

A RESOLUÇÃO Nº 1.003/2026 DA ANP SOBRE TERMINAIS DE GNL E A DESVERTICALIZAÇÃO DO MERCADO DE GÁS NATURAL

Gustavo Pires Fagundes Camargo

Graduando em Direito na UFPR

Estagiário na Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

gustavo.camargo@justen.com.br

1. Introdução

Os terminais de gás natural liquefeito (GNL) desempenham papel estratégico na cadeia de suprimento de gás natural no Brasil. Em razão da forte participação das hidrelétricas na matriz elétrica nacional e da sensibilidade desse sistema às condições hidrológicas, o gás natural funciona como importante fonte de suporte para momentos de maior estresse do sistema, especialmente por meio do despacho de usinas termelétricas.

Ao longo das últimas décadas, essas infraestruturas foram concebidas segundo uma lógica predominantemente verticalizada, na qual os agentes que realizaram os investimentos na construção e operação dos terminais passaram a utilizá-los prioritariamente para abastecer suas próprias usinas ou projetos específicos de fornecimento.

Em termos econômicos, a integração vertical consiste na atuação de um mesmo agente em diferentes elos da cadeia produtiva. No mercado de gás natural, isso permite que uma única empresa exerça simultaneamente atividades potencialmente competitivas, como a comercialização de gás, e atividades associadas à operação de infraestruturas essenciais, como os terminais de GNL.

Essa lógica começou a ser revista com o programa Gás para Crescer, posteriormente aprofundado pela iniciativa Novo Mercado de Gás e consolidado pela Lei 14.134/2021, conhecida como Nova Lei do Gás. A política pública passou a incentivar maior competição no setor mediante a ampliação do acesso às infraestruturas consideradas essenciais para o funcionamento do mercado.

Sob essa perspectiva, determinados terminais de GNL passaram a ser tratados como infraestruturas essenciais (*essential facilities*). Embora a importação e a comercialização de gás sejam atividades naturalmente competitivas, a operação de um terminal de GNL apresenta características típicas de monopólio natural: elevados custos de implantação, alta complexidade técnica e difícil replicação econômica. Em muitos casos, o acesso ao mercado depende da utilização de uma infraestrutura controlada por um único agente.

Nessa perspectiva se situa a preocupação da ANP. Quando a mesma empresa controla simultaneamente um elo monopolista da cadeia (a operação do terminal) e atua em atividades concorrenciais, como a comercialização de gás, cria-se um incentivo econômico para privilegiar suas próprias operações em detrimento de concorrentes que dependem daquela infraestrutura para acessar

o mercado. Esse favorecimento pode ocorrer por meio da priorização do uso da capacidade disponível, da definição de condições comerciais diferenciadas ou da retenção estratégica de capacidade.

A resposta regulatória, contudo, não consiste em proibir a integração vertical. Ao contrário, reconhece-se que esse modelo pode gerar ganhos de eficiência, reduzir custos de transação e incentivar investimentos em infraestrutura. O objetivo da regulação é outro, estabelecer mecanismos que assegurem tratamento isonômico entre todos os usuários da infraestrutura essencial, reduzindo os incentivos à discriminação e preservando condições efetivas de concorrência.

É nesse contexto que se insere a Resolução ANP nº 1.003/2026. A norma busca operacionalizar os objetivos estabelecidos pela Nova Lei do Gás por meio de instrumentos como a ampliação da transparência, a segregação contábil das atividades e, sobretudo, a definição de regras objetivas para o exercício do direito de preferência do proprietário e para a negociação do acesso de terceiros aos terminais. Em outras palavras, a ANP procura assegurar que o operador continue explorando sua infraestrutura, mas sem utilizar essa posição para criar barreiras indevidas à entrada de novos agentes.

2. O que mudou com a Resolução ANP nº 1.003/2026

Para implementar o novo regime de acesso às infraestruturas essenciais, a resolução introduziu um conjunto de instrumentos destinados a aumentar a transparência, padronizar o acesso de terceiros e assegurar tratamento isonômico entre os usuários dos terminais de GNL.

