

Contribuições da Lei do Gás para a Solução de Conflitos Regulatórios entre a União e os Estados

RESUMO

Este trabalho avalia as contribuições da recém-aprovada Lei do Gás (Lei 11.909/2010) na solução ou amenização de conflitos, realizando um estudo de caso de contenciosos regulatórios e judiciais ocorridos nos estados de Sergipe, Bahia e São Paulo. Leva em consideração, além da legislação federal, o papel das legislações das Unidades da Federação na estabilização do arcabouço jurídico e regulatório do gás natural no país. Aponta para a necessidade de os agentes da indústria do gás natural, no Brasil, desenvolverem instrumentos de cooperação, especialmente no sentido de implementar e estruturar órgãos reguladores eficientes e eficazes, sobretudo no âmbito dos estados.

PALAVRAS-CHAVE

Gás Natural. Regulação.

Gustavo Mano

- Assessoria Jurídica, Petrobras Gás S.A. (Gaspetro);
- Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ);
- Pós-Graduação em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)/RJ;
- Mestre em Regulação da Indústria de Energia pela Universidade Salvador (Unifacs);
- Advogado da Petrobras desde 1985.

Gisele Ferreira Tiryaki

- Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia;
- Mestre em Economia – Northeastern University;
- Doutorada em Economia – George Mason University (2001);
- Consultora no Banco Mundial (Washington);
- Professora Assistente na Anadolu University (Turquia);
- Professora Titular na Universidade Salvador;
- Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia;
- Coordena o (G-RDS) Grupo de Pesquisa em Regulação e Desenvolvimento Sustentável.

1 – INTRODUÇÃO

A repercussão econômica de algumas características do gás natural foi, sem dúvida, a maior responsável pelo desenvolvimento da indústria deste energético. Nos primórdios da indústria do petróleo, o gás natural era considerado um estorvo, dadas as dificuldades que o seu aproveitamento econômico apresentava, especialmente os altos custos para implantação das instalações de transporte e distribuição. Diferentemente do petróleo, que pode ser armazenado para utilização posterior, o gás natural exige o consumo imediato, pois as tecnologias que permitem seu armazenamento, como as de compressão, liquefação e uso de cavidades do solo são extremamente dispendiosas.

O desenvolvimento da indústria do gás natural deveu-se à constatação, pelos produtores, de algumas propriedades positivas do gás natural como fonte energética. O elevado limite inferior de inflamabilidade e a densidade inferior à do ar tornam bastante seguro o uso do gás natural, o elevado rendimento térmico, a simplicidade do controle e regulação da combustão, a utilização quase que *in natura*, sem necessidade de transformações e a reduzida formação de impurezas implicando em gastos relativamente baixos de operação e manutenção de equipamentos são fatores que propiciaram a expansão do uso do gás natural na fase inicial da sua indústria.

No contexto cultural contemporâneo, outras razões passaram a justificar a expansão do uso do gás natural, em especial a sua relativa abundância e, principalmente, as suas vantagens de ordem ambiental. Desde que a ciência constatou a existência de um processo de aquecimento global decorrente, em grande parte, da queima de combustíveis fósseis, o gás natural passou a ganhar destaque, pois, dentre estes, é um dos que provocam menores emissões de carbono, ver, dentre outros, Santos (2002).

Dados da Agência Internacional de Energia (2008) indicam que, em 2006, o gás natural representou 20,5% do suprimento mundial de energia, consideradas as fontes primárias. Há países em que a participação do gás natural na matriz energética atinge percentuais muito expressivos, tais como a Argentina, com

impressionantes 53%, o Reino Unido, com 38% e a Itália, com 35,5%. (PINTO JÚNIOR et al., 2007).

Os dados reproduzidos acima fornecem uma ideia bastante clara da dimensão que o gás natural atingiu no cenário energético mundial e da sua importância no mercado da energia. Vale observar que os volumes de recursos utilizados nas transações comerciais envolvendo o gás natural, em âmbito global, são igualmente expressivos, movimentando mercados financeiros, de trabalho e de bens cuja magnitude é hoje notável e cujos sobressaltos seriam suficientes para causar sérios abalos à economia mundial.

Neste contexto, entender todos os aspectos que envolvem a indústria do gás natural, bem como sua importância como insumo energético é essencial para o estudo da legislação e da regulação respectivas. (LOSS, 2007). Vários sistemas legislativos e regulatórios vêm sendo adotados, para a indústria do gás natural, pelos diversos países. As características desses sistemas são ditadas, na base, pela vocação do país para atuar em um ou outro segmento da indústria. Assim, países produtores terão maior preocupação com o *upstream*; países consumidores concentrar-se-ão mais na regulação do *downstream*. Entretanto, estados como o brasileiro, onde se apresentam, com relativo equilíbrio, todos os segmentos da cadeia, deverão preocupar-se com a formação de um arcabouço jurídico que atenda, de forma adequada e coordenada, a todos os elos e atores dessa cadeia econômica.

Mais ou menos liberais, o fato é que todos os países adotam alguns tipos de constrangimentos jurídicos aos agentes da indústria do gás natural. (LOSS, 2007; GLOBAL COMPETITION REVIEW, 2005; ASSOCIAÇÃO NACIONAL..., 2009a). Normalmente, nos países de economia mais liberal, as normas atingem de forma mais contundente os monopolistas, reservando-se ampla liberdade aos usuários. Em mercados com graus menores de liberdade ou naqueles em que a indústria do gás natural ainda se encontra em estágio de incipiência,¹ as regras regulatórias atingem também

¹ De acordo com Gomes (2005 apud LOSS, 2007), a indústria do gás natural pode ser classificada, segundo os estágios de desenvolvimento das respectivas legislações e regulações, em (i) mercados nascentes, (ii) mercados em desenvolvimento, (iii) mercados desenvolvidos, ou (iv) mercados maduros. Os mercados nascentes são os que não dispõem

os usuários, de forma a fornecer algumas garantias aos produtores, comercializadores, transportadores e distribuidores pioneiros.

O legislador constitucional brasileiro de 1988 adotou um sistema muito peculiar de repartição de competências legislativas e regulatórias em matéria de gás natural, atribuindo a dois entes federativos distintos, União e estados, poderes para instituir os arcabouços normativos relacionados aos vários segmentos da indústria do gás natural.

A União Federal tem como competência, segundo o Art. 177 da Constituição Federal, o monopólio da pesquisa, lavra, importação, exportação e transporte dutoviário de gás natural; aos estados, conforme o Art. 25, parágrafo 2º, também da Carta Magna, compete explorar, com exclusividade, os serviços locais de gás canalizado. No âmbito federal, o monopólio foi regulamentado pela Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo). (BRASIL. LEI Nº 9.478, 2009). Essa Lei contém dispositivos que contemplam as atividades da indústria do gás natural incluídas no monopólio da União.

A repartição de competências criada pela Constituição Federal no tocante à indústria do gás natural vem gerando uma série de debates acerca do limite entre as competências da União e dos estados em matéria de gás natural. Os litígios mais importantes envolvendo os agentes da indústria do gás natural se baseiam na diversidade de opiniões acerca do alcance dos poderes legislativos e regulatórios conferidos à União e aos estados. Nesses contenciosos, tanto administrativos quanto judiciais, discutem-se os próprios fundamentos da delimitação entre as competências da União e dos estados e os elementos que poderiam instituir tais limites.

de órgão regulador, estão sob monopólio ou forte influência de empresas estatais e têm poucos consumidores. Nos mercados em desenvolvimento, a regulação existe, mas é incipiente, pode ou não haver órgão regulador, geralmente há empresas estatais interferindo amplamente, a infraestrutura está em implantação e o consumo está em ascensão. Quanto aos mercados desenvolvidos, trata-se daqueles em que há órgãos reguladores, livre acesso às infraestruturas, as quais já se encontram implantadas em níveis compatíveis com as necessidades do mercado; os usuários escolhem livremente os fornecedores e a competição é crescente. Mercados maduros, finalmente, são os que têm os requisitos dos mercados desenvolvidos e mais a segmentação (ou *unbundling*) contábil e jurídica, restrições às participações cruzadas e à verticalização.

Criticando a busca de solução para conflitos regulatórios entre os entes federativos pela via judicial, Costa (2009, p. 299) comenta:

Com o desenrolar desta ação se espera, incorretamente, que o Poder Judiciário seja o Legislador de questões que fazem parte do Pacto Federativo, e que estão no alcance de solução pelos órgãos do Poder Legislativo Federal, incluindo aí o Senado que representa os Estados Federados. Desta forma, opina-se no sentido de considerar o Poder Judiciário como o pior legislador ou regulador porque sabidamente não tem todos os elementos de decisão que os outros poderes possuem. Para essa solução, melhor seria um processo que poderia advir da convergência de interesses que permeia todos os entes da Federação nessa indústria do gás natural.

