Relatório de Impactos

RAI/CEE/0001/2023

Elaboração de Resolução sobre as regras para prestação do serviço de distribuição de gás canalizado para os consumidores livres, os autoprodutores, os autoimportadores e as condições para autorização do comercializador de gás canalizado no Estado do Ceará.

Processo Administrativo
VIPROC 09298509/2022

Março/2023

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

Sumário

1. CONTEXTO E DESCRIÇÃO DO PROBLEMA 3
2. OBJETIVO DA PROPOSTA 3
3. ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA 4
4. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DA PROPOSTA 5
4.1. Das condições de enquadramento no mercado livre 5
4.2. Das condições gerais para o uso do sistema de distribuição de gás na área de concessão 6
4.3. Da construção de instalações para atendimento aos usuários e da participação financeira do consumidor 7
4.4. Da atividade de comercialização de gás canalizado 8
4.5. Da regulação e fiscalização dos serviços locais de gás canalizado 10
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 11

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

1. CONTEXTO E DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

O presente relatório, que está fundamentado no capítulo II da Resolução Arce nº 151, de 22/07/11, aborda os impactos oriundos da elaboração de Resolução Normativa sobre as regras para prestação do serviço de distribuição de gás canalizado para os consumidores livres, os autoprodutores, os autoimportadores e as condições para autorização do comercializador de gás canalizado no Estado do Ceará, conforme o processo administrativo VIPROC 09298509/2022.

2. OBJETIVO DA PROPOSTA

Referida resolução visa regulamentar trechos da Lei Estadual nº 17.897, sancionada em 11 de janeiro de 2022, e publicada no Diário Oficial do Estado – DOE na mesma data[1], que dispõe sobre a prestação dos serviços locais de gás canalizado no Estado do Ceará e estabelece normas para os Serviços Locais de Gás Canalizado, de que trata o §2.º do art. 25 da Constituição Federal e o art. 21 da Constituição do Estado do Ceará.

A proposta de resolução foi elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Presidente do Conselho Diretor, por meio da Portaria Interna Nº 02, de 03 de março de 2022, com o objetivo de propor a revisão e a consolidação das resoluções desta agência reguladora, em face da sanção da Lei nº 17.897/2022. No período de 29/04/2022 a 09/09/2022, ocorreram 11 (onze) reuniões do grupo, que ao final elaborou minuta de resolução, tomando por base diversas fontes de pesquisa, informações, normativos e estudos publicados por outras agências reguladoras.

Os principais objetivos a serem almejados pela proposta, considerando o interesse público, são:

- Estabelecer as regras e disciplinar os serviços de distribuição de gás canalizado para os consumidores livres, os autoprodutores, os autoimportadores e as condições para autorização do comercializador de gás canalizado no Estado do Ceará;
- Regulamentar a atuação da concessionária e do comercializador de gás canalizado no Estado do Ceará;

[1] Republicado por incorreção no DOE de 20/01/2022 e novamente republicado no DOE de 25/02/2022.

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

- Estabelecer o exercício da comercialização de gás canalizado no Estado de Ceará em livre competição, ficando sujeita ao regime de autorização, nos termos previstos na Lei 17.897/2022 e em resolução normativa da Arce;
- Definir os critérios e as condições a serem atendidos pelos usuários que optarem por serem consumidores livres e pelos consumidores cativos da concessionária de distribuição que optarem por enquadrar a totalidade ou para parcela do seu volume de uso no mercado livre;
- Estabelecer as condições gerais para o uso do sistema de distribuição de gás na área de concessão;
- Estabelecer regras para a construção de instalações para atendimento aos usuários e para a participação financeira do consumidor;
- Regulamentar as regras de pagamento à Arce, pelo comercializador, do Repasse para Regulação e Fiscalização dos Serviços de Gás Canalizado – RRFSGC, estabelecido pela Lei 17.897/2022;
- Definir a classificação das infrações passíveis de cometimento pelo comercializador nas atividades de Comercialização de Gás Canalizado no Estado do Ceará, conforme a gravidade destas, e os critérios para fixação do valor da penalidade de multas decorrentes da fiscalização da Arce.

3. ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA

A proposta inicial de resolução foi encaminhada ao Conselho Diretor da Arce em 28 de setembro de 2022, que a submeteu à Audiência Pública AP/ARCE/12/2022, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará em 20/10/2022 e realizada no período de 24 de outubro a 8 de novembro de 2022. As contribuições recebidas foram analisadas pelo Grupo de Trabalho, que elaborou o Parecer PR/CEE/0011/2023, de 27/02/2023.

A Audiência Pública recebeu contribuições de 10 (dez) proponentes, dos quais 4 (quatro) são associações, 2 (duas) são empresas consumidoras, 1 (uma) é comercializadora, 1 (um) instituto, 1 (uma) concessionária distribuidora e 1 (uma) agência reguladora (ANP).

Iniciada a apreciação das propostas, verificou-se que as contribuições se dividiram em dois tipos bem distintos. No primeiro, alguns participantes apresentaram argumentos

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

e contestações quanto à realização da Audiência Pública, por discordarem do texto da Lei Estadual nº 17.897/2022, entendendo que há conflito e sobreposição dessa com a Lei Federal nº 14.134/2021, a chamada de Nova Lei do Gás Natural ou Novo Marco Regulatório do Gás Natural. No segundo grupo, participantes apresentaram sugestões específicas sobre o texto da minuta apresentada à sociedade, composta pelos seus capítulos, seções, artigos, parágrafos e incisos, além dos anexos.

Como dito, a análise das propostas está consolidada no Parecer PR/CEE/0011/2023, que encaminhou minuta de resolução revisada após as considerações técnicas. Os principais impactos da proposta são expostos na seção seguinte.

4. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DA PROPOSTA

Como já alertado no Relatório Conclusivo que encaminhou a primeira minuta de resolução ao CDR, o disciplinamento da matéria poderia trazer alguns riscos e impactos ao mercado estadual de gás canalizado, especialmente em função dos desafios trazidos no texto da Lei nº 17.897/2022, que possui natureza essencialmente procedimental, contendo regras muito específicas sobre o tema a ser regulamentado. Essa característica limitou a definição de regras mais específicas pelo Grupo Técnico, visto que o texto da resolução não poderia se confrontar com a lei que lhe dará origem. Daí algumas propostas terem sido recusadas, o que poderá ser constatado da leitura do parecer.

Dessa maneira, passa-se a apresentar a identificação de temas mais abordados nas contribuições e os principais impactos que a nova resolução poderá gerar.

4.1. Das condições de enquadramento no mercado livre

A Lei 17.897/2022 estabelece que para se enquadrar como consumidor livre, o usuário optante deverá atender a algumas condições, dentre elas, possuir um consumo de gás que exceda ao volume médio de 10.000 (dez mil) m³/dia (metros cúbicos por dia), durante 12 (doze) meses consecutivos em uma mesma unidade usuária situada em um único ponto de entrega da concessionária.

A minuta de resolução teve por objetivo esclarecer a regra da lei, visto que ela define o critério como sendo com base no consumo médio diário em cada um dos últimos 12 (doze) meses, anteriores ao requerimento. Como se vê, não há liberalidade para modificação desse critério de consumo, visto ser regra expressa na lei.

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

Consultada a concessionária CEGÁS sobre os atuais clientes cativos no estado do Ceará que possuem esse perfil de consumo, foi informado que apenas 6 (seis) dos 1.138 usuários dos diversos segmentos possuem consumo médio mensal superior a 10.000 m³/dia. Ou seja, desconsiderando os eventuais novos consumidores, apenas 0,53% dos consumidores cativos da CEGÁS poderiam migrar para o Mercado Livre após a aprovação da nova resolução, ainda devendo atender a outros critérios dispostos na lei. Note-se que esta Arce não poderia, a princípio, reduzir esse volume mínimo exigível, pois, repisa-se, está definido na lei.

