

CONCESSÃO DO SERVIÇO DE GÁS CANALIZADO: ASPECTOS JURÍDICOS, REGULATÓRIOS E ECONÔMICOS

Dann d'Avila Levita¹

Resumo

A concessão do serviço de gás natural no Brasil é regida pela Constituição Federal, pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e pela Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021), que regulamenta o transporte e a comercialização de gás natural. Com a aprovação da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021), o setor passou por mudanças significativas, visando promover a concorrência e atrair novos investimentos privados. A legislação busca garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o livre acesso às infraestruturas e a modicidade tarifária. O serviço de distribuição de gás é de competência dos Estados, e a fiscalização é realizada pelas agências reguladoras. Jurisprudências recentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm reafirmado a necessidade de eficiência e continuidade no serviço, além de garantir o respeito aos direitos dos consumidores e o equilíbrio entre os concessionários e o poder concedente. A evolução do marco regulatório do gás é um passo importante para o desenvolvimento sustentável e energético do país.

Palavras-chave: Concessão. Gás atural. Regulação. Livre Acesso.

ABSTRACT

The concession of natural gas services in Brazil is regulated by the Federal Constitution, the Concessions Law (Law No. 8,987/1995) and the Gas Law (Law No. 14,134/2021), which regulates the transportation and commercialization of natural gas. With the approval of the New Gas Law (Law No. 14,134/2021), the sector underwent significant changes, aiming to promote competition and attract new private investments. The legislation seeks to guarantee the economic-financial balance of contracts, free access to infrastructure and reasonable tariffs. The gas distribution service is the responsibility of the States, and supervision is carried out by regulatory agencies. Recent jurisprudence from the Superior Court of Justice (STJ) has reaffirmed the need for efficiency and continuity in service, in addition to ensuring respect for consumer rights and balance between concessionaires and the granting authority. The evolution of the gas regulatory framework is an important step towards the country's sustainable and energy development.

Keywords: Concession. Natural Gas. Regulation. Free Access.

1. INTRODUÇÃO

A concessão da prestação do serviço de gás natural no Brasil é uma atividade de grande relevância econômica e social, especialmente diante da crescente demanda por fontes de energia mais limpas e da necessidade de ampliar a infraestrutura energética no país. Regulamentada pela Constituição Federal de 1988 e pelas Leis nº 8.987/1995 e nº Lei nº 14.134/2021 (Nova Lei do Gás), essa concessão envolve uma complexa articulação entre o poder público e a iniciativa privada.

O setor de gás natural brasileiro apresenta forte crescimento nos últimos anos. Prova disto é que no ano de 2023, com 150 milhões de m³/dia, o país bateu recorde na produção de gás natural, 9% a mais do que em 2022, somado ao fato de ter diminuído as importações em 20%.

Este artigo analisa o regime jurídico e regulatório das concessões de gás natural, incluindo o papel das agências reguladoras, os desafios da expansão da infraestrutura, o impacto da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021) e as implicações econômicas. Também são abordadas as principais questões jurídicas envolvidas no regime de concessão, com a citação de doutrinas e jurisprudências atualizadas que tratam do tema.

1 2. O Regime Jurídico das Concessões de Gás Natural

No Brasil, a concessão de serviços públicos, incluindo o serviço de distribuição de gás natural, é regulamentada pela Constituição Federal e pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995). A Constituição estabelece que cabe aos Estados a competência para organizar e explorar os serviços locais de distribuição de gás canalizado (art. 25, § 2º), enquanto a União regula as atividades de exploração, transporte e comercialização de gás

¹ Advogado, Pós-Graduado em Direito e Processo Civil; Tributário e Gestão Pública e de Projetos

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. (DI PIETRO, 2019, p. 621)

Já a Lei nº 8.987/1995 define concessão como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, e por prazo determinado” (art. 2º, II). Essa delegação envolve responsabilidades tanto do poder concedente quanto do concessionário, visando assegurar a prestação contínua, eficiente e acessível dos serviços.

