



**SÃO PAULO**  
**GOVERNO DO ESTADO**

*Renovação das Concessões de Gás Canalizado, os  
Novos Contratos de Concessão e o TCC  
Petrobras/CADE*



# RENOVAÇÃO DOS CONTRATOS DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS

*Caso COMGÁS – Experiência do  
Estado de São Paulo*



PROCURADORIA GERAL DO  
ESTADO DE SÃO PAULO

- Contrato assinado em maio de 1999:
  - Prazo de vigência de 30 (trinta) anos;
  - Prorrogável por 20 (vinte) anos – previsão expressa no Edital, no Contrato, e no Decreto que regulamenta a concessão.

*Cláusula Quinta. Primeira Subcláusula:*

*A critério exclusivo do PODER CONCEDENTE, e para assegurar a **continuidade e qualidade do serviço público**, com base nos relatórios técnicos sobre regularidade e qualidade dos serviços prestados pela CONCESSIONÁRIA, o prazo da concessão poderá ser prorrogado, uma única vez, por 20 (vinte) anos, mediante requerimento da CONCESSIONÁRIA.*

- O prazo original expiraria em maio de 2029:
  - Previsão contratual de que o pedido de prorrogação deveria ser apresentado com antecedência mínima de 36 (trinta e seis) meses;
  - Entretanto, o Estado de São Paulo optou por antecipar a prorrogação.

- A antecipação tinha as seguintes principais justificativas:
  - Expectativa de expressivo crescimento da demanda;
  - Expectativa de grande oferta de gás natural em razão do pré-sal na Bacia de Santos;
  - Necessidade de vultosos investimentos em infraestrutura de escoamento e distribuição;
  - Ausência de obrigatoriedade contratual de realização de investimentos – prévio atingimento das metas mínimas exigidas no contrato;
  - Ausência de incentivos contratuais para a realização de investimentos em momento próximo ao fim do contrato – risco do aumento do valor dos investimentos não amortizados

- Inicialmente, a prorrogação foi apresentada como a “prorrogação antecipada” prevista na Lei Estadual nº 16.933/2019, de São Paulo (semelhante à prevista na Lei Federal nº 13.448/2017).
- A Procuradoria do Estado de São Paulo entendeu inaplicável tal disciplina ao setor de gás canalizado:
  - Reconhecimento da incompatibilidade do instituto da “prorrogação antecipada” com o modelo regulatório do setor de gás canalizado (regulação discricionária).
  - Contrato que contempla ciclos constantes de investimentos, sem premissa contratual de amortização integral dos investimentos em bens reversíveis, quando do atingimento do termo contratual.

- A prorrogação proposta é classificada como “prorrogação ordinária”, com fundamento direto na disciplina do contrato (apenas com exercício antecipado da prerrogativa).
- Reconhecimento, pelo STF, da constitucionalidade das prorrogações de contratos desta natureza, desde que em contrato previamente licitado, constando tal possibilidade de prorrogação originalmente no Edital:
  - RMS 34.203/DF – caso CEMIG:

*“É da essência da cláusula de prorrogação contratual a voluntariedade, delineada no âmbito da Administração Pública sob os parâmetros de atendimento ao interesse público, o que, evidentemente, se perfaz sob margem de discricionariedade administrativa”*

- Há, portanto, uma importante diferença entre:
  - Prorrogação extraordinária: mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
  - Prorrogação ordinária: extensão do prazo da concessão, por um prazo adicional previamente delimitado, configurando prerrogativa prevista originalmente no contrato, e independente das circunstâncias econômico-financeiras do contrato (prorrogação por interesse público);
  - Prorrogação com contrapartida: semelhante à prorrogação extraordinária, sendo a prorrogação definida concomitantemente à imposição de contrapartidas (ex: novos investimentos), como compensação econômico-financeira ao custo das contrapartidas.

- As concessões são reguladas a partir de dois modelos regulatórios básicos:
  - Regulação contratual; e
  - Regulação discricionária
- Na regulação contratual, a atuação do regulador é voltada, essencialmente, a assegurar a observância, por todas as partes, do vínculo contratual;
- Na regulação discricionária, a atuação do regulador é voltada à fixação, periodicamente, de tarifas que assegurem uma justa remuneração ao investimento realizado e aos custos incorridos pelo prestador dos serviços.

