

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Jose Carlos Buzanello; Jussara Schmitt Sandri – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-559-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Nestes dias de Copa do Mundo (estamos em 22 de junho de 2026) em que o Brasil tem suas esperanças renovadas, nós, pesquisadores em Direito, queremos também transformar o planeta em alegria por meio da Ciência do Direito. Assim, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI realizou mais uma edição de seu tradicional encontro acadêmico na modalidade virtual, com o tema "Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos", reafirmando seu compromisso com a difusão do conhecimento científico, o fortalecimento da pesquisa jurídica e a ampliação dos espaços de diálogo entre pesquisadores de diferentes instituições e regiões do País.

O IX Encontro Virtual do CONPEDI reuniu docentes, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e graduação em torno de debates atuais e interdisciplinares, promovendo a socialização de pesquisas voltadas à compreensão dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Direito diante das transformações sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais da sociedade contemporânea. Nesse contexto, os Grupos de Trabalho constituíram importantes espaços de reflexão acadêmica, intercâmbio de experiências e construção coletiva do conhecimento, fortalecendo a produção científica nacional e contribuindo para o aprimoramento das discussões jurídicas em suas múltiplas dimensões.

No GT 10 - Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I apresentamos

sociedade moderna; O BANCO CENTRAL DO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DO PIX: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ESTRUTURA REGULATÓRIA DESTE MEIO DE PAGAMENTO, apresentado por Pierre Oliveira Batista Saidler, identificando problemas inerentes à estrutura regulatória do PIX; A (IN)EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO – ANÁLISE EM COMPARAÇÃO COM A NORMA SETORIAL DE PD&I INSTITUÍDA PELA ANP, apresentado por Sarita de Oliveira Moura da Silva, examinando a política pública de inovação no Brasil a partir da tensão entre o desenho constitucional introduzido pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e sua limitada efetivação institucional à luz do referencial teórico do Direito e Políticas Públicas; A EFETIVIDADE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: ANÁLISE CRÍTICA E PERSPECTIVAS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, investigando os óbices estruturais e a efetividade das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Municípios de Pequeno Porte (MPP); a INFLAÇÃO LEGISLATIVA E LIBERDADE ECONÔMICA: A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA APLICADA AO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO BRASIL, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e Ana Maria De Melo e Alvim Aguiar, investigando a relação entre a inflação legislativa brasileira e o comprometimento da liberdade econômica do Microempendedor Individual (MEI), sob o referencial teórico da Teoria da Escolha Pública (Public Choice); INOVAÇÕES DA LEI 14.112/2020: RECUPERAÇÃO JUDICIAL RURAL E REFLEXOS NO MERCADO DE CRÉDITO, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e João Marcelo Freitas de Araújo, analisando o instituto da recuperação judicial no Direito Brasileiro, com enfoque nas modificações introduzidas pela Lei nº 14.112/2020 à Lei nº 11.101/2005 e seus reflexos sobre o setor do agronegócio; O LÍDER DO FUTURO NA ERA DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA E INOVADORA SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO ESTRATÉGICA, escrito por Laís Müller Pereira Sanches, analisando criticamente a liderança na era da transformação digital, considerando os impactos das transformações tecnológicas sobre os modelos contemporâneos de gestão, os processos decisórios e as relações organizacionais; O ECA DIGITAL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA: CAPTURA REGULATÓRIA POR

brasileira de 1988 e afetar diretamente a concretização dos direitos humanos sociais; GOVERNANÇA GERENCIAL E REGULAÇÃO DIFUSA: O MODELO SIGMA-PPP NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, tratando da transição do modelo de Estado Provedor para o Estado Subsidiário e Regulador, fundamentado na eficiência da Administração Pública Gerencial; MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: ASSIMETRIA REGULATÓRIA, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MODICIDADE TARIFÁRIA, escrito por Jose Carlos Buzanello e Amanda Santos de Oliveira, verificando a assimetria regulatória no mercado brasileiro de gás natural consolidada após o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado junto ao CADE em 2019 e a promulgação da Lei nº 14.134/2021; ERROS NA PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA: HEURÍSTICAS E VIESES NOS FUNDOS DE PENSÃO E REGULAÇÃO DA PREVIC, escrito por Wilk Barbosa Pepler, objetivando analisar as contribuições da Ciência Comportamental para a análise da necessidade de efetiva regulação da previdência privada fechada, atividade econômica exercida pelas Entidades de Previdência Complementar Fechadas (EFPC) sob fiscalização e supervisão da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC); GOVERNANÇA EXTRAJUDICIAL EM TRANSFORMAÇÃO: COMPLIANCE, PROTEÇÃO DE DADOS E ACCOUNTABILITY NAS SERVENTIAS BRASILEIRAS, apresentado por Danilo Rinaldi dos Santos Jr., pesquisando a integração entre compliance, proteção de dados e gestão de riscos no fortalecimento da accountability nas serventias extrajudiciais brasileiras; MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS PELA ANÁLISE DE FLUXO NORMATIVO, escrito por Leticia Lobato Anicet Lisboa, analisando a intervenção Estatal indireta mediante a regulação e fomento de microempresas e empresas de pequeno porte, por meio da análise das leis editadas entre os anos de 2006 a março de 2025; SUPERANDO A “FUGA PARA FRENTE” NA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: FUNDAMENTOS PARA DECISÕES JUDICIAIS DISTRIBUTIVAMENTE ESTRUTURADAS, apresentado por Yago De Santana Silva, analisando criticamente a judicialização da saúde no Brasil, com ênfase nas demandas por medicamentos, identificando o padrão decisório denominado “fuga

PROFIT SHIFTING (BEPS); apresentado por Clayton Santos Desidério e Cecília Marília Moreira da Costa Viana; analisando os desafios da economia digital ao Sistema Tributário Internacional tradicional, historicamente estruturado na presença física e na produção industrial; PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS, escrito por Jose Carlos Buzanello, analisando o planejamento e suas políticas públicas desde sua elaboração até a execução em diferentes instituições regulatórias.

Ao que se percebe, então, são inúmeros trabalhos que se interrelacionam e buscam analisar com a devida expertise a interação entre a Ordem Econômica e a Social segundo a reinvenção do espaço jurídico-econômico-social. Convidamos o atento leitor para compartilhar conosco as impressões que os trabalhos do GT nos remetem. Uma profícua leitura, então.

Junho de 2026.

