

PARECER

PARÂMETROS DE DEFINIÇÃO DO MÉTODO DE VALORAÇÃO DOS ATIVOS DE GASODUTOS DE TRANSPORTE DE GÁS NATURAL

Rio de Janeiro

Março de 2026

SUMÁRIO

I – A CONSULTA.....	3
II – HISTÓRICO DO SETOR DE TRANSPORTE DE GÁS E A MODELAGEM DOS CONTRATOS LEGADOS.....	5
III – O REGIME JURÍDICO DO TRANSPORTE DE GÁS SOB A LEI Nº. 14.134/2021.....	7
III.1 – INJURÍDICA ULTRATIVIDADE DOS CONTRATOS LEGADOS APÓS SUA EXTINÇÃO.....	9
III.2 – SUJEIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DE FUNCIONAMENTO À REGULAÇÃO, INCLUSIVE SUPERVENIENTE.....	10
III.3 – AUSÊNCIA DE GARANTIA DE RECEITA.....	13
IV – DISCRICIONARIEDADE DA ANP PARA ESTABELECEER A METODOLOGIA DE VALORAÇÃO DE ATIVOS E SEUS LIMITES.....	15
IV.1 – PARÂMETROS DA METODOLOGIA: ART. 3º, XXXVI, DA LEI DO GÁS E ART. 26, §3º, DO DECRETO 10.712/2021.....	19
IV.2 – FUNDAMENTAÇÃO DA ESCOLHA DO RCM COMO MÉTODO MAIS ADEQUADO.....	20
V – ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA EM DETRIMENTO DOS CONSUMIDORES EM CASO DE DUPLA REMUNERAÇÃO.....	23
VI – TRANSPORTADORAS NÃO PODEM SE BENEFICIAR POR NEGAR OS DADOS REQUISITADOS PELA ANP.....	25
VI.1 – ANÁLISE SOB A ÓTICA CONSEQUENCIALISTA.....	32
VII – <i>DISTINGUISHING</i> ENTRE AS REVISÕES TARIFÁRIAS ANTERIORES E O CONTEXTO ATUAL.....	34
VIII – OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO REGULATÓRIO NA FIXAÇÃO DA METODOLOGIA DE VALORAÇÃO DOS ATIVOS.....	36
IX – CONCLUSÕES.....	398

I – A CONSULTA.

Honra-nos a Compass S.A. (doravante “Consulente”) com a solicitação de Parecer à luz do Direito Administrativo, Regulatório e do Petróleo e do Gás sobre certos aspectos do processo de revisão tarifária relativo à atividade de transporte de gás natural por dutos, em especial no que se refere ao método de valoração da Base Regulatória de Ativos de transportadoras para vigorar entre 2026 e 2030.

Narra a Consulente que, no contexto da alienação de ativos de transporte de gás natural pela Petrobras, foi acordada a manutenção dos Contratos de Serviço de Transporte Firme (os denominados “Contratos Legados”), então celebrados com suas subsidiárias, prevendo a contratação da capacidade total dos gasodutos pela Petrobras.

Relata que o mercado brasileiro de transporte de gás natural encontra-se em fase de transição para o regime de acesso regulado, após décadas de operação sob os referidos contratos. A Lei nº 14.134/2021 (Nova Lei do Gás) estabeleceu o livre acesso às estruturas de transporte e a regulação econômica baseada em tarifas aprovadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

Informa a Consulente que a consolidação do regime de acesso regulado, instituído pela Lei nº 14.134/2021, regulamentado pelo Decreto 10.712/2021 e operacionalizado pela Resolução ANP nº 991/2026, exige arcabouço metodológico robusto para a valoração da Base Regulatória de Ativos (“BRA”) e para apuração dos custos operacionais reconhecidos na formação da Receita Máxima Permitida.

Nesse contexto, narra que o ciclo tarifário 2026–2030 marca momento relevante da referida transição regulatória, diante do fim da vigência, em 2025, dos Contratos Legados firmados entre NTS e TAG junto à Petrobras, relativos às Malhas Sudeste (NTS) e Nordeste (TAG).

Informa a Consulente que, no exercício de suas competências e com base na previsão do art. 6º, § 9º, da Resolução 991/2026, a ANP previu a possibilidade da adoção principalmente de três metodologias de valoração da base de ativos de transporte das referidas empresas.¹

- (i) *Recovery Capital Method* (“RCM”): “apuração do valor regulatório dos ativos com base no capital efetivamente investido, deduzido o montante já recuperado pelo transportador ao longo do período de exploração econômica. Parte-se da premissa de que o investimento deve ser

¹ Ofício 4/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ-e (SEI nº. 5629381) e Ofício nº 5/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI nº. 5629395). Processo SEI nº. 48610.209490/2025-12.

mensurado à luz da trajetória efetiva de recuperação financeira do ativo, considerando as receitas auferidas, a remuneração do capital e a depreciação implícita no fluxo econômico observado”.²

- (ii) Custo Histórico Corrigido pela Inflação (“CHCI”): parte dos registros contábeis da empresa para apurar o valor originalmente investido na aquisição ou construção dos ativos, reajustado pelo índice de inflação, deduzindo-se a depreciação acumulada até o momento.³
- (iii) Custo (ou Valor) de Reposição Novo (CRN): nesta metodologia, a Agência não avalia o quanto do capital investido foi efetivamente recuperado pelas receitas auferidas pelo agente econômico (como ocorre no RCM), mas quantifica a BRA somente com base no custo atual de reposição descontado de uma taxa de depreciação/amortização determinada com base na vida útil do bem.⁴

Preferencialmente, entendeu a ANP ser o RCM o mecanismo mais adequado, por evitar a dupla remuneração das transportadoras por investimentos já economicamente recuperados. Porém, como narra, a sua utilização tem sido obstaculizada pelas transportadoras, que se negam a fornecer os dados necessários para tanto, razão pela qual, por ora, foi proposta pela área técnica, paliativamente, a adoção do método do Custo de Reposição Novo (CRN). A matéria encontra-se em consulta pública para decisão da Diretoria Colegiada da Agência.

Ante o exposto, solicita a Consultante o nosso pronunciamento sobre certos aspectos da escolha do RCM como método de valoração de ativos por parte da ANP, para fins de revisão tarifária dos gasodutos Malha Sudeste (NTS) e Malha Nordeste (TAG).

À Consulta formulada responderemos à luz do Direito Administrativo, Regulatório e do Petróleo e do Gás, sempre com base nas informações e documentos fornecidos pela Consultante, relatados neste Tópico e ao longo do texto, sem adentrar aspectos técnicos, econômicos ou de contabilidade.

Iniciaremos o nosso percurso contextualizando o histórico do setor de transporte de gás por dutos, avaliando inclusive a modelagem dos Contratos Legados (Tópico II).

Na sequência, examinaremos o regime jurídico do transporte por gasodutos à luz da vigente Lei nº. 14.134/2021 (Tópico III), perquirindo (i) se seria juridicamente plausível a ultratividade dos Contratos Legados além do seu prazo de vigência para preservar a

² Nota Técnica nº 7/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI nº. 5732887). Processo SEI nº. 48610.209490/2025-12.

³ Nota Técnica nº 2/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI nº. 5723580). Processo SEI nº. 48610.209490/2025-12.

⁴ Nota Técnica nº 2/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI nº. 5723580). Processo SEI nº. 48610.209490/2025-12.

posição econômica das transportadoras com base neles, inclusive tendo em vista o art. 44 da Lei do Gás (Tópico III.1); (ii) se regulação superveniente poderia afetar atividades objeto de autorização (Tópico III.2); e (iii) se haveria alguma garantia de receita das transportadoras, até com base nos Contratos Legados já extintos (Tópico III.3).

No Tópico IV analisaremos a margem de apreciação conferida à ANP pela Lei do Gás e seu Decreto regulamentador para definir a metodologia de valoração da base de ativos. Apreciaremos os parâmetros que limitam a discricionariedade da Agência para metodologias (Tópico IV.1), bem como de que maneira a ANP motivou a eleição da metodologia que seria mais adequada para a presente circunstância (Tópico IV.2).

Em seguida (Tópico V), veremos se seria injurídica a adoção de método de valoração de ativos que permita a dupla remuneração das transportadoras pelo mesmo investimento e em prejuízo dos usuários/consumidores, inclusive sob a ótica da vedação ao enriquecimento sem causa.

No Tópico VI, sob outra perspectiva, examinaremos se seria viável que as transportadoras se beneficiassem em razão de terem negado à ANP as informações necessárias à utilização do método mais preciso de revisão tarifária, segundo a Agência. Nesse contexto avaliaremos o poder-dever de a ANP utilizar um método compatível com a Vedação da Dupla Remuneração (Tópico VI.1), inclusive sob a ótica consequencialista, hoje até também imposta pela Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Tópico VI.2).

Já no Tópico VII investigaremos qual seria o eventual *distinguishing* entre as revisões tarifárias em curso para as Malhas Sudeste e Nordeste, em relação a outros pretéritos procedimentos de revisão.

No Tópico VIII, iremos investigar se a ANP observou ou não o devido processo regulatório para fins de eleição do método RCM para a valoração de ativos. Por fim, condensaremos as nossas conclusões em assertivas objetivas (Tópico IX).

Adiante, pois.

II – HISTÓRICO DO SETOR DE TRANSPORTE DE GÁS E A MODELAGEM DOS CONTRATOS LEGADOS.

Foi só a partir de 2016 que a Petrobras, ex-monopolista, começou a se retirar do setor de transporte. Em julho de 2019, a Petrobrás celebrou com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE o Termo de Compromisso de Cessação

de Prática, por meio do qual se obrigou a colocar em processo de alienação suas participações societárias na NTS, na TAG e na TBG.⁵ Referido Termo de Compromisso teve por objeto, nos termos da sua Cláusula Primeira, “*preservar e proteger as condições concorrenciais no mercado brasileiro de gás natural, por meio da realização de um conjunto de ações da COMPROMISSÁRIA visando à abertura do mercado brasileiro de gás natural, incentivando a entrada de novos agentes econômicos no mercado de gás natural*”.

O instrumento foi eloquente ao consignar a finalidade pública de abertura do mercado de gás natural, propiciando a entrada de novos agentes e a concorrência no setor em prol da redução das tarifas em benefício dos usuários.

Foram firmados, ainda, Termos de Compromisso entre as transportadoras, Petrobras e ANP, cujo objeto era, em especial, disciplinar o processo de transferência de titularidade das Autorizações de Operação dos ativos de transporte para as subsidiárias da Petrobras cujo controle viria a ser alienado.⁶

A despeito da venda de parte da participação em suas subsidiárias que atuavam no segmento de transporte de gás, a Petrobras continuou a ser a principal usuária da malha de gasodutos, em razão dos Contratos de Serviço de Transporte Firme de longo prazo, os denominados Contratos Legados, com o fim de seus prazos de vigência entre 2025 e 2031.

Mediante esses instrumentos, contratou a estatal com os então novos adquirentes dos gasodutos a sua capacidade total, na modalidade firme, pela qual o carregador paga pela capacidade contratada independentemente de efetiva utilização.

Nem os citados Termos de Compromisso e tampouco os Contratos Legados previram qualquer método de valoração de ativos após a extinção destes. Na realidade, os Termos em referência apenas determinaram a identificação de elementos como a vida útil, o valor contábil de então e a depreciação acumulada da base de ativos, para verificação do seu estado à época (Cláusula 5.6, Anexo 3A e Anexo IV). Também previram a obrigação de as transportadoras manterem a “*individualização*”

⁵ Consoante a Subcláusula 2.1 da versão pública do Termo de Compromisso celebrado entre o CADE e a Petrobras, disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLiu9u7akQAh8mpB9yM2Ur8iByH-Nu4yvA1cv_9inRMOg4J1hcDMlohDGroONKELtnpkMU8Pfaq47IACp_3Fd9iD44arSE934kMfAu8z. Acesso em: 10/03/2026.

⁶ Estamos nos referindo ao Termo de Compromisso firmado em 20.10.2026, no qual foram partes a ANP, a Petrobras, a TAG e a NTS, com a interveniência da Transpetro, o qual nos foi disponibilizado pela Consulente.

do cálculo tarifário relativo aos serviços de transporte a serem realizados pelas transportadoras” (Cláusula 2.2.2). Daí já se extrai o dever de as transportadoras não só identificarem a condição dos bens à época dos Termos de Compromisso, como também registrarem as tarifas praticadas, o que envolve o retorno pelos investimentos realizados (permitindo assim a adoção do RCM, como aprofundaremos no Tópico IV).

Por essa razão, enquanto vigentes os Contratos Legados, as transportadoras já auferiram a maior receita possível, estando resguardadas do risco de variação da demanda, diante da contratação total da capacidade.

Com o vencimento do prazo de vigência desses instrumentos, portanto, impõe-se investigar se o regime jurídico e a estrutura tarifária deles se manteriam, perquirindo a adequada valoração dos ativos para definição da Receita Máxima Permitida.

III – O REGIME JURÍDICO DO TRANSPORTE DE GÁS SOB A LEI Nº. 14.134/2021.