3. Marco Regulatório do Gás Natural: Lei nº 11.909/2009 e Lei nº 14.134/2021

O marco regulatório do gás natural foi consolidado pela Lei nº 11.909/2009, conhecida como Lei do Gás, que regulamentou o transporte, a comercialização e a distribuição do gás natural. A Lei do Gás estabeleceu diretrizes para a organização do mercado e define a necessidade de garantir o livre acesso aos gasodutos e a promoção da concorrência, sempre sob a supervisão da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Com a aprovação da Lei nº 14.134/2021 (Nova Lei do Gás), o setor passou por uma nova fase de transformações. A lei introduziu medidas para modernizar o mercado de gás natural e atrair mais investimentos privados, promovendo o aumento da competitividade e reduzindo a dependência de monopólios estatais. A Nova Lei do Gás amplia o livre acesso às infraestruturas de transporte, uma medida essencial para a criação de um ambiente mais competitivo e eficiente.

A lei trouxe avanços significativos para a abertura do mercado e a liberalização da indústria, ao definir de forma mais clara os papéis de cada segmento da cadeia produtiva, assegurando acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais. A maior precisão nas responsabilidades de cada setor e a divisão de competências entre a União e os estados, considerando a jurisdição compartilhada sobre a rede, são cruciais para o sucesso da reestruturação em andamento. A nova legislação reforça a competência da União na regulação da comercialização, aprofunda a distinção entre serviços de rede e comercialização e define com mais clareza a separação entre os serviços locais de gás canalizado e a rede de transporte, conferindo à ANP a atribuição expressa de classificar os gasodutos de transporte com base em critérios técnicos.

Segundo Maria Bernadete G. P. Sarmiento Gutierrez:

As tentativas de liberalizar o mercado de gás natural no Brasil resultaram na Nova Lei do Gás, em 2021, importante para permitir a expansão do setor, com o efeito esperado de ampliar a participação desta fonte na matriz energética brasileira induzida por uma queda de preços. Além da expansão do mercado de gás natural, outros importantes benefícios potenciais incluem uma maior flexibilidade física do sistema de gás, permitindo novos contratos, assim como também facilitar a integração de uma maior proporção de fontes renováveis intermitentes na matriz energética brasileira. Como resultado de longo prazo, um mercado de gás competitivo e transparente estaria capacitado para se adaptar a um sistema flexível para outras formas de energia primária, incluindo gases considerados de baixo carbono, com importantes ganhos de sustentabilidade, eficiência e segurança energética no Brasil, ao mesmo tempo se aproximando dos padrões regulatórios vigentes nos países da OCDE. (GUTIERREZ, 2022)

4. A Estrutura do Contrato de Concessão

2

A concessão de serviços públicos, como o de gás natural, segue um formato contratual específico, regulamentado pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e pela Lei nº 14.134/2021. Os contratos de concessão estabelecem as obrigações e direitos das partes, o prazo de vigência, as condições de prestação do serviço, bem como as regras para a fixação de tarifas e a fiscalização.

A **modicidade tarifária** é um dos princípios fundamentais da concessão de serviços públicos. O artigo 6º da Lei nº 8.987/1995 estabelece que “*toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no*

respectivo contrato”. A modicidade tarifária busca garantir que as tarifas cobradas pelos concessionários sejam acessíveis aos consumidores, sem comprometer a viabilidade econômica do serviço.

Além disso, os contratos devem prever mecanismos de **revisão tarifária periódica** e de **equilíbrio econômico-financeiro**, de forma a adequar as condições da concessão às variações do mercado e aos investimentos necessários.