Everton das Neves Gonçalves

José Carlos Buzanello

Jussara Schmitt Sandri

MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: ASSIMETRIA REGULATÓRIA, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MODICIDADE TARIFÁRIA

THE NATURAL GAS MARKET IN BRAZIL: REGULATORY ASYMMETRY, INFRASTRUCTURE, AND PUBLIC POLICIES FOR AFFORDABLE RATES

Jose Carlos Buzanello ¹
Gustavo Ribeiro Tergolino ²
Amanda Santos de Oliveira ³

Resumo

O presente artigo analisa a assimetria regulatória no mercado brasileiro de gás natural consolidada após o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado junto ao CADE em 2019 e a promulgação da Lei nº 14.134/2021. Sustenta-se que, embora a comercialização da molécula tenha sido parcialmente desregulada para fomentar concorrência e liquidez (inclusive via comercializadoras e importação de GNL), a infraestrutura de transporte e distribuição permaneceu condicionada por características de monopólio natural e por barreiras de acesso. Argumenta-se que tarifas percebidas como elevadas e a insuficiência de transparência operacional podem neutralizar benefícios esperados do Mercado Livre, com potenciais efeitos sobre competitividade industrial. Como alternativa, o estudo propõe políticas públicas centradas em transparência de dados operacionais (telemetria auditável) e na aplicação de mecanismos de realocação de capacidade do tipo Use It or Lose It (UIOLI), com governança orientada por diretrizes do CNPE e execução pela ANP, sob supervisão do MME. Para tanto, defende-se a nacionalização das diretrizes de acesso, amparada nos preceitos da Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) e na reversibilidade dos ativos de infraestrutura ao Estado, garantindo a universalização da oferta de espaço e a consequente redução de preços no mercado.

Palavras-chave: Mercado livre de gás, Monopólio natural, Políticas públicas, Regulação econômica, Use it or lose it

Abstract/Resumen/Résumé

the enactment of Law n°. 14,134/2021. It is argued that, although the trade of natural gas has been partially deregulated to foster competition and liquidity (including through trading companies and LNG imports), the transportation and distribution infrastructure has remained constrained by characteristics of a natural monopoly and by barriers to entry. It is argued that tariffs perceived as high and insufficient operational transparency may offset the benefits expected from the Free Market, with potential effects on industrial competitiveness. As an alternative, the study proposes public policies focused on transparency of operational data (auditable telemetry) and the application of “Use It or Lose It” (UIOLI) capacity reallocation mechanisms, with governance guided by CNPE guidelines and implementation by the ANP, under the supervision of the MME. To this end, the nationalization of access guidelines is advocated, based on the provisions of the Gas Law (Law n°. 14,134/2021) and the reversibility of infrastructure assets to the State, ensuring the universal availability of capacity and the consequent reduction of market prices.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Free gas market, Natural monopoly, Public policy, Economic regulation, Use it or lose it

1. Introdução

A abertura do mercado brasileiro de gás natural¹ ganhou tração a partir de 2019, com a assinatura do Termo de Compromisso de Cessão (TCC)² entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e a Petrobras (CADE), e consolidou-se no plano normativo pela Lei nº 14.134/2021 (Nova Lei do Gás)³. A promessa regulatória era instituir um ambiente concorrencial, com pluralidade de agentes e potencial redução de preços, aumentando a resiliência frente a choques externos.

Entretanto, a transição do plano legislativo para a realidade operacional revelou assimetria regulatória: a precificação da molécula foi desregulada, mas a infraestrutura de transporte e escoamento — típica de monopólio natural — permaneceu concentrada e com barreiras de acesso. A persistência de tarifas elevadas e a falta de transparência sobre capacidade e volumes efetivamente transportados produzem uma “invisibilidade técnica” que dificulta a fiscalização e favorece o congestionamento contratual.

Assim, o problema que orienta este artigo pode ser sintetizado na seguinte questão: em que medida a ausência de execução regulatória eficaz sobre tarifas e acesso à infraestrutura — especialmente no triênio 2021–2023, marcado por crise hídrica e choque geopolítico no preço do GNL — compromete a modicidade tarifária e a competitividade industrial no Brasil?

O objetivo geral é propor políticas públicas regulatórias e de governança capazes de destravar o uso eficiente da infraestrutura (transporte e processamento), com vistas à modicidade tarifária e ao fortalecimento da competitividade da indústria nacional. Especificamente, busca-se: (i) descrever a evolução institucional da abertura do mercado (CADE/TCC e Lei nº 14.134/2021); (ii) analisar a relação entre os choques de preços do Gás Natural Liquefeito (GNL) e as barreiras de acesso à infraestrutura no período 2021–2023; e (iii) apresentar propostas de transparência, alocação de capacidade e revisão tarifária compatíveis com os princípios do direito administrativo e econômico.

¹ Processo iniciado com a Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo), ampliado em 2016 com o Programa “Gás para Crescer” e intensificado com a Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) que estabeleceu um novo marco regulatório para a indústria do gás natural.

² O objetivo do acordo objetivava estimular a concorrência do mercado de gás natural por meio, principalmente, da alienação das transportadoras Nova Transportadora do Sudeste S/A (NTS), Transportadora Associada de Gás S.A (TAG) e Transportadora Brasileira do Gasoduto Bolívia-Brasil S.A (TBG). As vendas da NTS e TAG foram concretizadas enquanto a TBG foi retirada da lista de privatizações após a assinatura de um aditivo no TCC com o CADE em 2024.

³ Regulamentada pelo recente Decreto nº 12.153, de 26 de agosto de 2024, no qual destaca-se o acréscimo, em seu artigo 3º, da busca pela harmonização das regulações federal, distrital e estaduais relativas à indústria de gás natural.

Em síntese, o tema central deste artigo reside na assimetria regulatória do novo Mercado Livre de gás natural no Brasil. A tese aqui defendida é a de que a mera desregulamentação comercial da molécula, promovida pela Lei nº 14.134/2021, é inócua para garantir a modicidade tarifária se não for acompanhada por uma rigorosa intervenção estatal física na infraestrutura. Demonstra-se como a manutenção do monopólio natural, a opacidade de dados e o congestionamento contratual asfixiam a competitividade industrial, exigindo do Estado a implementação compulsória do mecanismo *Use It or Lose It* (UIOLI) e a reafirmação da reversibilidade dos ativos para garantir o acesso efetivo à malha.

1.1. Justificativa

A importância de pesquisar o mercado de gás natural consiste na relevância e crescimento desse combustível no mercado brasileiro. O gás natural possui uma participação de 9,6% na matriz energética nacional, tendo tido em 2024 um aumento na demanda de 4,7% em relação ao ano anterior devido, principalmente, ao avanço da geração de energia elétrica a gás natural (EPE, 2025).

Além disso, espera-se que o novo modelo de mercado livre ocorra de modo a permitir uma concorrência capaz de contribuir para preços mais módicos e maior eficiência alocativa. Entretanto, no recorte entre 2021 e 2023, diagnósticos setoriais indicam persistência de obstáculos regulatórios e operacionais na contratação e no acesso à infraestrutura (transporte, processamento e distribuição). Em termos analíticos, parte dessa fricção pode decorrer de lacunas em atos infralegais e em instrumentos operacionais (editais, chamadas públicas e regras de compartilhamento), os quais, sem salvaguardas ex ante suficientemente detalhadas, podem favorecer assimetrias de poder de mercado.

Nessa hipótese, a infraestrutura tende a funcionar como gargalo logístico, dificultando a modicidade tarifária e limitando a formação de rotas competitivas.