Outra regra estabelecida na lei e regulamentada na proposta de resolução se refere ao período de 12 (doze) meses consecutivos em que o optante pelo mercado livre deverá comprovar o consumo de 10.000 m³/dia. Ou seja, além de ter que demonstrar o consumo citado, o consumidor deve manter essa média em todos os doze meses anteriores ao pedido de migração, o que também foi criticado na audiência pública, principalmente em função da sazonalidade de algumas atividades, que demandam gás em maior quantidade apenas em alguns meses do ano. Esse impacto também deve ser considerado, embora não esteja na esfera de ingerência da Arce modificar o critério estabelecido em lei.

O mesmo artigo da lei define que os critérios acima devem ser atendidos em uma mesma unidade usuária situada em um único ponto de entrega da concessionária, o que foi criticado por um proponente que alega que no ambiente de contratação de molécula, os *players* podem compor a compra da molécula através de portfólio de contratos, que agregados podem ser superiores a 10.000 m³/dia em unidades operacionais distintas, de maneira que a prática de condicionar a migração por ponto de entrega reduziria a eficiência econômica da contratação e a competitividade industrial no estado. A mudança nessa regra, que permitiria a união de usuários em um portfólio de contratos, possibilitando a interessados com menos consumo individualmente migrarem ao mercado livre, também não pôde ser considerada em razão do comando da lei estadual. Essa flexibilização poderia aumentar a quantidade de consumidores livre no estado do Ceará.

4.2. Das condições gerais para o uso do sistema de distribuição de gás na área de concessão

A minuta de resolução, seguindo o comando da Lei 17.897/2022, definiu que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) será recolhida pelas unidades usuárias pertencentes aos consumidores livres, pelos autoprodutores e autoimportadores,

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

conectados à rede de distribuição para fazerem uso do sistema de distribuição de gás na área de concessão da respectiva concessionária. Também estabeleceu que a TUSD será homologada pela ARCE em resolução específica e sua regra de formação será igual a das Tarifas de Fornecimento (TFOR) aplicadas ao mercado cativo, por segmento e/ou subsegmento, com a exclusão do custo médio ponderado do gás e das despesas com as atividades de compra e venda de gás, adicionando-se o custo de gestão do mercado livre.

Sobre esse ponto, em razão da natureza tarifária, decidiu-se por regulamentar a forma de cálculo da TUSD em resolução específica, que se encontra em fase de elaboração por meio do Processo Administrativo VIPROC 12093440/2022. As contribuições para a minuta proposta foram recebidas por meio de Audiência Pública, realizada de 06 a 15 de fevereiro de 2023, com reunião pública na modalidade virtual/remota ocorrida na data de 07 de fevereiro de 2023, para obter subsídios e informações adicionais para embasar a decisão final do Conselheiro Relator. Assim, os impactos dessa tarifa serão avaliados pela Coordenadoria Econômico Tarifária, quando da elabora do relatório de impactos.

4.3. Da construção de instalações para atendimento aos usuários e da participação financeira do consumidor

A Lei 17.897/2022 estabeleceu que as instalações e os gasodutos necessários para o atendimento às necessidades de uso do sistema de distribuição de gás na área de concessão serão construídos pela concessionária, desde que considere o serviço economicamente viável. Caso não seja, de forma comprovada, a instalação e os gasodutos poderão ser realizados considerando a participação financeira do consumidor livre e/ou do autoimportador e/ou do autoprodutor.

No caso de serem construídas diretamente pelo consumidor livre e/ou do autoimportador e/ou do autoprodutor, deverá ser celebrado contrato que atribua à distribuidora estadual a sua operação e manutenção, com a previsão da incorporação ao patrimônio da concessionária, por doação gratuita, das instalações e dos dutos construídos nessas condições.

Considerando que essas condições foram expressamente definidas na Lei 17.897/2022, coube à Arce propor na resolução mecanismo de avaliação das declarações

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

de inviabilidade que vierem a ser emitidas pela concessionária, quando se negar a realizar as obras para atendimentos aos interessados.

Nas propostas da audiência pública, a regra de incorporação de instalações construídas pelos consumidores livres, autoimportadores e autoprodutores de forma gratuita foi criticada, alegando um dos proponentes que estaria desalinhada com a Lei Federal nº 14.134/2021, art. 29, que define que nesses casos, as instalações e dutos deverão ser incorporados ao patrimônio estadual mediante declaração de utilidade pública e justa e prévia indenização, por ocasião da sua total utilização.

