

Rio de Janeiro, 07 de junho de 2026

Ao

Ilmo. Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes

Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP

Av. Rio Branco, 65, 17º andar

Rio de Janeiro – RJ, CEP 20090-004

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 11/2026

Ref.: Processo Administrativo nº 48610.209490/2025-12

CONTRIBUIÇÃO À CONSULTA PÚBLICA Nº 11/2026

COSTA RODRIGUES SOCIEDADE DE ADVOGADOS ("**COSRO**"), sociedade de advogados com atuação especializada nos setores de energia, infraestrutura e direito regulatório e administrativo, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, nos autos do Processo Administrativo nº 48610.209490/2025-12, apresentar a presente **CONTRIBUIÇÃO** à Consulta Pública nº 11/2026, instaurada para colher manifestações da sociedade acerca das Notas Técnicas nº 14/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI nº 5994089) e nº 15/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI nº 5994134), referentes à aplicação do denominado Método do Capital Recuperado (*Recovered Capital Methodology* – "**RCM**") para valoração dos ativos dos Contratos Legados das transportadoras NTS (Malha Sudeste) e TAG (Malha Nordeste).

A presente contribuição é realizada no legítimo exercício da advocacia e no interesse público à preservação da legalidade do processo regulatório, com fundamento no art. 133 da Constituição Federal, no art. 2º, caput e § 2º-A da Lei nº 8.906/94, no art. 9º, § 1º da Lei nº 13.848/2019 e no art. 35 do Regimento Interno da ANP (Portaria ANP nº

265/2020, conforme alterada). O COSRO, em razão de sua atuação perante agências reguladoras e de sua experiência acumulada em processos revisionais tarifários e em discussões envolvendo o setor de transporte de gás natural no Brasil, identificou vícios procedimentais e materiais de gravidade suficiente para comprometer a legalidade do ato regulatório *sub examine*.

A contribuição estrutura-se em oito teses jurídicas, organizadas conforme a natureza dos vícios identificados: (i) nulidade por violação ao devido processo regulatório; (ii) incompatibilidade da aplicação do RCM à luz da RANP 991/2026; (iii) inversão do processo regulatório e usurpação da iniciativa legalmente conferida aos transportadores; (iv) violação à teoria dos motivos determinantes e ao dever de motivação na alteração de entendimento técnico da própria ANP; (v) violação ao ato jurídico perfeito na criação de premissas historicamente inexistentes; (vi) violação à irretroatividade normativa; (vii) comprometimento da neutralidade regulatória; e (viii) impossibilidade de convalidação dos vícios pela Consulta Pública nº 11/2026.

I. DA AUSÊNCIA DE AIR ESPECÍFICA, DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EFETIVA E DE MOTIVAÇÃO PARA A INCLUSÃO DO RCM NA RANP 991/2026

1. O primeiro vício formal decorre do modo como o RCM foi incorporado ao regime tarifário. A ANP conduziu extenso processo de revisão normativa para substituir a Resolução ANP nº 15/2014 ("RANP 15/2014"), composto inicialmente pela Consulta Prévia nº 1/2025, voltada à coleta inicial de subsídios para a formulação regulatória, e, posteriormente, a Consulta e a Audiência Públicas nº 5/2025, destinadas ao escrutínio da minuta de resolução que substituiria a RANP 15/2014, acompanhada da Nota Técnica nº 4/2025/SIM/ANP-RJ (SEI 5012259) ("NT 04/2025") e do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI 5094448) ("Relatório de AIR"). Em tais ocasiões, não houve discussão ou contribuição sobre o RCM em nenhuma das etapas deste processo da nova norma, mas tão somente em sua versão final, sob afronta à exigência de AIR adequada, motivação do ato administrativo e efetiva participação social.

2. A AIR constitui etapa obrigatória para a edição e a alteração de atos normativos de interesse geral por agências reguladoras. Os dispositivos da Lei nº 13.848/2019 (arts. 5º e 6º) exigem que as agências indiquem os pressupostos de fato e de direito que determinam suas decisões e que os atos normativos sejam precedidos de análise contendo informações e dados sobre seus possíveis efeitos, *in verbis*:

*Art. 5º A agência reguladora deverá **indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões**, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.*

*Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, **precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.*** (grifo nosso)

3. O art. 3º do Decreto nº 10.411/2020 e o art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) reforçam a mesma lógica consequencialista, impedindo decisões administrativas fundadas em abstrações desacompanhadas de exame dos impactos práticos e das alternativas disponíveis.

4. A exigência de AIR não se resume à formalidade burocrática. Como bem destaca Marçal Justen Filho, a falta de AIR “revela a carência de meditação e ponderação sobre as providências pretendidas. Traduz uma decisão subjetiva, desvinculada de fundamentos técnico-científicos. Em se tratando de decisões de grande relevo, a inexistência da Análise de Impacto Regulatório se constitui em defeito insanável e insuperável”¹. Assim se passa porque a autoridade administrativa não pode impor à sociedade alterações radicais e relevantes sem avaliar minuciosamente os efeitos decorrentes. É, portanto, esse instrumento de participação social que **materializa o princípio democrático no âmbito da regulação**, operando como mecanismo de legitimação das escolhas regulatórias.^{2 3}

¹ Curso de direito administrativo / Marçal Justen Filho. – 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Posição Kindle, 1290.

²CAVALCANTE, César de Souza; RAPOSO, Álvaro Ramos de Medeiros. Análise de Impacto Regulatório como Instrumento de Participação Social. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 10, n. 2, 2025.

5. Ao analisar as melhores práticas deste tipo de análise, a doutrina aponta que por meio dela *"são definidos o problema e os objetivos da intervenção e são **comparadas as diferentes alternativas disponíveis ao regulador**"* e que em todo o processo *"é recomendado o uso de métodos e evidências que embasem cada etapa, bem como a **promoção de ampla participação social**."*⁴

6. Além disso, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em parceria com a Controladoria-Geral da União adverte que *"**quando não há alternativa, ou apenas uma é considerada viável, a AIR se converte em simples instrumento** de validação de uma decisão regulatória previamente tomada pelo regulador"*, o que desnatura a própria finalidade do instrumento.⁵

7. A análise do processo administrativo nº 48610.217752/2024-31 evidencia que a exigência legal não ocorreu em relação à alteração normativa que promoveu a inclusão do RCM na RANP 991/2026. Pelo contrário, o que se observou foi a violação das obrigações legais inerentes à revisão de atos administrativos de interesse geral, materializada pela ausência de discussão ou mesmo consideração dos impactos dessa alteração no âmbito da AIR e de oportunidade de participação social com relação à inclusão do método na RANP 991/2026.

8. Na Consulta Prévia nº 1/2025, instaurada para colher subsídios sobre tarifas de transporte de gás natural e para orientar a elaboração de AIR e de minuta de ato normativo substitutivo da RANP 15/2014, a ANP abordou alternativas de valoração da BRA como Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI) descontada a depreciação, Custo de Reposição Novo (CRN), Custo de Substituição Otimizado Depreciado (Depreciated Optimized Replacement Cost – DORC), valor residual acordado entre as partes, valor residual do fim do ciclo regulatório anterior e a possibilidade genérica de sugestão de outros métodos. O RCM, contudo, não foi identificado, descrito ou analisado

⁴ SAAB, Flavio; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 529-549, jul./ago. 2022. p. 531.

⁵CGU/PNUD. Boas Práticas Regulatórias: guia para análise de impacto regulatório. Brasília, 2024, p. 42.

como alternativa regulatória concreta nem pela ANP nem pelos próprios agentes que contribuíram.

9. A mesma omissão persistiu na Consulta e Audiência Públicas nº 5/2025. A minuta submetida ao escrutínio social, acompanhada da NT 04/2025 e do Relatório de AIR, manteve a estrutura metodológica já conhecida, mencionando o CHCI, CRN e metodologias alternativas amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado. A AIR, por sua vez, sequer mencionou a possibilidade concreta de inclusão de nova metodologia para valoração da BRA.