Explicita Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Hoje, é pacificamente aceita a ideia de que o equilíbrio econômico-financeiro constitui-se em direito do concessionário e esta ideia está tão arraigada na doutrina e na jurisprudência, que tal direito seria reconhecido ainda que não previsto em lei ou no contrato. Isto porque a teoria do equilíbrio econômico baseia-se em princípios maiores, que independem de previsão no direito positivo:

- a. o princípio da equidade, que impede que uma das partes experimente locupletamento ilícito em detrimento da outra;
- b. o princípio da razoabilidade, que exige proporção entre o custo e o benefício;
- c. o princípio da continuidade do contrato administrativo, que determina a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro indispensável para assegurar a continuidade do contrato;
- d. o princípio da indisponibilidade do interesse público, pois, se o contrato é necessário para atender a alguma necessidade imperiosa da Administração, a esta incumbe assegurar sua continuidade, recompondo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (DI PIETRO, 2015, p. 101)

Em decisões recentes, os tribunais pátrios têm reforçado a necessidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, como se vê no trecho a seguir:

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo de concessão do serviço público tem previsão legal nos artigos 65, inciso II, alínea “d”, e §5º, da Lei nº 8.666/93, e no art. 9º, §2º, da Lei nº 8.987/95, com fundamento na teoria da imprevisão, na necessidade de manutenção das bases objetivas do contrato, nos termos da proposta aceita pela Administração Pública, e na cláusula “rebus sic stantibus”.

(TJSP; Apelação/Remessa Necessária 1001081-25.2020.8.26.0629; Relator: Carlos von Adamek; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 21/11/2022)

5. Regulação e Fiscalização: O Papel das Agências

A regulação e a fiscalização das atividades de transporte e comercialização de gás natural estão a cargo da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), enquanto a fiscalização da distribuição cabe às agências reguladoras estaduais. Essas agências têm o papel de zelar pelo cumprimento das normas de segurança, eficiência e modicidade tarifária, além de mediar eventuais conflitos entre concessionários e consumidores.

Um exemplo de jurisprudência relevante sobre o papel das agências reguladoras ocorreu na ADI 2095/RS, onde o STF reconheceu que: “*é da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente.*” (STF, ADI 2095/RS, Pleno, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, DJE 26/11/2019)

Floriano de Azevedo Marques Neto bem define a importância das agências reguladoras:

A atividade regulamentar da Administração Pública desempenha importante componente na disciplina jurídica das concessões. Como visto no escorço histórico, ao lado dos contratos, os regulamentos foram imprescindíveis ao desenvolvimento histórico do instituto, e diversos marcos regulatórios foram revestidos do formato regulamentar. Hoje, notadamente após a reforma do Estado, com a criação das agências reguladoras, os atos normativos editados pela administração integram sobremaneira o arcabouço regulatório das concessões e definem pontos sensíveis de sua dinâmica operacional. (MARQUES NETO, 2015, p. 145)

A Nova Lei do Gás (14.134/2021) tem como meta principal fomentar a concorrência no mercado de gás natural, incentivando a competitividade nos preços do energético. Um ponto central nesse processo é a necessidade de harmonizar as legislações e regulações estaduais, a fim de garantir um mercado mais acessível e competitivo. Nesse cenário, a interação entre as normativas estaduais, sob responsabilidade dos estados, e a nova legislação federal ainda apresenta um grande potencial para a unificação das regras.

Segundo o Acompanhamento do Processo de Abertura da Indústria do Gás Natural produzido pela FGV CERJ:

A regulamentação dos dispositivos da Nova Lei do Gás pela ANP é fundamental porque possibilita aproveitar o potencial de vários mecanismos e dispositivos dessa norma para desenvolver um mercado pujante e competitivo de gás natural. Os indicativos desse potencial residem especialmente no fato de que, apesar de ainda não terem sido regulamentados pela agência, dispositivos para abertura já produzem resultados práticos no avanço do processo de transição para um mercado mais competitivo. Isso porque os agentes não têm aguardado a regulamentação da Nova Lei para assumir riscos e firmar negócios. Como se comentou anteriormente, contratos 86 têm sido celebrados em todos os elos da indústria do gás natural, indicando a confiança dos agentes no novo marco legal.

