

Rio de Janeiro, 23 de junho de 2025.

À
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
Avenida Borges de Medeiros, nº 659, 11º andar
CEP: 90020-023 – Porto Alegre – RS – Brasil

Assunto: Contribuições à Consulta Pública nº 05/2025

A **Braz, Coelho, Veras, Lessa, Bueno e Advogados** vem, a pedido da Sulgás, apresentar contribuições à Consulta Pública nº 05/2025, cujo objetivo é subsidiar, com informações obtidas a partir deste procedimento de participação social, o Processo nº 000152-39.00/25-0, relacionado à Revisão Tarifária da Concessionária.

I. Síntese do objeto desta contribuição

1. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (“AGERGS”) instaurou a Consulta Pública nº 05/2025, com o desiderato de instruir o Processo nº 000152-39.00/25-0, que tem por objeto a revisão tarifária da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (“Sulgás” ou “Concessionária”), referente ao ano de 2025.

2. O pleito de revisão tarifária foi encaminhado à AGERGS, por meio da Nota Técnica nº 001/2025, elaborada pela equipe técnica da Sulgás. Para os fins desta contribuição, destacam-se os seguintes temas da referida Nota Técnica:

- a) Incentivo à conversão: a Concessionária pleiteou rubricas relacionadas à conversão de usuários, por entender que tais valores “representam um investimento fundamental para a ampliação da base de consumidores e para a viabilidade econômica da expansão, essencial para garantir um mercado de gás natural competitivo e em constante desenvolvimento no Estado”.
- b) Segurança jurídica e eficiência: a Sulgás apresentou os dados que comprovam a contínua expansão do sistema de distribuição de gás canalizado, destacando a relevância da tarifa para a manutenção do

equilíbrio econômico-financeiro da concessão e para as “decisões de médio e longo prazo que podem trazer consequências ao desenvolvimento do mercado de gás canalizado no Estado do Rio Grande do Sul”.

3. A AGERGS avaliou preliminarmente o pleito da Sulgás por meio da Informação DRE nº 84/2025, a qual é parte integrante da Consulta Pública nº 05/2025. É de se destacar que, no âmbito de tal manifestação técnica, esta ilustre Agência deixou de reconhecer os incentivos à conexão, reiterando o posicionamento adotado durante o processamento da revisão tarifária referente ao ano de 2024.

4. Relembre-se que, no contexto da revisão tarifária de 2024, o corpo técnico da AGERGS sugeriu a exclusão das chamadas “despesas de conversão” ou “despesas de conexão”, apresentadas pela Sulgás com o objetivo de captar novos usuários e incrementar o volume de gás distribuído.

5. À época, a Concessionária observou que as despesas de conexão se referem aos gastos com instalações construídas dentro de uma unidade usuária e para seu uso exclusivo, localizadas após o medidor. Além disso, a Sulgás esclareceu que: (i) as conversões envolvem ajustes e adaptações nos equipamentos dos usuários para permitir o uso do gás natural; e (ii) como tais custos são realizados para conversão dos equipamentos ou para a construção da rede interna dos clientes, estão diretamente relacionados à atividade operacional.

6. Acontece que o corpo técnico da AGERGS glosou, por intermédio da Informação DT nº 116/2024, os incentivos à conversão, na revisão tarifária de 2024, ao argumento de acordo com o qual o custeio da “instalação interna” deve ser alocado ao próprio usuário. Para fundamentar sua posição, a AGERGS se valeu das seguintes disposições:

- a) Cláusula 13, do Contrato de Concessão, que estabelece que “a instalação interna começa imediatamente após a válvula de bloqueio a jusante do medidor e é de responsabilidade exclusiva do usuário, que deverá promovê-la e conservá-la segundo normas e regulamentos pertinentes”.
- b) Art. 2º, XX, da Resolução Normativa AGERGS nº 67/2023, que define “ponto de fornecimento” como o “local físico de entrega do gás pela

distribuidora ao consumidor cativo, caracterizado como o limite de sua responsabilidade, a partir da última válvula de bloqueio de saída do conjunto de regulação e medição pertencentes à distribuidora”.

7. Além disso, a Informação DT nº 116/2024 aduziu que “a estratégia de expansão da Companhia não pode ser confundida com política pública cuja definição se dá pela SEMA no papel de Poder Concedente”, razão pela qual os incentivos à conversão deveriam ser glosados, sob pena de a estratégia de expansão da Concessionária ser “paga por todos os usuários do Sistema, via subsídio cruzado”.¹

8. No âmbito da revisão tarifária de 2025, a Informação DRE nº 84/2025, além de manter a glosa dos incentivos à conversão, reiterou o entendimento, já manifestado na revisão tarifária de 2024, de que o crescimento das despesas projetadas evidencia a “necessidade de definição de metodologia que incentive a Concessionária a ter custos eficientes”.

9. De fato, o corpo técnico da AGERGS referenciou posicionamentos pretéritos, para fins de sugerir “a necessidade de elaborar e implementar mecanismos que promovam a eficiência do Contrato de Concessão”. É o que se depreende do seguinte excerto da Informação DRE nº 84/2025:

Dessa forma, a **Sulgás** embora cumprindo o Contrato de Concessão tenha o direito de repassar integralmente seus custos operacionais aos usuários, ao estipular um percentual de crescimento de seus custos operacionais deslocado do crescimento do volume distribuído de gás dá um nítido sinal de ineficiência ao mercado. Distintamente dos valores incorridos em investimentos – que aumentem a capacidade de produção da empresa – o crescimento dos custos operacionais deve estar intrinsecamente relacionado ao crescimento do volume de produção da empresa.