10. Observa-se, no entanto, que essa estruturação era compatível com a minuta da resolução submetida à consulta pública junto do Relatório de AIR, haja vista que esta não apresentou novas metodologias de valoração da BRA além daquelas já previstas na RANP 15/2014, conforme demonstrado abaixo:

RANP 15/2014

"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."

Minuta de Resolução submetida à CP 5/2025

"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, nesta ordem:

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

II - Custo de Reposição Novo (CRN), a 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.

11. A inclusão **posterior do RCM não representou mero detalhamento redacional da minuta, mas alterou efetivamente a alternativa regulatória na qual a revisão foi incluída**, haja vista que partiu de um cenário de manutenção da estrutura anterior vigente para um cenário que excepciona a aplicação de metodologias amplamente conhecidas ao prever a aplicação de metodologia utilizada em situação específica e em uma única jurisdição, e com potencial para causar graves impactos econômicos e regulatórios.

12. Vale frisar mais uma vez que a inovação surgiu apenas na NT 10/2025, quando, após a consolidação das contribuições, a minuta passou a prever no § 9º do art. 6º a possibilidade de aplicação do RCM aos casos de ativos em que vigoraram tarifas negociadas. A NT 12/2025, elaborada para comparar a minuta submetida à sociedade com a versão ajustada após a consulta e audiência públicas, tampouco supriu o vício, haja vista que a nota dedicou ao tema justificativa mínima de quatro frases. O Parecer Técnico nº 2/2025 repetiu a mesma insuficiência ao defender genericamente a pertinência do método para ativos submetidos a tarifas negociadas, sem apresentar justificativas técnicas para a sua inclusão, tampouco precedentes regulatórios que o validassem.

13. A análise da jurisprudência do TCU reforça a conclusão sobre a ilegalidade dessa alteração normativa. No Acórdão nº 1.448/2022-Plenário, ao examinar procedimento normativo da ANTAQ, o Tribunal considerou irregular a inserção de inovações substanciais em minuta de resolução após audiência pública, sem AIR específica e sem

nova participação social, assentando que a falta de AIR ou a existência de AIR deficiente para fundamentar novos conceitos regulatórios pode gerar insegurança jurídica, litígios administrativos e judiciais e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.⁶

14. O precedente firmado pelo TCU reforça que a AIR e a participação social não constituem etapas meramente formais do processo regulatório, mas garantias procedimentais cuja inobservância representa falha que compromete a transparência e a legitimidade das escolhas regulatórias, podendo macular os atos normativos dela resultantes.

15. A ausência de participação social verificada no caso também viola o art. 9º da Lei nº 13.848/2019 e os arts. 25, 34 e 35 do próprio Regimento Interno da ANP. As minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral devem ser submetidas previamente à consulta pública, de modo que os agentes possam avaliar, contestar e contribuir sobre o conteúdo da decisão antes de sua adoção.

16. Conclui-se que a inclusão do RCM na RANP 991/2026 nasceu de procedimento formalmente viciado, uma vez que a metodologia não constou das alternativas examinadas na AIR e, portanto, não teve seus impactos regulatórios considerados. Tais vícios de legalidade, isoladamente, bastam para afastar sua aplicação no processo tarifário em curso.

II. DA INCOMPATIBILIDADE INTERNA DA RANP 991/2026 QUANTO À ADMISSÃO DO RCM COMO METODOLOGIA ALTERNATIVA

⁶ TCU, DEN 00000000000014482022, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 22.06.2022. DENÚNCIAS. INDÍCIOS CONCERNENTES À ILEGALIDADE DE COBRANÇA POR SERVIÇO DE SEGREGAÇÃO E ENTREGA (SSE) DE MERCADORIA PELOS TERMINAIS PORTUÁRIOS. **AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) PREVIAMENTE A EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO POR AGÊNCIA REGULADORA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NAS FASES PREPARATÓRIAS E PROCEDIMENTAIS DE AUDIÊNCIA PÚBLICA PRÉVIA AO RITO DE MODIFICAÇÃO DE NORMATIVO. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO ATO.** CIÊNCIA.

17. Além dos vícios de legalidade demonstrados acima, a inclusão do RCM no art. 6º, § 9º, da RANP 991/2026 produz contradição interna insanável com o próprio regime estabelecido no art. 6º, § 2º, inciso III, da mesma Resolução. O § 2º, inciso III, condiciona a utilização de metodologias alternativas de valoração da BRA à demonstração de que tais **metodologias sejam amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado**, ao passo que o § 9º, incluído de última hora, passou a admitir a aplicação do RCM para ativos nos quais vigoraram tarifas negociadas entre partes, *in verbis*.

“Art. 6º. § 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.”*

“§ 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.” (grifo nosso)

18. Ocorre que o RCM não é uma metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado.

19. O próprio histórico da Consulta Prévia nº 1/2025 confirma que o RCM não se apresentava como metodologia aceita, consolidada ou sequer cogitada pelos agentes do setor no momento de formação da norma. A contradição normativa se agrava porque a minuta submetida à Consulta e Audiência Públicas nº 5/2025 preservava a lógica de metodologias tradicionalmente reconhecidas, contemplando CHCI e o CRN, sem identificar o RCM como alternativa concreta. Somente após o encerramento dessa etapa participativa o RCM passou a constar da minuta, sem que a NT 10/2025 ou a NT 12/2025 apresentassem fundamentação técnica, econômica ou regulatória apta a demonstrar que o método preenchia o requisito previsto no § 2º, inciso III.

20. O método não surgiu do processo participativo como alternativa reconhecida pelo mercado, tendo sido introduzido posteriormente pela própria ANP, após a consolidação das contribuições e sem escrutínio social específico sobre suas premissas, impactos e limites. Assim, a própria trajetória da Resolução demonstra que o § 9º foi inserido sem a demonstração prévia do pressuposto normativo que o § 2º, inciso III, exigia para qualquer metodologia alternativa.

21. Também não se pode presumir que a simples existência de alguma experiência estrangeira seja suficiente para satisfazer o requisito de adoção ampla pelo mercado brasileiro ou internacional. As NTs 14 e 15 demonstram que a referência ao RCM se apoia, essencialmente em contexto regulatório distinto. Além de se basear em uma única experiência regulatória, o que, por si só, já desqualifica o RCM do requisito do Art. 6º. § 2º, III, as próprias NTs 14 e 15/2026 reconhecem que *"o contexto institucional brasileiro possui diferenças relevantes em relação ao modelo australiano"*, agravando a adequação e possibilidade de ampla adoção e reconhecimento aceitação do método.

22. Na experiência australiana, o método foi utilizado como ferramenta de *disclosure* informacional e em arbitragens comerciais de gasodutos não submetidos ao controle tarifário permanente, e não como instrumento de definição de base regulatória para cálculo de receita máxima permitida.

23. Do ponto de vista jurídico, a consequência é que o § 9º do Art. 6º não pode ser utilizado como fundamento autônomo para afastar a exigência de amplo reconhecimento e adoção pelo mercado. A previsão expressa do RCM no § 9º não supre, por si só, o ônus regulatório de demonstrar que o método se enquadra no conceito jurídico empregado pelo § 2º, inciso III, pois a Administração continua vinculada aos critérios que ela própria positivou no ato normativo. Admitir o contrário significaria permitir que uma disposição específica, introduzida sem motivação adequada, neutralizasse o requisito geral de validade previsto desde a RANP 15/2014 e mantido na RANP 991/2026, esvaziando a função normativa do inciso III e convertendo a exigência de reconhecimento de mercado em cláusula meramente formal.

24. A norma, portanto, simultaneamente exige reconhecimento e adoção de mercado como pressuposto jurídico de validade de aplicação de metodologias alternativas e, no mesmo artigo, admite método cuja aceitação setorial, maturidade regulatória e aderência ao mercado não foram demonstradas.