Para ilustrar as divergências que se vêm verificando entre os agentes da indústria do gás natural brasileira e que deságuam nas instâncias administrativas e judiciais, serão analisadas, neste artigo, as disputas que se encontram em pleno desenvolvimento, com processos administrativos e judiciais em curso e que, conforme se crê, refletem, traduzem e resumem, com eficiência, os inconvenientes de legislações e regulações lacunosas e descoordenadas, fundamentos e pano de fundo para a insegurança jurídica que afasta investimentos e impede a indústria do gás natural de se expandir a ritmo mais acelerado no Brasil.

Trata-se dos litígios entre agentes da indústria do gás natural concernentes à classificação e reclassificação de gasodutos de transporte, em sentido estrito, ou gasodutos de transferência, e à competência regulatória para definir se um determinado gasoduto é de transporte ou de distribuição. Os debates acerca desses temas reforçam a ideia de que o elemento central para a delimitação da fronteira entre as competências legal e regulatória da União e dos estados reside no estabelecimento de marcos físicos, que sejam técnica e objetivamente identificáveis, ou juridicamente insofismáveis.

A ausência dessas definições leva a que tais critérios acabem repousando na subjetividade de órgãos administrativos e judiciais sem qualquer aparelhamento técnico e conhecimento regulatório para erigir um sistema que conceda estabilidade aos agentes econômicos envolvidos na indústria do gás natural.

Busca-se também identificar quais as ações que poderão conduzir os agentes da indústria do gás natural a contribuir eficazmente para a eliminação ou, pelo menos, a redução ao mínimo possível, dos conflitos que envolvem interesses econômicos e estratégicos como a do objeto deste estudo.

O trabalho visa identificar em que medida a Lei do Gás veio contribuir na solução ou, pelo menos, na indicação de parâmetros legais e regulatórios que outorguem melhor qualidade técnica e jurídica aos fundamentos da legislação gasífera nacional e proporcionem maior segurança aos agentes da indústria brasileira do gás natural. Para tanto, realiza-se uma análise dos três conflitos legais e regulatórios mais marcantes no cenário da indústria do gás natural brasileira: a reclassificação do Gasoduto Atalaia- Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados (Fafen), a reclassificação do Gasoduto Aratu-Camaçari e a Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, proposta pelo Estado de São Paulo, em face da União Federal, pelo reconhecimento da competência estadual para dispor sobre o fornecimento de gás a plantas de liquefação.

2 – A LEI DO GÁS

A Lei do Gás (Lei nº 11.909/2010) resultou de um processo legislativo longo e permeado por amplos debates acerca das matérias contempladas em seu texto. Os parlamentares incumbidos de promover a sua tramitação nas casas legislativas federais ouviram e ponderaram as propostas dos mais significativos órgãos e entidades representativos do Estado e da indústria do gás natural, resultando em um texto que, se do ponto de vista técnico-legislativo não é imune a críticas, deriva do consenso possível entre os agentes do setor de gás natural brasileiro, circunstância que tende a dar estabilidade ao arcabouço jurídico-legal relacionado com as atividades dessa indústria no país. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

Com a Lei do Gás, o legislador tenta trazer para o quadro legal brasileiro uma normatização específica para a indústria do gás natural, destacando-se da Lei do Petróleo naquilo que é peculiar ao setor do gás natural e mantendo as regras desta para os aspectos comuns às atividades da indústria do petróleo em geral.

Na área de atuação dos estados, ou seja, na exploração dos serviços locais de gás canalizado, as legislações e regulações têm atendido, com maior ou menor eficiência, às necessidades das respectivas concessionárias, não se podendo olvidar, contudo, que, na maioria dos estados, tais empresas são sociedades de economia mista e os mercados estão em desenvolvimento como, de resto, está o mercado nacional de gás natural.

A entrada em vigor da Lei do Gás concede à indústria brasileira do gás natural uma série de parâmetros jurídicos antes inexistentes e busca esclarecer vários institutos que vinham sendo objeto de conflitos entre o arcabouço federal e o dos estados.

A Lei do Gás não pode, contudo, ser considerada uma panaceia para todas as dúvidas e perplexidades geradas pelo nosso modelo constitucional de duplo monopólio legal. É inegável, porém, que a nova Lei lança algumas luzes sobre a matéria e traz importantes alicerces sobre os quais se poderão estruturar legislações integradas e coordenadas entre os entes federativos que protagonizam a indústria do gás natural brasileira.

Todavia, quanto às legislações e regulações estaduais, não se pode dizer o mesmo. Salvo São Paulo e Rio de Janeiro, o primeiro com muito destaque e o segundo bem atrás; as demais legislações relacionadas ao gás natural nos estados é rudimentar, quando não simplesmente inexistente.

Esse quadro lacunoso tem como consequência sérias dificuldades para a atratividade do gás natural tanto como negócio, na busca por novos capitais e investidores, quanto como energético, dada a incerteza a que são submetidos os usuários atuais ou potenciais.

A aguda observação de Pinto (2009) merece destaque. O estudioso sublinha que a redução de riscos para os agentes é o objetivo da regulação em matéria de serviços locais de gás canalizado. E arremata repercutindo os três aspectos que considera serem as preocupações do regulador nesse setor: a proteção do consumidor contra abusos dos monopolistas, a proteção dos agentes contra o risco de expropriação do seu capital pelos agentes estatais e a proteção

do Estado contra grupos de pressão que visem comprometer as políticas do setor.

3 – OS CONFLITOS REGULATÓRIOS E JUDICIAIS

Para ilustrar as divergências que se vêm verificando entre os agentes da indústria do gás natural no Brasil e que deságuam nas instâncias administrativas e judiciais, serão analisadas, a seguir, algumas disputas que se encontram com processos administrativos e judiciais em curso e que refletem, traduzem e resumem os inconvenientes de legislações e regulações lacunosas e descoordenadas, catalisadoras da insegurança jurídica que afasta investimentos e impede a indústria do gás natural de se expandir a ritmo mais acelerado no país.

Os casos em estudo adiante foram selecionados porque são os processos administrativos e judiciais que, identificados em pesquisa documental e bibliográfica, refletem e ilustram o objeto deste trabalho.

Trata-se de litígios entre agentes da indústria do gás natural cujos fundamentos residem na ausência de uma adequada estrutura legal e regulatória para o setor gasífero, levando a discussões acerca de definições impossíveis de serem construídas sem a interferência dos legisladores e dos reguladores, posto que dependentes de elaboração fundamentada em critérios técnicos e jurídicos objetivos.

3.1 – Reclassificação do Gasoduto Atalaia-Fafen

Conforme se infere do relatado pela Agência Nacional... (2009a), em 1º de junho de 2004, a Sergipe Gás S.A. (Sergás), concessionária dos serviços locais de gás canalizado do Estado de Sergipe, encaminhou o Ofício àquele órgão regulador solicitando esclarecimentos quanto à classificação do Gasoduto Atalaia-Fafen, de propriedade da empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), como duto de transferência. Alegava a Sergás que o gasoduto ao qual se referia não seria de interesse exclusivo e restrito da Petrobras, pois a própria concessionária estadual fornecia gás canalizado para alguns de seus clientes a partir de dois *city gates* instalados naquele.

Os argumentos da distribuidora sergipana se alicerçavam nos dispositivos do Artigo 6º, Incisos VII e VIII, da Lei nº 9.478/97, os quais definem como transporte a “movimentação de petróleo e seus derivados ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse geral” e a transferência como sendo a “movimentação de petróleo, derivados ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse específico e exclusivo do proprietário ou explorador das facilidades”. (BRASIL. LEI Nº 9.478, 2009).

A agência reguladora concedeu à Petrobras o direito de aduzir suas razões, como interessada direta no requerimento apresentado pela empresa sergipana. Inicialmente, a Petrobras argumentou que não existia interesse, manifestado ou comprovado, da Sergás, nem de qualquer terceiro, na utilização do gasoduto Atalaia-Fafen. Invocou o Artigo 59 da Lei nº 9.478/97, segundo o qual “os dutos de transferência serão reclassificados pela ANP como dutos de transporte, caso haja comprovado interesse de terceiros em sua utilização, observadas as disposições aplicáveis deste Capítulo”. (BRASIL. LEI Nº 9.478, 2009).

Ainda de acordo com a defesa da Petrobras, como não-comprovação de interesse de terceiros na utilização do duto, conforme quer a Lei, não era permitido à Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) iniciar procedimento para reclassificar o gasoduto de transferência Atalaia-Fafen para gasoduto de transporte. Também, segundo a empresa, o gasoduto Atalaia-Fafen atendia exclusivamente aos interesses internos da Petrobras para suprimento de gás natural a uma unidade industrial de sua propriedade, a Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados (Fafen), e para atendimento às obrigações comerciais da companhia derivadas do contrato de fornecimento de gás natural celebrado entre ela e a Sergás.