Não delimitou a CF/88 os contornos regulatórios de cada uma das atividades de hidrocarbonetos, conferindo certa margem de apreciação ao Legislador para disciplinar o regime jurídico da atividade (art. 177, §§ 1º e 2º).⁷

O diploma legal a que aludiu o art. 177, § 1º, veio a ser a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), que disciplinou, em seus arts. 56 a 59 (Capítulo VII), o transporte de petróleo, seus derivados e gás natural. No que diz respeito ao título habilitante para exercício da atividade em questão, o art. 56 estabeleceu o regime de autorização, todavia sem maiores detalhamentos, remetendo às “*disposições das leis pertinentes*” e às normas baixadas pela ANP.⁸

A Lei nº. 11.909/2009 (antiga Lei do Gás), por sua vez, admitiu a exploração de gasodutos nos regimes de concessão e de autorização. Essa revogada Lei até resguardava de alguma forma a receita exclusivamente dos gasodutos explorados sob

⁷ Conforme já afirmamos doutrinariamente: “O fato de tais atividades estarem inscritas na Constituição como monopólio da União não retirou do Legislador a discricionariedade de, se assim julgasse mais conveniente, dar-lhes feição de atividade privada regulamentada, sujeita a mera autorização administrativa, e não a contrato. A título de exemplo, para além do setor de transporte de gás, foi exatamente essa decisão que, como narrado acima, tomou a Lei do Petróleo em relação ao refino e às outras atividades enumeradas no art. 177, com exceção das atividades de exploração e produção” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito do Petróleo e do Gás*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 572).

⁸ Lei nº. 9.478, de 6 de agosto de 1997. “Art. 56. Observadas as disposições das leis pertinentes, qualquer empresa ou consórcio de empresas que atender ao disposto no art. 5º poderá receber autorização da ANP para construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, seja para suprimento interno ou para importação e exportação. Parágrafo único. A ANP baixará normas sobre a habilitação dos interessados e as condições para a autorização e para transferência de sua titularidade, observado o atendimento aos requisitos de proteção ambiental e segurança de tráfego”.

concessão, na forma do art. 13,⁹ porém, jamais chegou a ser outorgado qualquer gasoduto nesse regime jurídico sob a égide do citado diploma.¹⁰

As autorizações concedidas antes da sua vigência passaram a ser regidas pela Lei nº. 14.134/2021 (cf. Tópico III.2), que tampouco resguarda as tarifas ou receitas das transportadoras autorizatárias após o fim dos contratos legados, na forma do seu art. 44 (cf. Tópico III.1).

Conforme aduz DANIEL BENTO DUARTE¹¹ acerca das atividades do art. 21, XI e XI da CF/88, em lições aplicáveis ao caso concreto, o constituinte franqueou ao Legislador as disciplinas considerando as peculiaridades de cada setor. Em muitos deles, ainda que fosse possível submeter aquelas atividades ao regime público de concessão, mais restritivo, foi instituído o regime privado de autorização, sujeito a maior concorrência e, por conseguinte, elevada assunção de riscos pelos autorizatários.

No setor de gás, o Legislador foi bastante eloquente ao estabelecer que as atividades nela previstas objeto de autorização, inclusive o transporte, não se submetem ao regime de direito público dos serviços públicos, não sendo assegurado direito a equilíbrio econômico-financeiro. É o que prevê expressamente o seu art. 1º, § 2º:

*Art. 1º, § 2º A exploração das atividades decorrentes das autorizações de que trata esta Lei correrá por conta e risco do empreendedor e **não constitui, em qualquer hipótese, prestação de serviço público.***

No caso objeto da Consulta, seria mesmo em abstrato incongruente com a Nova Lei do Gás presumir que, mesmo após o fim dos Contratos Legados, deveria ser protegida a posição econômica de um prestador de atividade econômica não concedida, mas apenas regulamentada.

⁹ Lei nº. 11.909/2009: “Art. 13. No processo de licitação, o critério para a seleção da proposta vencedora será o de menor receita anual, na forma da regulamentação e do edital. § 1º A receita anual referida no caput deste artigo corresponde ao montante anual a ser recebido pelo transportador para a prestação do serviço contratado, na forma prevista no edital e no **contrato de concessão**. § 2º As tarifas de transporte de gás natural a serem pagas pelos carregadores para o caso dos gasodutos objeto de **concessão** serão estabelecidas pela ANP, aplicando à tarifa máxima fixada no processo de chamada pública o mesmo fator correspondente à razão entre a receita anual estabelecida no processo licitatório e a receita anual máxima definida no edital de licitação”.

¹⁰ Conforme o Parecer de Plenário ao Projeto de Lei nº 6.407/2013 “A Nova Lei do Gás Natural, por seu turno, estabelece que a atividade de transporte de gás natural será exercida sob o regime de autorização em lugar do regime de concessão, o qual se revelou excessivamente burocrático. Isso fica evidente quando se considera que durante a vigência desse regime, instituído pela Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, não foi construído sequer um novo gasoduto de transporte” (Parecer de Plenário ao Projeto de Lei nº 6.407, de 2013, Rel. Deputado Laércio Oliveira, 01/09/2020. p. 3).

¹¹ DUARTE, Daniel Bento. O curioso regime jurídico das atividades do art. 21, XI e XII, da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88). *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 89, p. 65-89, jan./mar. 2025, p. 72.

É injurídico, assim, inclusive a partir de seu regime jurídico, presumir a proteção das tarifas e receitas das transportadoras que operam no regime de autorização mesmo após o fim dos Contratos Legados. Na realidade, a Nova Lei do Gás prevê justamente o oposto, conforme abordaremos no Subtópico adiante.

III.1 – INJURÍDICA ULTRATIVIDADE DOS CONTRATOS LEGADOS APÓS SUA EXTINÇÃO.

Procura o presente Tópico endereçar a questão colocada pela Consulente sobre eventual possibilidade de as transportadoras terem direito a equilíbrio, receita ou modelos tarifários baseados em Contratos Legados mesmo após a extinção desses.

Como os referidos contratos são anteriores à Lei nº. 14.134/2021, o seu art. 44 ressalvou os direitos pactuados naqueles instrumentos, “*preservando a receita auferida pelos transportadores com os respectivos contratos*”, enquanto estes estivessem vigentes, fixando apenas um prazo para sua adaptação ao novo diploma:

*Art. 44. As novas modalidades de serviço de transporte não prejudicarão os direitos dos transportadores decorrentes dos **contratos vigentes** na data da publicação desta Lei.*

*§ 1º Os contratos de serviço de transporte **vigentes** na data de publicação desta Lei serão adequados, no prazo de até 5 (cinco) anos, contados da publicação desta Lei, ou de até 3 (três) anos, contados da edição de mencionada norma, o que expirar por último, de modo a refletir os novos regimes de contratação de capacidade, preservando a receita auferida pelos transportadores com os respectivos contratos.*

A preservação da disciplina dos contratos em vigor configura corolário da proteção constitucional ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI), proteção esta que, obviamente, só pode perdurar enquanto seguirem vigentes aquelas avenças, já tendo sido extintos, em 2025, os Contratos Legados relativos às Malhas Sudeste e Nordeste.

Referida garantia de receita às transportadoras nesse contexto consubstancia circunstância meramente transitória e conjuntural, exclusivamente decorrente dos próprios Contratos Legados (cf. Tópico III).

Aqueles ajustes consubstanciam acordos privados firmados entre a Petrobras¹² e as Transportadoras, cujos termos e condições não podem subsistir à extinção daquelas avenças para obrigar terceiros que delas não são parte. E isso muito menos

¹² Sendo a Petrobras uma sociedade de economia mista, os contratos por ela firmados são, basicamente, de direito privado, inclusive como hoje prevê expressamente o art. 68 da Lei nº. 13.303/2016 (Estatuto das Estatais). Sobre o tema, vide: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas Estatais*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 259 e ss.

para preservar receita das transportadoras, permitindo a dupla remuneração por investimentos já recuperados, em prejuízo da coletividade, que teria de arcar com tarifas de transporte mais caras.

Dessa forma, a disciplina jurídica dos Contratos Legados é extinta juntamente com esses instrumentos, não sendo plausível que seja ela considerada na formulação das tarifas de transporte por parte da ANP.

Especificamente quanto à valoração dos ativos, sequer há previsão de metodologia para esse fim nos Contratos Legados relativos às Malhas Sudeste e Nordeste. De toda sorte, mesmo que houvesse tal disposição, ela poderia apenas criar direitos e obrigações entre as transportadoras e a Petrobras e, naturalmente, enquanto vigentes.

Tampouco seria defensável que suposta garantia de patamares tarifários e receitas das transportadoras decorreria do regime jurídico das autorizações anteriores à Lei do Gás vigente, como veremos no Subtópico abaixo.

III.2 – SUJEIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DE FUNCIONAMENTO À REGULAÇÃO, INCLUSIVE SUPERVENIENTE.

Para além da questão da vigência dos Contratos Legados cf. acima, investigaremos agora se as autorizações para transporte de gás emitidas antes da Lei nº. 14.134/2021 estariam ou não submetidas à sua disciplina e conseguinte regulação da ANP, em especial no que se refere à formulação de tarifas e da receita permitida.

As autorizações podem ser classificadas em administrativas comuns (“por operação”) e autorizações operativas ou de funcionamento, que constituem o principal instrumento de regulação de atividades econômicas (cf. Tópico III).

Distinguindo as duas espécies, JUAN CARLOS CASSAGNE afirma que “a diferença não é puramente conceitual ou didática, mas se projeta sobre as relações entre o particular e a administração. Nas autorizações por operação, o poder desta última se esgota com a emissão do ato, não dando, salvo previsão expressa em contrário, origem a nenhum vínculo posterior com o administrado. Ao revés, nas autorizações de funcionamento há uma vinculação permanente com a administração, com a finalidade de tutelar o interesse público, admitindo-se – tanto na doutrina como na jurisprudência espanhola – a **possibilidade de modificação do conteúdo da autorização para**

adaptá-lo, constantemente, à dita finalidade, durante todo o tempo em que a atividade autorizada seja exercida”.¹³

Nas atividades regulamentadas ou de interesse público, como o transporte de gás, as autorizações são classicamente concedidas como autorizações de funcionamento. Por meio delas, o Estado propicia uma regulação dinâmica e permanente sobre a atividade em razão de sua relevância para a sociedade, através de uma relação jurídica continuada entre o agente privado e o regulador.¹⁴

A Administração Pública pode (e deve), por conseguinte, manter o particular sob diversos controles, “que se iniciarão com a exigência da autorização, e manter-se-ão ao longo do desenvolvimento da atividade autorizada mediante a necessidade de submeter-se não apenas às condições, fins e modos que se agregam à referida autorização, mas, o que será mais frequente, a toda uma disposição de caráter regulamentar”.¹⁵

Para GLADYS VÁSQUEZ FRANCO, essa geração de autorizações “propicia o surgimento de uma relação de caráter continuado entre a entidade autorizante e o sujeito autorizado, o que se dá em razão da importância da atividade autorizada, cuja realização se estende no tempo e compromete interesses públicos e gerais”.¹⁶ Assim, impõe-se a contínua sujeição da atividade de interesse coletivo à regulação da autoridade pública, através de um ordenamento jurídico setorial (regulação), que pode inclusive alcançar alguns aspectos essenciais do desenvolvimento da atividade.

¹³ CASSAGNE, Juan Carlos. *La Intervención administrativa*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, p. 81 (grifamos).

¹⁴ A propósito, MIGUEL REALE já planteava que a autorização “**poderá implicar o estabelecimento de um regime jurídico ao qual deverá se sujeitar o ‘autorizado’ para poder continuar no desfrute garantido do status reconhecido em seu favor**” (REALE, Miguel. *Natureza jurídica da permissão e da autorização*. In: *Direito administrativo: estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 154, grifamos).

¹⁵ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti, na obra *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 121.

¹⁶ FRANCO, Gladys Vásquez. *La concesión administrativa de servicio público*. Bogotá: Temis, 1991. p. 45-47. Nesse mesmo sentido, DINORÁ ADELAIDE MUsETTI GROTTI afirma que “a relação jurídica entre o particular autorizado e a Administração não é, como exigiria a tese clássica da autorização, uma relação de trato instantâneo, mas é de trato sucessivo, de caráter permanente. (...) Vai além da simples declaração da licitude da atividade, limite em que se detinha a doutrina clássica da autorização. A autorização é o título jurídico habilitante do exercício de um direito do particular, o título que outorga uma legitimação à atuação do particular. Não se trata de uma legitimação indireta ‘porque não se cria uma titularidade derivada de outra que, previamente, pertencera à Administração (como ocorre na concessão administrativa)’, mas de ‘uma hipótese de legitimação direta conferida pela Administração, mediante um ato de eficácia constitutiva’” (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 123).

Como não poderia deixar de ser, em se tratando de atividade econômica que é, a um só tempo, monopólio público e natural,¹⁷ as autorizações para transporte de gás natural previstas na Lei nº. 14.134/2021 qualificam-se como autorizações de funcionamento, permeáveis a mudanças regulatórias, o que se justifica não só pela importância estratégica da atividade e bens envolvidos, mas também pela necessidade de se coibir eventuais abusos de poder econômico por parte do gestor da infraestrutura.

Ademais, como, ao menos em princípio, a autorização de transporte possui prazo de vigência indeterminado, só podendo ser revogada naquelas hipóteses previstas em lei (art. 10 da Lei nº. 14.134/2021), não seria sequer razoável pretender que ela pudesse estar eternamente sujeita a um regime jurídico estático, alheio às mudanças políticas, sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais etc.