25. Essa contradição atinge o próprio critério normativo que delimita a competência técnica da ANP na escolha de metodologias alternativas. Se a Resolução condiciona a aplicação de metodologias diversas do CHCI e do CRN à existência de reconhecimento e adoção ampla pelo mercado, a Agência não pode equiparar a esse requisito uma metodologia que não foi previamente submetida à validação setorial, que não emergiu das contribuições dos agentes e que tampouco foi objeto de motivação técnica suficiente no processo normativo. A interpretação sistemática do art. 6º garante que o § 9º seja lido em conformidade com o § 2º, inciso III, e não como exceção tácita capaz de dispensar o requisito de amplo reconhecimento e adoção de mercado.

26. A leitura juridicamente adequada da RANP 991/2026 deve preservar a coerência interna do art. 6º e a racionalidade do processo regulatório. Nessa perspectiva, o § 9º somente poderia produzir efeitos se a ANP demonstrasse, de forma objetiva, transparente e motivada, que o RCM é metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado, que possui aderência ao contexto brasileiro e que sua aplicação é compatível com dados disponíveis, auditáveis e rastreáveis, o que não se verifica nas NTs 14 e 15. Na ausência dessa demonstração, a aplicação do RCM converte a exceção específica do § 9º em mecanismo de derrogação indevida do requisito geral do § 2º, inciso III, configurando contradição normativa e mais um vício de legalidade na utilização do método para a valoração da BRA.

III. DA INVERSÃO DO PROCESSO REGULATÓRIO E DA USURPAÇÃO DA INICIATIVA LEGALMENTE CONFERIDA AOS TRANSPORTADORES

27. Ao vício de contradição normativa examinado na seção anterior soma-se irregularidade procedimental autônoma e de igual gravidade, que diz respeito ao modo pelo qual a ANP conduziu a aplicação do RCM no âmbito do processo de revisão tarifária. Se, conforme demonstrado, o RCM não satisfaz o requisito normativo de metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado (art. 6º, § 2º, III, da RANP 991/2026), a

forma pela qual a Agência buscou operacionalizá-lo agrava ainda mais a ilegalidade, porquanto revela inversão da lógica de proposição e aprovação tarifária instituída pelo marco legal do setor.

28. O art. 30 da Lei nº 14.134/2021 consagra modelo procedimental segundo o qual as tarifas de transporte devem ser propostas pelos transportadores e aprovadas pela ANP. Cuida-se de norma de natureza procedimental que estrutura a relação regulatória a partir de uma repartição funcional clara e juridicamente vinculante: ao transportador, na qualidade de titular dos ativos e da operação, incumbe a prerrogativa de formular propostas tarifárias, nelas compreendidas a indicação da metodologia de valoração da BRA e os respectivos parâmetros de cálculo e, ao regulador, por seu turno, compete apreciar as propostas tarifárias, aprovando, rejeitando ou determinando ajustes nas propostas recebidas, sempre mediante decisão motivada e fundamentada.

29. A racionalidade subjacente a esse desenho institucional assenta-se na premissa, consagrada pelo próprio legislador, de que os transportadores, enquanto detentores das informações operacionais, contábeis e patrimoniais atinentes aos ativos regulados, encontram-se em posição privilegiada para estruturar propostas tarifárias tecnicamente fundamentadas e aderentes à realidade dos empreendimentos. Ao regulador, nesse arranjo, cabe a função de instância de controle e validação, assegurando a conformidade das propostas com os parâmetros normativos vigentes, sem, contudo, substituir-se ao proponente na formulação dos elementos estruturantes da proposta tarifária.

30. No caso sob exame, verifica-se conduta diametralmente oposta àquela prescrita pelo legislador. Os transportadores, no exercício regular da prerrogativa que lhes é conferida legalmente, apresentaram as suas respectivas propostas tarifárias com fundamento em metodologias previstas e que cumpriam os requisitos definidos no art. 6º, § 2º, III, da RANP 991/2026, portanto, diversas do RCM, conforme documentado nos autos do processo administrativo de revisão tarifária (Processo Adm. nº 48610.209490/2025-12)⁷.

⁷ Conforme propostas tarifárias apresentadas nos processos SEIs nº 48610.232284/2024-25 (NTS) e nº 48610.232285/2024-70 (TAG).

31. A ANP não se limitou a apreciar as propostas tarifárias regularmente apresentadas pelos transportadores. Ao revés, a Agência arrogou-se a iniciativa de propor, *ex officio*, a aplicação do RCM como metodologia de valoração da BRA para os contratos legados das Malhas Sudeste e Nordeste, elaborando ela própria as premissas, os parâmetros e os cálculos subjacentes, conforme materializado nas Notas Técnicas nº 14 e 15/2026.

32. Essa atuação configura inequívoca inversão do *iter* procedimental legalmente estabelecido. Em um processo conduzido em estrita conformidade com o art. 30 da Lei nº 14.134/2021, incumbiria à Agência, sequencialmente: (i) receber as propostas tarifárias formuladas pelos transportadores no exercício de sua prerrogativa legal; (ii) analisar as metodologias por eles indicadas à luz dos critérios normativos aplicáveis; (iii) aferir a adequação dos dados e das premissas que fundamentam as propostas; (iv) submeter as propostas ao escrutínio social por meio de consulta pública tarifária; e (v) motivar, de forma expressa e circunstanciada, a aprovação ou a rejeição de cada proposta recebida.

33. No caso do RCM, todavia, a Agência não apreciou proposta de transportador algum, porquanto nenhuma transportadora indicou essa metodologia em suas propostas tarifárias. A ANP, em vez de exercer a função de controle que lhe é legalmente atribuída, transfigurou-se em proponente, estruturando de ofício o modelo de cálculo, requisitando informações a terceiros com interesse econômico direto na questão e submetendo à consulta pública notas técnicas de sua própria autoria, que já assumiam o RCM como metodologia consumada.

34. Essa inversão não constitui mera irregularidade de sequência procedimental, sanável pelo decurso do processo. Cuida-se de verdadeira usurpação de prerrogativa legalmente conferida aos transportadores pelo art. 30 da Lei nº 14.134/2021, configurando vício de legalidade que macula a validade dos atos administrativos praticados em sua decorrência.

35. Ao deslocar o processo para viabilizar escolha metodológica que não emanou dos agentes regulados, a ANP substituiu a lógica legal de proposição e aprovação por uma lógica de imposição unilateral, na qual o regulador simultaneamente propõe a metodologia, define as premissas de cálculo, utiliza dados enviados por terceiros estranhos ao processo, produz os resultados e submete ao escrutínio social produto de sua própria elaboração, esvaziando, na substância, a garantia procedimental instituída pelo legislador.

36. A conduta da ANP, conforme acima descrita, colide frontalmente com o princípio da legalidade que rege a Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal), cuja aplicação ao exercício da função regulatória encontra sólido respaldo na doutrina do Direito Administrativo. Nesse particular, Hely Lopes Meirelles⁸ leciona que a legalidade, como princípio de administração, significa que:

"(...) o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. 1 do parágrafo único do art. 22 da Lei 9.784/99 (...). Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.**" (grifo nosso)

37. No mesmo sentido, Maria Di Pietro⁹ define os limites da atuação estatal nos seguintes termos:

"Para o desempenho de suas funções no organismo Estatal, a Administração Pública dispõe de poderes que lhe asseguram posição de supremacia sobre o particular e sem os quais ela não conseguiria atingir seus fins. Mas esses poderes, no Estado de direito, entre cujos postulados básicos se encontra o princípio da legalidade, são limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e as arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas. Isto significa que os poderes que exerce o administrador público são regrados pelo sistema jurídico vigente. **Não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade.**"

38. Aplicado ao caso concreto, o ensinamento é inequívoco: se a Lei nº 14.134/2021, em seu art. 30, atribuiu aos transportadores a prerrogativa de propor as tarifas de transporte, a ANP somente estava autorizada a exercer a função de apreciação e aprovação dessas propostas, não lhe sendo lícito arrogar-se a iniciativa de proposição que a lei reservou aos agentes regulados. A atuação de ofício da Agência na formulação do cálculo do RCM extrapola o campo de atuação que o legislador lhe conferiu e, nos termos das lições doutrinárias, configura ato desprovido de amparo legal.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, BURLE FILHO, José Emmanuel, BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed., Rio de Janeiro: Malheiros, 2016, p. 93.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 252.