Dito isso, a **área técnica da Agência**, novamente, sinaliza sobre a **necessidade de elaborar e implementar mecanismos que incentivem a eficiência da Concessionária**, especialmente sobre seus custos operacionais, de forma que se faça cumprir o atual arcabouço legal e normativo regulatório. “Grifamos”

10. Como se depreende da Informação DRE nº 84/2025, o corpo técnico da AGERGS, alinhando-se às manifestações emitidas na revisão tarifária anterior: (i)

¹ Tais argumentos também foram veiculados, pelo corpo técnico da AGERGS, por meio da Informação Conjunta DJ/DT nº 14/2024, que analisou as contribuições provenientes da Consulta Pública nº 05/2024, referente à revisão tarifária da Sulgás para o ano de 2024.

sugere a glosa dos incentivos à conexão, com base na premissa de que os custos com obras a jusante do medidor devem ser suportados pelo usuário, razão pela qual seria vedado à Agência autorizar políticas de expansão ou repassar tais custos aos demais usuários por meio de subsídio cruzado; e (ii) sustenta que o aumento dos custos da Concessionária está dissociado do crescimento do volume distribuído, o que evidenciaria a necessidade de criação de mecanismos indutores de eficiência.

11. Fixadas tais premissas, passa-se a expor as razões que fundamentam a presente contribuição. Em síntese, o documento aborda os seguintes temas: (i) o incentivo à conversão como um instrumento regulatório destinado à universalização do serviço de distribuição de gás canalizado; (ii) a política pública-regulatória que lastreia os incentivos à conversão; (iii) o regime jurídico-econômico dos subsídios cruzados e o potencial dos incentivos à conexão de gerar modicidade tarifária; (iv) a vinculação das agências reguladoras aos precedentes administrativos; e (v) a eficiência na regulação tarifária por custo de serviço. Ao final, sintetizamos nossas contribuições no quadro modelo disponibilizado por esta ilustre Agência.

II. Sugestões jurídico-regulatórias à Consulta Pública nº 05/2025

II.1. O incentivo à conversão como um instrumento regulatório destinado à universalização do serviço de distribuição de gás canalizado

12. Conforme destacado pela Sulgás, no âmbito da Nota Técnica nº 001/2025, o incentivo à conversão se refere ao investimento necessário para viabilizar o consumo de gás natural. Trata-se de valor associado às obras internas de adaptação das unidades usuárias, realizadas após o medidor, nas instalações dos novos usuários prospectados.

13. Em regra, a adaptação da unidade usuária é custeada pelos utentes do serviço público, na forma do art. 13, do Contrato de Concessão e dos arts. 2º, XX e 6º, § 1º, da Resolução Normativa AGERGS nº 67/2023. De acordo com tais previsões normativas-contratuais, a instalação interna do usuário começa após a válvula de bloqueio, a jusante do medidor, e é de responsabilidade exclusiva do usuário, que deverá promovê-la e conservá-la.

14. Acontece que a substituição do tipo de energético utilizado, pelo usuário, enfrenta uma série de dificuldades econômicas, comportamentais e políticas. Como exemplos de entraves econômicos, cite-se a necessidade de expansão da rede de fornecimento e os custos de adaptação da rede interna. Há, ainda, dificuldades comportamentais, ligadas à confiabilidade que o usuário deposita no suprimento e ao custo da mudança.² Além disso, políticas de fomento, tais como as que incentivam o uso de gás liquefeito de petróleo (“GLP”), instituem uma espécie de assimetria entre produtos concorrentes, impactando a expansão plena da distribuição de gás canalizado.³

15. É, nesse contexto, que deve ser qualificada a discussão sobre os incentivos à conversão dos usuários ao mercado de gás natural.

16. A internalização dos investimentos destinados à conversão dos usuários, no âmbito da revisão tarifária, tem o objetivo de incentivar a adaptação das estruturas físicas das unidades usuárias ao uso do gás natural, dado que as estruturas atuais, em sua maioria, estão aptas ao consumo somente a partir de outros energéticos, tais como, por exemplo, a lenha, o diesel ou o GLP, por meio de botijões, principais concorrentes do gás natural no segmento residencial, na área de concessão.

17. Cuida-se de incentivo regulatório enredado com o desiderato de possibilitar a **universalização** do serviço de distribuição de gás canalizado, por intermédio da diluição de custos entre a globalidade de utentes.

18. A universalização é uma obrigação atinente a todo o serviço público, por meio da qual o prestador deve ampliar o serviço para o maior número de usuários do serviço.⁴ Nesse sentido, Marçal Justen Filho⁵ leciona que o regime jurídico

² RECHELO NETO, Carlos Alberto. GNL para suprimento interno e exportação versus gasodutos: oportunidades, ameaças e mitos. Dissertação (Mestrado em Energia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

³ O GLP tem sido alvo de diversas políticas públicas, com o objetivo de seu barateamento. Tal fato gera uma distorção econômica, na medida em que impõe uma defasagem na evolução do preço desse derivado de petróleo quando comparada aos outros energéticos. Tal distorção, no limite, poderia impor uma barreira artificial à expansão do mercado regulado pela AGERGS. Cite-se, nesse sentido, as recentes investidas de distribuição de botijões de gás como política pública: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202408/lula-assina-projeto-de-lei-para-baratear-gas-de-cozinha-para-20-milhoes-de-familias>. Acesso em: 19/06/2025.

⁴ Trata-se de obrigação intrinsecamente relacionada à observância da modicidade tarifária, prescrita no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995, a qual impõe que o custo do serviço seja o necessário, de um lado, para remunerar o prestador, sem, de outro, excluir o seu acesso à população mais desvalida.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003. p. 299.

aplicável à prestação do serviço público exterioriza princípios específicos, “entre os quais se encontram a continuidade, a universalidade e a adequação”.

19. Em sentido semelhante, Egon Bockmann Moreira⁶ observa que universalizar significa prestar de forma adequada os “serviços públicos a toda a população de potenciais usuários”. Disso decorre que a “universalização só é atingida quando a oferta atender à demanda absoluta – o serviço só estará *efetivamente universalizado* quando toda a população puder ser atendida”. Para tanto, é necessário que se defina padrões de atendimento, que antecipe a demanda a ser satisfeita e proponha metas de curto, médio e longo prazo.