1.2. Problema de pesquisa

O problema de pesquisa decorre da tensão entre a abertura normativa do Mercado Livre de gás natural e a efetividade do acesso à infraestrutura essencial (transporte, processamento e distribuição) em um contexto de volatilidade internacional. A questão norteadora é: como a insegurança jurídica e a insuficiência de atos/instrumentos regulatórios de acesso e contratação de capacidade podem afetar a modicidade tarifária e a competitividade no Brasil no período de 2021 a

2023? Complementarmente, investiga-se em que medida os mecanismos de implementação (p.ex., chamadas públicas, parâmetros tarifários e transparência operacional) são compatíveis com os princípios da eficiência, isonomia e segurança jurídica.

1.3. Objetivos

Para responder a essas indagações, o objetivo geral do estudo é propor políticas públicas regulatórias e de governança para ampliar o acesso de terceiros à infraestrutura no Mercado Livre de gás natural no Brasil, com vistas à modicidade tarifária. De forma específica, busca-se: (i) analisar marcos institucionais e instrumentos de implementação (p.ex., chamadas públicas e regras de contratação de capacidade) no período 2021–2023; (ii) examinar como choques externos e limitações operacionais se relacionam com preços e previsibilidade para consumidores expostos; (iii) apresentar propostas de transparência e de alocação/relocação de capacidade compatíveis com princípios do direito administrativo e econômico; e (iv) demonstrar a correlação entre a Lei do Gás, a reversibilidade dos ativos ao Estado e a nacionalização das políticas públicas para a efetivação do Mercado Livre e redução estrutural de preços.

2. Revisão da literatura

2.1. Do monopólio à abertura: cenário pré-2021 e o TCC do CADE

Historicamente, o mercado de gás natural no Brasil desenvolveu-se sob uma estrutura de monopólio de fato exercido pela Petrobras, que detinha o controle de quase toda a cadeia produtiva. Esse cenário inviabilizava a entrada de novos atores e a formação de um ambiente competitivo. A ruptura desse modelo iniciou-se em 1997 com a Lei nº 9.478, conhecida como Lei do Petróleo. Nela, foi prevista a criação de subsidiárias da PETROBRÁS com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural (BRASIL, 1997).

A redução do monopólio prosseguiu de forma contundente em 2019 com a assinatura do Termo de Cessação de Conduta (TCC) entre o CADE e a Petrobras. Este acordo baseou-se em dois pilares fundamentais para o destravamento do mercado:

- Desinvestimentos estruturais: a estatal comprometeu-se a alienar ativos de transporte (TAG e NTS) e participações em distribuidoras, visando desverticalizar o setor.

- Obrigações de acesso e liberação de capacidade: o TCC impôs obrigações para ampliar acesso de terceiros a gasodutos, Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGN) e rotas de escoamento, evitando bloqueios contratuais e reforçando o acesso não discriminatório.

A combinação desses dois fatores preparou o terreno operacional para a efetivação legal do Mercado Livre, estabelecendo as bases que exigiram a modernização do marco normativo através da Lei nº 14.134/2021.

2.2. A Nova Lei do Gás e o vácuo regulatório tarifário

A promulgação da Lei nº 14.134/2021 (Nova Lei do Gás) objetivou consolidar a abertura do mercado, buscando alterar a dinâmica competitiva do setor. No entanto, a eficácia dessa legislação esbarrou em uma profunda ineficiência regulatória quanto à precificação do uso da infraestrutura.

Do ponto de vista regulatório, uma crítica recorrente na literatura e em diagnósticos setoriais é que a Lei nº 14.134/2021, por si só, não assegura a convergência imediata para uma regulação tarifária ex ante suficientemente detalhada, deixando espaço relevante para negociação bilateral em um contexto de assimetria informacional e de poder de mercado. Nessa leitura, a ausência (ou insuficiência) de parâmetros objetivos previamente fixados para determinados custos de acesso pode elevar custos de transação e criar barreiras econômicas a novos entrantes. A validação empírica desse efeito exige evidências documentais sobre metodologias tarifárias, decisões das agências competentes e estruturas de custo efetivamente aplicadas.

2.3. Desregulação assimétrica, monopólio natural e captura da infraestrutura

Essa dinâmica pode ser analisada sob a ótica de autores do Direito Econômico e Regulatório, evidenciando as falhas da execução estatal. Segundo Aragão (2021) e Neto *et al.* (2023), quando o Estado se omite na fixação de limites tarifários e na garantia de acesso efetivo à infraestrutura, cria-se um ambiente de assimetria em que os controladores da malha logística capturam renda regulatória. Sem uma regulação consciente e aplicável, o mercado livre torna-se dependente de quem controla o escoamento, comprometendo a eficiência econômica e a modicidade tarifária.

2.4. Opacidade de dados e congestionamento contratual

A efetividade do Mercado Livre pressupõe, além de regras de preço e de acesso, um ambiente de informação simétrica sobre a disponibilidade física da infraestrutura. No entanto, no setor de gás natural, dados críticos (capacidade total, capacidade contratada, capacidade efetivamente utilizada, indisponibilidades operacionais e volumes transportados) tendem a circular de modo fragmentado e, por vezes, sob alegação ampla de sigilo comercial. Esse cenário produz assimetria informacional: agentes incumbentes conhecem a realidade operacional da malha, enquanto entrantes e consumidores livres dependem de informações incompletas para planejar suprimento, contratos e investimentos.

Nesse contexto, consolida-se o congestionamento contratual: a capacidade de transporte pode permanecer formalmente comprometida por contratos legados de longo prazo, ainda que não seja utilizada de forma contínua, reduzindo a oferta de capacidade disponível a terceiros e elevando o custo de transação para novos entrantes. O efeito econômico é a criação de um “pedágio” indireto, pois a escassez artificial de capacidade força a indústria a recorrer ao suprimento marginal (p.ex., GNL importado) ou a aceitar condições contratuais menos eficientes. A opacidade dos dados reforça esse fenômeno ao dificultar a identificação de ociosidade persistente e ao enfraquecer a fiscalização sobre práticas de retenção de capacidade. Ou seja, por mais que o órgão regulador, como a agência Nacional de petróleo, tenha conhecimento e controle esses dados notórios que apesar do controle ela não fiscaliza ou seja não há eficácia sobre a execução da análise dos dados e a sua perseguição por parte do regulador. Por essa razão, a literatura regulatória aponta a transparência operacional e mecanismos compulsórios de realocação — como o Use It or Lose It (UIOLI), apoiado em telemetria auditável — como instrumentos necessários para converter a abertura legal do mercado em acesso material à infraestrutura.