39. A advertência quanto ao vício de legalidade assume especial pertinência por uma razão adicional: a conduta da ANP não se limitou a uma atuação praticada fora dos limites da competência legalmente atribuída, mas o fez no exercício de margem de apreciação técnica, circunstância que torna o controle do vício ainda mais necessário.

40. Nesse sentido, eventual invocação de discricionariedade técnica pela ANP, longe de justificar a conduta adotada, agrava o vício identificado, na medida em que a margem de apreciação conferida ao regulador não o exime de observar as balizas procedimentais fixadas em lei, sendo certo que a Lei nº 14.134/2021, ao conferir aos transportadores a iniciativa de proposição tarifária, instituiu garantia procedimental legal que não pode ser esvaziada, contornada ou substituída pela atuação de ofício do regulador.

41. Assim sendo, a atuação da ANP na condução do processo de aplicação do RCM revela ilegalidade ao usurpar a iniciativa de proposição tarifária legalmente conferida aos transportadores pelo art. 30 da Lei nº 14.134/2021, com a consequente substituição do modelo legal de proposição e aprovação por regime de imposição unilateral pelo regulador. O vício configura subversão estrutural do processo regulatório, apta a comprometer a validade dos atos administrativos dele resultantes.

42. Essa irregularidade, ademais, não se esgota em si mesma, porquanto a inversão procedimental produziu consequência adicional igualmente viciada: ao assumir a iniciativa de aplicação do RCM, a ANP precisou superar as conclusões de sua própria área técnica, que, nas NTs 07 e 08/2026, havia descartado essa metodologia por insuficiência de dados. Conforme se demonstrará na seção seguinte, essa superação foi realizada sem a apresentação de fatos novos dotados de valor regulatório.

IV. DA AUSÊNCIA DE FATOS NOVOS APTOS A JUSTIFICAR A SUPERAÇÃO DO ENTENDIMENTO TÉCNICO DA ANP E DA VIOLAÇÃO À TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES

43. A ANP, ao assumir de ofício a iniciativa de aplicação do RCM, precisou, como consequência lógica e jurídica inafastável, alterar as conclusões que sua própria área técnica

havia firmado nas Notas Técnicas nº 07/2026 (SEI 5732887) e 08/2026 (SEI 5733157). O exame revela vício autônomo e igualmente grave: a reversão do entendimento técnico foi realizada sem a apresentação de fatos novos dotados de valor regulatório, em manifesta violação à Teoria dos Motivos Determinantes e ao dever de motivação que se impõe à Administração Pública quando pretende rever orientação.

44. As NTs 07 e 08/2026 elaboradas pela Superintendência de Infraestrutura e Movimentação da ANP (SIM), concluíram que *"o conjunto de informações disponibilizado não se mostrou suficiente para viabilizar a aplicação do Método do Capital Recuperado (RCM) de forma tecnicamente consistente e prudente"*¹⁰.

45. A conclusão não se fundou em juízo de oportunidade ou de conveniência, mas em constatação técnica objetiva acerca da insuficiência da base informacional disponível. A área técnica consignou, ainda, que *"não foi possível assegurar, com o grau de rastreabilidade e granularidade exigido pelo método, a reconciliação integral das receitas efetivamente auferidas, dos custos operacionais incorridos, dos tributos pagos e da taxa de retorno apropriada ao longo de todo o período contratual, elementos indispensáveis à apuração residual do capital ainda não recuperado"*¹¹.

46. Diante dessa conclusão, a área técnica da ANP optou, fundamentadamente, pela utilização do CRN depreciado como metodologia de valoração da BRA. A escolha pelo CRN decorreu de análise técnica que identificou a impossibilidade objetiva de aplicação do RCM em razão da inexistência das condições informacionais por ele pressupostas.

47. Essa conclusão técnica, uma vez formalizada em ato administrativo, vinculou a Administração nos termos da Teoria dos Motivos Determinantes, segundo a qual os fundamentos de fato e de direito que embasam o ato administrativo a ele se integram e condicionam a sua validade, não podendo ser livremente desconsiderados ou substituídos por motivos supervenientes que não guardem correspondência com a realidade fática¹².

¹⁰ Nota Técnica nº 07/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI 5732887) e Nota Técnica nº 08/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (SEI 5733157).

¹¹ *Ibidem*.

¹² Sobre a Teoria dos Motivos Determinantes no Direito Administrativo brasileiro, v. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 113; e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 252 e ss.

48. A doutrina administrativista é assente nesse sentido. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, "*os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato*"¹³. A consequência jurídica dessa vinculação é precisa: a superação do entendimento anteriormente firmado somente se legitima mediante a demonstração de fatos novos substanciais, dotados de valor regulatório autônomo, que sejam aptos a infirmar as premissas fáticas sobre as quais se assentou a conclusão originária.

49. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça corrobora esse entendimento. No julgamento do RMS 13.617/MG, o STJ reconheceu que "*os motivos que determinaram a vontade do agente público, consubstanciados nos fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato, eis que a ele se vinculam visceralmente. É o que reza a prestigiada teoria dos motivos determinantes*"¹⁴. O precedente é inequívoco ao estabelecer que, uma vez declarados os motivos que fundamentaram a decisão administrativa, a Administração não pode, validamente, desconsiderá-los sem demonstrar, de forma motivada e objetiva, a superveniência de circunstâncias fáticas que justifiquem a revisão do juízo anteriormente emitido.

50. Aplicada ao caso concreto, a Teoria dos Motivos Determinantes impõe que a reversão das conclusões firmadas nas NTs 07 e 08/2026 somente seria juridicamente admissível se acompanhada de demonstração robusta de fatos novos que fossem capazes de superar a constatação de insuficiência informacional que fundamentou o descarte do RCM. Cumpre, portanto, examinar se as NTs 14 e 15/2026 satisfazem esse requisito.

51. A resposta é negativa. A análise das NTs 14 e 15/2026 revela que o único elemento fático ulterior às NTs 07 e 08/2026 consiste no recebimento de informações que não possuem valor regulatório autônomo apto a fundamentar a superação do entendimento anterior, porquanto: (i) foram produzidas unilateralmente pela Transpetro e pela Petrobras; (ii) foram apresentadas de forma agregada, sem detalhamento por subcategoria e sem decomposição

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 113.

¹⁴ STJ, RMS 13.617/MG, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma, j. 22.04.2002.

dos custos e despesas operacionais; (iii) não estão acompanhadas de lastro documental rastreável e auditável; e (iv) para os exercícios de 2006 e 2007, sequer existem registros, tendo a ANP recorrido a estimativas paramétricas para suprir essa lacuna¹⁵.

52. A própria Petrobras, na resposta ao Ofício da ANP, ressaltou que, na qualidade de carregadora, *"não pode afirmar que os valores pagos à Transpetro correspondem à integralidade dos valores referentes ao O&M dos citados Contratos"*¹⁶, o que dependeria de verificação junto à NTS e à TAG ou à própria Transpetro. Essa ressalva, consignada pelo próprio agente que forneceu os dados, reconhece que as informações prestadas não possuem a completude, a confiabilidade e a verificabilidade necessárias para fundamentar decisão regulatória de tamanha magnitude econômica.