Como aduz LÍVIA AMORIM, “as autorizações outorgadas para exercício da atividade de transporte dutoviário de gás natural não asseguravam ao transportador a imutabilidade de regras, sobretudo aquelas outorgadas sob a Lei n. 9.478/1999 e – tudo mais constante – aquelas que serão outorgadas sob a Lei n. 14.134/2021”.¹⁸

A sujeição das autorizações de transporte de gás às normas supervenientes decorre também da **inexistência de direito adquirido a regime jurídico**, de modo que as autorizações concedidas antes da sua vigência passaram a ser regidas pela Lei nº. 14.134/2021.

A propósito, o STF, ao analisar a necessidade de adaptação de associações sujeitas a consentimento administrativo à superveniente Lei nº. 12.853/2013, estabeleceu: “Sob o prisma da máxima *tempus regit actum*, as associações arrecadoras já existentes devem conformar-se à legislação em vigor, **sujeitando-se às alterações supervenientes** à sua criação, dado que (i) as regras de transição são justas e (ii) **não existe direito adquirido a regime jurídico na ordem constitucional brasileira**”.¹⁹

Assim, também a exploração de gasodutos de transporte autorizados antes da vigente Lei do Gás é por ela regida, assim como pelas normas da ANP supervenientes,

¹⁷ Monopólio natural é a “situação em que uma empresa pode produzir o *output* desejado por menor custo do que de qualquer combinação de duas ou mais empresas” (ARIÑO ORTIZ, Gaspar; LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía. *Derecho de la competencia en sectores regulados*. Granada: Comares, 2001. p. 22.

¹⁸ AMORIM, Lívia. *Transporte dutoviário de gás natural: conteúdo jurídico do regime de monopólio*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 250.

¹⁹ STF, ADI 5.062, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, julg. 21.6.2017 (grifamos).

inclusive no que se refere aos critérios para a valoração de ativos e revisão tarifária (ainda mais quando já extintos os Contratos Legados).

Note-se que **já a Resolução ANP nº. 15/2014 permitia à ANP a adoção de critérios de valoração de ativos alternativos que não apenas o valor atualizado (CHCI) e o custo de reposição (CRN), in verbis:**

Art. 6º, § 3º. No caso de Gasodutos de Transporte em fase operacional, inclusive aqueles em operação na data de publicação desta Resolução, a metodologia de valoração da Base Regulatória de Ativos utilizada pela ANP deverá levar em consideração:

*I - o valor atual dos ativos, descontada a depreciação e a amortização havidas até a data de estabelecimento da Tarifa de Transporte;
II - o custo de reposição dos ativos, descontada a depreciação e a amortização havidas até a data de estabelecimento da Tarifa de Transporte;
III - o valor dos ativos resultante da **aplicação de metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado**, descontada a depreciação e a amortização havidas até a data de estabelecimento da Tarifa de Transporte.*

Já seria, portanto, admissível a adoção do critério *Recovery Capital Method* ("RCM"), desde que reconhecida pelo mercado. De toda sorte, a mais recente Resolução nº. 991/2026 também é, por todas as razões já expostas acima, de aplicação imediata às atuais autorizações, e prevê de modo expresso a possibilidade daquela metodologia em seu art. 6º, § 9º (cf. Tópico IV).

III.3 – AUSÊNCIA DE GARANTIA DE RECEITA.

A Lei nº. 14.134/2021 é expressa ao prever que a exploração das atividades oriundas das autorizações por ela disciplinadas, inclusive o transporte de gás natural, *"correrá por conta e risco do empreendedor e não constitui, em qualquer hipótese, prestação de serviço público"* (art. 1º, §2º).

É assim afastada até qualquer remota alegação de que teriam as transportadoras direito a equilíbrio econômico-financeiro com base em suas autorizações, muito menos em decorrência da revisão tarifária (que deve levar em conta a recuperação dos investimentos) ou da redução da demanda (que, até nos serviços públicos, é via de regra risco do concessionário cf. art. 2º, II, Lei nº. 8.987/95).

Se houve algum direito a equilíbrio na relação jurídica mantida exclusivamente entre as transportadoras e Petrobras pelos Contratos Legados, aquele só poderia ser invocado durante a vigência deste, e perante aquela estatal, jamais em face da ANP e muito menos para onerar as tarifas dos usuários.

Conforme o parágrafo único do art. 9º da Lei do Gás, as “*tarifas de transporte de gás natural serão propostas pelo transportador e aprovadas pela ANP, após consulta pública, segundo critérios por ela previamente estabelecidos*”.

O *caput* do dispositivo, por sua vez, contém regra diametralmente oposta à garantia da posição econômica das transportadoras pela União e/ou ANP, afastando metodologia que permita a ultratividade dos Contratos Legados para preservar/garantir receitas daquelas empresas. Confira-se:

Art. 9º A ANP, após a realização de consulta pública, estipulará a receita máxima permitida de transporte, bem como os critérios de reajuste, de revisão periódica e de revisão extraordinária, nos termos da regulação, e essa receita não será, em nenhuma hipótese, garantida pela União.

Por força sobretudo do art. 9º da Lei do Gás, a **receita máxima permitida não se traduz em uma receita mínima garantida**. O dispositivo ressalta peremptoriamente que “***essa receita não será, em nenhuma hipótese, garantida pela União***”, reforçando ainda mais a alocação dos riscos da atividade exclusivamente ao particular.

O dispositivo é, **além de definitivo, também absoluto**, dispondo que a União, “***em nenhuma hipótese***”, garantirá tais receitas. Leia-se: **não a garantirá nem direta, através do seu Erário, nem indiretamente, através de terceiros por ela regulados, como seria o caso dos usuários. Não garantirá em nenhuma hipótese.**

Injurídico interpretar o art. 9º contra a sua própria literalidade – que é sempre o ponto de partida e o limite de qualquer interpretação²⁰ – para concluir que doravante a União deveria passar a garantir alguma receita das transportadoras, por exemplo adotando meio de valoração de ativos que admita a remuneração por investimentos já economicamente recuperados.

Nesse cenário, é necessário que a ANP, no exercício de suas competências, selecione um método de valoração de ativos que impeça a referida distorção, como examinaremos no Tópico a seguir.

²⁰ “Segundo as lições de CELSO DE ALBUQUERQUE SILVA, embora a interpretação gramatical seja reputada como o mais pedestre e o mais rudimentar meio de interpretação, não há como negar que “o texto é o ponto de partida do intérprete, bem como representa o seu limite” (SILVA. Celso de Albuquerque. *Interpretação constitucional operativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 117).

IV – DISCRICIONARIEDADE DA ANP PARA ESTABELECEER A METODOLOGIA DE VALORAÇÃO DE ATIVOS E SEUS LIMITES.

Estabelecida a inexistência de direito à manutenção do regime jurídico-tarifário dos Contratos Legados em favor das transportadoras, passaremos a avaliar o papel da ANP na formação dos preços das tarifas de transporte que devem ser praticadas após a extinção daqueles instrumentos.

De acordo com a Lei nº 14.134/2021, a estipulação da Receita Máxima Permitida – RMP de transporte, composta pelas tarifas, é tarefa que compete à ANP e que deve ser realizada “*com base nos custos e despesas vinculados à prestação dos serviços e às obrigações tributárias, a remuneração do investimento em bens e instalações de transporte e a depreciação e amortização das respectivas bases regulatórias de ativos, na forma da regulação da ANP*” (art. 9º, *caput*, *c/c*, art. 3º, XXXVI).

A Lei do Gás, portanto, confere à Agência certa margem de apreciação para, considerando os contornos da lei, disciplinar a definição da Receita Máxima Permitida, inclusive quanto à valoração da base de ativos.

Atualmente, referida regulação da ANP está materializada sobretudo na Resolução nº 991/2026, que, além de definir as regras gerais do regime tarifário regulado, disciplina também os critérios para a determinação da Receita Máxima Permitida de transporte.

Estabelece que a RMP deverá necessariamente corresponder à soma de parcelas destinadas a: (i) remunerar os investimentos realizados na Base Regulatória de Ativos; (ii) recuperar o capital investido na Base Regulatória de Ativos; e (iii) cobrir os custos de operação e despesas gerais necessárias à prestação eficiente do serviço.

Conforme se verifica, especificamente em relação às duas primeiras parcelas, a Resolução ANP nº 991/2026 atribui à Base Regulatória de Ativos - BRA²¹ um papel fundamental.

Justamente em razão dessa centralidade, a correta mensuração da BRA é condição essencial para garantir a justa remuneração dos investidores e a cobrança de tarifas razoáveis dos usuários. Afinal, como destacou a Superintendência de Infraestrutura e Movimentação da ANP – SIM, “caso a base seja superavaliada, haverá remuneração extraordinária sobre o capital investido e potencial impacto negativo sobre

²¹ A BRA é definida pela Resolução ANP nº 991/2026 como “o conjunto de ativos diretamente relacionados à atividade de transporte de gás natural”.

a modicidade tarifária. Caso seja subavaliada, compromete-se a recuperação do investimento eficiente, elevando risco regulatório e custo de capital”.²²

Como forma de evitar esses riscos, a Resolução ANP nº 991/2026 pré-estabeleceu, em seu art. 6º, §2º, alguns critérios metodológicos que deveriam ser avaliados pela Agência no momento de valoração de ativos, quais sejam:

Art. 6º. A BRA será composta pelos bens e instalações destinados à exploração da atividade de transporte de gás natural aprovados pela ANP.

§ 2º No caso de gasodutos de transporte em fase operacional, inclusive aqueles em operação na data de publicação desta Resolução, a metodologia de valoração da BRA utilizada pela ANP deverá levar em consideração:

I - o Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI), o qual consiste no valor atual dos ativos, descontada a depreciação e a amortização havidas até a data de estabelecimento da tarifa de transporte;

*II - o Custo de Reposição Novo (CRN), o qual consiste no custo de reposição dos ativos, descontada a depreciação e a amortização havidas até a data de estabelecimento da tarifa de transporte; **ou***

III - o valor dos ativos resultante da aplicação de metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado, descontada a depreciação e a amortização havidas até a data de estabelecimento da tarifa de transporte.

E em seu § 9º:

§ 9º. Com relação ao § 2º, inciso III, nos casos de ativos nos quais vigoraram tarifas negociadas entre partes, pode também ser aplicado o Método de Capital Recuperado (Recovered Capital Methodology - RCM) - a qual consiste no valor dos ativos resultante da aplicação da metodologia de valoração do capital efetivamente investido, descontado o retorno do capital pelo transportador.

Ao assim prever, a Resolução ANP nº 991/2026 replicou os mesmos critérios já admitidos pela norma anterior que disciplinava o tema (Resolução ANP nº 15/2014), inovando apenas para detalhar um deles e acrescentar a conjunção alternativa “ou” antes do último inciso.

A principal novidade ficou a cargo do art. 6º, § 9º, que, detalhando as “metodologias alternativas” que poderiam ser adotadas pela ANP (cf. art. 6º, §2º, III), passou a expressamente prever uma delas: “o Método de Capital Recuperado (Recovered Capital Methodology - RCM) - o qual consiste no valor dos ativos resultante da aplicação da metodologia de valoração do capital efetivamente investido, descontado o retorno do capital pelo transportador”.

²² Nota Técnica nº 2/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ, item 21.

Diante dessas previsões normativas, há hoje, portanto, ao menos três metodologias expressamente reconhecidas (mas não exaustivas) para valoração da Base Regulatória de Ativos, quais sejam: (i) o Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI); (ii) o Custo de Reposição Novo (CRN); e (iii) o Método de Capital Recuperado (*Recovered Capital Methodology* – RCM). Ainda é possível cogitar outros métodos (inc. III), desde que amplamente reconhecidos e adotados pelo mercado.

Dentro desse universo, caberá a Agência avaliar qual metodologia é a mais adequada a cada caso e, de forma fundamentada, aplicá-la. A escolha quanto à técnica de valoração mais apropriada resulta, portanto, de uma decisão institucional e discricionária da Agência, realizada com base em um juízo técnico de conveniência e oportunidade, como impõe o citado art. 3º, XXXVI, da Lei do Gás.

É o que se extrai, por exemplo, da própria literalidade da Resolução ANP nº 991/2026. Todas essas metodologias podem ser adotadas pela ANP, que deverá motivar adequadamente a sua escolha, como já indica a conjunção alternativa “ou” inserida entre os incisos do art. 6º, §2º, que elencam as metodologias passíveis de serem adotadas; bem como a previsão de que o RCM, agora expressamente positivado, “pode ser também aplicado” para valorar os ativos vinculados aos Contratos Legados.

Não somente, o próprio fato de o regulamento permitir “a aplicação de metodologias alternativas” àquelas previstas expressamente já demonstra haver um amplo espaço de avaliação técnica por parte da Agência Reguladora na eleição da alternativa metodológica de valoração de ativos mais apropriada a cada caso concreto.

Essa alternatividade entre as diferentes metodologias possíveis de serem adotadas pela ANP na valoração dos ativos das transportadoras de transporte é, aliás, um traço já antigo na legislação setorial. Além da antiga Resolução ANP nº 15/2014 também prever a possibilidade de serem aplicadas em geral “*metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado*” (art. 6º, §3º, III, cf. Tópico III.2), até mesmo o Decreto nº 7.832/2010, ao disciplinar a indenização devida às transportadoras em caso (até então possível) de reversão dos bens à União, também estabelecia genericamente que:

*Art. 44. Vencido o prazo da autorização, os bens vinculados serão incorporados ao patrimônio da União, mediante declaração de utilidade pública e justa e prévia indenização em dinheiro, nos seguintes termos: (...) II - o valor da indenização será definido pela ANP e considerará metodologias de valoração de ativos, **tais como** o valor atual e o custo de reposição dos ativos, descontadas a depreciação e a amortização havidas até a data de encerramento da autorização.*

Embora aplicável a contexto totalmente distinto daquele examinado nesta Consulta,²³ o dispositivo, ao utilizar a expressão “*tais como*” antes de se referir às metodologias específicas por ele citadas, deixa claro que a lógica adotada no setor de transporte de gás-natural sempre foi a de assegurar à ANP uma boa margem de apreciação técnica no momento de eleger o método de valoração para quantificar os ativos de transporte.