20. Daí porque a universalização decorre diretamente da noção de serviço adequado, o qual deve satisfazer as condições de **generalidade**, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, dos arts. 3º, IV e 47, da Lei Estadual nº 15.648/2021, do art. 71, da Resolução Normativa AGERGS nº 67/2023 e da Cláusula 2.1, do Contrato de Concessão.

21. O atributo da generalidade consiste, justamente, na universalização da oferta do serviço, de modo a possibilitar a sua fruição por todos os potenciais usuários. O que se pretende indicar, por generalidade, é que “o serviço público consiste em prestação de utilidades a todos os potenciais interessados, ainda que razões materiais e de segurança possam acarretar a limitação quantitativa”, caracterizando-se “**quando se oferta o serviço ao maior número possível de usuários**, abrangendo todas as manifestações de necessidade”.⁷

22. Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto,⁸ ao tratar da universalização de serviços públicos de distribuição de gás natural, leciona que a entidade reguladora, em um contexto de delegação o serviço, deve assegurar, a um só tempo: (i) que a atividade siga sendo oferecida à fruição da coletividade; e (ii) que sua oferta seja generalizada e ampliada, ensejando que ela seja disponibilizada e uma parcela crescente da sociedade.

⁶ Ainda de acordo com o autor, a universalização significa a potencialidade de atendimento, “afinal, em alguns serviços, como telefonia, poderá haver indivíduos que não desejarão ser atendidos e, em outros, como o saneamento, todos deverão se submeter ao atendimento” (MOREIRA, Egon Bockmann. Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 257).

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003. p. 306.

⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Universalização de serviços públicos e competição: o caso da distribuição de gás natural. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 223, p. 133-152, 2001.

23. O referido autor observa que há “uma gama de interesses de universalização e de perenidade na fruição destes serviços, porquanto se considere ser relevante para a coletividade que, como meta, todos os indivíduos possam se servir dessa utilidade”. Daí porque o cumprimento do desiderato da universalização justifica a preterição excepcional do regime regulatório-contratual, tendo em vista que “constitui pressuposto, quase acaciano, de um serviço essencial que sua fruição por todos é tal que a própria coletividade assume o encargo de assegurar o seu provimento universal e contínuo”.

24. Dito em outros termos, a garantia da universalização possui um custo associado, o qual pode ser compartilhado pela coletividade, por intermédio de duas formas: (i) uma alternativa é a assunção dos ônus deste financiamento pela coletividade como um todo, mediante a transferência de recursos oriundos de fontes tributárias; (ii) **outra é carrear, total ou parcialmente, estes ônus para o próprio conjunto de indivíduos que, possuindo capacidade econômica, já usufruem desta utilidade.** O compartilhamento do custo, pelo conjunto de utentes, é a alternativa preferível nos casos de atividades essenciais, mormente aquelas em que o vulto do investimento necessário se torna inviável em face de escassez de fontes tributárias a fazer-lhe frente.⁹

25. Nesse contexto, parece-nos que a posição do corpo técnico da AGERGS, ao desconsiderar a rubrica de incentivos à conversão, acaba por criar óbices ao estabelecimento de um mecanismo concreto voltado à universalização do serviço de distribuição de gás canalizado.

26. É dizer, malgrado a Sulgás possua a obrigação de viabilizar a universalidade, por intermédio da expansão do sistema de distribuição, deve-se reconhecer que o custo de conexão à rede de distribuição (aprioristicamente atribuído aos utentes) constitui um dos entraves econômicos que precisam ser superados.

27. Dessa forma, a possibilidade de inclusão das despesas e conexão, no próximo ciclo tarifário, desfaz o aparente *trade off* (barreira de entrada *versus*

⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Universalização de serviços públicos e competição: o caso da distribuição de gás natural. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 223, 2001. p. 139.

necessidade de universalização), de modo a privilegiar a ampliação do serviço público ao maior número possível de usuários.

28. Daí a relevância, econômica e jurídica, da solução endereçada pela Sulgás, no âmbito da Nota Técnica nº 001/2025. Afinal, a revisão tarifária é a oportunidade na qual é estabelecida a tarifa e são definidos os investimentos aplicáveis para o próximo ciclo. Constitui-se, pois, como o momento adequado para que o regulador e a Concessionária estabeleçam compromissos com a agenda de investimentos em prol da universalização do serviço de distribuição de gás canalizado.¹⁰

29. Diante disso, é possível concluir esse item no sentido de que o reconhecimento da rubrica incentivos à conversão é justificado pela necessidade de prestar o serviço de distribuição de gás à luz do atributo da generalidade, na forma do 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, dos arts. 3º, IV e 47, da Lei Estadual nº 15.648/2021, do art. 71, da Resolução Normativa AGERGS nº 67/2023 e da Cláusula 2.1, do Contrato de Concessão.

II.2. A política pública-regulatória que lastreia os incentivos à conversão

30. Como visto, a Informação DRE nº 84/2025 glosou os incentivos à conversão, mantendo-se a posição adotada pela AGERGS na revisão tarifária de 2024. Relembre-se que um dos argumentos utilizados pelo corpo técnico da AGERGS, para afastar os investimentos de conversão, foi no sentido de que **“a estratégia de expansão da Companhia não pode ser confundida com política pública cuja definição se dá pela SEMA no papel de Poder Concedente”**.

31. Acontece que tal posicionamento merece ser reavaliado, pela Agência, porquanto já existem políticas públicas-regulatórias que lastreiam a inclusão dos incentivos à conexão no cálculo tarifário.