De fato, percebe-se que a lei federal é específica sobre esse comando e claramente contrasta com a lei estadual. Essa questão recai novamente sobre a discussão a respeito do conflito de competências entre as esferas da União e Estados. De fato, ao criar um capítulo específico denominado “DA DISTRIBUIÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE GÁS NATURAL”, pode-se interpretar que o Poder Executivo Federal adentra na esfera de competências dos Estados definidas no art. 25 da Constituição Federal.

Entretanto, como já exposto no parecer PR/CEE/0011/2023 das contribuições da Audiência Pública AP/ARCE/12/2022, esta área técnica entende que não cabe à Arce julgar a quem assiste razão, mas somente disciplinar o tema apresentado na forma de lei pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Poder Executivo Estadual, cuja análise da constitucionalidade caberá às esferas competentes, em especial ao Poder Judiciário, ao qual compete, no sistema constitucional brasileiro, o controle de constitucionalidade repressivo ou posterior. Tal se impõe em face da presunção de constitucionalidade das leis e do postulado da tripartição de poderes, que embasam a necessária segurança jurídica do Estado de Direito.

Sobre o impacto dessa regra, pode-se inferir que a doação gratuita de instalações construídas pelo próprio consumidor sem a justa e prévia indenização por ocasião da sua total utilização, como define a lei federal, poderá, em análise inicial e em tese, desestimular investimentos em infraestrutura no Estado em comparação com outros que venham a adotar a regra disposta na lei federal.

4.4. Da atividade de comercialização de gás canalizado

A minuta de resolução, seguindo dispositivo da Lei Estadual 17.897/2022, define que a atividade de comercialização de gás canalizado no Estado do Ceará é exercida em

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

livre competição, ficando sujeita ao regime de autorização a ser emitida pela Arce, pelo prazo de 5 (cinco) anos, em caráter precário, podendo ser revogada ou suspensa, temporária ou definitivamente, nos termos da Lei Estadual 17.897/2022, da regulamentação expedida pela ARCE e do Termo de Compromisso firmado. Para a emissão da autorização, o pretenso comercializador deverá comprovar registro junto à ANP e capital mínimo integralizado ou de patrimônio líquido mínimo no valor de R$1.000.000,00 (um milhão de reais), além de assinar Termo de Compromisso conforme Anexo I da minuta de resolução.

Informa-se que a necessidade de autorização, em caráter precário, para atuar como comercializador no Estado do Ceará, a ser emitida pela Arce, também é estabelecida pela Lei Estadual 17.897/2022 em seu art. 40, § 1º, assim como os requisitos de documentação e de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. Portanto, não é uma regra criada pela agência, mas somente regulamentada seguindo a referida lei.

Proponentes da Audiência Pública AP/ARCE/12/2022 sugeriram a redução do valor mínimo de patrimônio líquido ou mesmo sua exclusão, sob justificativa de que a exigência limitaria a adesão de novos comercializadores.

Do ponto de vista técnico, o trabalho de elaboração da minuta de resolução pelo Grupo de Trabalho se baseou em levantamentos de *benchmarking* dos normativos subnacionais que tratam do tema. O objetivo era definir um valor mínimo que ao mesmo tempo impedisse a entrada de empresas sem lastro e que eventualmente poderiam descumprir seus compromissos e que fosse condizente com o porte de uma empresa responsável por comercializar valores expressivos, como é o caso do mercado de gás canalizado.

Sobre os impactos da proposta, entende-se que o caráter precário da autorização, a exigência de documentação e o estabelecimento de capital mínimo poderá limitar a adesão de novos comercializadores, reduzindo o leque de opções aos consumidores livres. Por outro lado, um impacto positivo da medida é o de reduzir os riscos aos consumidores ao contratar as empresas comercializadoras que eventualmente poderiam descumprir seus compromissos em razão de fragilidades financeiras.