53. Nesse contexto, as NTs 14 e 15/2026, em vez de apresentar fatos novos com valor regulatório capazes de superar as conclusões das NTs 07 e 08/2026, limitaram-se a substituir a exigência de dados reais, auditáveis e rastreáveis por premissas hipotéticas, estimativas paramétricas e aproximações. Conforme as próprias NTs reconhecem, os dados utilizados possuem *"um caráter de valor de referência, e não necessariamente de mensuração exaustiva dos custos operacionais reais da malha"*, e os valores *"refletem os registros de pagamentos da Petrobras ao SAP, que podem não capturar a totalidade dos custos de O&M eventualmente incorridos pela Transpetro no período"*¹⁷. Essa circunstância evidencia que as lacunas informacionais identificadas pela área técnica nas NTs 07 e 08/2026 persistem e não foram superadas, mas tão somente contornadas mediante expediente que substitui dados objetivos e verificáveis por premissas formuladas pelo próprio regulador.

54. Impõe-se, ainda, registrar que a Administração Pública não está impedida de rever entendimentos anteriores. Essa prerrogativa, todavia, não é ilimitada. Conforme leciona Odete Medauar, *"havendo exigência de motivação, a sua falta representa defeito substancial*

¹⁵ NT 15/2026: *"Para 2006 e 2007, foi necessária uma estimativa paramétrica baseada no custo unitário por quilômetro de 2008, dada a ausência de dados do SAP para exercícios anteriores a fevereiro de 2008, conforme informado pela própria Petrobras."*

¹⁶ Carta GITE/AR-DPBR-2026-25627 (SEI 5868674), de 09.04.2026.

¹⁷ NT 14/2026, passagem referente aos dados de O&M do período 2008-2016.

de forma, que acarreta nulidade do ato", sendo certo que "equivale à falta de motivação a sua insuficiência ou ininteligibilidade"¹⁸.

55. No mesmo sentido, o art. 20 da LINDB determina que a Administração "*não decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*", e o art. 24 veda a invalidação de situações plenamente constituídas com fundamento em mudança posterior de entendimento sem a devida consideração das orientações gerais vigentes à época da prática dos atos¹⁹. A conjugação desses dispositivos impõe que eventual superação de orientação técnica seja acompanhada de motivação qualificada, indicação clara das razões de distinção e avaliação das consequências práticas da mudança, especialmente quando a nova orientação incide sobre situações jurídicas formadas sob regime anterior.

56. Nessa perspectiva, a lição de Hely Lopes Meirelles é novamente pertinente: se na Administração Pública "*só é permitido fazer o que a lei autoriza*"²⁰, a reversão de conclusão técnica que fundamentou escolha regulatória não pode se apoiar em dados que a própria Agência qualifica como meramente referenciais e cuja completude é expressamente ressalvada pelo agente que os produziu. A discricionariedade técnica, conforme já demonstrado na seção precedente com fundamento na doutrina de Marçal Justen Filho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não autoriza a Administração a ignorar os pressupostos fáticos que condicionaram suas decisões anteriores, porquanto o respeito à coerência decisória e à motivação qualificada constitui exigência do Estado Democrático de Direito.

57. A omissão configura vício de motivação autônomo, porquanto a Administração, ao adotar posicionamento divergente do precedente consolidado, tem o dever de explicitar as circunstâncias fáticas ou jurídicas que autorizam a mudança de orientação²¹.

¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 149.

¹⁹ Arts. 20 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com redação dada pela Lei nº 13.655/2018).

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2016, p. 93.

²¹ Nesse sentido, v. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 284; e art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação administrativa.

58. Em síntese, a eventual adoção do RCM conforme tratada nas NTs 14 e 15/2026, em contradição com as conclusões técnicas anteriores que reconheceram sua inviabilidade nas condições atuais, não pode decorrer de simples reavaliação discricionária desprovida de fundamentação adequada. A superação do entendimento firmado nas NTs 07 e 08/2026 exigiria demonstração robusta de fatos novos auditáveis, dotados de valor regulatório autônomo e capazes de justificar a superação do racional anteriormente adotado pela própria Agência. Na ausência desses elementos, a reversão configura violação à Teoria dos Motivos Determinantes e ao dever de motivação qualificada, vícios que maculam a validade dos atos administrativos praticados em sua decorrência. Essa constatação, ademais, conduz diretamente à questão examinada na seção seguinte: a operacionalização do RCM, tal como proposta nas NTs 14 e 15/2026, exige a recriação de premissas e parâmetros historicamente inexistentes, o que configura intervenção retrospectiva sobre relações jurídicas constituídas sob regime diverso, em violação ao ato jurídico perfeito.

V. DA NECESSIDADE DE RECRIAÇÃO DE PREMISSAS HISTORICAMENTE INEXISTENTES E DA VIOLAÇÃO AO ATO JURÍDICO PERFEITO

59. Como já demonstrado na seção precedente, as NTs 14 e 15/2026 submetidas a consulta pública não apresentaram fatos novos dotados de valor regulatório capazes de justificar a superação das conclusões técnicas firmadas nas NTs 07 e 08/2026. A presente seção examina a consequência direta dessa constatação: ao insistir na aplicação do RCM sem dispor da base informacional necessária, a ANP viu-se compelida a *recriar*, de forma retroativa, premissas, parâmetros e decomposições que não existiram durante a vigência dos contratos legados, configurando intervenção sobre relações jurídicas perfeitas e acabadas, constituídas e integralmente executadas sob regime jurídico diverso.

60. Os contratos legados das Malhas Sudeste e Nordeste foram celebrados sob o regime da Resolução ANP nº 29/2005 ("RANP 29/2005"), editada em contexto anterior à própria Lei do Gás e substancialmente menos detalhada do que a disciplina posteriormente estabelecida pela RANP 15/2014. Cuida-se de contratos de serviço de transporte firme de gás natural, celebrados pela Petrobras, na qualidade de carregador inicial, com as respectivas transportadoras, nos quais a Petrobras contratou a integralidade da capacidade disponível em cada gasoduto independentemente de sua efetiva utilização, em um contexto de

desverticalização do mercado. A estrutura econômico-financeira desses contratos foi concebida, assim, com base em uma lógica contratual na qual a remuneração do transportador decorria da reserva de capacidade firme de um lado e do oferecimento de capacidade para outros agentes carregadores do outro. A definição da tarifa não decorria de aplicação de fórmula pré-definida regulatoriamente.

61. A RANP 29/2005 previa sim balizas gerais aplicáveis às tarifas negociadas, porém não disciplinava a forma de valoração da BRA, não estabelecia metodologia de segregação entre remuneração e recuperação do capital, não fixava taxa de retorno regulatória e não impunha às transportadoras a obrigação de manter bases informacionais estruturadas com o nível de granularidade, rastreabilidade e segregação que seriam exigidos para uma aplicação metodologicamente íntegra do RCM²². As tarifas, nesse regime, eram negociadas entre as partes, comunicadas à ANP, e divulgadas ao mercado.

62. Os contratos legados, nesse contexto, constituem atos jurídicos perfeitos, celebrados por partes com plena capacidade técnica, jurídica e econômica para compreender e negociar todas as cláusulas e condições pactuadas. As obrigações neles assumidas são juridicamente vinculantes, não podendo ser unilateralmente modificadas. A estrutura econômica desses instrumentos, incluindo a repartição de riscos contratualmente pactuada, não constitui elemento acessório, mas componente da causa concreta do contrato, compreendida como a função econômica que o negócio visa realizar²³. É a partir dessa finalidade concreta, entre elas a desverticalização do setor, dos interesses econômicos efetivamente perseguidos pelas partes e da correspondência entre as prestações assumidas, que o contrato deve ser interpretado e qualificado.

63. Ocorre que a mecânica do RCM, conforme descrita nas próprias NTs 14 e 15/2026, exige a reconstrução integral da dinâmica financeira dos contratos ao longo de todo o seu período de vigência. Para tal, o regulador necessita decompor, ano a ano, as receitas auferidas entre os componentes de remuneração do capital, recuperação do capital (depreciação) e custos operacionais, além de definir a taxa de retorno aplicável a cada

²² Conforme Nota Técnica nº 054/2002-SCG e arts. 3º, 4º e 11 da RANP 29/2005

²³ BANDEIRA, Paula Greco. O contrato como instrumento de gestão de riscos e o princípio do equilíbrio contratual. *Revista dos Tribunais*, v. 65, p. 195-196, 2016.

exercício. Ocorre que essa decomposição pressupõe a existência de parâmetros que, no caso dos contratos legados das Malhas Sudeste e Nordeste, jamais foram definidos, regulados ou sequer exigidos pelo arcabouço normativo vigente à época de sua celebração e execução.