¹⁰ Em outros setores da infraestrutura, a obrigação de universalizar o serviço público é disposta por um miríade de instrumentos, os quais contam com a participação do regulador. Cite-se, a título exemplificativo, o endereçamento dado ao tema pela Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007. Ao incluir o art. 11-B, nesta lei, foi estabelecida a obrigação dos titulares (sozinho ou a partir da prestação regionalizada) proporcionarem o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto, até 31/12/2033. Nesse sentido, a Lei nº 14.026/2020 estimula o papel do regulador no atingimento das metas, ao prescrever que as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento deverão “estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária”.

32. Explica-se.

33. Os investimentos em conversão, destinados à adequação dos ambientes e equipamentos dos novos usuários, têm o potencial de ampliar o ritmo de expansão da concessão, notadamente, mas não exclusivamente, nas classes menos elásticas à possibilidade de arcar com esses custos.

34. Significa dizer que o objetivo primal da inclusão dos investimentos de conversão, no próximo ciclo tarifário, é incentivar a conversão e a captação de usuários, economicamente melhor aproveitando as redes construídas e garantindo escala, o que propiciará a modicidade tarifária e a universalização do gás.

35. Veja-se que o fator preponderante para o reconhecimento do incentivo à conversão é a possibilidade de expandir a rede de distribuição para novas áreas geográficas, além da capilarização da rede existente para o atendimento de mais usuários, gerando externalidades de rede capazes de contribuir com a modicidade tarifária, como será doravante aprofundado.

36. Cuida-se de aspecto considerado por agências reguladoras congêneres à AGERGS. De fato, no âmbito da 4ª Revisão Tarifária Ordinária (“RTO”) da Companhia de Gás de São Paulo (“Comgás”), a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (“ARSESP”) ponderou sobre a baixa elasticidade de determinados segmentos, para fins de inclusão das chamadas “despesas de conexão” no Plano de Negócios da concessionária.

37. A Nota Técnica nº NT.F-0030/2019, elaborada no curso da 4ª RTO, indicou que os segmentos residencial e comercial de pequeno porte são marcados por “falta de acesso a crédito, informação qualificada sobre segurança e competitividade”, ao passo que os demais segmentos (grande comércio, industrial, veicular, cogeração e refrigeração), “que em sua maioria conta com princípios arraigados de segurança e possuem meios de captar financiamentos competitivos para suportar os investimentos necessários para realizar a conexão do gás canalizado, suportada pela atividade empresarial com fins lucrativos”, são capazes de “arcar com os custos da sua própria conexão”.

38. Nada obstante, além de aspectos subjetivos, a ARSESP avaliou se as despesas de conexão estariam, de fato, associadas ao incremento de mercado, contribuindo, assim, para a redução da margem máxima da tarifa.

39. Para tanto, foram elaborados dois fluxos de caixa: (i) o primeiro, com o montante de despesas de conexão reconhecido pela ARSESP e o mercado projetado pela Comgás; e (ii) o segundo, sem as despesas de conexão e com redução das novas conexões dos mercados residencial e comercial em percentual de 70%. O resultado constatou a redução de cerca de R\$ 0,013/m³ na margem máxima da alternativa (i) em relação à alternativa (ii), o que, sob a perspectiva da Nota Técnica nº NT.F-0030/2019, “corrobora a decisão pela inclusão das despesas de conexão”.

40. No âmbito da 5ª RTO da Comgás, atualmente em curso, a ARSESP, por intermédio da Nota Técnica Preliminar nº 133.00002513/2023/17, reconheceu, novamente, as despesas de conexão. Por enquanto, a agência reguladora paulista incorporou ao P0 tarifário as despesas de conexão abrangendo os segmentos residencial, pequeno comércio e veicular (GNV), consignando que tal despesa garante “**os elementos de universalização dos serviços** contidos no 7º aditivo [7º Termo Aditivo ao contrato da Comgás]”.

41. Para além disso, a Nota Técnica Preliminar nº 133.00002513/2023/17 considerou que: (i) a prática de despesas de conexão constitui risco exclusivo da concessionária; (ii) tais despesas não estão previstas no contrato de concessão como sendo necessárias para a prestação do serviço; e (iii) a concessionária deveria avaliar e informar à ARSESP o número de conexões beneficiadas com a cobertura das despesas de conexão.

42. Como se pode depreender, a agência reguladora paulista, apesar de reconhecer que as despesas de conexão não têm previsão contratual, constituindo risco da concessionária, optou por reconhecer a rubrica proposta no P0 tarifário, considerando: (i) aspectos subjetivos, como a tipologia do usuário e a elasticidade das classes tarifárias, buscando favorecer a população desvalida (4ª RTO); e (ii) aspectos objetivos, referentes ao potencial da despesa de conexão ser revertida à modicidade tarifária e à universalização do serviço (4ª RTO e 5ª RTO).

43. Em idêntico sentido, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul ("AGEMS") reconheceu, no âmbito da Nota Técnica nº 004/2024-CREG/AGEMS, as rubricas destinadas à conversão dos segmentos residencial, comercial e veicular, como se depreende da imagem abaixo colacionada:

DESPESAS DE COMERCIALIZAÇÃO (DC)	2.244.746
Conversão Veicular	180.000,00
Conversão Residencial	893.531,60
Conversão Comercial	202.334,64
Publicidade	60.000,00
Endomarketing	35.000,00
Patrocínios às Entidades Cíveis	10.000,00
Publicidade	700.880,00
Comemorações e Eventos	155.000,00
Brindes e Doações	8.000,00

44. De sua parte, a Agência de Regulação de Pernambuco ("ARPE"), por meio da Nota Técnica DEF/CTEEF nº 12/2024, reconheceu, ainda que com glosas parciais, as chamadas "despesas de conversão de usuários".