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

4.5. Da regulação e fiscalização dos serviços locais de gás canalizado

A Lei Estadual 17.897/2022 definiu que a regulação dos serviços locais de gás canalizado e da atividade de comercialização ficam sujeitas à fiscalização pela Arce, nos termos de sua regulamentação. Em razão disso, definiu que para cobertura dos custos incorridos nas atividades de regulação e fiscalização, a concessionária e o comercializador pagarão à ARCE o Repasse para Regulação e Fiscalização dos Serviços de Gás Canalizado – RRFSGC. Para o comercializador, o valor do repasse será estabelecido em resolução específica da Arce. Assim, a minuta propôs as regras e o valor do repasse, correspondente a 0,50% (cinquenta centésimos por cento) do faturamento mensal diretamente obtido com a atividade de Comercialização no Estado do Ceará, subtraídos os valores dos tributos incidentes.

Alguns participantes da Audiência Pública AP/ARCE/12/2022 se posicionaram contrariamente à atuação da Arce na fiscalização da atividade de comercialização e, consequentemente, à cobrança do RRFSGC, por entenderem que a comercialização faria parte do escopo de regulação exclusiva da ANP.

Sobre a competência de fiscalizar a comercialização, atribuída pela Lei Estadual 17.897/2022, e a cobrança do RRFSGC, a discordância novamente recai sobre a discussão a respeito do conflito de competências entre as esferas da União e Estados, que não fez parte do escopo do parecer das contribuições da AP.

O que o Grupo de Trabalho buscou foi definir a regra de cobrança do RRFSGC em linha com o repasse já realizado pela distribuidora, na intenção de manter a isonomia entre os agentes do setor que compram de fornecedores e vendem o gás aos seus clientes. Ademais, entende-se que o RRFSGC é cabível, tendo em vista todos as novas atribuições que a agência estadual terá para fiscalizar e regulamentar o novo mercado, que até então não existia no Ceará, pois a agência fiscalizava somente a concessão da distribuição aos consumidores cativos pela CEGÁS. Notadamente, essa nova atividade acarreta custos à administração pública e ao Poder Concedente estadual.

Sobre os impactos, tem-se que a cobrança de repasse para a fiscalização da atividade pode desestimular a entrada de comercializadores no mercado estadual, que deverão avaliar a viabilidade econômico-financeira e considerar esses custos em suas margens de comercialização. Como impacto positivo, por outro lado, a presença da

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600

fiscalização contribui para a transparência da prestação dos serviços locais de gás canalizado e para o cumprimento pela concessionária e pelo comercializador das normas legais, regulamentares ou pactuadas, apurado em procedimento administrativo que assegurará a ampla defesa e o contraditório, beneficiando o mercado local e seus consumidores. Frisa-se que o consumidor, caso não houvesse a atuação da agência estadual no segmento de comercialização no Ceará, teria a garantia de seus direitos dificultada e o acesso aos canais de reclamação e ouvidoria comprometidos.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Diante do contexto e da descrição do problema, do objetivo da proposta, da justificativa técnica e da identificação e análise dos possíveis impactos regulatórios, recomendamos a aprovação da minuta de resolução sobre as regras para prestação do serviço de distribuição de gás canalizado para os consumidores livres, os autoprodutores, os autoimportadores e as condições para autorização do comercializador de gás canalizado no Estado do Ceará, conforme detalhamento exposto no Parecer PR/CEE/0011/2023, de 27/02/2023.

Fortaleza, 29/03/2023.

JOSE DICKSON ARAUJO DE OLIVEIRA:58061045320

Assinado de forma digital por JOSE DICKSON ARAUJO DE OLIVEIRA:58061045320
Dados: 2023.03.30 11:50:14 -03'00'

José Dickson Araújo de Oliveira
Coordenador de Energia - CEE
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará

FRANCISCO ALFREDO DE CASTRO NETO:42269938372

Assinado digitalmente por FRANCISCO ALFREDO DE CASTRO NETO:42269938372
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Presencial, OU=18732686000170, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB e-CPF A3, OU=(em branco), CN=FRANCISCO ALFREDO DE CASTRO NETO:42269938372
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2023-03-30 10:25:36
Foxit Reader Versão: 10.0.0

Francisco Alfredo de Castro Neto
Analista de Regulação - CEE
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará

SEDE DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ
AV. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba
Fortaleza/CE | CEP: 60.822-325 • Telefone: (85) 3194.5600