Percebe-se, assim, que, mesmo antes da Lei do Gás e da Resolução nº. 991/2026, a ANP já poderia aplicar outros métodos que não o “*valor atual*” (CHCI) ou o “*custo de reposição*” (CRN), como por exemplo o RCM, com base no art. 6º, §3º, III da Resolução nº. 15/2044 e no art. 44, II do Decreto nº. 7.832/2010, que já conferiam à Agência discricionariedade para tanto.

A incidência da Resolução nº. 991/2026 sobre as revisões tarifárias em exame para uso do RCM, portanto, não poderia configurar aplicação retroativa da norma, já que os diplomas anteriores já admitiriam a adoção daquela metodologia. Ela **não inovou materialmente no ordenamento jurídico, mas apenas na forma expressa; onde a referência a alternativas era geral, ela passou a dar um exemplo.**

É claro que, como já afirmamos doutrinariamente, não há, a rigor, atos inteiramente discricionários ou vinculados, vez que muito dificilmente todos os elementos do ato administrativo serão discricionários ou todos serão vinculados. E mesmo em relação aos elementos que forem discricionários, eles haverão de atender sempre aos princípios e regras do ordenamento jurídico (juridicidade).²⁴

No âmbito do setor de gás e, mais especificamente, no que concerne à definição da Receita Máxima Permitida de transporte, o ordenamento jurídico, além de cânones principiológicos gerais, estabelece também alguns parâmetros que devem ser observados pela ANP. No Subtópico a seguir, passaremos a examiná-los, avaliando de que maneira podem eles limitar a discricionariedade da Agência acima mencionada.

²³ Como exposto, o inciso II do art. 44 do Decreto nº 7.832/2010 disciplinava a valoração de ativos para fins de cálculo de indenização a ser paga diretamente pela União em razão da aquisição da propriedade dos ativos de transporte sobre os quais viesse a recair o instituto da reversão. Trata-se, portanto, de hipótese distinta da presente, em que a valoração da base de ativos servirá como dado para a formação de tarifas a serem pagas pelos usuários aos transportadores, que manterão a propriedade daqueles ativos, já que a Lei do Gás vigente prevê a não reversibilidade de bens no âmbito das autorizações de transporte (art. 10, § 3º).

²⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. *E-book*.

IV.1 – PARÂMETROS DA METODOLOGIA: ART. 3º, XXXVI, DA LEI DO GÁS E ART. 26, §3º, DO DECRETO 10.712/2021.

A Lei do Gás, ao definir “Receita Máxima Permitida” em seu art. 3º, XXXVI (que, dada a sua relevância, pedimos vênia para novamente transcrever), estabeleceu ser esta entendida como a *“receita máxima permitida ao transportador a ser auferida mediante contraprestação de serviços de transporte, estabelecida com base nos custos e despesas vinculados à prestação dos serviços e às obrigações tributárias, na remuneração do investimento em bens e instalações de transporte e na depreciação e amortização das respectivas bases regulatórias de ativos, na forma da regulação da ANP”*.

Ao mesmo tempo em que delega à ANP a definição da “forma” de determinação da Receita Máxima Permitida (e, por consequência, da metodologia de valoração da base de ativos), estabelece também, de forma bastante eloquente, que a receita máxima deve refletir uma série de variáveis, incluindo a *“remuneração do investimento em bens e instalações”*, assim como a *“depreciação e amortização das respectivas bases regulatórias de ativos”*.

Decorrentemente, o Decreto nº 10.712/2021, que regulamentou a nova Lei do Gás, determinou, para todos os fins, que *“os operadores das infraestruturas existentes [deveriam] submeter [...] à aprovação da ANP, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto, proposta de base regulatória de ativos”*. Ao fazê-lo, todavia, expressamente previu que a base de ativos deveria ser *“calculada com metodologia amplamente reconhecida, que considere a depreciação do ativo, a amortização do investimento e a remuneração de capital”* (art. 26, §3º).

Ao prever que a metodologia a ser adotada deveria considerar não só a depreciação/amortização do investimento como também a própria remuneração auferida pelo investidor, o dispositivo veio a positivar uma diretriz geral, aplicável inclusive à ANP, qual seja: a metodologia eleita para valoração de ativos de transporte não pode desconsiderar a depreciação econômica efetiva,²⁵ assim como a parcela de capital real e concretamente recuperado pelo agente no exercício da atividade de transporte, até para evitar a dupla remuneração de ativos.

²⁵ Segundo a ANP, a depreciação econômica efetiva seria “a parcela correspondente à recuperação do capital”, permitindo “identificar o saldo de capital ainda não recuperado a ser eventualmente reconhecido na Base Regulatória de Ativos” (Nota Técnica nº 8/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ. SEI nº. 5733157. Processo SEI nº 48610.209490/2025-12).

Como não poderia deixar de ser, essa diretriz foi expressamente consagrada no art. 7º, IV, da Resolução ANP nº 991/2026, cujo teor previu que:

Art. 7º Na avaliação dos ativos vinculados ao serviço de transporte, visando à definição da receita máxima permitida para um novo ciclo tarifário, devem ser observadas as seguintes diretrizes: (...)

IV - os ativos cuja recuperação total já tenha ocorrido por meio de remuneração por tarifa de transporte não serão considerados no valor de abertura da BRA, exceto pela parcela que se tratar de ativos utilizados na prestação do serviço de transporte que: a) representam investimentos efetivamente realizados; e b) ainda necessitam de recuperação econômica por meio das tarifas.

A lógica é simples: se o ativo já foi integralmente recuperado via tarifa, não pode ele voltar a compor a base regulatória para gerar nova remuneração tarifária, salvo na hipótese excepcional de ainda não terem sido recuperados. Essa diretriz vincula o juízo discricionário às alternativas que permitam avaliar o quanto do capital investido na BRA já foi efetivamente recuperado, na hipótese em que métodos contábeis de depreciação e amortização ofereçam risco de dupla retribuição por investimentos.

Havendo mais de uma alternativa metodológica possível, caberá à ANP eleger aquela que mitigue de maneira mais eficaz o risco de dupla remuneração do capital investido, diante de cada caso concreto, tendo em vista as informações e estimativas disponíveis em cada momento.

É o que já ponderou a ANP ao avaliar as metodologias para valoração de ativos no contexto da revisão tarifária das Malhas Sudeste e Nordeste, como veremos abaixo.

IV.2 – FUNDAMENTAÇÃO DA ESCOLHA DO RCM COMO MÉTODO MAIS ADEQUADO.

Como já tivemos a oportunidade de destacar doutrinariamente,²⁶ todos os atos administrativos devem ser motivados, sejam ele vinculados ou discricionários, e sobretudo estes, já que, se a lei deixou à Administração decidir entre indiferentes jurídicos, deve justificar porque selecionou uma alternativa plausível ao invés de outra, **se vinculando aos motivos invocados (Teoria dos Motivos Determinantes).**

²⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 79.

No caso concreto, mesmo ainda não havendo decisão definitiva acerca da metodologia a ser aplicada para valoração de ativos, é possível afirmar já existir uma fundamentação robusta acerca da metodologia de valoração de ativos mais adequada.

Ao longo de vários documentos técnicos juntados aos processos de revisão tarifária e de elaboração da Resolução ANP nº 991/2026, a ANP pondera as metodologias colocadas à sua disposição e apresenta o RCM como o *método* apto a impedir a dupla remuneração por investimentos já recuperados pelas transportadoras. Citemos alguns:

- **Nota Técnica nº 12/2025/SIM/ANP:** Ao explicar as alterações na minuta de norma que veio a dar origem à Resolução ANP nº 991/2016, a ANP afirma que a inclusão de parágrafo específico permitindo a utilização do **RCM** para valorar ativos vinculados aos Contratos Legados seria “justificada pela **necessidade de evitar a dupla remuneração em ativos** nos quais vigoraram tarifas negociadas entre partes”. De acordo com a Agência, como, nesse caso, o valor dos ativos resulta “da aplicação da metodologia de valoração do capital efetivamente investido, descontado o retorno do capital recuperado pelo transportador”, a adoção do RCM permitiria que o “cálculo da BRA seja economicamente justo e que promova a modicidade tarifária”.²⁷
- **Nota Técnica nº 2/2026/SIM-CTR/SIM/ANP:** Examinando as diferentes metodologias expressamente previstas pela Resolução ANP nº 991/2026, a Agência afirma que “diferentemente do modelo clássico de *roll-forward ex ante*, o **RCM** reconstrói o valor remanescente do capital com base em fluxos históricos observados”, o que “permite **identificar**, de forma transparente, **quanto do investimento inicial já foi efetivamente devolvido ao investidor e qual parcela permanece pendente de recuperação**”. Por essa razão, estabelece o documento que o RCM se revela especialmente útil para “avaliações de transição regulatória; verificação de consistência intertemporal da remuneração; análise de eventuais retornos excessivos ou insuficientes; e mitigação de riscos de dupla remuneração”.²⁸
- **Notas Técnicas nº 7 e 8/2026/SIM-CTR/SIM/ANP:** Ao analisar as propostas de valoração de ativos realizadas pelas transportadoras TAG e NTS, a ANP considerou o RCM como método preferencial. Partindo da “premissa de que o investimento deve ser mensurado à luz da trajetória efetiva de **recuperação financeira do ativo**, considerando as receitas auferidas, a remuneração do capital e a depreciação implícita no fluxo econômico observado”, a Agência destacou a utilidade do método para “identificar o saldo de capital ainda não recuperado a ser eventualmente reconhecido na Base Regulatória de Ativos” em razão daquele consistir justamente “na apuração do valor regulatório dos ativos com base no capital efetivamente investido, deduzido o montante já recuperado pelo transportador ao longo do período de exploração econômica”.²⁹

Se o RCM é entendido pela área técnica da Agência como o método que “se *justifica pela necessidade de evitar a dupla remuneração em ativos nos quais vigoraram*

²⁷ Nota Técnica nº 12/2025/SIM/ANP-RJ, §§ 20-23 (grifamos)

²⁸ Nota Técnica nº 2/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ, §§42-48 (grifamos).

²⁹ Notas Técnicas nº 7 e 8/2026/SIM-CTR/SIM/ANP, §§ 31-41 e 32-42, respectivamente

tarifas negociadas entre partes” (como nos Contratos Legados),³⁰ *a contrario sensu*, os demais mecanismos (CHCI e CRN) não seriam tão adequados quanto aquele para enfrentar esse risco.

Extraí-se dessas avaliações técnicas fundamentação suficientemente robusta indicando o RCM como a metodologia mais adequada para valoração dos ativos de transporte relacionados a Contratos Legados.

É assim incompatível com a motivação acima a proposta da área técnica da Agência, de aplicação do Método do Custo de Reposição Novo (CRN), ainda que só o tenha feito, conforme afirma nas Notas Técnicas nº 7 e 8/2026/SIM, “diante da impossibilidade de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), em razão da incompletude das informações” apresentadas pelas transportadoras.³¹ Tanto é assim que, justamente por considerar o RCM o meio mais adequado nesse contexto, ressaltou a área técnica que “a Agência não afasta a possibilidade de utilização do RCM ainda no Ciclo Tarifário 2026-2030 caso, durante o período de Consulta Pública, forem obtidas informações complementares, consistentes e verificáveis que permitam sua aplicação em conformidade com os princípios de prudência e transparência”.³²

Inclusive por força da já citada Teoria dos Motivos Determinantes,³³ pela qual os motivos vinculam a decisão que vier a ser tomada pela Administração Pública, não seria dado à ANP chegar à conclusão contraditória em relação a toda a fundamentação desenvolvida no âmbito do processo de revisão tarifária em referência.

Assim, diante da fundamentação discricionária auto-vinculativa da ANP, a adoção de metodologia diversa do RCM afastaria o processo de valoração dos ativos do seu fim principal de evitar a dupla remuneração dos transportadores, o que terminaria por permitir inclusive um injurídico enriquecimento sem causa por parte daqueles agentes, conforme examinaremos no Tópico a seguir.

³⁰ Nota Técnica nº 12/2025/SIM/ANP-RJ, §§ 20-23 (grifamos)

³¹ Cf. Tópico V.

³² Notas Técnicas nº 7 e 8/2026/SIM-CTR/SIM/ANP, §§ 31-41 e 32-42, respectivamente

³³ Como aponta a doutrina, “a Administração deve responder pelos motivos que elege como pressuposto para a prática do ato administrativo” (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 206).

V – ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA EM DETRIMENTO DOS CONSUMIDORES EM CASO DE DUPLA REMUNERAÇÃO.

Além de limitada pelos parâmetros normativos examinados no Tópico anterior, a discricionariedade da ANP para eleger o método de valoração de ativos só permite que ela escolha entre “indiferentes jurídicos”,³⁴ isto é, entre alternativas que seriam plausíveis e legítimas sob a ótica do Direito.

Na hipótese *sub examine*, porém, conforme a própria fundamentação da Agência sobre os métodos de valoração acima exposta (cf. Tópico IV.2), tanto o “valor atual” (CHCI) quanto o “custo de reposição” (VRN) ofereceriam risco de dupla retribuição das transportadoras pelos mesmos investimentos já efetivamente recuperados.