45. Segue-se daí o entendimento de acordo com o qual a avaliação da rubrica incentivo à conexão, por parte da AGERGS, deve ser sopesada à luz dos atos normativos que instituem políticas voltadas aos objetivos que se pretende alcançar com a conexão de novos usuários (i.e., a expansão do sistema de distribuição, a universalização do serviço e a modicidade tarifária).

46. Nesse sentido, parece-nos haver substrato normativo suficiente para justificar a inclusão, por parte da AGERGS, dos incentivos à conexão no cálculo da margem bruta, na medida em que as finalidades perseguidas pela Sulgás encontram fundamento na política pública setorial.

47. Não é por outra razão que o art. 4º, I e IV, da Lei Estadual nº 15.648/2021, que dispõe sobre a exploração dos serviços de gás canalizado, estabelece como diretrizes setoriais: (i) "promover a ampliação e a modernização da rede de distribuição do gás canalizado às diversas regiões do Estado, de acordo com o plano de expansão aprovado pela agência reguladora"; e "fomentar a substituição gradativa do uso do gás liquefeito de petróleo, do diesel e da lenha pelo gás natural, pelo gás natural sintético e pelo biometano na cadeia produtiva do Estado".

48. Além disso, o art. 10, da Lei Estadual nº 15.648/2021 prescreve que a Concessionária deverá providenciar a expansão de suas instalações sempre que for necessário “para garantir o atendimento da demanda de seu mercado, atual ou projetada, observada a legislação específica, as normas do Poder Concedente, **os regulamentos da agência reguladora e o contrato de concessão, resguardada a modicidade tarifária, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão**”.

49. De sua parte, a Lei Estadual nº 16.266/2024, que dispõe sobre as atribuições e a estrutura da AGERGS, estabeleceu, como princípios da atuação da Agência, a “modicidade tarifária” (art. 5º, VI) e a “atuação que vise ao desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul” (art. 5º, VIII). Mais do que isso, o art. 6º, III e V, da Lei Estadual nº 16.266/2024 prevê, como objetivos fundamentais da AGERGS, “estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados, **de modo a buscar a sua universalização**” e “buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos”.¹¹

50. Como se pode depreender dos atos legais que disciplinam a atuação da AGERGS, já existe fundamento apto a lastrear que a Agência aprove um mecanismo regulatório capaz de, a um só tempo, promover a ampliação da rede de distribuição do gás canalizado às diversas regiões do Estado, fomentar a substituição gradativa de energéticos poluentes (i.e., lenha, diesel e GLP) pelo gás natural, ampliar a universalização do serviço e possibilitar, no médio e longo prazos, a modicidade das tarifas para todos os utentes.

51. Para além disso, o reconhecimento dos incentivos à conversão pode contribuir, na qualidade de incentivo regulatório, para a política de transição energética do Estado do Rio Grande do Sul.

52. Como se sabe, a diversificação da matriz energética brasileira, para fins de reduzir as emissões de gases causadores do efeito estufa, perpassa pela contínua expansão da rede de gás, visando aproveitar as externalidades do gás natural, como fonte transitória, até o pleno aproveitamento do biometano, como matriz energética limpa, iniciativas alinhadas com a recém sancionada Lei Federal nº

¹¹ Daí porque o art. 7º, II, da Lei Estadual nº 16.266/2024 dispõe que a AGERGS deve “avaliar permanentemente a política tarifária, propondo revisões ditadas pelo interesse público”.

14.993/2024 (lei do combustível do futuro), além de propiciar o potencial utilização dessa infraestrutura para futura distribuição de gás hidrogênio.

53. De fato, o Estado do Rio Grande do Sul tem buscado alternativas para acelerar o Plano de Transição Energética Justa,¹² o que invariavelmente perpassa, no curto prazo, pelo crescimento da rede de distribuição de gás natural e, no longo prazo, pela expansão do potencial de distribuição do biometano, de modo a substituir gradativamente a lenha, o diesel e o GLP, que emitem maiores percentuais de gases causadores do efeito estufa.

54. Não é por outra razão que a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul ("SEMA") já asseverou que o biometano deve nortear a ampliação da oferta de gás.¹³ No plano legislativo, destaca-se a Lei Estadual nº 14.864/2016, emendada pela Lei Estadual nº 15.377/2019, a qual instituiu a Política Estadual do Biogás e do Biometano e o Programa Gaúcho de Incentivo à Geração e Utilização de Biogás e de Biometano ("RS-GÁS").

55. O art. 3º, da Lei Estadual nº 14.864/2016 elenca os objetivos da política RS-GÁS, incluindo-se a atração de investimentos em infraestrutura para distribuição, bem como o fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos relacionados ao biometano. Além disso, a Política Estadual também deverá apoiar e fomentar a cadeia produtiva do biometano, garantindo a sua compra pela concessionária estadual, **bem como sua inserção ao gás canalizado utilizado na prestação do serviço público de distribuição.**¹⁴

56. Segue-se daí que a política de transição energética justa do Estado do Rio Grande do Sul já é formulada com base na premissa de expansão da rede de distribuição de gás como alternativa aos energéticos que geram maiores índices

¹² Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/governo-assina-contrato-do-plano-de-transicao-energetica-justa-e-memorandos-de-entendimento-para-hidrogenio-verde>; <https://www.sema.rs.gov.br/sema-abre-consulta-publica-sobre-a-transicao-energetica-justa-das-regioes-carboniferas-do-estado#:~:text=A%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20Energ%C3%A9tica%20Justa%20visa,a%20inclus%C3%A3o%20social%20no%20processo>. Acesso em: 19/06/2025.

¹³ Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/rs-aposta-em-biometano-para-ampliar-oferta-de-gas>. Acesso em 19/06/2025.

¹⁴ A política de estímulo à distribuição do biometano consta, ainda, no art. 4º, II, da Lei Estadual nº 15.648/2021, segundo a qual constitui diretriz da AGERGS: "estimular a produção do biometano e do gás natural sintético como supridores alternativos na ampliação da oferta de gás na área de concessão".

de emissão de gases de efeito estufa, nos termos do art. 4º, inciso I e IV, da Lei Estadual nº 15.648/2021.