2.5. Implementação institucional pós-Lei nº 14.134/2021: decretos, portarias e supervisão regulatória (2021–2023)

A promulgação da Lei nº 14.134/2021 inaugurou uma etapa decisiva: a transição do desenho legal de abertura para mecanismos institucionais e operacionais capazes de produzir acesso efetivo à infraestrutura. Em termos de governança, essa etapa depende da coordenação entre o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), no plano de diretrizes, e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), no plano regulatório-executivo, especialmente quanto à supervisão de processos de contratação de capacidade e ao

regramento de acesso a instalações essenciais.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, a abertura não se exaure na lei: ela exige regulamentação infralegal (resoluções, portarias, notas técnicas e atos decisórios) e instrumentos operacionais que deem previsibilidade ao mercado. É nesse contexto que ganham centralidade os processos de chamada pública para contratação de capacidade de transporte e o estabelecimento de meios públicos de divulgação de oferta e alocação (como portais de oferta de capacidade), pois tais instrumentos funcionam como “ponte” entre o direito de acesso e a disponibilidade efetiva.

Entre 2021 e 2023, essa agenda de implementação ocorreu sob pressão simultânea de (i) choque de preços internacionais do GNL; (ii) dependência do despacho termelétrico em cenário hidrológico adverso; e (iii) limitações domésticas de escoamento e processamento do gás do pré-sal. Assim, eventos institucionais do período — como a supervisão regulatória de chamadas públicas e as dificuldades de expansão/entrada em operação de projetos de infraestrutura — tornam-se evidências relevantes para avaliar se a abertura legal foi acompanhada de execução regulatória suficiente para produzir modicidade tarifária e competitividade.

3. Metodologia e desenvolvimento

A pesquisa adota uma abordagem descritiva e analítica, fundamentada no levantamento de dados secundários referentes ao período de 2021 a 2023. Esse recorte temporal foi selecionado por abranger a promulgação da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) e o subsequente período de alta volatilidade geopolítica, marcado notadamente pelo conflito entre Rússia e Ucrânia.

Para mensurar o descompasso entre a abertura teórica do Mercado Livre e a realidade prática dos custos logísticos e de infraestrutura, a coleta de dados foi estruturada a partir do cruzamento de informações de três fontes institucionais e setoriais de referência: 1) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)⁴: fonte para mapeamento regulatório e físico do setor, com dados sobre infraestrutura, capacidade, ociosidade e status de projetos; 2) Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)⁵: dados e relatórios utilizados para contextualizar o impacto do custo do gás na geração termelétrica e seus reflexos econômicos, especialmente em cenários de crise; 3) ABRACEEL⁶: boletins e relatórios setoriais utilizados

⁴ Dados e informações disponíveis nas notas técnicas da ANP e no site: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp>

⁵ <https://www.ccee.org.br/pt/web/guest/acervo-ccee> Tabelas no site: <https://www.ccee.org.br/dados-e-analises/dados-geracao>

⁶ <https://abraceel.com.br/topico/biblioteca/boletim/>

como fonte complementar para contextualização de dinâmica competitiva e evidências de formação de preços/condições de mercado no período analisado.

A análise combinada destas bases de dados buscou não apenas descrever a evolução dos preços, mas correlacionar a escalada tarifária à estagnação ou bloqueio do acesso às infraestruturas essenciais controladas por agentes dominantes.

Nota metodológica de verificabilidade (para submissão): este artigo utiliza, em alguns trechos, tabelas e valores *orientativos* para guiar a inserção de referências.

3.1. Choque externo e escalada de preços do GNL (2021–2023)

Para compreender a falha regulatória na proteção da competitividade nacional, é imperativo analisar o comportamento dos preços frente à crise geopolítica. O mercado de gás natural sofreu uma disrupção severa a partir do final de 2021, culminando com a eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia em fevereiro de 2022. O redirecionamento da demanda europeia provocou uma escassez global de GNL, elevando os preços no mercado *spot* a patamares históricos.

A Tabela 1 (orientativa) organiza, em nível descritivo, a comparação entre o custo do GNL importado e referências de preços domésticos (mercado cativo⁷ e mercado livre), com o objetivo de indicar onde inserir séries oficiais e as respectivas citações. Na hipótese deste trabalho, a combinação de maior exposição ao GNL e de restrições de acesso/uso da infraestrutura doméstica (incluindo congestionamento contratual e limitações operacionais) pode ter reduzido o potencial de modicidade tarifária no período. A sustentação dessa hipótese requer a substituição dos valores por dados oficiais e a indicação de atos e documentos específicos sobre contratação e utilização de capacidade.

Tabela 1: Evolução do Preço do Gás Natural e Impacto do Choque de GNL (2021-2023)

Período (Semestre/Ano)	Cenário geopolítico	Preço Médio GNL Importado (<i>Spot</i>) US\$/MMBtu)	Preço -Mercado (US\$/MMBtu)	MédioPreço CativoMercado (US\$/MMBtu)	Médio Livre
1º Semestre 2021	Retomada Pandemia	Pós-~ \$8,00	~\$ 11,00	~ \$ 9,50	
2º Semestre 2021	Início das na Europa	Tensões~ \$25,00	~\$ 12,00	~ \$ 18,00	

⁷ O Mercado Cativo é definido pela Resolução nº794 da ANP (2019) como sendo “o mercado em que os clientes em potencial possuem um limitado número de fornecedores concorrentes ou apenas um supridor.”

1º Semestre 2022	Eclosão da Guerra (Rússia-Ucrânia)	~ \$35,00	~\$ 14,00	~ \$ 28,00
2º Semestre 2022	Pico da Crise Energética Global	~ \$45,00	~\$ 15,50	~ \$ 38,00
1º Semestre 2023	Acomodação do Mercado	~ \$15,00	~\$ 14,00	~ \$ 14,50
2º Semestre 2023	Estabilização Relativa	~ \$12,00	~\$ 13,00	~ \$ 12,50

Nota (tabela orientativa): os números e faixas de preço apresentados são placeholders, não sendo séries oficiais.

3.2.1. Evidência institucional: a Chamada Pública nº 03/2021 do Gasbol ⁸(contratação 2022–2026) e a lógica de entrada e saída

Para entender a importância desse Um indicador institucional relevante do período pós-Lei nº 14.134/2021 é a execução de chamadas públicas de capacidade sob supervisão regulatória. No caso do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol), a ANP comunicou, em 14 de junho de 2022, a divulgação do resultado da Chamada Pública nº 03/2021, com publicação realizada pela Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG) no Diário Oficial da União. Segundo o comunicado, o processo teve por objetivo a contratação de capacidade firme disponível para os anos de 2022 a 2026, no regime de entrada e saída, e seus resultados (alocações e tarifas) foram disponibilizados no Portal de Oferta de Capacidade (POC). Para os fins deste artigo, a relevância da CP nº 03/2021 não se limita ao seu resultado formal: ela evidencia como a abertura depende de mecanismos de informação pública e de rastreabilidade regulatória. Na medida em que a contratação e a alocação passam a ser publicizadas (pontos de entrada, zonas de saída, carregadores habilitados e tarifas), cria-se um parâmetro mínimo de transparência para reduzir assimetrias informacionais. Por outro lado, a eficácia concorrencial de tais processos exige que os dados operacionais (capacidade ofertada, restrições, indisponibilidades e uso efetivo) sejam auditáveis e tempestivos, sob pena de que a disponibilidade “contratada” não se converta em disponibilidade “utilizável” na prática.