- Na regulação discricionária:
  - O contrato prevê as diretrizes que o regulador deverá observar para a fixação periódica das tarifas – justa remuneração a partir do valor da Base de Remuneração Regulatória, dos custos operacionais projetados, do investimento para o período, e do custo de capital projetado;
  - Os investimentos não são, em regra, fixados já na licitação, mas definidos a cada ciclo regulatório;
  - Os investimentos não são, em regra, concentrados no tempo, mas observam uma periodicidade e um volume razoavelmente constantes a cada ano do contrato;
  - Não existe, a princípio, a premissa de amortização integral dos investimentos ao final do prazo do contrato (indenização dos bens reversíveis ainda não amortizados).

- Na regulação contratual:
  - A tarifa é fixada desde o processo licitatório, e seu valor integra o equilíbrio econômico-financeiro do contrato – ressalvado o reajuste anual, qualquer alteração leva a um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato;
  - Os investimentos são, em regra, fixados já na licitação, e ordinariamente concentrados no tempo;
  - Observa, a princípio, a premissa de amortização integral dos investimentos ao final do prazo do contrato, com os bens reversíveis ao Poder Concedente.

- Como consequência destas diferenças conceituais, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos é completamente distinto:
  - Na regulação contratual, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é estabelecido a partir de um único fluxo de caixa, projetado para todo o prazo da concessão:
    - O projeto tem uma única TIR, com o VPL igual a zero em estado de equilíbrio;
  - Na regulação discricionária, a cada revisão tarifária é definido um novo fluxo de caixa, neutralizando, a princípio, qualquer ocorrência do período pretérito, e estabelecendo um novo parâmetro de equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
    - A cada revisão tarifária estabelece-se um novo fluxo de caixa, com sua própria TIR (equivalente ao WACC calculado na revisão ordinária), e com VPL igual a zero em estado de equilíbrio.

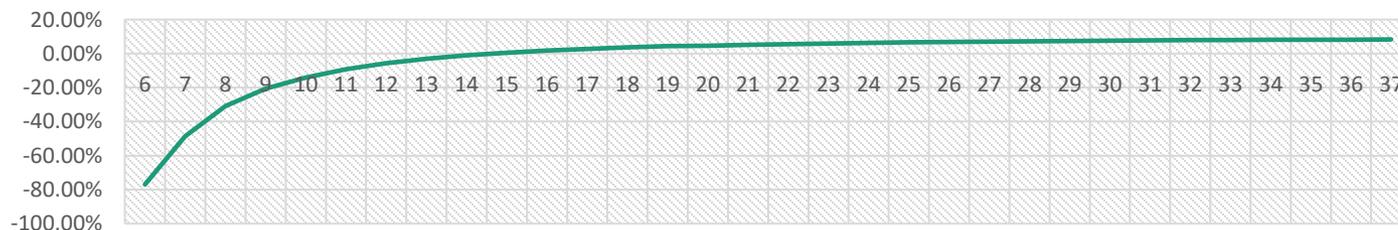
- Nos contratos submetidos a regulação contratual, a concentração de investimentos no início tem implicações:

- Para o fluxo de caixa:

|                                    | 1       | 2      | 3       | 4       | 5       | 6     | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12      | 13    |
|------------------------------------|---------|--------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|
| Fluxo de Caixa Livre - R\$ Milhões | (151,5) | (30,0) | (151,4) | (335,6) | (256,4) | 79,1  | 87,8  | 101,5 | 101,6 | 96,1  | 101,5 | 101,5   | 101,4 |
|                                    | 14      | 15     | 16      | 17      | 18      | 19    | 20    | 21    | 22    | 23    | 24    | 25      | 26    |
|                                    | 101,4   | 84,8   | 97,4    | 97,5    | 97,7    | 97,8  | 28,5  | 99,7  | 99,8  | 100,0 | 100,2 | 83,6    | 100,7 |
|                                    | 27      | 28     | 29      | 30      | 31      | 32    | 33    | 34    | 35    | 36    | 37    | Total   |       |
|                                    | 100,9   | 101,2  | 101,4   | 95,2    | 101,1   | 101,2 | 101,1 | 101,2 | 42,5  | 107,9 | 109,0 | 2.097,7 |       |

- Para o comportamento da TIR ao longo do tempo:

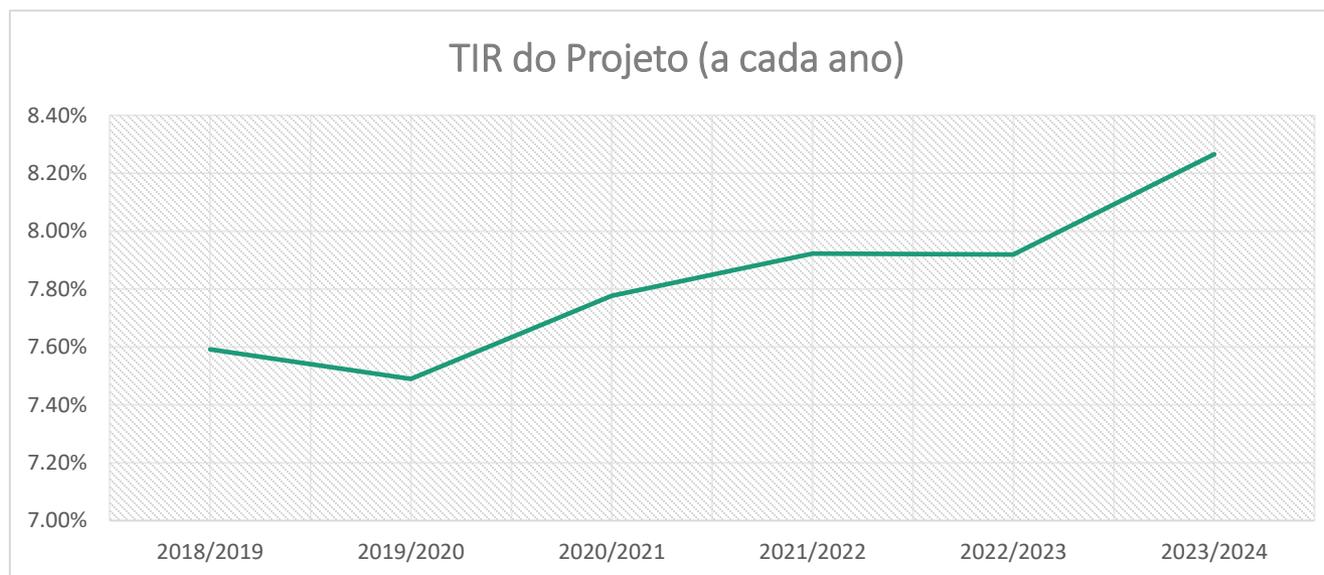
TIR do Projeto (a cada ano)



- Nos contratos submetidos a regulação discricionária, a distribuição razoavelmente constante dos investimentos tem implicações:
  - Para o fluxo de caixa (sempre positivo, iniciando com o valor negativo correspondente à Base de Remuneração Regulatória Inicial):

|     |             | Ciclo Tarifário - R\$ (abr/18) |           |           |           |           |           |
|-----|-------------|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|     | BRR Inicial | 2018/2019                      | 2019/2020 | 2020/2021 | 2021/2022 | 2022/2023 | 2023/2024 |
| FCL | -7.868.082  | 606.027                        | 598.199   | 499.174   | 548.382   | 855.552   | 8.745.275 |

- Para o comportamento da TIR ao longo do tempo:



- Esta diferença é extremamente importante para fins de prorrogação contratual:
  - Na regulação contratual, cada ano adicional (após a superação do período de investimentos) contribui positivamente para o projeto – elevação do VPL e elevação da TIR. Com isto:
    - A prorrogação pode ser utilizada para fins de reequilíbrio (prorrogação extraordinária, ou prorrogação com contrapartida) – o período adicional tem VPL positivo; e
    - A prorrogação ordinária, em regra, é incompatível com o modelo, elevando a rentabilidade da Concessionária (salvo se realizados ajustes no patamar remuneratório, ou exigida outorga).

- Esta diferença é extremamente importante para fins de prorrogação contratual:
  - Na regulação discricionária, cada ano adicional (em média, com pequenas variações) é neutro para o projeto – não há relevante variação do VPL e da TIR. Com isto:
    - Não faz sentido utilizar a prorrogação para fins de reequilíbrio (prorrogação extraordinária, ou prorrogação com contrapartida) – o período de prorrogação funcionaria como novo ciclo tarifário, com premissa de VPL zero; e
    - A prorrogação ordinária, em regra, é compatível com o modelo, preservando a rentabilidade da Concessionária – com a prorrogação, apenas autoriza-se períodos adicionais de rentabilidade equivalente ao custo de oportunidade.