57. No âmbito regulatório, o pleno atendimento das metas estabelecidas, pelo Poder Concedente, pode ser incentivado a partir da redução dos empecilhos econômicos com a conexão do usuário à rede de gás. É dizer, a internalização dos incentivos à conexão reduz as barreiras de entrada do usuário no sistema, criando incentivos para que, na ponta, os combustíveis fósseis sejam substituídos pelo GNV e, em médio prazo, pelo biometano.

58. Como já tivemos oportunidade de asseverar,¹⁵ o diálogo entre o formulador da política pública e a agência reguladora deve ser pautado na cooperação, a qual propicie uma convergência institucional e uma atuação conjunta para o atingimento de objetivos comuns.

59. Isso porque, como leciona Ana Paula de Barcellos¹⁶, “a transformação da realidade não se seguirá magicamente à expedição da norma e sequer a execução da própria lei e da política por ela delineada são automáticas”. Para que a política pública opere efeitos concretos é preciso, em primeiro lugar, que a previsão contida na norma – ou seja, seu conteúdo, as medidas por ela delineadas – seja de fato implementada, por intermédio de instrumentos regulatórios concretos.

60. Em igual medida, Floriano de Azevedo Marques Neto¹⁷ leciona que as *políticas públicas* não de ser estabelecidas no espaço governamental, conjugando os objetivos e os princípios das políticas de estado – previstas na Constituição ou na lei – com as metas e orientações políticas governamentais. Daí porque, **“embora não se confundam com as *políticas regulatórias*, as políticas públicas, nos setores sujeitos à nova regulação, serão implementadas, em grande medida, pelo manejo destas últimas”**, razão pela qual é **“inevitável reconhecer uma relação de dependência e complementaridade entre ambas”**.

¹⁵ FREITAS, Rafael Vêras de. Concessão de rodovias. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 204.

¹⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, nº 2, p. 251-265, 2018.

¹⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 86-87.

61. De fato, as políticas regulatórias caracterizam-se pelas escolhas do ente responsável pela atividade regulatória quanto aos instrumentos disponíveis para a consecução das diretrizes de políticas públicas estabelecidas para o setor regulado. Dessa forma, a definição da política regulatória “envolve a escolha dos meios e instrumentos que, no âmbito das competências regulatórias, melhor se coadunam para, de forma eficiente, ensejar o atingimento das políticas públicas setoriais”.¹⁸

62. Em relação à transição energética, tem-se um cenário no qual a política pública desenhada ainda carece de aplicação prática pelas agências reguladoras. Trata-se de diagnóstico bem apontado por Natália Marcassa,¹⁹ para quem a baixa efetivação de medidas de descarbonização, nos setores de infraestrutura, é decorrência direta da ausência de direcionamento político-regulatório para metas concretas. Em sua perspectiva, “o mundo não será descarbonizado por filantropia”, sendo necessário que a implementação de políticas capazes de induzir mudanças na direção de maior sustentabilidade.

63. Daí porque, por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”) elencou, como objetivo estratégico para o quadriênio 2024-2027, a atuação para a transição energética com alocação justa de seus efeitos. De acordo com a agência, “a transição energética justa, adicionalmente eficaz e sustentável, deve ser buscada a partir da atuação proativa da ANEEL para favorecer a implementação de políticas públicas assertivas”²⁰.

64. Dessa forma, é plausível supor que a rubrica de incentivo à conexão é um mecanismo válido para antecipar instrumentos regulatórios voltados para a transição energética, além de viabilizar a universalização do serviço e cumprir com as políticas públicas estabelecidas pelo Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁸ Veja-se, ainda, a posição de Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha e Guilherme Corrêa de Araújo: “as agências reguladoras são meios de implementação de políticas definidas pelos poderes legislativo e executivo” (BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves. ARAUJO, Guilherme Corrêa de. O papel do direito e das políticas públicas na promoção de uma matriz energética limpa e sustentável. A aproximação tridimensional (competição, sustentabilidade e segurança). In: PIMENTEL, Cácia; ROLIM, Maria João Carreiro Pereira (Coord.). Caminhos jurídicos e regulatórios para a descarbonização no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 41-73).

¹⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2024/10/mundo-nao-sera-descarbonizado-por-filantropia-diz-ceo-da-moveinfra.shtml>. Acesso em: 19/06/2025.

²⁰ ANEEL. Plano Estratégico: Ciclo 2024-2027. Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aprt20246886_2.pdf. Acesso em: 19/06/2025.

65. Dito em outros termos, a AGERGS possui o poder-dever de introduzir, no setor de gás canalizado, as pautas de interesse coletivo contidas nas políticas públicas de transição energética justa, atuando no sentido de que o sistema regulado absorva essas pautas, retomando o seu equilíbrio interno. Isso significa que a opção definida pelo regulador deve ponderar os interesses regulados, de modo a intervir no sistema sem inviabilizar seus pressupostos.²¹

66. Nessa perspectiva, a política regulatória de autorizar os incentivos à conexão permitiria, na prática, que: (i) as políticas públicas instituídas, pelo Poder Concedente, possam ser efetivamente alcançadas; (ii) a Concessionária internalize, no âmbito da revisão tarifária, o cumprimento de metas de transição energética; (iii) o sistema regulado permaneça em equilíbrio, por intermédio da introdução de política regulatória paulatina, economicamente eficiente e que poderá gerar externalidades positivas em “cadeia”; e (iv) o processo de revisão tarifária antecipe o cumprimento de outras políticas setoriais, na medida em que os incentivos à conexão podem contribuir para a disseminação do biometano e, por consequência, para o atingimento da política macro de transição energética.

