias para uma energia nova no Brasil**. São Paulo: AnnaBlume, 2002, 352 p.

THE GAS TRANSPORT AND THE JURIDICAL CONSEQUENCES REGARDING THE POSSIBLE DISPOSITIONS OF THE FUTURE LAW OF GAS

The present production mentions the new orientations that should be followed by the investors in the sector of transporting natural gas through ducts, since there is a need to regulate the market, focused on this hydrocarbon is to be assisted with the much expected of Bill nº226/05 idealized by senator Rodolpho Tourinho. Methodologically, it was observed, against the absorption in the legislation and in the doctrine, a wide vision of the economical and political context that involves the Brazilian natural gas transportation market, making possible to present the expansion prognostic that can be glimpsed in that section. As a result, it is possible to observe the great expansion possibility in the section of transport of natural gas, made possible by the largest juridical security that it will be offered to the companies that are willing to invest in the construction and operation of transport facilities in the gas section. Such safety will be obtained before the compulsory nature of being celebrated a concession contract in order to allow the exercise of the activity of gas transportation, which will be accomplished through a licitation process more formal and distinct. Regarding all that was brought, the longed stability in the complex market of transport of gas can be achieved and expressive amount of capital will be the destined to the sector, since the conditions for the optimization of investments and for a better use of resources in the development of this market will be offered to those that aim at to work in the duct transport expansion of natural gas. It is noteworthy, still, to say that to attract investors to Brazil is of extreme importance for the service of the public interest and of the economical growth. Besides it brings considerable benefits to the environment, not to mention to international disputes, such as those of international relations among Brazil and Bolivia and its juridical unrollings before a more competitive Brazilian market than that of the present time. In conclusion, it is mainly necessary that the Bill nº226/05 vigorates so that the gas section can present a regulation in harmony with its importance and thus, it can may lead to juridical security being an outstanding characteristic of our market, and consequently, can attract bulky investments for the gas transportation section.

ANP, Transport, Natural gas, New Law of Gas, Controversies.

Os autores são os únicos responsáveis pelo conteúdo deste artigo.