Não se tinha notícia, ainda segundo a Petrobras, de qualquer terceiro que reivindicasse a necessidade física de utilizar o gasoduto Atalaia-Fafen para movimentação de seu próprio gás natural. Afirmou a empresa, ainda em sua defesa, que só havia um produtor de gás natural carregando o produto na entrada do gasoduto, ela própria, e que tal gasoduto não se interligava a nenhum outro sistema dutoviário que pudesse transportar gás de terceiros.

A Petrobras enfrentou também o argumento da Sergás de que a utilização do Gasoduto Atalaia-Fafen se configuraria como circulação, consumo ou retirada do gás do comércio, indicando ser impossível retirar do comércio o que ainda não entrou em circulação. Só a partir dos pontos de entrega, segundo a Petrobras, ocorre a comercialização do gás, com a “distribuição” aos “destinatários finais”. A movimentação de gás ao longo do duto objeto do processo implicava no transporte, por empresa autorizatória da União, de bem de sua titularidade, por seus próprios meios, sem que, em nenhum momento, ocorresse qualquer relação comercial com terceiros. Assim sendo, sustentou a Petrobras, aquela movimentação de gás não constituía serviço, nem fornecimento, mas apenas movimentação para utilização de insumo numa etapa de produção de uma cadeia industrial interna à própria empresa.

A Petrobras destacou também inexistir qualquer dispositivo legal ou regulatório indicando que o marco operacional e jurídico para a atuação dos estados, ou de suas concessionárias de serviços locais de gás canalizado, sejam os *city gates*. Conforme as argumentações apresentadas pela estatal federal, a situação seria diferente se o gás movimentado no gasoduto em apreço fosse de propriedade da Sergás, ou se as unidades Atalaia e Fafen não fossem, ambas, ativos da própria Petrobras.

A esses fundamentos, a concessionária sergipana retrucou afirmando que a Petrobras exerce todas as atividades integrantes da cadeia econômica do gás natural, invadindo a competência constitucionalmente conferida aos estados quanto aos serviços locais de gás canalizado, pois movimenta o produto por meio de canalização em direção a usuário final. Alegou também a distribuidora de Sergipe que a Petrobras estaria atuando como transportadora e carregadora ao mesmo tempo, utilizando o Gasoduto Atalaia-Fafen para atender tanto a contratos de compra e venda de gás como para interligar-se às instalações da própria Sergás.

A Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural da ANP (SCM/ANP) elaborou a Nota Técnica nº 007/2004-SCM. (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO..., 2004). O documento em destaque foi favorável à reclassificação do Gasoduto Atalaia-Fafen

como duto de transporte. A decisão da ANP se alicerça em uma série de argumentos que serão resumidos a seguir.

Inicialmente, o regulador federal aduz que, para proceder à reclassificação do gasoduto em tela para duto de transporte, é preciso ter em conta que as classificações em vigor foram realizadas em 1998, ano em que a agência iniciava suas atividades. Na ocasião, havia urgência para autorizar a operação das instalações de transporte dutoviário de gás natural que estavam em funcionamento anteriormente à vigência da Lei do Petróleo e, portanto, os atos de classificação editados pelo ente regulador se basearam em informações apresentadas pela própria Petrobras e se limitaram a avaliar as condições técnicas de operação das mencionadas instalações. Desse modo, algumas das classificações vigentes são passíveis de reclassificação para se adequarem às definições legais. A classificação do Gasoduto Atalaia-Fafen, feita em dezembro de 2002 com os dados fornecidos pela Petrobras, ilustraria um desses casos e necessitava adequar-se às definições constantes do Artigo 6º da Lei do Petróleo, já transcrito acima. (BRASIL. LEI Nº 9.478, 2009).

Aduzia ainda a Nota Técnica nº 007/2004-SCM que não há diferença física ou técnica entre as atividades de transporte e de transferência, pois ambas são definidas como “movimentação de petróleo, seus derivados ou gás natural”. (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO..., 2004). A efetiva diferença, segundo o regulador, reside em uma avaliação qualitativa do modo pelo qual são usadas as instalações respectivas em determinado momento do tempo. Assim, a avaliação técnica da matéria submetida ao crivo da entidade reguladora deveria submeter-se ao significado da expressão “meio ou percurso considerado de interesse específico e exclusivo do proprietário ou explorador das facilidades”, constante do Artigo 6º, Inciso VIII, da Lei nº 9.478/97. (BRASIL. LEI Nº 9.478, 2009). A classificação do Gasoduto Atalaia-Fafen como instalação de transferência sustentava-se, de acordo com a fundamentação da ANP, no argumento de que o interesse nelas está associado à intenção de movimentar pelo duto o gás de propriedade exclusiva do interessado.

Sustentou o regulador que a rede dutoviária para movimentação de gás natural seria infraestrutura básica do país e que, neste sentido, toda a malha de gasodutos é de “interesse geral”, isto é, de interesse das concessionárias estaduais dos serviços locais de gás canalizado e dos usuários finais do produto. Assim, toda aquela rede de instalações de movimentação de gás natural, segundo a ANP, deveria ter uma única classificação, a de transporte, como ocorre em diversos países do mundo.

A definição de “transferência”, consagrada pela Lei do Petróleo seria, no dizer da agência reguladora federal, uma exceção à classificação generalizada das instalações como sendo de transporte, em sentido estrito, apenas para atender situações excepcionais em que a utilização de determinados dutos interesse exclusivamente aos seus proprietários e usuários, em especial sob condições de mercado que revelam a presença de um agente amplamente dominante como, no âmbito do Brasil, ocorre com a Petrobras.

Entendeu a ANP que o interesse no Gasoduto Atalaia-Fafen não se limitava à utilização direta do serviço de transporte pela Petrobras, pois aquele serve também à Sergás, a qual faz uso de dois pontos de entrega (*city gates*) os quais constituiriam, ainda de acordo com o regulador federal, as únicas fontes para o recebimento do gás natural necessário para o atendimento aos seus compromissos comerciais em face dos seus clientes, o que justificaria o interesse da distribuidora na utilização do gasoduto.

Voltando aos fundamentos da ANP para sustentar a reclassificação do Gasoduto Atalaia-Fafen como duto de transferência, aduzia a agência, na Nota Técnica aqui examinada, que, adotada a lógica da posição favorável à manutenção do gasoduto em tela como instalação de transferência, não haveria nenhum gasoduto classificado como instalação de transporte no Brasil, pois apenas a Petrobras movimenta o produto no País até os pontos de entrega às distribuidoras.

Na opinião da ANP, a Fafen, unidade produtora de fertilizantes, independente de ser de propriedade da Petrobras, é uma usuária final de gás natural, localizada na área de concessão da Sergás, fato que seria

suficiente para alicerçar a reclassificação do Gasoduto Atalaia-Fafen como duto de transporte.

Em janeiro de 2005, a ANP decidiu reclassificar o Gasoduto Atalaia-Fafen para gasoduto de transporte. A Petrobras interpôs recursos administrativos contra tal decisão, os quais foram indeferidos e, finalmente, ajuizou ação judicial perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro, obtendo medida liminar para sustar os efeitos do ato da ANP que determinou a reclassificação do Gasoduto Atalaia-Fafen e ordenando que a agência se abstivesse de aplicar sanção à Petrobras em decorrência desse fato até o julgamento do mérito da demanda. O processo segue pendente de julgamento na data da conclusão deste trabalho.

O conflito que o contencioso regulatório acima narrado revela tem um fundamento econômico bastante claro: a Sergás busca comprovar, mediante a reclassificação do gasoduto, a existência não de uma simples transferência do gás entre estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica, mas a circulação da mercadoria, gerando efeitos tributários. Neste caso, trata-se, também, de uma estratégia do Estado, controlador da Sergás, no sentido de obter aumento de arrecadação tributária.

Relativamente à concessionária dos serviços locais de gás canalizado, a reclassificação do gasoduto permitiria que, em momento posterior, ela viesse a procurar uma nova classificação do duto para gasoduto de distribuição, sob o argumento de que, como consta das razões da decisão da ANP, aquele leva gás a um “usuário final”. Essa condição poderia sustentar até mesmo uma desapropriação do duto pelo Estado, destinando-o às operações da concessionária Sergás, a qual deveria ser remunerada, por via de tarifa, pela movimentação do gás entre o terminal de Atalaia e a Fafen.