II.3. O regime jurídico-econômico dos subsídios cruzados e o potencial dos incentivos à conexão de gerar modicidade tarifária

67. Outro argumento utilizado, pelo corpo técnico da AGERGS, para não reconhecer os incentivos à conexão diz respeito ao subsídio cruzado envolvido em tal investimento. Na perspectiva desta Agência, se os incentivos à conexão fossem reconhecidos no cálculo da margem bruta, a estratégia de expansão da Sulgás seria paga por todos os utentes, por meio de subsídio cruzado.

68. Nada obstante, temos para nós que o posicionamento da Agência poderia ser revisto, tendo em vista: (i) a função do subsídio cruzado nas concessões de serviço público; (ii) os benefícios concretos colhidos com a conexão de novos usuários; (iii) a longevidade da conexão de novos usuários, os quais, uma vez integrados ao sistema, só são desconectados pontual ou temporariamente; e (iv) as externalidades de rede que a expansão do sistema de distribuição experimenta, em médio e longo prazos.

²¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 88.

69. Explica-se.

70. A prática de subsídio cruzado consiste na transferência de recursos obtidos em um determinado segmento para outro, com o desiderato de atender políticas públicas e regulatórias mais amplas. Como assevera Jacintho Arruda Câmara,²² tal expediente “não é, por si só, uma providência benéfica ou nociva ao interesse público. Seu emprego dependerá das circunstâncias específicas de prestação do serviço público”.

71. Ainda de acordo com o autor, a prática de subsídios cruzados entre segmentos de usuários é, na maioria das situações, um efeito buscado pela regulação, razão pela qual o que se pretende, por intermédio deste instrumento, é “assegurar o acesso do maior número de pessoas ao serviço público”.

72. É dizer, considerando o elevado custo associado à implantação de infraestruturas, para que o serviço de distribuição de gás canalizado possa alcançar todos os potenciais usuários a valores acessíveis, atendendo, pois, ao princípio da modicidade tarifária, torna-se necessária uma intervenção regulatória que viabilize economicamente a oferta do serviço.

73. Nesse contexto, o subsídio cruzado é empregado como mecanismo regulatório apto para viabilizar o atendimento da política pública que visa à universalização do serviço, tornando-o acessível ao maior número possível de usuários. Para tanto, os usuários que possuem a infraestrutura acabam suportando um ônus financeiro para que, com a sobra de recursos proporcionada, seja possível financiar a prestação do serviço para outros utentes.²³

²² CÂMARA, Jacintho Arruda. Tarifa nas concessões. São Paulo, Malheiros, 2009. p. 79-81.

²³ “São vários os exemplos desta prática. As tarifas cobradas de usuários urbanos do serviço de energia elétrica em diversos sistemas jurídicos são destinadas a subsidiar a eletrificação rural. No Brasil, antes da desestatização do setor de telecomunicações, os usuários da telefonia de longa distância (chamadas interurbanas) eram os responsáveis diretos pelo subsídio ao baixo valor cobrado da telefonia local (pelo pulso e pela assinatura do serviço). No transporte coletivo de passageiros, os usuários dos subúrbios distantes pagam tarifas iguais aos usuários das regiões centrais, muito embora os custos para a prestação dos serviços a estes últimos sejam consideravelmente maiores. E assim por diante (...). A prática de subsídio cruzado, por exemplo, desde que concebida para tornar acessível o serviço a determinadas categorias de usuários, encontra legitimidade no princípio da modicidade, previsto expressamente na lei geral” (CÂMARA, Jacintho Arruda. Tarifa nas concessões. São Paulo, Malheiros, 2009. p. 79-81).

74. Daí porque, como leciona Gustavo Binenbojm,²⁴ “**as concessões estaduais de distribuição de gás canalizado** reúnem os elos superavitários ou deficitários da cadeia econômica, de modo a **viabilizar a estrutura financeira de subsídios cruzados e assegurar o atingimento das metas de universalização previstas na regulação**”.

75. A utilização de subsídios cruzados como instrumento para o atingimento de políticas públicas não constitui expediente novidadeiro nos setores de infraestrutura.

76. No setor de saneamento básico,²⁵ o regime jurídico da regionalização, instituído a partir da Lei Federal nº 14.026/2020, teve por desiderato, justamente, promover a universalização dos serviços públicos, por intermédio de subsídios cruzados.

77. Em termos gerais, a partir da regionalização dos serviços de saneamento, entre Estados e Municípios, que compartilham, efetivamente, instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, forjou-se um regime jurídico de indução de investimentos para viabilizar ganhos de escala.

78. Nesse sentido, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”), nos termos do art. 4º-A, § 3º, V, da Lei nº 9.984/2000, ao prever as normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico, deve incentivar a regionalização da prestação dos serviços, “de modo a contribuir para

²⁴ “Outra técnica regulatória importante de gestão de monopólios naturais consiste na utilização de estruturas econômico-financeiras de subsídio cruzado, aptas a viabilizar, sobretudo, o acesso universal a utilidades essenciais (*public utilities*). O subsídio cruzado consiste em uma estratégia econômica destinada a estruturar o funcionamento integral e equilibrado de determinada atividade, a qual se operacionaliza mediante uma estruturação financeira que inclui, necessariamente, nichos deficitários e superavitários de consumo” (BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 200-202).

²⁵ “A modicidade tarifária também serve de fundamento ao chamado subsídio cruzado, utilizado na área de saneamento básico, para facilitar o acesso aos usuários de menor poder aquisitivo. Tal medida encontra fundamento no direito positivo, já a partir do art. 175, parágrafo único, da Constituição, que prevê lei dispondo sobre concessão ou permissão de serviço público e, especificamente, sobre “política tarifária”. (...) Quanto ao aspecto social, a lei previu sistema de subsídios cruzados como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda; em poucas palavras, previu um sistema de tarifa social, mantendo, na realidade, o regime já adotado na legislação anterior” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cobrança de tarifa independentemente da conclusão do mecanismo de tratamento do esgoto. Exame dos aspectos de constitucionalidade e legalidade. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 2013, nº 53, jul. 2013).

a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços”.