64. A ANP não aplica o RCM com base em dados históricos reais, auditáveis e rastreáveis, conforme a metodologia pressupõe, mas elabora, *a posteriori*, os insumos que o método demanda e que não existiram no plano fático-regulatório dos contratos legados. Para viabilizar a aplicação de metodologia retrospectiva, o regulador reconstrói, em 2026 e com base em premissas arbitradas unilateralmente, qual deveria ter sido a dinâmica financeira daqueles contratos ao longo de vinte anos de vigência, exercício que, por sua própria natureza, constitui revisão *ex post* do equilíbrio econômico de relações jurídicas já constituídas e consumadas. Entre os aspectos definidos unilateralmente, está, por exemplo, o retorno sobre o capital de tais projetos.

65. Essa conduta colide frontalmente com a proteção constitucional ao ato jurídico perfeito, consagrada no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e reproduzida no art. 6º, § 1º, da LINDB, segundo o qual se considera ato jurídico perfeito aquele "*já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou*".

66. A proteção ao ato jurídico perfeito alcança não apenas o momento de celebração do contrato, mas também os efeitos jurídicos e econômicos legitimamente esperados pelas partes no âmbito da relação contratual constituída sob a legislação anterior. Conforme leciona Sílvio de Salvo Venosa, "*um contrato válido e eficaz deve ser cumprido pelas partes: pacta sunt servanda. O acordo de vontades faz lei entre as partes*"²⁴. A repartição de riscos contratualmente pactuada nos contratos legados integra o próprio equilíbrio econômico do negócio e não pode ser unilateralmente redesenhada pelo regulador mediante a imposição superveniente de metodologia que reescreve as bases econômicas do contrato.

67. Em apertada síntese, a operacionalização do RCM conforme proposta nas NTs 14 e 15/2026 exige a recriação retroativa de premissas historicamente inexistentes, notadamente a taxa de retorno sobre o capital, a decomposição entre remuneração e recuperação do

²⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: contratos*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 53.

capital e os custos operacionais segregados por ativo. Essa recriação configura intervenção *ex post* sobre a lógica econômica de contratos celebrados e integralmente executados sob regime de tarifas negociadas, no qual tais parâmetros não eram definidos, exigidos ou regulados, em violação ao ato jurídico perfeito protegido pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e ao princípio da força obrigatória dos contratos (*pacta sunt servanda*). A essa violação, conforme se demonstrará na seção seguinte, soma-se a vedação à retroatividade normativa, que obsta, de forma autônoma, a aplicação de nova metodologia regulatória para reavaliar fatos econômicos e jurídicos pretéritos, ocorridos sob regime diverso.

VI. DA VEDAÇÃO À RETROATIVIDADE NORMATIVA

68. A violação ao ato jurídico perfeito examinada na seção precedente desdobra-se em fundamento constitucional autônomo e complementar: a vedação à retroatividade normativa. Se a recriação de premissas ofende a intangibilidade de relações jurídicas já constituídas e consumadas, a aplicação superveniente do RCM a fatos econômicos e jurídicos pretéritos configura, adicionalmente, incidência retroativa de nova metodologia regulatória sobre o período dos contratos legados, em afronta direta ao sistema de proteção à irretroatividade consagrado pela Constituição Federal e pelo ordenamento infraconstitucional.

69. A distinção entre os dois fundamentos é relevante para a compreensão do alcance do vício. Enquanto a proteção ao ato jurídico perfeito tutela a intangibilidade dos contratos e de sua lógica econômica originária, a vedação à retroatividade opera em plano mais amplo, impedindo que normas, atos administrativos ou metodologias regulatórias supervenientes produzam efeitos sobre fatos e relações jurídicas ocorridos sob regime anterior, ainda que o ato retroativo projete formalmente seus resultados para o futuro.

70. No caso em análise, o RCM, embora projetado para produzir efeitos sobre a BRA do ciclo tarifário futuro (2026-2030), tem como pressuposto lógico e matemático a reavaliação retrospectiva de fatos econômicos e jurídicos pretéritos. A NT 14/2026 e a NT 15/2026 são explícitas nesse sentido ao afirmar que "*formula-se pergunta fundamental: dadas as receitas efetivamente arrecadadas ao longo da vida operacional do ativo, quanto do investimento*

original permanece financeiramente não recuperado?"²⁵. A resposta a essa indagação exige que o regulador reconstrua, em 2026, qual deveria ter sido a dinâmica financeira dos contratos legados ao longo de vinte anos de vigência (2006-2025), arbitrando retrospectivamente o retorno que considera adequado para o investidor. Esse exercício não constitui mera aplicação prospectiva de nova metodologia: é julgamento retrospectivo sobre se as receitas legitimamente auferidas nos contratos legados foram ou não excessivas em relação a um custo de oportunidade do capital definido *a posteriori*, ou seja, incidência retroativa da nova metodologia sobre relações jurídicas pretéritas.

71. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é inequívoca ao vedar essa modalidade de intervenção. Na ADI nº 493/DF o STF assentou que a proteção constitucional prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal não distingue modalidades de retroatividade, de modo que qualquer grau de incidência retroativa da norma sobre relações jurídicas já constituídas mostra-se incompatível com a ordem constitucional. Em seu voto, o Min. Moreira Alves afastou a possibilidade de retroatividade mínima, ao afirmar que *"dúvida não há de que, se lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa porque vai interferir na causa, que é um ato ou fato ocorrido no passado"*²⁶. A premissa adotada pelo STF é clara: os efeitos futuros dos atos jurídicos não podem ser artificialmente dissociados das causas jurídicas que lhes deram origem.

72. No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso leciona que *"o postulado básico da matéria, que comporta exceções, é o de que a lei nova não atinge os fatos anteriores ao início de sua vigência, nem as consequências dos mesmos ainda que se produzam sob império do direito atual"*²⁷. A lição é diretamente aplicável: a introdução superveniente do RCM, ainda que projete formalmente seus efeitos sobre a BRA do ciclo tarifário futuro (2026-2030), tem como pressuposto lógico e matemático inafastável a reavaliação retrospectiva de fatos econômicos e jurídicos pretéritos, ocorridos sob regime de tarifas negociadas e sob lógica regulatória diversa.

²⁵ NT 14/2026, p. 5; NT 15/2026, p. 5.

²⁶ STF, ADI 493/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 25.06.1992.

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 90, p. 33–68, 2004.

73. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reforça o mesmo entendimento. No julgamento do AgInt no REsp 1978513/DF, o STJ manteve acórdão do TRF-1 que concluiu que *"os critérios de repasse dos custos da tarifa de energia aos consumidores, fixados naqueles atos normativos [Notas Técnicas da ANEEL], não poderiam ser aplicados retroativamente para incidir sobre contratos pretéritos, sob pena de violar os princípios da irretroatividade das normas, da isonomia, da proporcionalidade, da razoabilidade, da finalidade, da segurança jurídica, além do ato jurídico perfeito"*²⁸. O precedente é de especial relevância para o caso em questão, porquanto envolve situação semelhante na qual as notas técnicas de agência reguladora que pretendiam estabelecer novos critérios de cálculo tarifário com incidência sobre contratos celebrados anteriormente.

74. Na mesma direção, o TRF-1, em múltiplos precedentes²⁹, decidiu que notas técnicas de agências reguladoras que estabeleçam novos critérios não alcançam contratos celebrados anteriormente, devendo ser observadas as regras vigentes à época da contratação, em respeito à garantia constitucional de proteção ao ato jurídico perfeito e ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação administrativa.