3.2 – Reclassificação do Gasoduto Aratu-Camaçari

Outro contencioso de destaque no âmbito da regulação do setor de gás natural, ainda em matéria de classificação de gasodutos, deu-se na Bahia. Em 2005, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba) oficiou à ANP, questionando acerca da

correta classificação do Gasoduto Aratu-Camaçari, originalmente definido como duto de transporte e, posteriormente, reclassificado como instalação de transferência, a pedido da Petrobras, a qual argumentara que o duto em apreço tinha “a finalidade exclusiva de transferência interna”.

Segundo alegava a Agerba, o Gasoduto Aratu-Camaçari liga uma unidade industrial de produção de fertilizantes de propriedade da Petrobras, a Fafen/Camaçari, à Companhia de Gás da Bahia (BahiaGás), fornecendo gás, portanto, no seu entender, a usuários do produto.

A Agerba destacava também que a Lei do Petróleo estipulava dois requisitos alternativos para que se classificasse um duto como de transferência: que a instalação de transporte fosse considerada de interesse específico e exclusivo do proprietário ou explorador; ou que o percurso fosse considerado de interesse específico e exclusivo do proprietário ou explorador. Assim, a seu ver, um duto deveria ser considerado de transporte, ainda que pertencesse a um só proprietário, desde que houvesse interesse de terceiros na instalação em si mesma ou no percurso em que ela se encontrava.

Ainda segundo a Agerba, a propriedade do gás não é elemento sequer acessório para a classificação do duto de transferência. Um carregador, segundo ela, pode usar onerosamente um duto de transporte e, neste caso, o gás não pertence ao proprietário do duto. Aduzia também que o interesse de terceiro poderia ser tanto o de retirar o gás como de colocá-lo no gasoduto. Se a concessionária estadual dos serviços locais de gás canalizado viabilizar o cliente, arguia a Agerba, ela e o cliente teriam o direito de acessar o duto, mediante *city gates*, para dele retirar o gás necessário às suas atividades empresariais. Assim sendo, na opinião do regulador baiano, estaria evidente tanto o interesse da concessionária estadual quanto o de seus potenciais consumidores localizados no percurso do gasoduto.

A ANP instou os demais interessados, BahiaGás e Petrobras, a se manifestarem sobre o requerimento da Agerba. A BahiaGás interveio no processo argumentando que, para cumprir as obrigações decorrentes do contrato de concessão firmado com

o Estado da Bahia, adquiriu da Petrobras gasodutos e outras instalações correlatas para movimentação de gás natural, essenciais à continuidade do atendimento dos usuários, que, até então, eram supridos pela estatal federal. Dentre as instalações adquiridas, encontrava-se a Estação de Distribuição de Camaçari, por meio da qual distribuía gás para fins industriais no Polo Petroquímico de Camaçari, incluindo-se aí o suprimento da Fafen. Essa Estação era o ponto final do Gasoduto Aratu-Camaçari, de acordo com a BahiaGás, e a distribuição do energético à Fafen realizava-se a partir dessa mesma Estação.

A concessionária baiana de serviços locais de gás canalizado mencionou também que, quando passou a prestar os serviços locais de gás canalizado no Estado da Bahia, a Petrobras não incluiu, dentre os bens a ela transferidos, as instalações de fornecimento à Fafen, alegando que o gás escoado por elas destinava-se ao consumo interno da própria estatal.

Entendia, contudo, a BahiaGás, que o fornecimento do gás à Fafen sem a participação da concessionária estadual era assunto que não estaria ainda devidamente equacionado sob os aspectos legal e regulatório. Destacou igualmente, que, até 2002, o suprimento da Fafen, embora realizado diretamente pela Petrobras, dava-se por meio de uma estação de distribuição de propriedade da BahiaGás. Naquele ano, entretanto, a Petrobras seccionara o Gasoduto Aratu-Camaçari a montante da referida estação, interligando-o ao gasoduto que se dirigia exclusivamente à Fafen/Camaçari, a fim de separar as instalações que serviam à Fafen daquelas pertencentes à BahiaGás.

A BahiaGás esclareceu adicionalmente que não usa o gás escoado pelo Gasoduto Aratu-Camaçari para atender sua clientela, mas destaca que, no percurso do duto, existem potenciais clientes que poderiam ser atendidos com o gás natural nele carregado, se houvesse *city gates* ao longo da mencionada instalação dutoviária.

A Petrobras manifestou-se arguindo que todo o gás natural movimentado por intermédio do Gasoduto Aratu-Camaçari é de sua propriedade e que o percurso do duto é de seu interesse específico e exclusivo, pois une dois estabelecimentos de sua

propriedade, quais sejam, a Estação de Aratu e a Fafen/Camaçari. Assim, no entendimento da estatal federal, a situação descrita e de fato existente estava perfeitamente adequada à definição de “transferência” constante do artigo 6º, inciso VIII, da Lei do Petróleo. (BRASIL. LEI Nº 9.478, 2009).

Destacou também a Petrobras que, dadas suas características, o gás natural transferido pelo gasoduto Aratu-Camaçari é utilizado exclusivamente no processo produtivo da Fafen/Camaçari. Trata-se de gás *in natura*, segundo a petroleira, não sendo condizente com as especificações da ANP exigidas para o gás a ser comercializado no território nacional, conforme as normas daquele regulador federal.

Ainda em 2005, uma equipe técnica da ANP realizou uma vistoria das instalações que compõem o Gasoduto Aratu-Camaçari. Constataram que o duto, efetivamente, como indicado pela Petrobras, recebe gás natural de três poços produtores da região de Aratu e de outros dois poços de baixa produção em um ponto intermediário do seu traçado. Verificaram também que o gasoduto examinado atende exclusivamente a Fafen/Camaçari e que, inexistindo uma unidade de processamento de gás no local, o produto nele movimentado é, de fato, um gás não-especificado e, portanto, impróprio para comercialização.

Desses elementos, os técnicos da ANP concluíram que, na linha da argumentação apresentada pela Petrobras, não seria razoável supor o interesse de qualquer terceiro em adquirir aquele tipo de gás natural, sendo pouco provável a hipótese de qualquer usuário dos serviços da Bahiagás ser suprido ao longo do percurso do Gasoduto Aratu-Camaçari.

Com base nos critérios técnicos utilizados no caso do Gasoduto Atalaia-Fafen, os técnicos da ANP não constataram, na vistoria narrada acima, motivos para que o Gasoduto Aratu-Camaçari fosse reclassificado como instalação de transporte. Em 2005, a Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (SCM/ANP) apresentou a Nota Técnica nº 007/2005-SCM, consolidando seu posicionamento desfavorável à reclassificação da referida instalação e preconizando

a sua manutenção como duto de transferência.² (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO..., 2004).

A fundamentação utilizada pela ANP, no caso do Gasoduto Aratu/Camaçari, para afinal mantê-lo classificado como duto de transferência, quando confrontada com os argumentos que alicerçaram a decisão diametralmente oposta no processo de reclassificação do Gasoduto Atalaia/Fafen, dá a dimensão das dificuldades que inadequadas, incompletas ou imprecisas definições legais e regulatórias dos institutos respectivos podem acarretar e dos conflitos que tais imprecisões geram, levando a uma indesejável insegurança jurídica, motivadora de desconfiança dos agentes e de retração de investimentos no setor.

A SCM/ANP considerou que a Fafen de Camaçari, embora exercendo atividade alheia à cadeia de valor gasífera e, portanto, estranha à regulação da ANP, é uma usuária final de gás natural, situada na área de concessão da concessionária baiana dos serviços locais de gás canalizado. Não obstante, diferentemente do Gasoduto Atalaia-Fafen, não há *city gates* utilizados pela Bahiagás, ao longo do Gasoduto Aratu-Camaçari, destinados ao suprimento de seus clientes, conforme atestam a própria distribuidora e a vistoria técnica realizada pela SCM/ANP .

Outra razão apontada pela ANP para se eximir da reclassificação do Gasoduto Aratu-Camaçari é que nele se movimenta gás natural não-processado e, portanto, fora da especificação regulada pela própria agência como condição para a comercialização do produto, o que, praticamente, inviabiliza o atendimento a potenciais clientes da Bahiagás por intermédio do referido duto.

Uma vez mais se constata que a real motivação para o pleito de reclassificação do gasoduto funda-se em razões de ordem econômica. Neste caso do Gasoduto Aratu-Camaçari, a evidência parece ainda mais clara diante do envolvimento direto da agência reguladora

² O Superintendente da SCM/ANP expediu, em 29 de julho de 2005, o Despacho nº 855, publicando a decisão de manter o Gasoduto Aratu-Camaçari como duto de transferência. Esse Despacho foi publicado no Diário Oficial da União em 1º de agosto de 2005. (BRASIL. DESPACHO Nº 855, 2005).

estadual, demonstrando que o Estado tinha interesse na matéria, provavelmente, como se cogitou no caso do Gasoduto Atalaia-Fafen, de natureza tributária. Não se vislumbra nem mesmo interesse jurídico da Agerba na reclassificação do Gasoduto Aratu-Camaçari, posto que, se deferida a reclassificação, o duto permaneceria sob a competência regulatória da União.