Sob a perspectiva institucional, a CP nº 03/2021 também explicita a forma como o

⁸ Chamada pública foi conduzida de forma indireta pela TBG tendo a supervisão da ANP, nos termos do artigo 38, II, da Resolução ANP nº 11/2016, para contratação da capacidade existente na Rede de Transporte.

regime de *entrada e saída* busca reduzir a dependência de contratos ponto a ponto, em tese ampliando a flexibilidade de movimentação do gás por zonas e pontos de entrega. Para o desenho concorrencial, isso é relevante porque permite que carregadores escolham combinações de entradas e saídas de acordo com seus portfólios, mitigando rigidezes típicas de estruturas verticalizadas. Todavia, para que essa flexibilidade se traduza em acesso efetivo, a modelagem contratual precisa dialogar com restrições operacionais reais (pressão, manutenção, indisponibilidades e limitação de processamento).

O Portal de Oferta de Capacidade (POC), mencionado no comunicado da ANP, constitui instrumento importante para a transparência mínima do mercado, na medida em que centraliza publicações sobre oferta, contratação e alocação. Entretanto, a transparência contratual não equivale, necessariamente, à transparência operacional. Para fins de fiscalização e de defesa da concorrência, informações sobre capacidade *contratada* precisam ser acompanhadas, sempre que possível e nos limites legais, por informações sobre capacidade *disponível* e capacidade *utilizada* em bases auditáveis. Esse ponto conecta-se diretamente à discussão sobre opacidade de dados (seção 2.4) e às diretrizes de telemetria/UIOLI (seção 4.2).

Do ponto de vista analítico, processos de chamada pública podem cumprir dupla função: (i) alocar capacidade de forma organizada e publicizada; e (ii) sinalizar onde existem gargalos regulatórios (p.ex., quando a procura concentra-se em determinados trechos/zona de saída) e onde existem gargalos informacionais (p.ex., quando a avaliação de risco depende de dados operacionais não disponíveis). Assim, a avaliação das chamadas públicas deve considerar não apenas o resultado formal, mas também o grau de contestação, a previsibilidade tarifária e a aderência entre o que é ofertado no papel e o que é utilizável na prática — elementos que, nesta versão, dependem de documentação específica a ser citada no bloco de referências.

3.2.2. Linha do tempo institucional (Gasbol/TBG): do edital ao ciclo 2022–2026

2021: lançamento/condução da Chamada Pública nº 03/2021, sob supervisão regulatória, com documentação associada (editais/notas técnicas); 14 jun. 2022: comunicado da ANP informando a divulgação do resultado e a publicação no Diário Oficial da União pela TBG.

2022–2026: período informado no comunicado como horizonte de contratação de capacidade firme.

POC: disponibilização de resultados (alocações e tarifas) em portal público, a ser citado conforme a versão consultada.

3.2.3. O paradoxo do Pré-Sal e a dependência do GNL: fatores estruturais

A discrepância organizada na Tabela 1 suscita um questionamento: por que a indústria brasileira, em um país que ampliou a produção de gás associado no pré-sal ao longo da última década, permaneceu sensível a choques externos de preço? Em diagnósticos frequentemente citados por atores institucionais e setoriais (ANP, IBP, CNI, entre outros), a explicação é atribuída a uma combinação de gargalos estruturais que pode limitar os efeitos práticos da abertura.

Um primeiro fator seria o gargalo físico de escoamento e processamento: limitações em rotas de escoamento e em UPGNs podem elevar a reinjeção e reduzir a oferta comercializável no curto prazo. Um segundo fator é o congestionamento contratual, associado a contratos legados e às condições de acesso à malha. Por fim, análises do setor apontam que componentes de custo na “última milha” e a carga tributária podem reduzir a competitividade do gás nacional para determinados perfis de consumo.

A discrepância observada na Tabela 1 pode ser interpretada à luz de um alinhamento de eventos críticos entre 2021 e 2023, que ampliou a exposição de agentes ao suprimento marginal por GNL. Em 2021, a crise hídrica aumentou o despacho termelétrico, elevando a demanda por gás e pressionando a logística de abastecimento. Na sequência, a implementação do mercado livre ocorreu em um ambiente no qual a oferta doméstica de menor custo nem sempre estava plenamente acessível a todos os agentes, por razões contratuais e operacionais discutidas anteriormente.

Quando consumidores começaram a migrar para o Mercado Livre, parte do setor já operava sob pressão de demanda e volatilidade internacional. A hipótese central deste artigo é que, em contexto de acesso limitado e dados operacionais incompletos, comercializadores e consumidores livres podem ter se visto mais expostos ao suprimento via GNL do que seria esperado em um mercado com escoamento e processamento plenamente disponíveis. Desse modo, com a intensificação do choque geopolítico em 2022, o repasse de volatilidade tende a ser mais intenso para agentes que dependem do mercado spot. A confirmação empírica dessa hipótese exige documentação específica sobre alocação, uso efetivo de capacidade e estruturas tarifárias, a ser indicada nas referências do tópico.

1. UPGN do Polo GasLub (antigo Comperj - Rota 3): A obra física que deveria processar o gás do Pré-Sal e jogá-lo no mercado sofreu atrasos severos ao longo de todo esse período. Isso travou a oferta de gás nacional, obrigando a importação de GNL.
2. Gasoduto Subida da Serra (Comgás/SP)⁹: exemplo de controvérsia de competência regulatória sobre a classificação do duto (transporte versus distribuição), com potencial impacto sobre expectativas de acesso e desenho tarifário.
3. Chamadas Públicas de Capacidade (TBG/Gasbol): processos que operacionalizam a contratação de capacidade e cuja eficácia depende de transparência tarifária e de dados operacionais auditáveis (capacidade ofertada versus utilizada).

3.2. “Tempestade perfeita” (2021–2023): crise hídrica, congestionamento contratual ao GNL

A elevação abrupta de preços entre 2021 e 2023 decorre do alinhamento de eventos críticos que expôs os consumidores ao GNL importado. A crise hídrica de 2021 aumentou o despacho termelétrico e elevou a demanda por gás; em seguida, a abertura do mercado ocorreu em ambiente no qual a oferta nacional de menor custo permanecia vinculada a contratos legados e barreiras de acesso à infraestrutura. Assim, comercializadores e consumidores livres ficaram mais dependentes do suprimento marginal via GNL. Com a eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia em 2022, o choque de preços do GNL foi transmitido com intensidade aos agentes expostos, evidenciando a insuficiência de mecanismos regulatórios de acesso e de amortecimento de risco.

A quebra mensal dos dados no primeiro semestre de 2022 (Tabela 1.1) deve ser interpretada como orientativa nesta versão: os percentuais e valores exibidos são placeholders. Ainda assim, o encadeamento qualitativo é robusto: em um contexto de choque geopolítico e maior competição por cargas de GNL, a volatilidade de preços pode ser transmitida de forma rápida aos agentes mais expostos ao mercado *spot*. Na ausência de mecanismos domésticos de amortecimento (acesso efetivo à infraestrutura, transparência e realocação de capacidade), consumidores e comercializadores tendem a enfrentar maior imprevisibilidade de custos no curto prazo.