Isso significa que estariam aquelas empresas sendo remuneradas duas vezes pelos mesmos bens, em detrimento dos consumidores, que por essa razão teriam de arcar com uma tarifa mais cara do que aquela à qual fariam jus, nos termos do art. 3º, XXXVI, da Lei do Gás.

Trata-se de típica hipótese de enriquecimento sem causa. Conforme já afirmamos em seara doutrinária,³⁵ o chamado locupletamento ilícito estará presente sempre que estiverem reunidos três elementos: o enriquecimento de alguém, o empobrecimento de outrem e a ausência de justa causa para ambos.

Estariam presentes no caso *sub examine* os três pressupostos acima caso adotado um método de valoração de ativos que ofereça o risco de dupla remuneração das transportadoras: haveria o enriquecimento destas e o empobrecimento dos usuários, que teriam que pagar tarifas mais caras, e por conseguinte da coletividade em geral que no fim das contas poderia ser afetada inclusive no custo do gás e da energia elétrica com ele gerada.

Essa distorção ocorreria sem qualquer justa causa,³⁶ isto é, na ausência de razões jurídicas que legitimem aquela vantagem, já que a própria Lei do Gás e normas

³⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 161.

³⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Prestação de serviços à Administração Pública após o fim do prazo contratual. *Revista de Direito Administrativo*. v. 214, p. 169, out./dez. 1998.

³⁶ “A referência à causa do enriquecimento remete o intérprete para a totalidade da ordem jurídica, designadamente, para as modalidades de aquisição derivada e originária da propriedade, para o regime dos vícios e da falta de vontade, para o âmbito da autonomia privada e para um grande leque de respostas legais ditadas por considerações de política legislativa” (GOMES, Júlio Manuel Vieira. *O conceito de enriquecimento, o enriquecimento forçado e os vários paradigmas do enriquecimento sem causa*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1998, p. 469-471).

regulamentadoras³⁷ determinam que a base de ativos de transporte deve ser mensurada considerando o retorno que as transportadoras efetivamente já tiveram pelo seu investimento, em especial em cenários de risco de dupla retribuição.

Também por resultar nessa ilicitude (enriquecimento sem causa), a seleção de qualquer método que ofereça risco de dupla remuneração daqueles agentes (ex.: CHCI e VRN) não consubstanciaria um indiferente jurídico e, portanto, estaria fora do campo de discricionariedade da ANP, tratando-se de medida ilegítima.

Aliás, como já destacamos em outro trabalho,³⁸ até mesmo nas concessões de serviços públicos (à qual, ao contrário das autorizações, é ínsita a proteção do equilíbrio econômico-financeiro), “parte da doutrina também sustenta que, se no desenvolver da concessão, for verificado que uma das partes, seja o Estado, os consumidores ou o concessionário, está usufruindo de vantagens desmesuradas, o contrato deve ser revisto para ser reenquadrado em termos negociais normais. Sempre a depender do que dispuser o contrato, não nos parece que a hipótese possa ser *a priori* descartada, inclusive em virtude da boa-fé e da vedação da lesão contratual (arts. 113 e 157, Código Civil)”.

Nesse sentido, o TCU já decidiu que “afronta a modicidade tarifária a falta de repasse dos ganhos extraordinários ou a existência de um lucro desproporcional ao encargo assumido. Fere também o princípio do equilíbrio, que **não abriga o enriquecimento sem justa causa**, tanto da Administração quanto do prestador de serviço”. No caso concreto, a Corte de Contas entendeu que “a pronunciada redução das variáveis componentes do WACC – entre as quais se destacam a taxa básica de juros e o ‘risco-país’ – (...) revelam evidentes impropriedades, incidentes no cômputo da Tarifa Básica de Pedágio, que deixou de captar as vicissitudes inerentes às variáveis econômicas, **redundando, assim, em rentabilidade absolutamente exorbitante em favor das várias empresas concessionárias, pagas pelos usuários das rodovias**”.³⁹

Se mesmo em concessões de serviço público, em que há garantia do equilíbrio econômico-financeiro, é admitida a revisão tarifária para impedir rentabilidade exorbitante do delegatário, por mais fortes razões em atividades meramente autorizadas

³⁷ Cf. art. 3º, XXXVI, da Lei nº. 14.134/2021; art. 26, § 3º, do Decreto nº. 10.712/2021; e art. 2º, XII, da Resolução ANP nº. 991/2026.

³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 35-66, 2013. p. 48.

³⁹ TCU, Acórdão nº.2.927/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, julg. 9 set. 2011.

não poderia a ANP permitir que as transportadoras gozem de vantagens desmesuradas em prejuízo dos usuários. E isso muito menos em razão de, como relatado, terem elas próprias negado as informações necessárias à adequada formulação tarifária, conforme o Tópico adiante.

VI –TRANSPORTADORAS NÃO PODEM SE BENEFICIAR POR NEGAR OS DADOS REQUISITADOS PELA ANP.

Estabelecido até aqui que o RCM é considerado pela própria ANP como a metodologia adequada para valorar ativos de transporte vinculados aos Contratos Legados e que a adoção de outro método pode implicar em um enriquecimento ilícito por parte dos transportadores, passaremos a analisar, a pedido da Consulente, se aquela metodologia poderia deixar de ser aplicada em razão da recusa dos agentes de transporte em fornecer os dados necessários à sua adequada utilização.

Trata-se de indagação pertinente tendo em vista principalmente as conclusões alcançadas pela Superintendência de Infraestrutura e Movimentação - SIM no âmbito da 2ª fase do Plano de Ação para Ciclo Tarifário 2026-2030. Naquela ocasião, ao propor a metodologia de valoração da base de ativos das transportadoras TAG e NTS, a área técnica destacou a maior adequação do RCM, suscitando-o inclusive como a primeira alternativa analisada (cf. Tópico IV.2). Só o relegou em razão da incompletude das informações fornecidas pelas transportadoras reguladas.⁴⁰

Algumas das informações exigidas pela ANP que as transportadoras deixaram de fornecer foram as seguintes:

- O custo histórico de construção efetivamente incorrido, ou na ausência deste, a melhor estimativa disponível baseada em registros contábeis ou de engenharia, bem como a data de início de operação comercial de cada ativo e sua vida útil.
- Relativamente às receitas auferidas com a prestação dos serviços de transporte, requer-se a discriminação anual das receitas totais provenientes do Contrato Malhas Nordeste para cada ano do período 2006 a 2025, segregadas por tipo de serviço prestado (transporte firme, transporte interruptível, serviços auxiliares e outros). Quando possível, as receitas devem ser alocadas aos gasodutos específicos que geraram tais receitas;

A incompletude das informações apresentadas pelas transportadoras não pode ser razão por si só suficiente para justificar o abandono do RCM e a utilização de metodologia menos adequada, e, portanto, inadequada – um *second best*.

⁴⁰ Notas Técnicas SIM nºs 7/2026 e 8/2026.

Em primeiro lugar, a prerrogativa da Agência de solicitar (*rectius*: requisitar) informações – e, conseqüentemente, a obrigação de o particular fornecê-las – é inerente à regulação de atividades privadas regulamentadas/de interesse público. Dentro dessa competência fiscalizatória naturalmente se inclui o poder de exigir, sempre que houver necessidade e nexo de pertinência, as informações instrumentais às missões institucionais da Agência.

A Lei nº 9.478/1997 estabelece que a ANP possui a prerrogativa de “**exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação**” (art. 8º, XVII).⁴¹

Detalhando o exercício dessa competência no âmbito específico das revisões tarifárias, a Resolução ANP nº 991/2026 também estabelece, em seu art. 12, que “a ANP poderá, a seu critério, **exigir do transportador os registros contábeis relativos ao projeto ou a apresentação de relatório de auditoria independente específico do gasoduto de transporte, cuja tarifa de transporte se encontra em processo de aprovação**” – previsão esta que também já constava do art. 22 da Resolução ANP nº 15/2014.

Conforme se verifica, tanto no dispositivo mais geral quanto naquele mais específico, a prerrogativa conferida à Agência não é a de meramente “solicitar”, a título facultativo, as informações pertinentes; mas de efetivamente “**exigir**” dos agentes regulados o envio desses dados, sob pena de ilícito administrativo.

Havendo qualquer obstrução por parte dos particulares no cumprimento desse dever, poderá (e, em casos como este, deverá) a Agência tomar as providências regulatórias (e eventualmente sancionatórias) para obter as informações necessárias ao adequado exercício de sua finalidade legal (*in casu* aprovar a Receita Máxima Permitida de modo adequado, efetivamente evitando a dupla remuneração de transportadoras e em prol da modicidade tarifária). **O Direito, em todas suas searas, adota mecanismos contornativos à ausência de colaboração com a Justiça** (por exemplo, quando, ainda que não obrigado a realizar exame de DNA, o investigado de paternidade se recusa a fazê-lo, se presume então a paternidade).

⁴¹ No mesmo sentido, o decreto que atualmente regulamenta a Lei do Gás também prevê que a ANP pode notificar os agentes regulados para cumprimento da solicitação de envio de informações (inclusive quando realizada pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE), determinando “*prazo adequado para seu atendimento, com a possibilidade de aplicação de penalidade, conforme o disposto na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999*” (art. 6º, §3º).

Igualmente, como já decidiu o STJ, em raciocínio extensível ao caso sob exame, “se o devedor não fornece os documentos necessários para a confecção dos cálculos executivos, serão presumidos como corretos os cálculos apresentados pelo credor. A norma, assim, objetiva impedir que, quando o ônus de trazer os documentos necessários para o cálculo é do devedor, o silêncio deste impeça o cumprimento da decisão judicial, frustrando a satisfação do crédito perseguido e a efetiva entrega da prestação jurisdicional. (...) Não se pode admitir que o descumprimento de ordem judicial pelo devedor desde 2003 tenha o condão de impedir a satisfação do crédito dos recorrentes, por força do princípio geral do direito de que a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*)”.⁴²

Em segundo lugar, eventual abandono do RCM em razão da insuficiência das informações prestadas não nos pareceria adequado também porque as informações solicitadas pela ANP são – ou ao menos deveriam ser – plenamente acessíveis e disponibilizáveis pelas transportadoras. Explicamos.

De acordo com a TAG, referida documentação teria sido enviada de maneira incompleta à Agência em razão da “inexistência material e histórica das informações” solicitadas.⁴³ Mais especificamente, sustentou a transportadora que os dados solicitados não poderiam ser gerados ou sequer reconstruídos, pois: (i) fariam referência a “exigências regulatórias e parâmetros que não existiam à época da celebração e execução do contrato, nem integravam os sistemas de gestão econômico-financeira então adotados”; e (ii) teriam a sua rastreabilidade significativamente comprometida em razão das sucessivas reorganizações societárias que marcaram a história da TAG.

Ocorre que a antiga Lei do Gás (Lei nº. 11.909/2009) já continha previsão expressa no sentido de que as empresas concessionárias e autorizadas do serviço de transporte (cf. art. 24, II, c/c art. 26, §2º) devem “*manter registros contábeis da atividade de transporte de gás separados do exercício da atividade de estocagem de gás natural*” – o que permitiria o rastreamento da receita auferida pelo transportador no exercício da atividade.

Da mesma forma, os Termos de Compromisso celebrados entre NTS, TAG e ANP em 2016 e 2017 também impunham às transportadoras o dever de estimar o valor dos ativos de transporte nas condições em que se encontravam à época, o que permitiria o uso desses dados para valoração dos ativos no presente, com base no RCM. De acordo com aqueles Termos (Cláusula 5.6, Anexo 3A e Anexo IV), as transportadoras deveriam

⁴² STJ, REsp nº. 1.993.202/MT, 3ª T., Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, julg. 11 abr. 2023.

⁴³ CE-TAG PRE 0002/2026, p. 4.

enviar à ANP um formulário específico em que constariam, dentre outros dados: a vida útil do bem, o seu valor contábil à época dos Termos; a depreciação acumulada até então; o valor referente à data de imobilização etc.

Além disso, os Termos preveem a obrigação de as transportadoras manterem a *“individualização do cálculo tarifário relativo aos serviços de transporte a serem realizados pelas transportadoras”* (Cláusula 2.2.2).

Assim, tanto os dados contábeis relativos à receita do agente, quanto os dados atinentes ao valor dos ativos à época dos Termos de Compromisso – que, juntos, poderiam subsidiar a aplicação do RCM – já eram exigíveis das transportadoras pela ANP muito antes da vigente Lei do Gás (Lei nº. 14.134/2021).

Da mesma forma, alterações societárias não podem ser suficientes para justificar a inexistência das informações solicitadas. A acima citada Lei do Gás desde 2009 já obrigava as pessoas jurídicas em si *“manter registros contábeis da atividade de transporte de gás”*.

Ademais, a legislação comercial estabelece um dever para todas as companhias de manter os seus registros contábeis em bases permanentes, conforme a Lei das Sociedades Anônimas (“Lei das S.A.”):

“Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência”.⁴⁴

Não somente, em qualquer operação societária de grande monta as partes realizam diligências (*due diligencies*) em que são avaliados, dentre outros aspectos, o balanço patrimonial, as receitas obtidas e os ativos titularizados pelas sociedades envolvidas. Se tais dados foram produzidos no momento das reorganizações societárias, devem ser eles compartilhados com a ANP.