3.3 – Conflito Federativo sobre o Fornecimento de Gás Natural para Compressão e Liquefação

O primeiro ato regulatório emanado de um regulador estadual do país a respeito de gás natural foi editado pela Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE), em 13 de dezembro de 2005, e deu motivo a uma disputa judicial de grandes proporções acerca do tema deste capítulo.

A Constituição do Estado de São Paulo reconhece que a competência estadual restringe-se à distribuição de gás canalizado. Seu art. 122, parágrafo único, dispõe que

cabe ao Estado explorar diretamente, ou mediante concessão, na forma da lei, os serviços de gás canalizado em seu território, incluído o fornecimento direto a partir de gasodutos de transporte, de maneira a atender às necessidades dos setores industrial, domiciliar, comercial, automotivo e outros. (SÃO PAULO. CONSTITUIÇÃO, 2010).

A orientação constitucional paulista está refletida na respectiva legislação. Conforme o art. 2º, inciso XV, do Decreto Estadual nº 43.889/1999, que regulamenta a matéria, o “sistema de distribuição” é “o conjunto de tubulações, instalações e demais componentes, que interligam os pontos de recepção e entrega, indispensáveis à prestação do serviço de distribuição de gás canalizado”. Ainda segundo o art. 22 do referido Decreto, “a concessionária terá exclusividade, ao longo do período e dentro de sua área de concessão, do sistema de distribuição, bem como da operação deste, além da recepção e da entrega de gás canalizado.” (SÃO PAULO. DECRETO Nº 43.889, 2010).

Entendendo-se autorizada pelos dispositivos acima apontados, a CSPE editou a Portaria CSPE nº 397/2005, que “dispõe sobre expansão de redes de ... destinadas às Unidades Usuárias com finalidades

de transformação do gás natural em Gás Natural Comprimido (GNC) ou Gás Natural Liquefeito (GNL)”. O art. 3º do instrumento analisado é o seu dispositivo central, onde afirma-se:

As Unidades Usuárias dos serviços de distribuição de gás canalizado para a finalidade de transformação de gás natural em GNL ou GNC deverão adquirir ou retirar o gás natural da Concessionária local, nas condições estabelecidas nos regulamentos da CSPE. (SÃO PAULO. PORTARIA CSPE Nº 397, 2005).

A interpretação que a CSPE dá ao seu próprio ato normativo, corroborada pelo Estado de São Paulo, como se verá adiante, é que as usinas de compressão ou liquefação de gás natural só podem adquirir o produto das concessionárias dos serviços locais de gás canalizado.

A Petrobras e a White Martins Gases Industriais Ltda. (WM) formaram, em 2004, o Consórcio Gemini, do qual participa também a sociedade GNL Gemini Comercialização e Logística de Gás Ltda. (Gemini), visando adquirir, liquefazer, transportar e distribuir GNL. Esta última é uma *joint venture* entre a Petrobras Gás S.A. (Gaspetro) e a WM. Pela estrutura do consórcio, a Petrobras contribui com o gás natural, a WM com a atividade de liquefação e a Gemini com o transporte rodoviário do GNL em carretas criogênicas e sua comercialização com os clientes.

Com base nas Portarias 118 e 170 (BRASIL. PORTARIA Nº 118, 2000; BRASIL. PORTARIA Nº 170, 1998), a ANP concedeu as autorizações para a construção da planta de liquefação à WM e para a comercialização do GNL à Gemini. Para cumprir com as suas obrigações consorciais, a Petrobras solicitou à Transportadora Brasileira do Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), com a qual mantém um contrato de transporte dutoviário de gás natural, que instalasse um ponto de entrega na usina de liquefação de gás natural de propriedade da WM, no Município de Paulínea, Estado de São Paulo. A TBG requereu à ANP autorização para construir o ramal do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol) ligando o gasoduto-tronco à usina da WM. A autorização foi concedida e o ramal foi construído.

Em 2005, a CSPE editou a Portaria nº 397 e, com base nela, a Companhia de Gás de São Paulo

(Comgás) passou a exigir das integrantes do Consórcio Gemini que adquirissem o gás natural para liquefação diretamente dela, como manda a norma regulatória paulista. (SÃO PAULO. PORTARIA CSPE Nº 397, 2005).

Resistindo à pretensão da Comgás, as consorciadas do Consórcio Gemini e a TBG ajuizaram uma ação na 11ª Vara Federal de São Paulo, que depois passou a ser integrada também pela União Federal e pela ANP, no polo ativo, contra a CSPE e o Estado de São Paulo. A ação pedia que o Estado e a CSPE se abstivessem de qualquer ato que pudesse obstar o funcionamento das atividades do Consórcio Gemini.

Os autores da ação argumentam que:

- a) a Portaria CSPE 397 inviabiliza as atividades do Consórcio Gemini porque impõem um ônus financeiro (a tarifa de distribuição) não previsto quando do estudo da viabilidade econômica da operação consorcial; e
- b) a pretensão da CSPE de regular o fornecimento de gás natural à planta de liquefação invade a competência da ANP, pois tal fornecimento é parte do segmento de transporte e não dos serviços locais de gás canalizado porque a usina de liquefação não é usuária final do gás natural, apenas alterando seu estado físico para ser transportado por via rodoviária.

Aduzem, ainda, que o art. 122 da Constituição do Estado de São Paulo é inconstitucional na parte em que inclui na competência do Estado a exclusividade na exploração de “fornecimento direto a partir de gasodutos de transporte”. (SÃO PAULO. CONSTITUIÇÃO, 2010).

O Estado de São Paulo e a CSPE, em suas defesas sustentam que:

- a) a competência da União, segundo o art. 177 da Constituição Federal, termina onde começa a competência dos estados, conforme o art. 25, § 2º, do mesmo diploma legal (SÃO PAULO. CONSTITUIÇÃO, 2010).
- b) a União tem competência para o transporte de gás natural para atender interesse geral;
- c) os estados têm competência para a distribuição do gás natural, consistente na “condução

especializada do gás, para atender a interesse específico de usuário particularizado”;

- d) “o fornecimento de gás canalizado desde o gasoduto de transporte até o usuário específico” no território do Estado, é serviço local de gás canalizado;
- e) a WM é usuária final do gás natural porque “a condução do gás por canos se encerrará na planta de liquefação”, saindo de lá liquefeito e envasado, sendo, portanto, “outro produto, o GNL”.

Entendendo que, na essência, a disputa revelada na ação judicial perante a Justiça Federal paulista consistia em verdadeiro conflito federativo, o Estado de São Paulo apresentou, em 20 de março de 2006, perante o STF, competente para julgar esse tipo de disputa, uma Reclamação, protocolada sob o nº 4210-3, que é o procedimento previsto constitucionalmente para o processamento dos conflitos entre entes da Federação.

O STF concedeu medida liminar declarando a competência estadual para a prestação dos serviços locais de gás canalizado. A decisão liminar é um tanto dúbia, porque não dispõe claramente sobre o modo como deverá ser implementada concretamente. Não estão evidentes as bases jurídicas e operacionais da sua implementação, tais como (i) o modo pelo qual a concessionária estadual atenderá a demanda da usina de liquefação, já que sua rede de dutos não chega até ela; (ii) não se sabe se a concessionária dispõe do gás natural para fornecer; (iii) não houve decretação de nulidade nem revogação da autorização concedida pela ANP para construir o ramal do Gasbol até a usina; e (iv) inexistente determinação para que seja interrompido o fornecimento pelo gasoduto da TBG, o que, aliás, seria uma medida extremamente onerosa para o Consórcio Gemini, atingindo os respectivos clientes e causando-lhes também prejuízos incalculáveis.

O fornecimento de gás natural a plantas de liquefação transformou-se, no Brasil, em litígio emblemático do conflito regulatório que todo o setor industrial do gás natural enfrenta no país. A questão, em princípio, de natureza político-legislativa, converteu-se em um conflito federativo entregue à apreciação do Supremo Tribunal Federal e ainda pendente de solução.