Tabela 1.1: O Choque Imediato da Guerra no GNL (Jan-Jun 2022)

⁹ Para maior conhecimento sobre o Gasoduto Subida da Serra: PINTO Jr., H. Q.; COLOMER, M. (2020). Projeto Subida da Serra: Aspectos Concorrenciais, Regulatório e Tarifários. Grupo de Economia da Energia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Relatório. Nota Técnica SIMA/SSI/CPGM 031/2020. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. 15 de julho de 2020.

Mês (2022)	Preço Médio GNL (<i>Spot</i> - US\$/MMBtu)	Variação Mensal (%)	Contexto do Período
Janeiro	\$ 28,00	-	Tensões pré-guerra
Fevereiro	\$ 31,00	+ 10,7%	Invasão da Ucrânia (24/fev)
Março	\$ 42,00	+ 35,4%	Pânico no mercado europeu
Abril	\$ 35,00	- 16,6%	Acomodação inicial
Maio	\$ 29,00	- 17,1%	Reposicionamento de rotas
Junho	\$ 38,00	+ 31,0%	Cortes de fornecimento russo

Nota (tabela orientativa): os números e variações exibidos são placeholders.

3.3. Reflexos na infraestrutura: projetos e processos paralisados ou atrasados (2021–2023)

A dependência do GNL e a escalada de preços organizadas na Tabela 1 podem ser relacionadas, no plano analítico, a limitações na ampliação e na gestão da infraestrutura interna. A Nova Lei do Gás previu o modelo de autorização para acelerar obras e reforçou diretrizes de acesso negociado, mas a operacionalização do acesso e a estabilidade institucional variaram entre projetos e regiões, com casos de judicialização e atrasos.

A Tabela 2 reúne exemplos do período, com o objetivo de organizar como disputas de competência e questões de implementação regulatória podem se associar a atrasos, incerteza e custos de transação na expansão e no uso da infraestrutura.

No plano da infraestrutura do pré-sal, o Projeto Integrado Rota 3 — que inclui o gasoduto de escoamento e a Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) no Polo GasLub (Itaboraí/RJ) - foi reiteradamente apontado como empreendimento estratégico para aumentar a oferta doméstica. Em comunicado institucional de 23 de setembro de 2022, a Petrobras informou a rescisão contratual com a SPE responsável pelas obras da UPGN e declarou ter iniciado novas contratações para conclusão do escopo remanescente, estimulando o início das operações de processamento no Polo GasLub em 2024. No mesmo comunicado, a companhia qualificou o projeto como relevante por viabilizar o escoamento e processamento de gás natural do pré-sal e por incrementar a oferta ao mercado brasileiro.

Tabela 2: Projetos e Processos de Infraestrutura Paralisados ou Atrasados (2021-2023)

Projeto / Processo	Operador / Região	Status no Período (21-23)	Fator Regulatório / Gargalo Estrutural
UPGN do Polo GasLubPetrobras (RJ) (Rota 3)		Atraso Crônico	Falhas contratuais e atrasos operacionais que impediram o processamento e a injeção do gás do Pré-Sal na malha nacional.
Gasoduto Subida da Serra	Comgás (SP)	Conflito Competência Judicialização	Disputa regulatória entre /ANP e Arsesp sobre a classificação do duto (transporte vs. distribuição), gerando insegurança jurídica para o acesso de terceiros.
Chamadas Públicas de Capacidade	TBG / Diversos	Em implementação contestadas	Discussões regulatórias sobre parâmetros tarifários <i>ex ante</i> e sobre transparência de uso/ocupação da capacidade podem afetar a atratividade de entrada de novos carregadores e comercializadores. A confirmação desse nexos (tarifa-entrada) depende de documentação específica (editais, metodologias tarifárias, decisões e dados do POC) a ser citada.

A leitura conjunta destas evidências sugere que a abertura do mercado pode ter operado, em diversos casos, com assimetria entre o plano normativo e a disponibilidade operacional. Em termos analíticos, o ponto central é que o controle e a governança da infraestrutura (tarifas, dados e critérios de classificação) condicionam o grau em que a concorrência na comercialização consegue se traduzir em modicidade tarifária e previsibilidade para a indústria.

3.5. Desdobramentos institucionais posteriores (2024): controvérsia no Gasoduto Subida da Serra

Ainda que este artigo privilegie o recorte 2021–2023, registra-se um desdobramento institucional relevante, por evidenciar a persistência de incertezas na delimitação de competências regulatórias: em 2024, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Artesp) ajuizou a Ação Cível Originária (ACO) nº 3688 no Supremo Tribunal Federal (STF), discutindo se o gasoduto denominado “Subida da Serra” deve ser classificado como gasoduto de distribuição (competência estadual) ou de transporte (competência da União/ANP).

Em decisão noticiada pelo STF, o relator remeteu o caso ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol/STF) para tentativa de solução consensual. Para a hipótese central deste trabalho, o caso ilustra como lacunas e controvérsias classificatórias podem produzir insegurança jurídica e afetar expectativas de acesso e investimentos. É exatamente para mitigar o risco de captura de infraestruturas estruturantes pelas agências estaduais, como ilustrado neste caso, que a regulação deve estabelecer limites jurisdicionais rígidos.

4. Discussão e políticas públicas regulatórias

A superação das ineficiências discutidas nos capítulos anteriores exige uma mudança de paradigma na governança da infraestrutura de gás natural no Brasil. Um primeiro passo é explicitar a natureza jurídica dos ativos e dos serviços associados (concessão, autorização, permissão, bens reversíveis — premissa que será aprofundada no Capítulo 5 à luz da Lei nº 8.987/1995 — e deveres de universalidade/modicidade, conforme o arranjo aplicável), delimitando o espaço de negociação privada em ambientes de monopólio natural. Nesta seção, a expressão “padrões invisíveis” é utilizada apenas como *metáfora* para descrever efeitos de assimetria informacional e de poder estrutural, não como imputação factual a agentes específicos.

Essa premissa jurídica afasta a aplicação da “livre negociação” desregulada em um ambiente de monopólio natural. A partir do reconhecimento da reversibilidade, impõe-se a necessidade de uma regulação tarifária *ex-ante*. Cabe às agências reguladoras fixarem os preços e as tarifas de transporte de forma objetiva, transformando o gasoduto em um serviço logístico estrito. Dessa forma, qualquer comercializador encontrará no transporte um custo previsível e regulado, eliminando o uso da infraestrutura como barreira financeira à modicidade tarifária.

Contudo, o tabelamento tarifário torna-se inócuo se a barreira física permanecer intransponível. A regulação econômica deve obrigatoriamente ser complementada por diretrizes operacionais que impeçam o congestionamento contratual. Por outro lado, caso a telemetria comprove que o congestionamento não é apenas contratual, mas de saturação física real (100% de ocupação), a regulação exigirá não apenas a realocação, mas a expansão obrigatória da malha, dinâmica que será detalhada no subtópico 5.1. Para combater a prática de retenção especulativa de capacidade por agentes dominantes, faz-se necessária a implementação normativa do mecanismo Use It or Lose It (UIOLI), atrelado a um marco temporal rigoroso.