Uma das principais inovações consiste na obrigatoriedade de elaboração de um Código de Conduta e Prática de Acesso, construído com a participação dos agentes interessados e sujeito à aprovação prévia da ANP. O documento passa a disciplinar aspectos operacionais relevantes, como critérios de alocação de capacidade, programação de manutenções, filas de atracação e demais condições de utilização da infraestrutura.

A resolução também estabelece mecanismos destinados a evitar a chamada retenção estratégica de capacidade (*capacity hoarding*), vedando que operadores ou usuários contratem espaço apenas para impedir o ingresso de concorrentes. Sempre que identificada retenção injustificada, a ANP poderá adotar medidas destinadas a restabelecer a utilização eficiente da infraestrutura.

Outro eixo relevante da regulamentação diz respeito à transparência. Os operadores passam a manter informações públicas e permanentemente atualizadas sobre capacidade operacional, volumes contratados, capacidade disponível, tarifas aplicáveis e pedidos de acesso recusados, acompanhados das respectivas justificativas. O objetivo é reduzir assimetrias de informação e conferir maior previsibilidade às negociações.

No caso de empresas verticalizadas, que atuam simultaneamente na operação do terminal e em outras atividades da cadeia do gás natural, a resolução exige

a segregação contábil da atividade de operação da infraestrutura. A medida busca conferir maior transparência aos custos da operação e reduzir riscos de subsídios cruzados ou de favorecimento indevido às atividades desenvolvidas pelo próprio grupo econômico.

Além disso, a norma estimula a utilização mais eficiente dos terminais ao determinar, sempre que tecnicamente viável, a oferta de serviços desagregados, permitindo que os usuários contratem apenas as etapas efetivamente necessárias da operação. Também reforça a integração do sistema ao prever regras para a interconexão dos terminais com a malha nacional de transporte de gás.

Embora todas essas medidas contribuam para ampliar a transparência e a contestabilidade do mercado, a inovação que concentrou maior atenção foi a nova disciplina do direito de preferência do proprietário do terminal.

3. O equilíbrio entre concorrência e segurança jurídica

O direito de preferência do proprietário sempre ocupou posição central na disciplina jurídica dos terminais de GNL. Em termos simples, trata-se da prerrogativa conferida ao titular da infraestrutura para utilizar prioritariamente a capacidade do próprio terminal na movimentação do gás destinado às suas operações.

A lógica desse modelo refletia a forma como grande parte dos terminais brasileiros foi concebida. Os investimentos, de elevado valor e longa maturação, foram estruturados para atender projetos específicos de seus controladores ou de usuários-âncora vinculados por contratos de longo prazo (*offtake*). Ao assegurar ao investidor prioridade na utilização da infraestrutura, o regime de preferência buscava permitir a amortização dos elevados investimentos realizados na implantação do terminal, reduzindo a exposição aos riscos inerentes a empreendimentos intensivos em capital.

A Nova Lei do Gás preservou essa preferência, mas promoveu uma mudança importante de perspectiva. Ao reconhecer os terminais de GNL como infraestruturas essenciais e assegurar o acesso negociado e não discriminatório de terceiros, o legislador passou a buscar um equilíbrio entre a proteção dos investimentos realizados e a ampliação da concorrência no mercado.

Com isso, conferiu à ANP competência para regulamentar os limites desse direito de preferência, o que encontrou forma na Resolução 1.003/2026 que instituiu um regime progressivo de redução e extinção para seu exercício.

Pela nova disciplina, durante os dez primeiros anos de operação do terminal, o proprietário poderá reservar até 100% da capacidade disponível para suas próprias operações. Encerrado esse período, a ANP deverá realizar revisões quinquenais, tomando como referência a utilização efetiva da infraestrutura. Caso se verifique que parte da capacidade permaneceu sistematicamente sem utilização, a preferência poderá ser reduzida de forma progressiva.

A inovação que concentrou maior atenção do mercado encontra-se no horizonte de longo prazo estabelecido pela resolução. Após trinta anos da primeira autorização de operação do terminal, **o direito de preferência deixa de subsistir**, passando a capacidade disponível a submeter-se às regras gerais de acesso previstas na regulamentação.