Havendo, portanto, para os transportadores, um dever jurídico e regulatório de manter os dados capazes de subsidiar a utilização do RCM e uma obrigação legal de fornecê-los à Agência, a negativa de encaminhamento de informações à ANP não

⁴⁴ Nas palavras de BULHÕES PEDREIRA e LAMY FILHO, autores da Lei das S.A., “*escrituração empresarial é o assentamento em registros permanentes, com observância da técnica contábil, das mutações patrimoniais do empresário ou da sociedade empresária*” A ação de escriturar consiste em assentar ou anotar por escrito as mutações patrimoniais, o que pressupõe a identificação, classificação e avaliação de cada mutação patrimonial” (LAMY FILHO, Alfredo; PEDROSA, José Luiz Bulhões (coord.). *Direito das companhias*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v. 2. p. 1528).

poderia justificar, por si só, eventual abandono daquela metodologia, **sob pena de se estar permitindo às transportadoras o poder de decidir a técnica a ser utilizada na valoração de seus próprios ativos, excluindo a priori alternativa expressamente conferida pela legislação à ANP.**

Isso porque, caso se admita que a eleição de um ou outro método de valoração da BRA possa estar condicionado à boa-vontade do agente regulado em fornecer as informações necessárias à sua adoção, sempre terá este a última palavra acerca da metodologia a ser aplicada: caso não concorde com a adoção de determinado método por qualquer razão (legítima ou não), bastará que ele se negue a compartilhar os dados imprescindíveis à sua adoção para afastá-lo, ou, na melhor das hipóteses (o que para esse efeito é indiferente), nem ter se proposto a confeccionar tais dados. Considerando, porém, que, como exposto no Tópico V, a adoção de um método inadequado pode ensejar inclusive um enriquecimento sem causa em favor dos transportadores, não se pode admitir a juridicidade ou a comodidade desse cenário.

O impasse pode ainda, eventualmente, ser resolvido também pelo já transcrito art. 6º, § 2º, III,⁴⁵ da Resolução ANP nº 991/2026. Ao permitir que sejam adotadas metodologias de valoração alternativas àquelas expressamente consagradas na norma, o dispositivo também naturalmente autoriza que essas próprias técnicas sejam adaptadas para se adequar às especificidades dos casos concretos. Se pode a ANP inovar para selecionar metodologia não prevista, pode ela também adaptar o método às circunstâncias omissivas verificadas, desde que de forma justificada em cada caso.⁴⁶

Essa possibilidade já foi admitida pela própria SIM/ANP quando propõe, na Nota Técnica nº 8/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ, a utilização do Custo de Reposição Novo (CRN) depreciado **“com ajustes metodológicos próprios”**,⁴⁷ diante da recusa das transportadoras no fornecimento dos dados necessários à utilização do RCM, método considerado o mais adequado por aquela Superintendência.

Se a adaptação metodológica do método CRN para contornar a inconsistência das informações apresentadas pelas transportadoras se mostra possível, é ainda mais plausível e, nesse caso, até necessário, que venha a ANP, diante da ausência de

⁴⁵ “Art. 6º A BRA será composta pelos bens e instalações destinados à exploração da atividade de transporte de gás natural aprovados pela ANP. (...) § 2º No caso de gasodutos de transporte em fase operacional, inclusive aqueles em operação na data de publicação desta Resolução, a metodologia de valoração da BRA utilizada pela ANP deverá levar em consideração: (...) III - o valor dos ativos resultante da aplicação de metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado, descontada a depreciação e a amortização havidas até a data de estabelecimento da tarifa de transporte”.

⁴⁶ cf. Tópico IV.2

⁴⁷ Nota Técnica nº 8/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ, §90.

informações das transportadoras, a buscar alternativas para viabilizar a aplicação do RCM. **Uma possibilidade seria, por exemplo, a utilização de estimativas contábeis formuladas com base em dados públicos e nas informações já obtidas junto a outros agentes do setor.**

Trata-se de expediente válido e até bastante comum em contextos de transição e assimetria regulatória. Em setores desverticalizados em que coexistem atividades sujeitas a diferentes graus de *publicatio*,⁴⁸ ou em cenários em que a regulação estatal passa a incidir de forma mais intensa (como ocorre em relação à regulação das tarifas de transporte após o fim dos Contratos Legados), é corriqueiro que o ente regulador se utilize de estimativas para exercer determinada competência que dependa de dados que, em razão de situações fáticas, não estejam à sua disposição.

Como explicam os economistas HELDER Q. PINTO JR. e MELISSA CRISTINA PINTO PIRES, “um dos maiores problemas a ser enfrentado pelo regulador setorial diz respeito à assimetria de informações entre este e a empresa regulada. Para que o agente regulador atue de forma a conseguir extrair da empresa a prestação do serviço de forma eficiente, este necessita de informações detalhadas sobre as atividades econômico-financeiras e operacionais das firmas. As melhores fontes de obtenção dessas informações são as próprias firmas reguladas, pois elas são as detentoras das informações consideradas relevantes. Entretanto, essa forma de adquirir informações pode levar ao chamado problema de captura do regulador. Além deste aspecto, a busca de informação é um processo oneroso para o órgão regulador e, na maior parte dos casos, não é do interesse dos regulados”.⁴⁹

Assim, “em função da **assimetria de informações** o regulador é obrigado a recorrer a outra(s) forma(s) de obter informações (...)”. Dessa forma, **“o regulador deve**

⁴⁸ Segundo DANIEL BENTO DUARTE, “a “escala da ‘*publicatio*’ descreve a existência de uma gradação de variantes institucionais diversas dentro de um campo no qual se situam dois extremos: os serviços públicos de titularidade administrativa explorados com exclusividade e os serviços privados desenvolvidos por particulares, sem modalização administrativa especial, em virtude de sua iniciativa exclusivamente privada. (...) Entre os referidos dois extremos (serviços públicos prestados diretamente e atividades “puramente” privadas) estariam, ilustrativamente, os serviços públicos delegados à iniciativa privada sem exclusividade, para serem explorados em regime de concorrência.¹⁴ Em um grau de mais acentuada liberalização, estariam as atividades privadas reguladas submetidas à normatização setorial específica (*public utilities*), por vezes tão intensa a ponto de impor aos prestadores obrigações aproximadas às dos serviços públicos (continuidade, atualidade etc.). Encontraríamos, ainda, potenciais mistos entre as figuras aqui descritas, como manifestação de distintos níveis de intervenção estatal em certas atividades” (DUARTE, Daniel Bento. *Direito dos Portos*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 99).

⁴⁹ PINTO JR. Helder Q.; PIRES, Melissa Cristina Pinto. *Assimetria de informações e problemas regulatórios*. Rio de Janeiro: ANP, 2000. Nota técnica. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/arquivos/2000/nota-tecnica-9-2000.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

ser capaz de arbitrar sobre as questões de sua competência sem dispor do mesmo conjunto de informações da firma regulada”.⁵⁰

Apenas como exemplo ilustrativo, nos Estados Unidos, por exemplo, desde a década de 1980, a *Federal Energy Regulatory Commission* – FERC define as taxas de Retorno sobre o Patrimônio Líquido (*Return on Equity* – ROE) necessárias para que os gasodutos atraiam investidores com base em um modelo que avalia companhias abertas com perfil de risco semelhantes. De acordo com declaração da FERC sobre a sua política para determinação do retorno sobre o patrimônio líquido, “como a maioria dos gasodutos e oleodutos são subsidiárias integrais e suas ações ordinárias não são negociadas em bolsa, a Comissão deve utilizar um grupo de referência (*proxy*) de empresas de capital aberto com riscos correspondentes para definir uma faixa de retornos razoáveis. As empresas do grupo de referência devem ser comparáveis ao gasoduto cujo ROE está sendo determinado ou, em outras palavras, o grupo de referência deve ser ‘adequado ao risco’”.⁵¹

No Brasil, a utilização de estimativas para a avaliação da base regulatória de ativos de determinada companhia já foi admitida até mesmo pelo próprio TCU, que, ao acompanhar o processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, valeu-se de critérios emuladores para quantificar os investimentos de dragagem realizados pela companhia. Naquela ocasião, aliás, destacou a Corte de Contas que, semelhantemente ao que se propõe no presente Parecer, “o uso desta *proxy* foi motivado devido ao não reconhecimento dos investimentos em dragagem pela Codesa em sua contabilidade ao longo do tempo”.⁵²

De igual maneira, no âmbito das revisões das tarifas de transporte, portanto, as estimativas regulatórias também podem suprir a lacuna informacional enfrentada pela Agência na aplicação do RCM. É bastante defensável que venha a Agência utilizar as informações extraídas, por exemplo, de memórias de cálculo a que tenha acesso; das informações contábeis já apresentadas pela Petrobras; das contribuições colhidas na Consulta Pública nº 3/2026; bem como de quaisquer outras informações indiretas que

⁵⁰ PINTO JR. Helder Q.; PIRES, Melissa Cristina Pinto. *Assimetria de informações e problemas regulatórios*. Rio de Janeiro: ANP, 2000. Nota técnica. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/arquivos/2000/nota-tecnica-9-2000.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026. Grifos nossos.

⁵¹ FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION. *Inquiry Regarding the Commission's Policy for Determining Return on Equity*. 27 abr. 2020. Disponível em: https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/27/2020-11406/inquiry-regarding-the-commissions-policy-for-determining-return-on-equity?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 13 mar. 2026.

⁵² TCU, Acórdão nº 2931/2021, Rel. Min. Bruno Dantas, julg. 8.12.2021.

permitam à Agência estimar, **ainda que apenas aproximadamente mas com razoabilidade**, o montante já efetivamente recuperado pela transportadora via tarifa, evitando assim o risco de dupla remuneração e enriquecimento sem causa daquela.

Vale dizer, a título conclusivo deste Tópico, que, posteriormente, caso as informações requeridas sejam tornadas públicas, nada impede que a ANP venha a revisitar as suas próprias avaliações à luz de dados mais completos ou precisos, adotando inclusive mecanismos de reconciliação (*true-up*) voltados a compensar eventual sub ou superavaliação da BRA – como já admitido no processo de revisão tarifária da TBG.⁵³

VI.1 – ANÁLISE SOB A ÓTICA CONSEQUENCIALISTA.

Há, ao longo dos países e das épocas, uma série de correntes e métodos interpretativos que sustentam que as consequências devem ser um importante fator a ser considerado ao se tomar decisões jurídicas. Na verdade, há quase sempre mais de uma interpretação plausível. O que entendemos é que, tendencialmente, **deve ser adotada a que, entre elas, melhores resultados realizar do ponto de vista dos objetivos visados pelo ordenamento jurídico para a situação que estiver sendo decidida**. Adotamos, assim, um “sincretismo metodológico”,⁵⁴ empregando diversos pensamentos que têm como vetor comum o fato de prestigiarem os resultados práticos na aplicação do Direito.⁵⁵

Não seria assim cabível à ANP escolher um método de valoração da base de ativos sem levar em conta os seus potenciais efeitos deletérios, por exemplo admitindo o risco de dupla remuneração de ativos cujo investimento já foi efetivamente recuperado pelas transportadoras, em prejuízo dos usuários, que teriam de arcar com tarifas mais caras, onerando ilegítimamente todo o sistema.

⁵³ Naquela ocasião, destacou a Agência que, “uma vez constatado que a BRA foi avaliada a maior indevidamente, o valor excedente cobrado dos carregadores contratantes dos produtos de capacidade, cujas tarifas foram estipuladas a partir da tarifa de transporte decorrente do presente processo de Chamada Pública, serão devidamente compensados por um critério objetivo a ser estabelecido pela ANP”. (Nota Técnica nº 13/2019-SIM. SEI nº. 1018012. p. 19. Processo SEI nº. 48610.204264/2020-31).

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005, p. 8-9.

⁵⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Interpretação consequencialista e análise econômica do Direito Público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e economicidade. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 295-310.

CARLOS MAXIMILIANO já afirmava que deve ser adotado “o sentido conducente ao resultado mais razoável, que melhor corresponda às necessidades da prática, e seja mais humano, benigno, suave. É antes de crer que o legislador haja querido exprimir o conseqüente e adequado à espécie do que o evidentemente injusto, descabido, inaplicável, sem efeito. Portanto, dentro da letra expressa, procure-se a interpretação que conduza a melhor conseqüência para a coletividade”.⁵⁶

Ainda mais recentemente, a observância do dever de as decisões administrativas se pautarem pelas suas conseqüências práticas se tornou ainda mais incisivo, por imposição expressa do art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, alterada pela Lei nº. 13.655/2018:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **conseqüências práticas da decisão***

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Comentando a regra, RUY PEREIRA CAMILO JUNIOR leciona que “isto é muito mais do que simplesmente atender aos fins sociais a que a lei se destina, como mandava o artigo 5º, do Decreto-Lei 4.657/42. Não basta ter um objetivo e uma intenção conformes ao direito: é preciso produzir uma alteração da realidade que efetive tais finalidades”.⁵⁷

Um dos principais objetivos da nova Lei do Gás é justamente trazer dinamismo ao setor, promovendo a abertura de mercado em prol da concorrência, e naturalmente, da modicidade tarifária. Afinal, a redução da tarifa de transporte de gás pode gerar efeitos sistêmicos capazes de beneficiar a coletividade em geral, diminuindo o preço do gás e inclusive da energia elétrica por ele gerada, envolvendo assim questões essenciais à toda a sociedade.

Assim, a escolha de qualquer método que ofereça alguma chance de supra-retribuição das transportadoras pelo mesmo investimento seria injurídica, ainda mais quando, como já expressamente fundamentado pela própria Agência, há um método ótimo por excelência apropriado a atingir tais objetivos.