Como proposta regulatória (não necessariamente já vigente), sugere-se que, caso a capacidade de transporte contratada não seja utilizada de forma contínua por um período a ser definido pelo regulador (p.ex., 90 dias), o contratante perca, sob critérios e devido processo regulatório, a prerrogativa exclusiva sobre tal capacidade, viabilizando sua realocação. O parâmetro temporal e o rito de apuração devem ser justificados em ato normativo específico, com salvaguardas contra arbitrariedade e com previsibilidade para os contratos.

A eficácia e a fiscalização dessa diretriz dependem da redução da “invisibilidade técnica”. Como diretriz regulatória, propõe-se ampliar a transparência e a auditabilidade de dados físicos operacionais — como capacidade total, volumes transportados e perfis de utilização — observados os limites legais de sigilo e proteção de informações comerciais sensíveis. A delimitação entre o que é dado operacional de interesse público e o que é informação protegida deve ser estabelecida em ato normativo e/ou em orientações regulatórias com base legal explícita.

Constatada a ociosidade contínua por período definido (p.ex., 90 dias), a capacidade não utilizada deve ser revogada cautelarmente e direcionada a um mecanismo de alocação secundária. Propõe-se um modelo híbrido de “fila de preferência com leilão dinâmico”: a ANP convoca o primeiro agente da fila regulatória para exercer direito de preferência mediante oferta aderente ao preço regulatório (tarifa de referência) e ao custo médio apurado; caso a proposta apresente deságio, abre-se sucessivamente a oportunidade aos demais agentes da fila para cobrir o valor, preservando a eficiência alocativa e evitando ociosidade por rigidez de preço. Não havendo cobertura, a alocação consolida-se com o primeiro agente, pelo preço ofertado, com publicidade do resultado e trilha de auditoria.

Além de coibir o entesouramento físico (compra e não uso), a regulação deve prevenir a especulação econômica por intermediação oportunista. Para tanto, recomenda-se que a prioridade

de acesso à capacidade liberada observe critérios de essencialidade produtiva, formulados pelo CNPE (política pública e diretrizes macroeconômicas) e executados pela ANP (poder de polícia e operacionalização). A “fila qualificada” deve priorizar consumidores finais estratégicos (p.ex., fertilizantes e siderurgia) e admitir comercializadoras quando comprovarem lastro e destinação do gás ao abastecimento industrial, evitando alocações que apenas recomponham margens de revenda sem ganhos de modicidade tarifária.

É imperativa a instauração de revisão extraordinária em contratos vigentes (concessões estaduais e autorizações/permissões federais), com auditoria rigorosa da Base de Remuneração Regulatória (BRR). Constatada a quitação integral dos investimentos originais, a parcela de amortização deve ser expurgada imediatamente do cálculo tarifário. Se identificado excesso de cobrança, a compensação deve ocorrer por modicidade tarifária direta, mediante redução global das tarifas nos ciclos subsequentes publicados pelo regulador, afastando-se devoluções pecuniárias individualizadas e a criação de fundos setoriais.

Para novos contratos, recomenda-se que a tarifa de amortização contenha prazo de validade previamente definido; atingido o termo, a parcela é automaticamente extinta do câmputo tarifário. Caso o controlador pleiteie prorrogação, deverá protocolar pedido formal e fundamentado; caberá exclusivamente ao órgão regulador instaurar o procedimento revisional, auditar os dados e decidir. No escrutínio, o regulador poderá validar manutenção justificada, ou reconhecer extensão indevida e impor a reversão tarifária nos termos da modicidade.

5. Nacionalização das Diretrizes de Acesso, a Lei do Gás e a Reversibilidade dos Bens ao Estado

Para que a modicidade tarifária no Mercado Livre de gás natural se concretize de fato, a regulação da infraestrutura não pode se restringir a interpretações locais ou normas brandas. Exige-se a aplicação literal e incisiva dos dispositivos previstos no ordenamento jurídico federal. A consolidação de um mercado competitivo depende da predeterminação de limites rigorosos para a retenção de capacidade por agentes dominantes, garantindo que a malha de transporte opere como um vetor de redução de preços em todo o território nacional, e não como um gargalo arrecadatório.

Nesse sentido, o Novo Marco do Gás (Lei nº 14.134/2021) é cristalino ao instituir as bases do Mercado Livre e determinar a obrigatoriedade de compartilhamento e eficiência da malha. O artigo 14 da referida lei consagra essa premissa de forma inegociável: "O acesso de terceiros às infraestruturas de transporte (...) é garantido, de forma não discriminatória e negociada". Para

coibir o congestionamento contratual e certificar que a infraestrutura seja utilizada em prol da eficiência econômica, a legislação confere à ANP o poder de intervenção compulsória. Conforme estabelece o art. 16, § 1º, em caso de conflito ou bloqueio de acesso, "a ANP decidirá a questão, garantindo os princípios da livre concorrência, da não discriminação e do acesso não discriminatório".

A transcrição desses dispositivos certifica o entendimento central desta proposta regulatória: o acesso ao transporte e a otimização do seu uso são ferramentas legais desenhadas unicamente para destravar a concorrência. Quando a capacidade do gasoduto é ofertada de maneira ampla e nacional, novos supridores conseguem acessar os consumidores finais (a indústria), o que gera liquidez e pressiona estruturalmente os preços do gás para baixo no Mercado Livre.

Ademais, para assegurar essa queda nos preços, é imperativo ressaltar a legislação vigente a respeito da natureza jurídica desses ativos frente ao Estado. As malhas de transporte mais estruturantes do país, construídas historicamente sob o regime de concessão, estão atreladas à prestação de um serviço público essencial e submetem-se à regra da reversibilidade. Conforme disciplina a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) em seu art. 18, inciso X, os contratos devem prever obrigatoriamente a "reversão dos bens" ao poder concedente após o fim da outorga.

A reversibilidade atesta que os gasodutos são, em última instância, bens pertencentes ao Estado brasileiro. Seus custos de construção são amortizados ao longo do tempo exclusivamente pelas tarifas pagas pelos usuários. Uma vez que o ativo já atingiu sua maturidade contábil e foi pago, é ilegal e economicamente abusivo que os operadores continuem cobrando pelo custo de amortização da obra. Cabe à regulação federal atuar rigorosamente para expurgar essa parcela financeira das tarifas.

Portanto, é a soma indissociável de duas forças estatais — o saneamento contábil dos bens reversíveis ao Estado e a abertura compulsória da capacidade ociosa exigida pela Lei do Gás — que garantirá o ingresso de novos comercializadores. Somente essa execução regulatória de âmbito federal será capaz de concretizar a premissa do Mercado Livre, ofertando espaço na malha nacional e derrubando os preços da energia para o setor produtivo.