4 – EFEITOS DA LEI DO GÁS

A seção anterior evidenciou alguns conflitos administrativos e judiciais que decorrem das incertezas e incoerências derivadas das legislações e regulações emanadas da União e dos estados. Nesta seção, pretende-se aprofundar a análise de alguns temas objeto da Lei do Gás, centrando a discussão nas disposições do diploma legal em apreço que contribuem para a solução de conflitos legais e regulatórios entre as esferas federal e estadual, nas que tangenciaram alguns temas conflituosos sem apontar-lhes as soluções e nos temas que permaneceram imunes a uma adequada abordagem legal, de modo a tornar clara a fronteira entre as competências da União e as dos estados em matéria de GN no Brasil. Verifique-se, assim, se e como a Lei do Gás pode contribuir na busca de soluções para os conflitos entre agentes da Indústria do Gás Natural (IGN).

4.1 – Conflitos Resolvidos ou Amenizados

Uma Lei não tem o condão de prever ou resolver todos os conflitos derivados dos fatos sociais e econômicos, presentes e futuros que se verificam na dinâmica das relações humanas. Pode e deve, contudo, resolver ou amenizar pelo menos os conflitos atuais e os previsíveis, aqueles que, quase sempre, são a própria motivação do debate legislativo em torno de um determinado projeto de lei.

A Lei do Gás, embora tendo perdido a oportunidade de sanar todos ou, pelo menos, a maior parte dos conflitos em debate no âmbito das relações entre os agentes de indústria do gás natural, certamente cumprirá importante papel na redução dos contenciosos hoje em curso envolvendo tais agentes.

As normas contidas nos Artigos 46, 56 e 57 trazem, sem dúvida, importantes mandamentos para a pacificação de dois temas da maior importância para o mercado do gás natural no Brasil: a eventual incapacidade técnica e econômica das concessionárias dos serviços locais de gás canalizado de atenderem usuários localizados fora do raio de alcance de suas redes de movimentação de gás e o regime jurídico do fornecimento do gás e dos gasodutos que atendem as fábricas de

fertilizantes e refinarias. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

O primeiro tema ganha, se não uma solução, pelo menos uma consistente orientação para as legislações estaduais disciplinarem, de modo mais ou menos uniforme, a implantação ou a participação dos usuários na implantação de redes ou segmentos da rede existente de movimentação de gás para atendimento próprio, quando tais redes ou partes delas não estejam contempladas nos planos de expansão da malha dutoviária acordados entre as concessionárias e os Poderes Concedentes, nos termos dos padrões usualmente adotados nos contratos das concessões dos serviços locais de gás canalizado.

Não se pode dizer que não haja falhas na formulação legal adotada no Artigo 46 da Lei do Gás. Um dos notáveis defeitos da norma ali inserida remonta, na verdade, às definições dos sujeitos do comando legal. O equívoco reside, portanto, na definição de “consumidor livre”, conforme o inciso XXXI do Artigo 2º da mesma Lei do Gás. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

Consumidor é espécie de usuário delineada no Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, cujo Art. 2º define consumidor como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

Aqueles que a Lei do Gás define como “consumidores livres” poderão ou não ser consumidores, segundo a definição consumerista. A probabilidade de não serem consumidores, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é alta, pois, na sistemática da indústria do gás natural e da própria Lei do Gás, é improvável que um usuário residencial ou comercial, de pequenos volumes, seja considerado pelas legislações ou regulações estaduais um usuário livre. Acontece que os usuários dos segmentos residencial e comercial são, no âmbito da indústria do gás natural, os consumidores por excelência, segundo a definição da legislação pertinente; são os verdadeiros destinatários finais do gás natural, utilizando-o, inclusive, sem alternativa de substituição, posto que a maior parte das legislações estaduais proíbe, havendo disponibilidade de gás

canalizado para os segmentos residencial e comercial, que esses usuários usem outros combustíveis para as atividades de cocção e aquecimento d'água.

Nos estados onde já se iniciaram as discussões acerca da definição, pelas respectivas legislações, dos usuários livres, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, só se enquadram nessa categoria usuários de grandes volumes. Isso é o que se constata com a Nota Técnica nº RTM/02/2009 (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, 2004; AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA..., 2009; AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO..., 2009), onde se define que, no âmbito do Estado de São Paulo, o mercado livre de gás é integrado apenas pelos usuários não-residenciais e não-comerciais. Na mesma linha regulatória, caminhou o Estado do Rio de Janeiro. Sua entidade reguladora editou a Deliberação nº 258/2008 (AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA..., 2009; AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO..., 2010), considerando livre o usuário que contrata, junto às concessionárias dos serviços locais de gás canalizado do Estado, uma capacidade diária superior a 100.000m³/dia.

Afora esse deslize, contudo, como já se asseverou anteriormente, o Art. 46 da Lei do Gás significa um avanço no delineamento jurídico da atividade gasífera no Brasil, contribuindo para reduzir uma área de conflito entre a União, os estados e alguns segmentos de atividades econômicas usuários de grandes volumes de gás, que, sem a nova regra, sofreriam sérias restrições no acesso ao energético, tendo em vista as eventuais indisponibilidades das redes de distribuição para atendê-los. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

Com a norma do Art. 46 da Lei do Gás, essas empresas poderão implantar as redes necessárias à movimentação do gás desde os gasodutos de transporte até suas instalações, prescindindo da atuação das concessionárias dos serviços locais de gás canalizado quando a estas não interessarem, por inviabilidade técnica ou econômica, a construção dessas instalações. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

Outros dois dispositivos da Lei do Gás que certamente contribuem para a pacificação das relações

entre União e estados são os Artigos 56 e 57. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

Esses dispositivos garantem que o gás natural necessário às operações das fábricas de fertilizantes e refinarias (todas da Petrobras) continuará a ser fornecido a essas instalações diretamente pela própria Petrobras, sem a intermediação das concessionárias dos serviços locais de gás canalizado, seja para a comercialização ou para a movimentação do produto. As normas contidas nesses dois artigos da Lei do Gás encerram um debate que poderia derivar para um contencioso de vulto incalculável, com sérios prejuízos para a estabilidade jurídica e para a confiabilidade do sistema regulatório nacional.

A maior parte dessas instalações industriais do país era suprida por gás diretamente pela Petrobras anteriormente ao surgimento das legislações estaduais concernentes aos serviços locais de gás canalizado. Algumas concessionárias desses serviços iniciaram um questionamento, mantido no âmbito extrajudicial, quanto ao regime jurídico desse suprimento tanto no que tange à natureza jurídica do próprio fornecimento quanto em relação à competência e à classificação dos dutos utilizados na movimentação do gás até as mencionadas fábricas de fertilizantes e refinarias.

A tendência, caso se judicializasse a matéria, era de um debate bastante acirrado, provavelmente alicerçado em relevantes matérias constitucionais, como a garantia do direito adquirido em face de outras normas constitucionais ou de suas alterações supervenientes, questões que vêm despertando intensas controvérsias que se arrastam em nossos tribunais por longos períodos, contribuindo para a instabilidade dos setores sociais e econômicos envolvidos e acarretando desconfiança dos investidores potenciais nessas áreas de interesse.

Conclui-se, portanto, que, relativamente aos direitos e obrigações dos usuários livres (ou consumidores livres, na linguagem da Lei do Gás), dos autoprodutores e dos autoimportadores de gás natural, bem como quanto ao regime jurídico do suprimento de gás às fábricas de fertilizantes e refinarias, anteriormente à Lei do Gás, esta trouxe importantes contribuições no sentido de encerrar ou evitar conflitos legais e

regulatórios entre a União, os estados e, eventualmente, entre outros agentes da indústria do gás natural brasileira.

4.2 – Conflitos Pendentes de Solução

Situação relevante que a Lei do Gás poderia e deveria ter enfrentado é a dos usuários, atuais ou potenciais, cujas instalações se localizem na margem de um gasoduto de transporte. Nesses casos, dever-se-ia prever a possibilidade de conexão direta ao gasoduto de transporte, posto que não se justificaria nenhum investimento da concessionária para a interligação entre o gasoduto de transporte e a instalação do usuário, salvo uma válvula com um equipamento de medição o que, razoavelmente, não caracterizaria a execução de qualquer dos serviços locais de gás canalizado integrantes da concessão, implicando, portanto, eventual cobrança de tarifa em enriquecimento sem causa da concessionária.

Outra falha da Lei do Gás reside em não ter enfrentado o problema da situação jurídica das instalações de compressão, liquefação e dos postos de abastecimento de Gás Natural Veicular (GNV). Isto porque o Art. 6º, inciso XXII, da Lei do Petróleo, definiu que a atividade prevista no Art. 25, §2º da Constituição Federal consiste em comercializar gás “junto aos usuários finais”. A questão que se coloca é definir o que sejam “usuários finais”, posto que, do ponto de vista estritamente técnico, não parece que instalações de compressão e liquefação, nem postos de GNV, sejam usuários finais de gás. (BRASIL. LEI Nº 9.478, 2009).