75. No plano infraconstitucional, os arts. 23 e 24 da LINDB reforçam a vedação à retroatividade no âmbito administrativo. O art. 23 determina que decisões que introduzam nova interpretação ou orientação sobre normas de conteúdo indeterminado, com imposição de novos deveres ou condicionamentos, devem prever regime de transição apto a assegurar cumprimento proporcional, equânime e eficiente, sem prejuízo aos interesses gerais. O art. 24, por sua vez, dispõe que a revisão da validade de atos já consumados deve observar as orientações gerais vigentes à época de sua prática, vedando expressamente a invalidação de situações plenamente constituídas com fundamento em mudança posterior de entendimento. A aplicação do RCM, nos termos das NTs 14 e 15/2026, viola ambos os dispositivos: a ANP introduziu metodologia inédita sem a instituição de qualquer regime de transição e em descon sideração às situações plenamente constituídas sob o regime anterior.

²⁸ STJ, AgInt no REsp 1978513/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 24.04.2024.

²⁹ TRF-1, AC 0014861-69.2004.4.01.3400; AC 0014862-54.2004.4.01.3400; AC 0004976-31.2004.4.01.3400.

76. A vedação à retroatividade encontra reforço adicional na própria legislação setorial. O art. 44 da Lei nº 14.134/2021 dispõe que "*as novas modalidades de serviço de transporte não prejudicarão os direitos dos transportadores decorrentes dos contratos vigentes na data da publicação desta Lei*". A norma evidencia a opção legislativa pela preservação das condições econômicas dos contratos legados, impedindo que a transição para o novo regime regulatório sirva de fundamento para a reavaliação retrospectiva de receitas e investimentos legitimamente auferidos e realizados sob o regime anterior. Esse entendimento já havia sido reforçado pela própria Agência, consubstanciado na Nota Técnica nº 17/2020/SIM/ANP-RJ, segundo a qual não cabe promover, no processo de cálculo tarifário, ajustes no valor dos ativos ou da taxa de retorno em função da remuneração passada. A proposta contida nas NTs 14 e 15/2026 faz precisamente o oposto.

77. A doutrina de Lon Fuller, em obra clássica sobre a moralidade interna do direito, identifica o uso abusivo de legislação retroativa como uma das "rotas para o desastre" legislativo, advertindo que a retroatividade "*não consegue guiar a ação, mas também erode a integridade das regras com efeitos prospectivos, uma vez que coloca-as sob ameaça de uma mudança retrospectiva*"³⁰. A advertência é de particular pertinência para o setor de transporte de gás natural, intensivo em capital e dependente de investimentos de longo prazo com elevados custos afundados: a recriação retrospectiva de premissas pelo regulador sinaliza ao mercado que os parâmetros econômicos sobre os quais os investimentos são realizados poderão ser reavaliados e revistos em momento futuro, comprometendo a confiança dos agentes no modelo regulatório e desestimulando novos aportes de capital.

78. No mesmo sentido, Humberto Ávila leciona que a segurança jurídica aponta tanto para condutas a serem praticadas pelo Estado quanto para situações já ocorridas, impondo ao Poder Público o dever de não surpreender os administrados com alterações abruptas de orientação que comprometam relações jurídicas consolidadas³¹. No caso concreto, a recriação retroativa de premissas configura precisamente a conduta que o princípio da segurança jurídica visa coibir: o Estado recria unilateralmente, em momento posterior, as bases econômicas de contratos que foram celebrados e executados, e impõe as

³⁰ FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. Edição revisada. New Haven: Yale University Press, 1964, p. 39 (tradução livre).

³¹ ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 255-256.

consequências dessa recriação artificial sobre a base de ativos que servirá de referência para o ciclo tarifário futuro.

79. Destarte, a aplicação do RCM aos contratos legados, tal como proposta nas NTs 14 e 15/2026, configura retroatividade normativa vedada pela Constituição Federal (art. 5º, XXXVI), pela LINDB (arts. 6º, 23 e 24), pela Lei nº 9.784/1999 (art. 2º, parágrafo único, XIII), pela legislação setorial (art. 44 da Lei nº 14.134/2021) e pela jurisprudência consolidada do STF e do STJ. A vedação não se restringe à hipótese de retroatividade expressa, mas alcança toda e qualquer incidência normativa superveniente que, ainda que projetada formalmente para o futuro, tenha como pressuposto a reavaliação de fatos, relações e parâmetros econômicos constituídos sob regime anterior. É este o caso do RCM, cuja operacionalização exige a reconstrução da dinâmica financeira dos contratos legados ao longo de vinte anos de vigência, em afronta à segurança jurídica, à proteção da confiança legítima e à estabilidade das relações contratuais reguladas.

VII. DO COMPROMETIMENTO DA NEUTRALIDADE REGULATÓRIA

80. A atuação das agências reguladoras, enquanto autarquias em regime especial dotadas de autonomia técnica e decisória, está juridicamente vinculada aos princípios da impessoalidade e da moralidade, consagrados no art. 37, caput, da Constituição, e densificados, no plano infralegal, pelo art. 5º da Lei nº 13.848/2019.

*“Art. 37, Constituição. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** (...).”*

*“Art. 5º, Lei nº 13.848/2019. A agência reguladora deverá **indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões**, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.”*

81. A neutralidade regulatória, corolário direto desses dispositivos, impõe ao regulador o dever de equidistância em relação aos agentes regulados e a obrigação de avaliar, de forma objetiva e fundamentada, todas as alternativas metodológicas

disponíveis antes de adotar decisão com repercussão sobre direitos e interesses dos administrados.

82. A doutrina reforça o dever de neutralidade, explicitando que ele se estende ao dever do regulador de não dispor de decisões para favorecer interesses parciais nem dos agentes econômicos regulados, nem da própria Administração:

*"Do respeito ao princípio da impessoalidade, neste particular, resulta que não pode o regulador, sob qualquer pretexto, dispor das normas e demais decisões do órgão em favor de interesses parciais dos agentes econômicos regulados, ou mesmo de interesses específicos de usuários ou do Poder Concedente, que não se conformem com o interesse geral a ser perseguido pelos órgãos regulatórios. Resta subjacente ao princípio da impessoalidade o equilíbrio de interesses que preside a atividade de regulação."*³²

83. A doutrina de Floriano de Azevedo Marques Neto contribui, ainda, ao associar a neutralidade regulatória à **necessária equidistância do ente regulador em face dos diversos interesses presentes no setor regulado**, inclusive os interesses do próprio Poder Público. Não se trata de atuação neutra no sentido de ausência de finalidade pública, mas de atuação imparcial, técnica e proporcional, voltada à mediação dos interesses em disputa e à realização dos objetivos regulatórios legalmente definidos.³³

84. Nesse sentido, em um processo regular, a Agência identifica o problema, estrutura alternativas, avalia impactos, submete as opções relevantes à participação social, motiva a escolha e apenas então aplica a decisão. No caso do RCM, ocorreu o inverso, pois a metodologia foi inserida ao final da revisão normativa, em seguida introduzida no processo administrativo 48610.209490/2025-12 por meio dos ofícios 3, 4 e 5/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ nos quais a ANP solicitava a complementação de informações para possibilitar a aplicação do RCM para composição da BRA. A aplicação do RCM como metodologia somente foi examinada de forma mais detida nas NTs 14 e 15, quando esta já parece ser tratada como premissa do processo tarifário.

³² MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 80.

³³ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Forum, 2005.

85. Essa inversão compromete os pressupostos de racionalidade, transparência, motivação e neutralidade previstos no art. 5º da Lei nº 13.848/2019 e no art. 37 da Constituição Federal. A questão principal não está apenas na existência de discricionariedade técnica da Agência, mas na ausência de instrução prévia adequada para demonstrar que o RCM era uma alternativa tecnicamente válida, comparável às metodologias historicamente utilizadas e compatível com os dados disponíveis para os contratos legados.