O sucesso do Mercado Livre não depende apenas da gestão contratual da capacidade, mas da superação de limites físicos intransponíveis na infraestrutura existente. Na hipótese em que os dados de telemetria comprovarem inequivocamente que a malha atingiu sua saturação operacional

(100% de ocupação física), acompanhada de demanda reprimida formalmente manifestada pela "Fila Qualificada", a regulação deve prever gatilhos compulsórios para a expansão da capacidade.

Por questões de segurança operacional, interoperabilidade de sistemas e celeridade de licenciamento, essa expansão em infraestruturas já existentes (brownfield) deve ser executada pelo próprio operador privado incumbente. Para não ferir a modicidade tarifária, essa obra deve operar sob o regime de "Tarifa Incremental" com separação contábil estrita (ring-fencing), assegurando que os custos de investimentos (CAPEX) da nova infraestrutura seja suportado exclusivamente pelos novos demandantes, sem onerar a tarifa da malha original já amortizada.

Contudo, à luz do Direito Administrativo e Constitucional, é imperativo estabelecer uma blindagem jurisdicional sobre essa nova infraestrutura. Deve ficar absolutamente claro que a malha viária resultante dessa expansão se destina, de forma exclusiva, ao **transporte para comercialização** no Mercado Livre, sendo terminantemente vedada qualquer interpretação legal que a classifique como rede de distribuição. A Constituição Federal brasileira é taxativa na divisão dessas competências: enquanto a distribuição local de gás canalizado pertence ao monopólio dos Estados (art. 25, § 2º), o transporte logístico estruturante do gás natural é competência material e inalienável da União (art. 177).

Portanto, toda a regulação, fiscalização, autorização, concessão ou permissão vinculada a esse gatilho de expansão opera sob estrita jurisdição federal, capitaneada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Ainda que o ente privado acionado para a ampliação seja também detentor de um contrato de concessão estadual para administrar redes locais, a nova malha de transporte expandida não se submete, sob nenhuma hipótese, à intervenção, tutela ou regulação das agências estaduais. Essa delimitação de competências é a garantia jurídica de que a infraestrutura ampliada servirá à liquidez e à redução de preços no mercado nacional, sem o risco de ser capturada ou encarecida pelas regras do monopólio de distribuição dos Estados.

6. Considerações finais

O estudo sustenta que a transição para o Mercado Livre de gás natural no Brasil produziu uma desregulação assimétrica: ampliou-se a liberdade de comercialização da molécula, mas preservaram-se barreiras estruturais severas no acesso à infraestrutura. Essa dicotomia gerou efeitos adversos sobre a previsibilidade e a competitividade industrial, sobretudo no triênio 2021–2023. Ficou demonstrado que, em um contexto de choques externos atrelados ao GNL e de severas

restrições internas de acesso logístico, os consumidores expostos sofreram repasses intensos de volatilidade, agravando o risco de desindustrialização em setores estratégicos.

Conclui-se que o aprimoramento do arranjo institucional do setor depende menos de inovações legislativas abstratas e muito mais de uma execução regulatória enérgica e de âmbito estritamente federal. A modicidade tarifária estrutural no Mercado Livre só será alcançada quando o Estado invocar de forma rigorosa a reversibilidade dos bens públicos para expurgar custos já amortizados das tarifas e garantir a universalização da oferta de capacidade. É a nacionalização dessas diretrizes de acesso que impedirá que a infraestrutura continue operando como um gargalo arrecadatário dominado por monopolistas.

Para concretizar essa eficiência e destravar os preços do mercado, recomendam-se três frentes de atuação estatal impositiva: (i) a exigência de transparência operacional ampla, com a publicização de dados físicos de telemetria para eliminar a “invisibilidade técnica” dos gasodutos; (ii) a aplicação compulsória do mecanismo Use It or Lose It (UIOLI), com a realocação de espaços ociosos estruturada por meio de uma “fila qualificada” pautada na essencialidade produtiva; (iii) a imposição de gatilhos compulsórios de expansão (brownfield) aos atuais operadores em caso de saturação física comprovada, sob estrita jurisdição federal de transporte e amparada por tarifa incremental; e (iv) a execução de revisões tarifárias extraordinárias focadas no saneamento contábil dos contratos legados e na aplicação de gatilhos automáticos para novas outorgas.

Por fim, a efetividade de toda essa engenharia regulatória demanda uma coordenação institucional precisa e soberana. O combate ao entesouramento físico da infraestrutura exige que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) assume a formulação de políticas públicas assertivas de essencialidade, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) exerça o seu poder de polícia na execução padronizada dessas regras, e que o Ministério de Minas e Energia (MME) atue como supervisor implacável dos resultados. Somente sob essa sinergia federal o Brasil conseguirá converter a premissa da Lei nº 14.134/2021 em realidade tangível, transformando a malha de transporte em um verdadeiro indutor de liquidez e consolidando o gás natural como motor do desenvolvimento econômico nacional.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. Nota Técnica nº 004/2018-SIM. **Desverticalização na indústria do gás natural**. ANP, 2018a.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. Nota Técnica 014/2018-SIM. **Promoção da concorrência na indústria de gás natural**. ANP, 2018b.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. Nota técnica conjunta ANP nº 02/2023. **Diagnóstico concorrencial da indústria do gás natural brasileira visando a proposta de programa de redução de concentração**. ANP, 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. Resolução ANP nº 982/2025. **Estabelece as especificações do gás natural, nacional ou importado, e as obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos agentes econômicos que comercializam ou transportam o produto em território nacional**. ANP, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. **Edital de Chamada Pública a Contratação de Capacidade de Transporte de Gás Natural nº 03/2021**.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. Resolução ANP nº 991, de 2 de janeiro de 2026. **Estabelece o regime tarifário aplicável aos sistemas de transporte de gás natural e aos serviços de transporte oferecidos no regime de contratação de capacidade por entrada e saída e dá outras providências**. ANP, 2026.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito do petróleo e do gás**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Termo de Compromisso de Cessação (TCC) nº 08700.004431/2019-16** (Petrobras/Mercado de Gás): CADE, 2019.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (Brasil). **Balanço Energético Nacional 2025: Ano base 2024**. Rio de Janeiro: EPE, 2025.

NETO, Floriano de Azevedo Marques; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio. **Dinâmica da regulação. Estudo de casos da jurisprudência brasileira: a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridade da concorrência e livre iniciativa**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PINTO Jr., H. Q.; COLOMER, M. (2020). **Projeto Subida da Serra: Aspectos Concorrenciais, Regulatório e Tarifários**. Grupo de Economia da Energia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Relatório.

SÃO PAULO. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Gasoduto Subida da Serra**. Nota Técnica SIMA/SSI/CPGM 031/2020. Governo do Estado de São Paulo. 15 de julho de 2020.

SILVA, Yuri Freitas Marcondes da et al. **Impactos do gasoduto Bolívia-Brasil: uma análise bibliométrica e qualitativa**. *Revista Brasileira de Energia*, v. 28, n. 1, p. 271-242, 2022. Disponível em: <https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/668/501>.