Além de explorar a potencialidade dos mecanismos da Nova Lei do Gás em formar um mercado nacional competitivo, a regulamentação da ANP confere consistência e previsibilidade de regras. São elementos importantes de segurança jurídica e, por isso, constituem incentivos fundamentais para o crescimento sistemático e sustentável do mercado de gás natural no Brasil. (FGV, 2024, p. 85)

6. A Competência dos Estados e a Distribuição de Gás Natural

Apesar de atribuir à União o monopólio para a pesquisa e lavra de jazidas, a importação e o transporte de gás natural, a Carta Magna atribuiu a exploração dos serviços locais de gás canalizado é de competência aos Estados, nos termos do § 2º do artigo 25, a seguir transcrito:

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

(...)

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

Isso significa que cada Estado tem autonomia para definir suas políticas de concessão e regulação do serviço de distribuição de gás canalizado.

Os contratos de concessão variam de estado para estado, levando em consideração as particularidades regionais e a demanda de cada mercado local. Em Estados como São Paulo e Rio de Janeiro, onde há grande consumo industrial e residencial, as concessões de distribuição de gás canalizado são amplamente utilizadas e reguladas por suas respectivas agências reguladoras estaduais.

7. Abertura do Mercado e Livre Acesso

Um dos objetivos centrais da Lei nº 14.134/2021 é garantir o livre acesso às infraestruturas de transporte de gás natural, incluindo os gasodutos. Esse princípio é fundamental para a criação de um mercado mais competitivo e aberto, permitindo que diversos agentes possam utilizar a infraestrutura existente para transportar gás natural de maneira eficiente e com preços mais baixos.

O livre acesso é considerado um ponto essencial para a atração de novos investimentos no setor, uma vez que elimina a concentração de mercado e promove a entrada de novos players.

A nova Lei do Gás traz garantia de acesso de terceiros às infraestruturas essenciais da indústria do gás (gasodutos de escoamento da produção, instalações de tratamento ou processamento de gás natural e terminais de GNL), devendo o proprietário da instalação assegurar o acesso a terceiros, de forma negociada e observando a sua preferência no uso, conforme determina o artigo 28.

8. Conclusão

O regime de concessão do serviço de gás natural no Brasil é um dos pilares para a expansão da infraestrutura energética e para a criação de um mercado competitivo. A evolução da legislação, especialmente com a aprovação da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021), representa um avanço importante para a abertura do mercado e a atração de novos investimentos, contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável do país.

No entanto, o sucesso desse modelo de concessão depende de uma regulação eficaz, que promova a



concorrência, garanta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e assegure a prestação adequada e acessível do serviço aos consumidores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº. 14.134**, de 8 de abril de 2021 (Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14134.htm#art48. Acesso em: 23 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995** (Dispõe Sobre O Regime De Concessão E Permissão Da Prestação De Serviços Públicos). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 23 de outubro de 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 1ª. ed. - São Paulo: Atlas, 2015.

FGV CERI, Acompanhamento do Processo de Abertura da Indústria do Gás Natural - Relatório de Diagnóstico. Abil/2024. Disponível em [https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Reforma-do-G%-C3%A1s-Natural_Diagnostico_FGV-MBC.pdf](https://www.mbc.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Reforma-do-G%C3%A1s-Natural_Diagnostico_FGV-MBC.pdf)

GUTIERREZ, Maria Bernadete Gomes Pereira Sarmiento. O setor de gás natural no Brasil: uma comparação com os países da OCDE. Brasília: Ipea, 2022, disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11226/1/td_2777.pdf

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Concessões. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

STF, ADI 2095/RS, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJE 26/11/2019.

TJSP; Apelação/Remessa Necessária 1001081-25.2020.8.26.0629; Relator (a): Carlos von Adamek; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 21/11/2022