86. A gravidade da inversão procedimental é reforçada pelo próprio contexto normativo da RANP 991/2026. Embora a Resolução tenha contemplado o RCM em seu art. 6º, § 9º, ele foi incluído no bojo de um elenco normativo que prevê múltiplas metodologias de valoração da BRA, sem estabelecer hierarquia, preferência ou prioridade entre elas. Nesse quadro normativo, a função do regulador consiste em viabilizar a análise e a comparação imparcial de todas as alternativas metodológicas à luz das propostas, e **não em eleger, a priori e unilateralmente, uma única metodologia e instruir o processo para sua operacionalização**. A escolha entre as metodologias disponíveis deveria constituir resultado do processo regulatório, e não sua premissa.

87. A condução do processo, com a Agência direcionando a instrução para uma metodologia não submetida previamente à AIR específica e debate público, sem motivação adequada e avaliação com paridade no âmbito de sua aplicação, esvazia a lógica do rito legal, pois em vez de apreciar propostas tarifárias à luz de critérios previamente estabelecidos, a **ANP parece ter deslocado o processo para viabilizar uma escolha metodológica superveniente**.

88. As NTs 07 e 08/2026 tornam o vício evidente ao concluir que as informações disponíveis não eram suficientes para viabilizar a aplicação do RCM de forma tecnicamente consistente e prudente. A decisão regulatória neutra e racional deveria partir desse reconhecimento para comparar alternativas e preservar metodologias auditáveis. No entanto, com a publicação das NTs 14 e 15, ficou evidente a insistência posterior no RCM, sem demonstração de fato novo robusto.

89. A doutrina sobre discricionariedade técnica confirma que a autonomia decisória da Administração não é espaço de escolha livre. Mesmo quando há margem técnica, a decisão deve se apoiar em dados da realidade, conhecimento científico, critérios objetivos e motivação satisfatória.³⁴ A opção por uma metodologia previamente descartada por insuficiência de dados, sem exposição clara dos motivos para superar tal conclusão, não se legitima pela simples invocação de competência regulatória.

90. Assim, no contexto apresentado, caso se conclua pela efetiva aplicação do RCM, o processo de revisão tarifária revelará **comprometimento da neutralidade regulatória e inversão da ordem procedimental legalmente exigida**, violando o art. 37, caput, da Constituição, bem como o art. 5º da Lei nº 13.848/2019.

VIII. DA IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DOS VÍCIOS PELA CONSULTA PÚBLICA Nº 11/2026

91. A Consulta Pública nº 11/2026 não corrige os vícios formais de origem identificados no decorrer da presente Contribuição. Isso porque seu objeto não é a escolha regulatória entre metodologias de valoração da BRA, mas a coleta de contribuições sobre as NTs 14 e 15, que já aplicam o RCM como premissa. A participação social ocorre, portanto, em momento posterior à inclusão normativa do método e posterior à elaboração *ex officio* de cálculos que partem da sua aplicação, o que prejudica um debate efetivo sobre a conveniência, a legalidade e os impactos da adoção do RCM em si.

92. A finalidade da participação social deveria ser permitir que os agentes reguladores influenciem a formação da decisão antes de sua adoção efetiva, inclusive quanto à pertinência da alternativa regulatória, à qualidade das evidências e à comparação com outros caminhos possíveis. No entanto, a presente consulta pública é

³⁴ MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB: regime jurídico da consulta pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 225-242, nov. 2018.

destinada a comentar notas técnicas que aplicam metodologia aparentemente já escolhida pelo regulador, de modo que **a decisão metodológica foi antecipada, restando aos agentes discutir apenas sua operacionalização**, o que não equivale à consulta pública exigida pelos arts. 5º, 6º e 9º da Lei nº 13.848/2019.

93. O desenho da CP 11/2026 também não enfrenta a questão central do porquê o RCM deveria prevalecer sobre o CHCI e o CRN, metodologias já conhecidas e submetidas ao debate regulatório. As NTs 14 e 15 não apresentam comparação metodológica com essas alternativas e não demonstram como o entendimento técnico das NTs 07 e 08/2026 foi superado, sequer apresentando com clareza do porquê a Agência abandonou a opção anteriormente fundamentada pelo CRN depreciado. Desse modo, o escrutínio social, além de estar limitado a uma escolha pré-determinada, também é limitado pela ausência de transparência e informação suficiente para permitir que as contribuições efetivamente possam influenciar na decisão do regulador.

94. Ao submeter à sociedade apenas notas técnicas que aplicam o RCM, a ANP reforça a percepção de que a conclusão regulatória foi definida antes da participação social. O contraditório regulatório passa a incidir sobre premissas já cristalizadas, e não sobre a decisão que deveria estar em formação.

95. A doutrina regulatória qualifica esse tipo de participação como procedimento *pro forma*, uma vez que formalmente existe consulta, mas o seu desenho impede que as contribuições alterem de modo real o resultado do processo decisório.³⁵ No caso da presente CP 11/2026, a consulta não retorna ao momento adequado da escolha regulatória e não reconstrói a AIR ausente ou mesmo submete ao setor a comparação entre metodologias, ela apenas busca legitimar, tardiamente, a aplicação concreta de um método cuja adoção padece de vícios insanáveis desde a origem.

³⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL – IBRAC. Institucionalização e prática da Análise de Impacto Regulatório no Brasil. 1. ed. São Paulo: IBRAC, 2019. p. 281.

96. Portanto, a presente Consulta Pública não sana os vícios constatados na presente Contribuição, pelo contrário, agrava a irregularidade ao tomar como ponto de partida a aplicação do RCM, em detrimento das propostas das transportadoras e do efetivo debate público sobre as metodologias.

IX. CONCLUSÃO

97. Conforme demonstrado, a aplicação do RCM para valoração da BRA não reúne condições jurídicas, procedimentais ou técnicas para ser admitida no âmbito da revisão tarifária do Ciclo 2026-2030.

98. Do ponto de vista formal, o vício é antecedente e estrutural, haja vista que o RCM foi incluído na RANP 991/2026 ao final do processo de estruturação da norma, sem AIR específica, sem participação social efetiva, sem comparação com as alternativas submetidas ao setor e sem motivação técnica, jurídica, econômica e regulatória suficiente, irregularidades estas que comprometem a validade da inclusão da metodologia como base para atos posteriores de aplicação concreta.

99. Ainda, a aplicação do RCM aos contratos legados também produzirá efeitos materialmente retroativos, pois exige reconstruir receitas, retornos, custos e investimentos de relações formadas sob regime de tarifas negociadas. Essa reconstrução viola o ato jurídico perfeito, a proteção da confiança legítima, a segurança jurídica e a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação administrativa.

100. Além disso, o processo revela inversão da ordem procedimental: a metodologia foi incorporada ao regulamento, tratada como premissa em ofícios instrutórios, analisada de forma mais detida apenas posteriormente e reapresentada em notas técnicas que não demonstram superação robusta das conclusões anteriores de inviabilidade. Essa sequência compromete a neutralidade regulatória e a racionalidade da decisão administrativa.

101. Do ponto de vista material, a aplicação do RCM contraria a própria RANP nº 991/2026. O art. 6º da Resolução estabelece expressamente que a adoção de metodologias alternativas àquelas nela previstas (CHCHI e CRN) somente é admitida quando tais metodologias sejam amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado, o que não é o caso do RCM, conforme amplamente demonstrado.

102. Ainda sob o ângulo material, o RCM não se mostra apto e viável a fundamentar a valoração da BRA: não há base informacional completa e auditável para sua aplicação aos contratos legados e sua mecânica é incompatível com a transparência, a rastreabilidade e a estabilidade esperadas em regulação tarifária de infraestrutura.

103. Diante disso, a ANP **deve afastar a aplicação do RCM na revisão tarifária do Ciclo 2026-2030 e preservar metodologias consolidadas, transparentes, auditáveis e compatíveis com o arcabouço regulatório vigente**, especialmente enquanto não forem sanados, por procedimento próprio e prévio, os vícios de AIR, participação social, motivação, comparação metodológica e base informacional.

Respeitosamente,

Alexandre Bittencourt Calmon

COSTA RODRIGUES SOCIEDADE DE ADVOGADOS