⁵⁶ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*, 18. ed., Rio de Janeiro, 1998, p. 165. CAMILO JUNIOR, Ruy Pereira. Nem Xamãs nem Pitonisas: consequencialismo e rigor técnico. Um comentário ao artigo 20 da LINDB, acrescido pela Lei n. 13.665/18. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (org.). *Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Anotada - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, v. 2, p. 86-92.

VII – *DISTINGUISHING* ENTRE AS REVISÕES TARIFÁRIAS ANTERIORES E O CONTEXTO ATUAL.

Relata-nos a Consulente que um dos argumentos contrários à utilização do RCM (capital recuperado) no âmbito da revisão tarifária seria uma suposta quebra da isonomia entre as transportadoras, uma vez que, em situações anteriores, a ANP já empregou o CHCI (custo histórico) para valoração das bases de ativos da TBG e da TSB.

Não se questiona a necessidade de se assegurar a coerência e a igualdade da Administração Pública. No entanto, como já afirmamos em artigo acadêmico,⁵⁸ para caracterização do comportamento contraditório da Administração, exige-se que o pressuposto para a emissão dos dois atos administrativos seja similar, isto é, que as circunstâncias fáticas e jurídicas que orientaram a primeira decisão ou comportamento sejam as mesmas dos posteriores. Sem isso, não há que se falar em comportamento contraditório, muito menos, conseqüentemente, em violação à isonomia.

In casu, a ANP apresentou motivadamente as razões pelas quais a metodologia CHCI, apesar de já ter sido empregada pela Agência, não poderia ser aplicada para a valoração da BRA da TAG e da NTS. Vejamos.

Em relação à NTS, a ANP verificou, dentro do seu juízo técnico, haver (i) inconsistência material entre registros auditados; (ii) ausência histórica de contabilidade segregada; (iii) necessidade de alocações retrospectivas decorrentes de reestruturações societárias; e (iv) limitações inerentes à atualização de ativos antigos por índices gerais, diante do que concluiu que **“não estão presentes, no presente ciclo tarifário, as condições mínimas para aplicação prudente e tecnicamente robusta do método CHCI à valoração da BRA da Malha Sudeste”**.⁵⁹

Em suma, o que se depura das Notas Técnicas elaboradas pela ANP é a impossibilidade de utilização do CHCI para valoração das Bases Regulatórias de Ativos da NTS e da TAG, haja vista a inconsistência e a incompletude das informações

⁵⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de Aragão. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 35, abr. 2010. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao035/alexandre_aragao.html. Acesso em: 11 mar. 2026.

⁵⁹ Nota Técnica nº 7/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI nº. 5732887). Processo SEI nº. 48610.209490/2025-12. Ilustrativamente, a Agência constatou uma “divergência da ordem de R\$ 1,5 bilhão — superior a 110% do valor originalmente registrado no Laudo PwC — entre os custos de aquisição apresentados em dois documentos auditados referentes ao mesmo período. A divergência não decorre de critérios distintos de atualização monetária ou de depreciação acumulada, mas de diferença substancial no valor principal dos ativos considerados, **o que compromete a confiabilidade do custo histórico como ponto de partida para aplicação do CHCI**” (grifos nossos).

contábeis disponibilizadas pelas empresas, diferentemente do que foi apurado à época da valoração de ativos da TBG.

Mas há outra diferença relevante que coíbe a adoção do CHCI nas revisões em curso. Quando da valoração da Base de Ativos da TBG, após o fim do Contrato Legado TCQ, a respectiva memória de cálculo das tarifas não era conhecida pela ANP. Como registrou a Agência naquela oportunidade, “apesar de a Petrobras e a TBG serem os agentes econômicos celebrantes do contrato inicial de transporte de gás natural, **nenhum dos dois agentes apresentou, até o momento, a memória de cálculo que se espera que tenha sido utilizada para definição da tarifa**”.⁶⁰

Nesse contexto, a ANP optou pela avaliação dos ativos com base no CHCI, “a partir de dados contábeis auditados de forma independente, **por ser esta a fonte mais fidedigna disponível para determinar o estado real do gasoduto Bolívia-Brasil**”.⁶¹ Portanto, o CHCI só foi adotado porque, naquela ocasião específica, era essa a metodologia mais confiável para valoração da BRA, a partir dos dados de que dispunha a Agência.⁶²

Contudo, o mesmo não ocorre no presente caso, uma vez que as memórias de cálculo de tarifas atinentes aos Contratos Legados Malhas NE (TAG) e Malhas SE (NTS) são de conhecimento da ANP, tendo sido tornadas públicas por meio do Processo SEI nº. 48610.228149/2022-13.

Ainda que não tenha a ANP acesso a dados quanto ao capital efetivamente recuperado pela TAG e NTS no curso dos Contratos Legados – o que facilitaria ainda mais o uso do RCM (Tópico VI) –, o conhecimento das referidas memórias de cálculo das tarifas já permite à Agência ter ciência que o uso do CHCI levaria à ilegítima dupla remuneração daquelas transportadoras, ensejando o enriquecimento sem causa delas e lesando os usuários.

Conforme destacou o Conselho de Usuários – CdU em suas contribuições à Consulta e Audiência Públicas nº. 5/2025, “**à época, a ANP adotou o método de**

⁶⁰ Nota Técnica nº 1/2020/SIM-CRJ/SIM/ANP-RJ RJ (SEI nº. 0889147). Processo SEI nº. 48610.204264/2020-31.

⁶¹ Nota Técnica nº 1/2020/SIM-CRJ/SIM/ANP-RJ (SEI nº. 0889147). Processo SEI nº. 48610.204264/2020-31. Grifos nossos.

⁶² Tanto é assim que, como já destacado na Nota nº 53, a ANP expressamente ressaltou que, “**uma vez constatado que a BRA foi avaliada a maior indevidamente**, o valor excedente cobrado dos carregadores contratantes dos produtos de capacidade, cujas tarifas foram estipuladas a partir da tarifa de transporte decorrente do presente processo de Chamada Pública, **serão devidamente compensados** por um critério objetivo a ser estabelecido pela ANP”. (Nota Técnica nº 13/2019-SIM. SEI nº. 1018012. p. 19. Processo SEI nº. 48610.204264/2020-31).

valoração CHCI, considerando apenas a depreciação contábil e desconsiderando a amortização econômica dos investimentos, devido à ausência de informações relativas às memórias de cálculo das tarifas originais, o que não é o caso para a revisão tarifária das demais transportadoras, cujas memórias de cálculo foram publicizadas pela Agência”.⁶³

No mesmo sentido, a manifestação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN: “Estamos diante de uma situação diferente daquela vivida na revisão da TBG, quando não havia documentação suficiente para comprovar a amortização dos ativos. Agora, há elementos concretos que precisam ser apreciados pela Agência. Ignorar essa base já conhecida compromete a integridade do processo regulatório e pode gerar distorções tarifárias relevantes, **como a duplicidade de remuneração de ativos já pagos pelos usuários**”.⁶⁴

Assim, se, no processo tarifário ora em curso, as citadas memórias de cálculo, por exemplo, fornecem dados mais confiáveis para embasamento da valoração da base de ativos do que os dados até o momento apresentados pelas empresas, aquelas podem ser utilizadas, como forma de mitigar ou até eliminar os riscos de sobreavaliação e de dupla remuneração pelos mesmos ativos, em prejuízo da modicidade tarifária.⁶⁵

VIII – OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO REGULATÓRIO NA FIXAÇÃO DA METODOLOGIA DE VALORAÇÃO DOS ATIVOS.

Conforme relatado pela Consulente, as transportadoras alegam que a inclusão do RCM na Resolução ANP nº. 991/2026 teria se dado de forma irregular, sem o devido debate público ou Análise de Impacto Regulatório – AIR, uma vez que referida metodologia supostamente não constaria da minuta de resolução submetida a Consulta e Audiência Públicas.⁶⁶

No entanto, analisando-se o processo de revisão da Resolução ANP nº. 15/2014, verifica-se que a inclusão do RCM como metodologia de valoração de ativos deu-se

⁶³ Carta nº 026/2025-CDU (SEI nº. 5344277). p. 2-4. Processo SEI nº. 48610.217752/2024-31. Grifos nossos.

⁶⁴ Participação AP: Companhia Siderúrgica Nacional - CSN (SEI nº. 5404643). p. 3. Processo SEI nº. 48610.217752/2024-31. Grifos nossos.

⁶⁵ Como reconhece a Agência, “sob o prisma regulatório, entretanto, a análise da adequação metodológica não pode limitar-se à existência de precedentes formais, devendo considerar as características específicas da carteira de ativos, sua antiguidade, o contexto histórico de formação dos registros contábeis e os riscos associados à sua utilização como base para definição de tarifa em regime de acesso regulado” (Nota Técnica nº 8/2023/SIM-CAT/SIM/ANP-RJ. SEI nº. 5733157. Processo SEI nº. 48610.209490/2025-12).

⁶⁶ Nesse sentido, por exemplo, o recurso hierárquico interposto pela NTS (SEI nº. 5657028) nos autos do Processo SEI nº 48610.209490/2025-12, em face do Ofício nº 4/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ.

justamente em decorrência do processo de debate público, em resposta às contribuições apresentadas por diversos agentes do setor, que externaram insatisfação com as metodologias (CHCI e CRN) previstas na minuta de resolução, diante do risco de potencial dupla remuneração de ativos oriundos dos Contratos Legados.⁶⁷ Como consignou a ANP, “agentes como o Conselho de Usuários (CdU), a Equinor e a CSN defenderam que a BRA deve refletir o valor residual dos ativos não totalmente amortizados indicando que os Contratos Legados (celebrados sob regimes jurídicos anteriores) frequentemente utilizavam uma metodologia de depreciação econômica acelerada”,⁶⁸ de modo que o retorno econômico dos investimentos já se deu total ou parcialmente na vigência daqueles instrumentos.

O histórico do processo normativo foi muito bem resumido, durante a Reunião de Diretoria nº 1.177 da ANP, pelo Diretor PIETRO MENDES, cujas palavras pedimos vênua para transcrever: “A preocupação com a dupla remuneração de ativos em contratos legados é um tema recorrente e explícito ao longo de todo o processo participativo. (...) O IBP, o Conselho de Usuários, Fórum do Gás, Equinor, Abrace, CSN manifestaram-se expressamente pela necessidade de que a BRA reflita o montante de capital efetivamente não recuperado nos contratos legados, alertando para o risco de a sociedade arcar novamente com investimentos já integralmente amortizados economicamente. (...) Nesse contexto, a incorporação do RCM à versão final da Resolução ANP nº. 991/2026 não surgiu do nada; ela constitui uma resposta direta da Agência às demandas externadas no processo participativo, dentro da margem da apreciação técnica que é inerente à função regulatória”.⁶⁹

Ademais, conforme apontou o Diretor, “as consultas e audiências públicas não têm por função cristalizar as minutas submetidas a debate, (...) e sim de enriquecer com os subsídios técnicos e as perspectivas dos diversos atores setoriais. (...) Seria contraditório com a própria natureza do processo participativo exigir que toda inovação incorporada em resposta às contribuições recebidas seja submetida a nova rodada de consulta específica. O que a Lei nº. 13.848/2019 exige é que o processo de elaboração

⁶⁷ Ilustrativamente, o IBP destacou que, na Consulta Prévia nº. 01/2025, “em praticamente todas as respostas recebidas, independentemente da opção assinalada, os agentes reconhecem que para os ativos já operacionais notadamente os contratos legados da TAG e NTS, é importante que seja considerado o valor econômico terminal do ativo, sob risco dos usuários pagarem, novamente, por ativos que já foram recuperados via tarifas. Esse fato novamente justifica a inclusão do parágrafo 9º” (Consulta Pública n. 05/2025 – Contribuições do IBP. SEI nº. 5344290. p. 31. Processo SEI nº. 48610.217752/2024-31).

⁶⁸ Nota Técnica nº 12/2025/SIM/ANP-RJ (SEI nº. 5569604). Processo SEI nº. 48610.217752/2024-31.

⁶⁹ Reunião de Diretoria Colegiada nº 1177 - 27 de fevereiro de 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=405uUdarpGc>. Acesso em: 12 mar. 2026 (1:04:05-1:05:06).

seja transparente, fundamentado e participativo em seu conjunto, e esse requisito foi observado no presente caso”.⁷⁰

De fato, não se vislumbra qualquer irregularidade na inclusão do RCM na versão final da Resolução ANP nº. 991/2026 após a promoção da adequada participação popular, como forma de endereçar preocupações compartilhadas por diversos agentes do setor. É comum e até esperado que sejam promovidos ajustes na minuta final da norma após o término da etapa de Consulta e Audiência Públicas, como forma de incorporar as contribuições recebidas – até porque o objetivo aqui é justamente a melhoria da qualidade da regulação.

Obviamente, não se pode exigir que a Agência reinicie todo o processo regulatório (com a elaboração de nova AIR e novas rodadas de Consulta e Audiência Públicas) a cada alteração no texto proposto: se fosse assim, o processo provavelmente nunca teria fim, ou, no mínimo, se arrastaria por tempo além do razoável, inviabilizando o exercício da função regulatória.⁷¹

Note-se que o Decreto nº 10.411/2022, que disciplina a AIR em âmbito federal, prevê que o seu respectivo relatório não vincula a tomada de decisão pela autoridade competente, que pode, evidentemente, optar por alternativa até diversa da que foi sugerida no relatório, desde que fundamente a sua opção, como ocorreu no caso concreto, *in verbis*:

Art. 15 (...) § 2º O relatório de AIR **não vincula a tomada de decisão** de que trata o § 1º e é **facultado** à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:
(...)