As instalações de compressão e liquefação de gás claramente não se encontram no final da cadeia de utilização do produto, simplesmente, porque não o consomem em qualquer processo produtivo, seja como matéria-prima ou como combustível. Os postos de GNV também não se enquadrariam na categoria de usuários finais do gás, já que apenas revendem o produto aos usuários, esses sim finais, para uso como combustível automotivo.

Assim sendo, resta a dúvida sobre se tais usuários, não sendo finais, estariam excluídos da obrigação de se submeter à exclusividade de fornecimento pelas concessionárias dos serviços locais de gás

canalizado e estariam autorizados a adquirir gás de qualquer comercializador e serem atendidos diretamente por gasodutos de transporte. Esse é exatamente o objeto do contencioso descrito na seção 2.3 deste trabalho. Certamente, uma disposição legal que definisse o instituto “usuário final” ou que, pelo menos, esclarecesse, mesmo casuisticamente, que os usuários acima indicados são ou não usuários finais para o efeito de estarem limitados a adquirir o gás das concessionárias estaduais e serem servidos exclusivamente pela rede dutoviária destas.

Na ausência de regras claras quanto a essas categorias de usuários, a tendência é que continuem os contenciosos sobre a matéria, salvo, evidentemente, se as legislações estaduais trouxerem essas definições. O problema que se coloca, nessa hipótese, é a eventual instabilidade regulatória, com os estados sendo obrigados, em busca de vantagens e atrativos para a instalação de empresas de compressão e liquefação de gás natural em seus territórios, a promover revisões constantes dessas normas para serem competitivos com outros estados.

Tema que também passou ao largo da Lei do Gás e que, como já se afirmou antes neste trabalho, contribuiria sobremaneira para a redução dos conflitos legais e regulatórios no âmbito da indústria do gás natural, é o da distinção entre gasodutos de transporte e de distribuição ou, pelo menos, uma definição técnica, por critérios objetivos, para caracterizar estes últimos, já que os gasodutos de transporte já estão definidos na Lei do Gás.

Tal regramento traria maior estabilidade jurídica para os agentes da indústria do gás natural, especialmente porque permitiria esclarecer, por dedução lógica, quais usuários, além dos usuários livres, poderiam ser servidos diretamente pelas redes de transporte dutoviário. Se os critérios de distinção entre gasodutos de transporte e de distribuição fossem, além daqueles estritamente jurídicos, também técnicos, como, por exemplo, baseados em diâmetro e pressão sob a qual opera, usuários que necessitassem receber gás por dutos de determinado diâmetro e sob certo nível de pressão saberiam de antemão, mesmo antes de instalar seus equipamentos, com que agentes da indústria do gás natural deveriam negociar o fornecimento do

produto e os serviços de movimentação deste até seus estabelecimentos.

Modelo de norma jurídica alicerçada em critério objetivo para distinguir as instalações de transporte das instalações de distribuição de gás canalizado é a Ley 34/1998, de 7 de Octubre, del Sector de Hidrocarburos, da Espanha (CNE, 2010, grifo nosso), a qual, em seu Art. 59, define clara e inequivocamente a classificação das instalações integrantes do sistema de movimentação de gás natural, nos seguintes termos:

Artículo 59. Sistema gasista y red básica de gas natural.

1. El sistema gasista comprenderá las siguientes instalaciones: las incluidas en la red básica, las redes de transporte secundario, las redes de distribución, los almacenamientos no básicos y demás instalaciones complementarias.

2. A los efectos establecidos en la presente Ley, la red básica de gas natural estará integrada por:

*a) Los gasoductos de **transporte primario de gas natural a alta presión. Se considerarán como tales aquellos cuya presión máxima de diseño sea igual o superior a 60 bares.***

[...]

*3. Las redes de **transporte secundario están formadas por los gasoductos de presión máxima de diseño comprendida entre 60 y 16 bares.***

*4. Las **redes de distribución comprenderán los gasoductos con presión máxima de diseño igual o inferior a 16 bares** y aquellos otros que, con independencia de su presión máxima de diseño, tengan por objeto conducir el gas a un único consumidor partiendo de un gasoducto de la Red Básica o de transporte secundario.*

Todas as omissões apontadas pelo regramento contido na Lei do Gás são, contudo, contornáveis pelas legislações e regulações dos estados, como se constatará no item seguinte. O perigo que se detecta no suprimento dessas lacunas pelos estados é, como também já apontado, a potencialidade de uma espécie de guerra regulatória entre eles pela ausência de parâmetros que estabeleçam limites à atuação dos legisladores e reguladores estaduais e que poderia levar, no limite, à própria desfiguração do monopólio estadual pela eventual flexibilização extremada de suas normas, na busca de atrativos para a instalação de empreendimentos nas diversas unidades da federação.

5 – O PAPEL DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS

A Lei do Gás abre caminho para a solução dos conflitos regulatórios e judiciais observados no âmbito da indústria do gás natural e de que são exemplos os casos objeto de estudo na seção 2. Observa-se, entretanto, que o legislador deixou praticamente nas mãos dos estados, por intermédio dos respectivos Poderes Legislativos e órgãos reguladores, a normatização das hipóteses jurídicas originárias daqueles conflitos. Isso parece claro à medida que a Lei do Gás excepciona os casos de fornecimento direto a usuário nos Artigos 56 e 57 e regula as hipóteses de construção de gasoduto de distribuição por usuários, no Artigo 46. (BRASIL. LEI Nº 11.909, 2009).

Tudo indica, portanto, que, salvo os casos expressamente previstos na Lei do Gás como exceções, o fornecimento de gás natural a quaisquer usuários fica na competência dos estados, os quais passam a deter inquestionável competência para legislar e regular os serviços locais de gás canalizado. Cabe agora aos estados organizar e sistematizar as leis e atos regulatórios relacionados aos serviços locais de gás canalizado.

A ausência, em vários estados, de órgãos reguladores bem estruturados e atuantes vem trazendo sérios transtornos tanto aos usuários dessas unidades federativas quanto às próprias concessionárias, que, frequentemente, se vêem na circunstância de criar normas próprias para a prestação dos serviços locais de gás canalizado, expondo-se a questionamentos jurídicos ante a falta de competência dessas empresas para a normatização setorial.

No mesmo sentido, ficam os usuários privados de um agente regulador independente, com poderes de fiscalização das atividades das concessionárias, de correção das falhas na prestação dos serviços e de aplicação de penalidades em nome do Poder Concedente, como exigem a legislação em geral e, mais especificamente, a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95). (BRASIL. LEI Nº 8.987, 2009).

Aspecto da maior relevância para as legislações e normas regulatórias estaduais é o regramento da

forma de enquadramento dos usuários na categoria dos usuários livres. Adicionalmente, deverão as autoridades estaduais definir a forma de atendimento aos usuários livres, aos autoprodutores e aos autoimportadores, inclusive a estipulação das tarifas para os serviços locais de gás canalizado que tais categorias de usuários venham a utilizar. Nesse particular, o Estado do Maranhão tornou-se pioneiro, editando a Lei nº 9.102/2009, dispondo sobre normas gerais da prestação de serviço de movimentação de gás canalizado para consumidor livre, autoprodutor e autoimportador de gás no âmbito daquela unidade federativa. (MARANHÃO. LEI Nº 9.102, 2009).

Como contribuição para a estabilidade jurídica do setor, os legisladores e reguladores dos estados deveriam cuidar também de definir a situação dos usuários, atuais ou potenciais, cujas instalações se localizem nas margens de gasodutos de transporte. Nessas situações, parece improvável que se possa justificar a prestação de qualquer dos serviços locais de gás canalizado, por impossibilidade física de fazê-lo. Em tais circunstâncias, deveria a legislação estadual permitir a conexão direta do usuário à rede de transporte e a aquisição do gás diretamente do carregador.

Compete, também, à legislação estadual, esclarecer se alguns usuários são ou não usuários finais, para efeitos legais e de sujeição ao monopólio dos serviços locais de gás canalizado, tais como os estabelecimentos que realizam liquefação ou compressão de gás natural, bem como os postos de combustíveis que revendem o GNV.

Por derradeiro, no elenco das matérias relevantes a serem consideradas pelas leis dos estados para os serviços locais de gás canalizado, agrega-se a necessidade de uma definição tecnicamente fundamentada e juridicamente objetiva de gasodutos de distribuição, de modo a estabelecer as diferenças entre estes e os gasodutos de transporte cuja regulação compete à esfera federal.

5 – CONCLUSÃO

Conforme se demonstrou ao longo deste trabalho, o modelo jurídico regulatório adotado constitucionalmente

para a indústria do gás natural brasileira é um desafio a ser vencido pelos agentes dessa indústria, posto que tal modelo desafia a lógica econômica e a integração federativa, atribuindo, como já visto, a dois entes distintos, monopólios legais de atividades nem sempre facilmente identificáveis técnica e juridicamente, sem lhes definir claramente as características, os limites e os alcances.