Essa alteração representa uma mudança relevante de paradigma. O modelo anterior partia da premissa de que a prioridade do proprietário acompanharia indefinidamente a vida útil do empreendimento. A nova regulamentação adota lógica distinta, pois apesar de reconhecer que a preferência possui função relevante para viabilizar investimentos, considera que essa justificativa tende a perder intensidade à medida que o empreendimento amadurece e recupera parte dos riscos inerentes ao investimento inicial.

É precisamente essa mudança que leva à principal controvérsia em torno da Resolução nº 1.003/2026. Afinal, embora a Lei 14.134/2021 tenha assegurado o acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais e atribuído à ANP competência para regulamentar essa matéria, permanece a discussão sobre se a Agência poderia estabelecer, por resolução, uma limitação temporal a um direito cuja disciplina legal não previa expressamente tal restrição.

4. Os limites da competência normativa da ANP

A Lei 14.134/2021 estabeleceu como diretriz o acesso negociado e não discriminatório às infraestruturas essenciais no mercado de gás natural, inserindo esse objetivo na política pública para o setor. Discute-se, contudo, a extensão da competência conferida à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para regulamentar esse regime.

A intensidade da atuação normativa das agências varia conforme o grau de detalhamento da própria lei. Em alguns casos, o legislador disciplina minuciosamente a matéria, restando ao regulador apenas editar normas técnicas destinadas à sua execução. Em outros, opta por estabelecer objetivos gerais e princípios, atribuindo às agências maior margem para definir os critérios operacionais necessários à implementação da política pública.

O art. 28 da Nova Lei do Gás aproxima-se desse segundo modelo ao determinar que o acesso às infraestruturas essenciais deve ocorrer de forma negociada e não discriminatória, prevendo o direito de preferência do proprietário **“na forma da regulação da ANP”**.

É nesse ponto que a agência e operadores dos terminais podem vir a divergir quanto à legalidade da normativa, pois conforme já abordado, a resolução prevê uma redução progressiva do direito de preferência, culminando, ao final do período regulatório, com sua **extinção**.

Embora a lei tenha delegado à ANP a regulamentação do acesso de terceiros, ela não autorizou expressamente a criação de uma limitação temporal a um direito reconhecido pelo próprio legislador. Sob essa perspectiva, pode-se entender que uma restrição dessa natureza somente poderia ser instituída por

lei formal, em observância ao princípio da legalidade e à proteção da segurança jurídica dos investimentos.

Por outro lado, pode-se sustentar que a Lei 14.134/2021 conferiu à ANP competência suficiente para disciplinar concretamente o regime de acesso às infraestruturas essenciais. Nessa ótica, estabelecer critérios para a evolução do direito de preferência não representaria inovação na ordem jurídica, mas exercício legítimo da função regulatória atribuída pelo legislador, destinado a tornar efetivos os objetivos da própria lei de ampliar a concorrência e reduzir barreiras à entrada no mercado.

Assim, trata-se de como conciliar dois valores constitucionais igualmente relevantes: de um lado, a promoção da livre concorrência (art. 170, IV, CF), que inspira a abertura dos mercados e o acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais; de outro, a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima dos investidores, pressupostos para a realização de empreendimentos de longa data e elevado custo, característicos do setor de infraestrutura.

5. Conclusão

A Resolução ANP nº 1.003/2026 insere-se em um movimento mais amplo de abertura do mercado brasileiro de gás natural iniciado pela Nova Lei do Gás. Ao mesmo tempo em que busca fortalecer a concorrência mediante o compartilhamento da infraestrutura essencial, também reacende um debate estrutural sobre os limites do poder normativo das agências reguladoras, a proteção da confiança legítima dos investidores e o equilíbrio entre eficiência concorrencial e segurança jurídica. O desfecho dessa controvérsia tende a influenciar não apenas o setor de gás natural, mas também a forma como se compreende a extensão da competência normativa das agências reguladoras no modelo regulatório brasileiro.

Informação bibliográfica do texto:

CAMARGO, Gustavo Pires Fagundes. A nova Resolução nº 1.003/2026 da ANP sobre terminais de GNL e a desverticalização do mercado de gás natural. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n.º 233, agosto de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].