III - pela **adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório**, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

De toda sorte, o mais relevante é que, no presente caso, a inclusão do RCM na redação final da Resolução ANP nº. 991/2026 nem sequer consistiu numa inovação propriamente dita, uma vez que a Resolução ANP nº. 15/2014 e a própria minuta de resolução submetida à Consulta e Audiência Públicas nº 5/2025 já contemplavam a possibilidade de “*aplicação de metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado*” para valoração dos ativos. Assim, mesmo na vigência da resolução anterior, já seria possível à ANP aplicar o RCM, com base nesse dispositivo.

⁷⁰ Reunião de Diretoria Colegiada nº 1177 - 27 de fevereiro de 2026. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=405uUdarpGc>. Acesso em: 12 mar. 2026 (1:05:13-1:06:46).

⁷¹ Ressalva-se, por óbvio, quando substancialmente se passar a cogitar de uma outra resolução, inteiramente nova.

A Agência só explicitou um exemplo já contido numa enumeração exemplificativa geral, simplesmente aumentando a previsibilidade quanto às metodologias passíveis de serem por ela aplicados.

Logo, a abertura para metodologias distintas do CHCI e do CRN não é uma inovação da Resolução ANP nº. 991/2026, mas característica estrutural do marco regulatório tarifário desde não só 2014, mas remontando pelo menos ao Decreto regulamentador da antiga Lei do Gás (Decreto nº 7.382/2010), que já admitia o uso de outros métodos que não apenas os dois acima mencionados. Também *a latere* por essa ausência de inovação, a sua incorporação ao texto normativo final não configura uma irregularidade procedimental.

IX – CONCLUSÕES.

O exposto no presente Parecer pode, sem de forma alguma prescindir do exposto ao longo de todo o texto, ser condensado através das seguintes assertivas objetivas:

1. A Constituição Federal não delimitou os contornos regulatórios das atividades de hidrocarbonetos referentes ao transporte de gás, conferindo certa margem de apreciação ao Legislador para disciplinar o regime jurídico da atividade (art. 177, §§ 1º e 2º), o que foi feito pela vigente Lei do Gás.
2. No setor, as atividades objeto de autorização, inclusive o transporte, não se submetem ao regime de direito público dos serviços públicos, não sendo assegurado direito a equilíbrio econômico-financeiro (art. 1º, §2º, da Lei nº 14.134/21).
3. Seria mesmo incongruente que, mesmo após o fim dos Contratos Legados, fosse protegida a posição econômica de um prestador de atividade econômica *stricto sensu* não concedida, mas apenas regulamentada.
4. O art. 44 da Lei do Gás não estipula que a receita das transportadoras deveria ser resguardada após a extinção dos Contratos Legados, mas apenas que, enquanto estavam vigentes, deviam ser respeitados. A preservação da disciplina dos contratos em vigor era corolário da proteção constitucional ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI), proteção esta que, obviamente, só perdura enquanto vigente a avença, não subsistindo após o fim do seu prazo de vigência, em 2025.
5. Os Contratos Legados são acordos privados firmados entre a Petrobras e as transportadoras, cujos termos não podem subsistir à sua extinção, ainda mais em face

de terceiros. Nem os Termos de Compromisso que os antecederam previram qualquer método de valoração de ativos após a extinção.

6. Para além da extinção dos Contratos Legados, as autorizações para transporte de gás natural previstas na Lei nº. 14.134/2021 qualificam-se como autorizações de funcionamento, permeáveis a mudanças regulatórias, o que se justifica não só pela importância coletiva da atividade, mas também pela necessidade de se coibir eventuais abusos de poder econômico por parte do gestor da infraestrutura monopólio natural.

7. A sujeição das autorizações de transporte de gás às normas supervenientes decorre também da inexistência, de direito adquirido a regime jurídico, de modo que as autorizações concedidas antes da sua vigência passaram a ser regidas pela Lei nº. 14.134/2021.

8. Injurídico interpretar contra a sua própria literalidade o art. 9º da Lei do Gás, para concluir que doravante a União deveria passar a garantir alguma receita das transportadoras.

9. À luz da vigente Resolução ANP nº. 991/2026, há hoje ao menos três metodologias expressamente reconhecidas, embora não exaustivas, para valoração da BRA, quais sejam: (i) o Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI); (ii) o Custo de Reposição Novo (CRN); e (iii) o Método de Capital Recuperado (*Recovered Capital Methodology* – RCM). É possível cogitar ainda a utilização de outros métodos alternativos, desde que amplamente reconhecidos (art. 6º, §§ 2º e 9º).

10. Dentro desse universo, caberá a Agência avaliar qual metodologia é a mais adequada a cada caso concreto e, de forma fundamentada, aplicá-la. A escolha quanto à técnica de valoração mais apropriada resulta, portanto, de uma escolha em princípio discricionária da Agência, conforme art. 3º, XXXVI, da Lei do Gás.

11. Mesmo antes da Lei do Gás e da Resolução nº. 991/2026, a ANP já poderia aplicar outros métodos que não o (CHCI) ou o CRN, como por exemplo o RCM, com base no art. 6º, §3º, III da Resolução nº. 15/2044 e no art. 44, II do Decreto nº. 7.832/2010, que já conferiam à Agência discricionabilidade para tanto. A Resolução nº. 991/2026, no particular, não inovou materialmente no ordenamento jurídico, mas apenas na forma expressa; onde a referência a alternativas era geral, ela passou a dar um exemplo.

12. Como toda discricionabilidade administrativa, não é ilimitada a margem de apreciação conferida à ANP para definir o meio de valoração dos ativos, estando

circunscrita aos contornos prefixados para o seu exercício, em especial pelos arts. 3º, XXXVI, da Lei do Gás, 26, § 3º, do Decreto nº. 10.712/2021, e art. 7º, IV, da Resolução nº. 991/2026. Dos dispositivos se extrai que a metodologia eleita deve ser aquela que, em cada caso concreto, estime de modo mais adequado possível os investimentos efetuados e sua recuperação econômica, obstando riscos de dupla remuneração pelos mesmos ativos.

13. Mesmo ainda não havendo decisão definitiva acerca da metodologia a ser aplicada para valoração de ativos, é possível afirmar já existir uma fundamentação robusta da área técnica da ANP acerca do RCM como a metodologia adequada, por ser a mais apta a impedir a referida dupla remuneração.

14. É, assim, incompatível com a motivação já emitida do próprio processo de revisão tarifária a proposta da área técnica da Agência de aplicação do CRN para valoração de ativos, ainda que só o tenha feito pelo não fornecimento pelas transportadoras de dados necessários ao uso do RCM. Inclusive por força da Teoria dos Motivos Determinantes, pela qual os motivos vinculam a decisão que vier a ser tomada pela Administração Pública, não seria dado à ANP chegar à conclusão contraditória em relação a toda a fundamentação já desenvolvida em prol do RCM.

15. Dessa forma, diante da fundamentação discricionária auto-vinculativa da ANP, a adoção de metodologia diversa do RCM afastaria o processo de valoração dos ativos do seu fim principal – evitar a dupla remuneração dos transportadores.

16. A dupla remuneração permitiria um injurídico enriquecimento sem causa das transportadoras: se enriqueceriam pela dupla remuneração e o usuários empobreceriam pelo pagamento de tarifas mais elevadas, bem como a coletividade em geral, que, no fim das contas, seria afetada pelo maior custo do gás e da energia elétrica. Isso sem qualquer justa causa, já que a própria Lei do Gás e regulamentos determinam que a base de ativos deve ser mensurada considerando o retorno que as transportadoras efetivamente já tiveram pelo seu investimento, cf. Item 12 acima.

17. A incompletude das informações apresentadas pelas transportadoras não pode ser razão por si só suficiente para justificar o abandono do RCM e a utilização de metodologia menos adequada, e, portanto, inadequada – um *second best*. Em primeiro lugar, a ANP tem a prerrogativa de requisitar dados dos agentes regulados (art. 8º, XVII, Lei do Petróleo), como as informações para cumprimento da sua atribuição de aprovar as tarifas de transporte (art. 9º, Lei do Gás). Em segundo lugar, os dados deveriam já estar à disposição para fornecimento pelas transportadoras, já que a antiga Lei do Gás

já as obrigava a manter os respectivos registros contábeis (art. 24, II, c/c art. 26, §2º). Ademais, os Termos de Compromisso celebrados entre transportadoras, Petrobras e ANP, em 2016 e 2017, também impunham às autorizatárias o dever de individualizar o cálculo tarifário (Cláusula 2.2.2), bem como estimar o valor dos ativos de transporte nas condições em que se encontravam à época, o que permitiria o seu uso para valoração dos ativos no presente, com base no RCM (Cláusula 5.6, Anexo 3A e Anexo IV).

18. Alterações societárias tampouco podem ser suficientes para justificar a inexistência das informações solicitadas. Como visto, a antiga Lei do Gás já obrigava as pessoas jurídicas em si a “*manter registros contábeis da atividade de transporte de gás*” (art. 24, II, c/c art. 26, §2º). Em reforço, a legislação comercial estabelece um dever para todas as companhias de manter os seus registros contábeis em bases permanentes (art. 177 da Lei das S.A.).

19. Havendo para os transportadores o dever de manter os dados aptos ao RCM e de fornecê-los à Agência, a sua omissão não pode justificar o abandono daquela metodologia, sob pena de se dar às transportadoras o poder de decidir a técnica a ser utilizada na valoração dos seus próprios ativos, excluindo *a priori* alternativa expressamente conferida pela legislação à ANP.

20. Considerando que a adoção de um método menos adequado pode ensejar inclusive um enriquecimento sem causa em favor dos transportadores, não se pode admitir a juridicidade ou a comodidade desse cenário.

21. Deverá a ANP adotar as providências regulatórias ao seu dispor para obter as informações aptas ao RCM, como o método que ela própria entendeu como o mais adequado para valorar os ativos. Se, todavia, ainda assim não for possível reunir todos os dados necessários, caberá buscar alternativas instrutórias que impeçam a dupla remuneração.

22. O impasse poderia ser resolvido inclusive pelo art. 6º, § 2º, III, da Resolução ANP nº 991/2026. Ao permitir que sejam adotadas metodologias de valoração alternativas àquelas expressamente consagradas na norma, o dispositivo também naturalmente autoriza que essas próprias técnicas sejam adaptadas para se adequar às especificidades dos casos concretos. Se pode a ANP inovar para selecionar metodologia não prevista, pode ela também adaptar o método especificado (o RCM) às concretas circunstâncias omissivas verificadas, desde que de forma justificada. Não é nada inédito ao Direito, em inúmeras searas, adotar mecanismos contornativos de situações similares, por exemplo presumindo a informação para a qual o particular não colabora.

23. No âmbito das revisões das tarifas de transporte, as estimativas regulatórias da ANP também podem suprir a lacuna por ela enfrentada à aplicação do RCM. Pode utilizar informações extraídas, por exemplo, de memórias de cálculo a que tenha acesso; das informações contábeis já apresentadas pela Petrobras; das contribuições colhidas na Consulta Pública nº 3/2026; bem como de quaisquer outras informações indiretas que permitam à Agência estimar, ainda que apenas aproximadamente, mas com razoabilidade, o montante já recuperado pela transportadora via tarifa, impedindo o risco de dupla remuneração e enriquecimento sem causa.

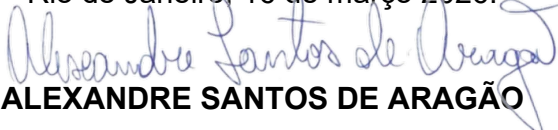
24. A escolha de qualquer método que ofereça risco de supra-retribuição das transportadoras pelo mesmo investimento violaria igualmente o art. 20 da LINDB diante de suas consequências deletérias para a coletividade (cf. item acima), ainda mais quando, como já expressamente fundamentado pela própria Agência, o RCM é o método ótimo por excelência para atingir o objetivo de impedir a dupla remuneração.

25. Especificamente no caso em tela, não há vinculação da ANP ao uso do CHCI pelo fato de o ter adotado em revisões tarifárias anteriores, havendo *distinguishing* entre aqueles casos e o presente. Segundo a ANP, antes não tinha ciência das memórias de cálculo tarifário no âmbito dos Contratos Legados, algo (pelo menos isso) que só atualmente é de seu conhecimento.

26. Não houve irregularidade no processo normativo participativo quando da inclusão do RCM na versão final da Resolução ANP nº. 991/2026. É comum e até esperado que sejam promovidos ajustes na minuta final da norma após o término da etapa de consulta e audiência públicas, como forma de incorporar as contribuições recebidas – até porque o objetivo é justamente a melhoria da sua qualidade. Note-se que o art. 15, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 10.411/2022, que disciplina a AIR em âmbito federal, prevê que ele não vincula a tomada de decisão pela autoridade competente; e, se ela pode optar por alternativa até contrária ao que havia sido proposto, por exemplo não editando a norma, pode, *a fortiori*, apenas fazer-lhe alterações, como ocorreu no caso concreto.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 16 de março 2026.


ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO

Professor Titular de Direito Administrativo da UERJ

Professor de Direito do Petróleo e do Gás do Doutorado da UERJ

Doutor em Direito do Estado pela USP