Além disso, com a normatização constitucional adotada, trataram-se monopólios naturais, que se sucedem na cadeia econômica do gás natural, de modos totalmente distintos: um, o federal, como atividade econômica autorizada, com preços livres; e outro, o estadual, no fim da cadeia, como atividade concedida sob o regime de tarifas.

Faltava uma norma que propiciasse a mínima coordenação entre essas duas ordens de monopólios, estabelecendo com clareza o conteúdo das atividades a cargo de cada ente federativo. Acreditou-se que a Lei do Gás seria o elemento de solução dos vários impasses que a falta de clareza da legislação vinha gerando entre agentes da indústria do gás natural no Brasil. A Lei do Gás, no entanto, ficou muito aquém das expectativas, preocupando-se exponencialmente com o redesenho da forma de outorga das atividades de competência da União e relegando ao segundo plano a integração e coordenação entre os monopólios federal e dos estados.

Esperava-se, principalmente, que a Lei do Gás definisse ou contivesse critérios que levassem à definição objetiva da divisa entre os monopólios da União e dos estados; que definisse técnica e juridicamente os serviços locais de gás canalizado de competência dos últimos; que trouxesse um modelo para se diferenciar um gasoduto de transporte de um gasoduto de distribuição, como, a exemplo da legislação espanhola, baseado na pressão em que os gasodutos operam; que estipulasse, de forma clara e precisa, as características e requisitos para a classificação de um usuário como usuário livre, com seus direitos e deveres mínimos.

Nada disso se faria com violação do pacto federativo. O que se esperava eram regras mínimas que deixassem aos estados amplo espaço para legislar e

regular os serviços locais de gás canalizado segundo seus interesses e peculiaridades. De qualquer modo, como também foi salientado ao longo deste trabalho, a Lei do Gás tem seus méritos no aspecto da definição da fronteira entre as competências da União Federal e as dos estados em matéria de gás natural. A previsão das figuras do consumidor (ou usuário) livre, do autoprodutor e do autoimportador, além da solução jurídica para a situação das fábricas de fertilizantes e refinarias, é inegável avanço.

A grande tarefa agora cabe aos estados. É no âmbito das suas legislações e regulações que o arcabouço jurídico da indústria do gás natural brasileira deverá consolidar-se. São elas, as normas estaduais, que darão efetividade aos institutos da Lei do Gás no ambiente estadual e que implantarão as regras sob as quais se fará chegar o gás natural aos usuários, a preços atraentes e com eficiência e eficácia na prestação dos serviços. Para tanto, é urgente e imprescindível que os estados estruturem seus entes reguladores, dotando-os de conhecimento técnico, econômico e jurídico para realizar uma adequada e eficaz regulação e fiscalização dos serviços concedidos.

Na maioria dos estados, o que se vê hoje é uma concessionária, normalmente sociedade de economia mista estadual, atuando com base apenas em um contrato de concessão, sem órgão regulador que, em nome do poder concedente, oriente a prestação dos serviços, dê a tais serviços uma normatização com padrões técnicos atualizados e dote as concessionárias de instrumentos jurídicos adequados para executarem as obrigações decorrentes da concessão com a qualidade e eficiência desejadas.

Aos usuários, por sua vez, a existência de um regulador forte traz a certeza de que a concessionária estará atuando sob a supervisão de um ente que representa o Estado concedente e que zelará pelo interesse público, de modo a conciliar a economicidade e lucratividade da concessionária com o correto atendimento das necessidades dos usuários.

Tudo isso, acredita-se, contribuirá para a consolidação da indústria do gás natural no Brasil e para a disseminação do gás natural como energético

e matéria-prima, movimentando a economia do país e contribuindo para a melhoria da sustentabilidade do setor energético brasileiro.

ABSTRACT

This paper evaluates the contributions of the recently approved Natural Gas Law (Law 11.909/2010) in solving or minimizing the regulatory and judicial conflicts that have occurred in the States of Sergipe, Bahia and São Paulo. Considers besides the federal legislation, the role of the Federal Units local legislation in stabilizing the judicial and regulatory framework of the natural gas sector in the country. It points to the necessity of agents in the natural gas industry, in Brazil to develop instruments fostering cooperation, specially in a way of implement and structure efficient and capable regulatory bodies at a state level.

KEY WORDS

Natural Gas. Regulation.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. **Key world energy statistics**. Disponível em: <http://www.iea.org/Textbase/publications/free_new_Desc.asp?PUBS_ID=1199>. Acesso em: 20 nov. 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (Brasil). **Nota Técnica 007/2004-SCM**: considerações finais acerca do processo de reclassificação do gasoduto Atalaia-Fafen como duto de transporte. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Processo de reclassificação do gasoduto Aratu-Camaçari como duto de transporte**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/gas/gas_aratu_camacari.asp>. Acesso em: 7 set. 2009a.

_____. **Processo de reclassificação do Gasoduto Atalaia-FAFEN como duto de transporte**. Rio de Janeiro, 2004a. Disponível em: <<http://www.anp.gov>>.

br/gas/gas_processo.asp>. Acesso em: 7 set. 2009b.

_____. **Relatório:** a reforma da indústria de gás natural na União Europeia. Rio de Janeiro, 2004b. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/doc/gas/anp-rel1-uniao-europeia_final.pdf>. Acesso em: 24 maio 2009c.

AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Deliberação Agenersa nº 258 de 24 de junho de 2008. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/deliberacoes/Deliberacao%20258_24jun2008_E12-020265-07_CEG.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2009.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Metodologia detalhada para o processo de revisão tarifária das concessionárias de gás canalizado do Estado de São Paulo:** terceiro ciclo tarifário. São Paulo, 2009. (Nota técnica nº RTM/02/2009). Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/downloads/secoes/gas_consulta/Revisao_Comgas_2009/NT_RTM_022009_Final.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1990 a 32/2009.** São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao%20de%2005.10.1989.htm>>. Acesso em: 29 maio 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 2007.

BRASIL. Despacho do Superintendente nº 855, de 29 de julho de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1 ago. 2005.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho

Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em: 25 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 25 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009. Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 5 fev. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11909.htm>. Acesso em: 2 nov. 2009.

BRASIL. Portaria ANP nº 118, de 11 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 27 nov. 1998.

BRASIL. Portaria ANP nº 170, de 26 de novembro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 27 nov. 1998.

CNE. **Ley de hidrocarburos.** Madrid, 2008. Disponível em: <[http://www.cne.es/cne/doc/legislacion/\(19\)NE_LH.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/legislacion/(19)NE_LH.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2010.

COSTA, M. A. **Comentários à lei do petróleo:** lei federal nº 9.478, de 6-8-1997. São Paulo: Atlas, 2009.

GLOBAL COMPETITION REVIEW. **Gas regulation in 34 jurisdictions worldwide.** Londres, 2005.

GOMES, I. LNG market overview and

regulation. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO DIREITO DA ENERGIA, 3., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FIESP, 2005.

LOSS, G. R. **A regulação setorial do gás natural.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARANHÃO. Lei nº 9.102, de 23 de dezembro de 2009. Dispõe sobre normas gerais da prestação de serviço de movimentação de gás canalizado para consumidor livre, autoprodutor e autoimportador no Estado do Maranhão. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 24 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.sefaz.ma.gov.br/legislacao/leis/estaduais/indice.asp>>. Acesso em: 31 jul. 2011.

PINTO JUNIOR, H. Q. et al. **Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PINTO, P. A. L. A. **Regulação econômica e a expansão dos serviços de distribuição de gás natural canalizado no Brasil.** 2009. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

SANTOS, E. M. (Coord.). **Gás natural: estratégias para uma energia nova no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2002.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 out. 1989. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao%20de%2005.10.1989.htm>>. Acesso em: 29 maio 2010.

SÃO PAULO. Decreto n. 43.889, de 10 de março de 1999. Aprova o Regulamento de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos de Distribuição de Gás Canalizado no Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto%20n.43.889,%20de%2010.03.1999.htm>>. Acesso em: 29 maio 2010.

SÃO PAULO. Portaria CSPE 397, de 12 de dezembro de 2005. Dispõe sobre expansão de redes destinadas às Unidades Usuárias com finalidades de transformação do gás natural em Gás Natural Comprimido: Gás Naturalc ou Gás Natural Liquefeito: Gás Naturall. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/arquivos/secoes/gas_legislacao/PO397-05.pdf>. Acesso em: 29 maio 2010.

SOUTO, M. J. V. **Direito administrativo regulatório.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

Recebido para publicação em 10.11.2010