79. Em nossa perspectiva,²⁶ o que a Lei Federal nº 14.026/2020 recomenda “é que formas de prestação direta caminhem para a prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços”, na medida em que regiões com menor sustentabilidade econômica são coligadas com regiões com níveis econômicos mais sustentáveis.

80. A importância do desenvolvimento de uma gestão integrada da concessão como forma de alcançar a universalização e a modicidade do serviço, já foi objeto de decisão pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”). No julgamento da ADI nº 6.882/DF,²⁷ o STF asseverou que os arranjos trazidos pela prestação regionalizada, inaugurada pelo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), “representam um dos trunfos do Marco Regulatório para promover a modicidade tarifária. (...) agregando entes administrativos deficitários e superavitários quanto ao retorno financeiro (arrecadação) com os serviços de saneamento básico”.

81. No setor aeroportuário a lógica também é conhecida, notadamente a partir da modelagem proposta a partir da 5ª rodada de concessões aeroportuárias. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (“TCU”), ao analisar a referida modelagem, destacou que “outra inovação marcante e substancial da quinta rodada de concessões é a ausência de qualquer restrição concorrencial, propiciando a um mesmo proponente a vitória nos leilões para quaisquer dos blocos de aeroportos. **A exequibilidade do negócio como um todo advém da gestão integrada entre os aeroportos dentro de cada bloco, no qual os terminais superavitários são utilizados para viabilizar aqueles que são deficitários**”.²⁸

82. A utilização de subsídios cruzados para expandir o serviço público também foi a forma de viabilizar os investimentos necessários ao incremento do serviço público ferroviário. Em 29/11/2023, o TCU aprovou solução consensual

²⁶ FREITAS, Rafael Vêras de. Desafios regulatórios à universalização do saneamento. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 25, nº 138, p. 243-290, 2023.

²⁷ STF – ADI nº 6492/DF – Tribunal Pleno – Relator Ministro Luiz Fux – DJe: 25/05/2022.

²⁸ TCU – Acórdão nº 2.462/2018 – Plenário – Relator Ministro Bruno Dantas – Data da sessão: 24/10/2018.

desenvolvida entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (“ANTT”) e a concessionária que opera a Malha Paulista, a qual visava a alteração do caderno de obrigações. Nessa oportunidade, o Tribunal de Contas considerou que seria possível realizar investimentos em outras ferrovias, caso o Ministério dos Transportes entendesse como prioritário. O Acórdão nº 2472/2023 destacou, inclusive, que essa prática de investimentos já vem sendo realizadas em outras concessões ferroviárias, nos seguintes termos:

Já há investimentos sendo realizados por meio desse instituto, com destaque para a EFVM - Estrada de Ferro Vitória Minas, quando a Vale está fazendo investimentos na construção de um trecho da FICO - Ferrovia de Integração Centro-Oeste, entre Mara Rosa (GO) e Água boa (MT).

TCU – Acórdão nº 2472/2023 – Plenário – Relator Ministro Vital do Rêgo – Data da sessão: 29/11/2023.

83. No âmbito do transporte coletivo público de passageiros, os subsídios cruzados implicam no uso de áreas mais densamente povoadas, com maior demanda e menores distâncias, para subsidiar a extensão dos serviços até áreas menos densamente povoadas, criando-se, pois, um equilíbrio na remuneração auferida pelo agente prestador.²⁹

84. No setor de rodovias, a União tem buscado uma sistemática de subsídio cruzado entre trechos maduros e historicamente rentáveis e trechos deficitários. No caso do subsídio cruzado estruturado para as novas concessões de rodovias federais, os usuários dos trechos com maior volume de tráfego contribuem com a execução dos investimentos nos trechos com menor fluxo de tráfego, os quais, se concedidos autonomamente, não seriam economicamente viáveis.³⁰

85. É de se mencionar, ainda, os diversos subsídios cruzados no setor elétrico brasileiro, incluindo-se tarifas mais favorecidas a pessoas vinculadas a atividades rurais e consumidores de baixa renda. Além disso, cite-se a atuação empresarial

²⁹ SCHIRATO, Vitor Rhein. Os desafios da regulação dos serviços públicos de transporte coletivo diante de novas tecnologias. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; PEREIRA, Anna Carolina Migueis; LISBOA, Letícia Lobato Anicet (Coord.). Regulação e infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 685-686.

³⁰ “Importante sublinhar neste ponto que os contratos de concessão mais recentes não possuem tarifas ou mesmo taxas internas de retorno elevadas, justamente pelo contexto macroeconômico em que estamos inseridos, de modo que os usuários não são prejudicados com essa modelagem. Pelo exposto, a União tem se valido da concessão de trechos rodoviários maduros e rentáveis para subsidiar investimentos em trechos deficitários” (SARTAL, Estevam Palazzi. Viabilização da infraestrutura rodoviária federal. Revista de Direito Público da Economia, ano 2021, n. 76, out. 2021).

da Empresa de Correios e Telégrafos (“ECT”) em todo o território nacional, que realiza suas atividades de distribuição de cartas e telegramas nas localidades mais longínquas e de difícil acesso do país.³¹

86. Daí porque o subsídio cruzado se constitui como um instrumento de realização da política tarifária, notadamente para viabilizar a prestação do serviço público a todos os potenciais utentes.

87. Além disso, a prática do subsídio cruzado, no caso da rubrica incentivos à conexão, encontra amparo no princípio da modicidade tarifária. Isso porque o serviço de distribuição de gás canalizado depende dos efeitos de rede para a redução das tarifas, os quais podem ser estimulados pelos investimentos destinados à conexão dos usuários.

88. Como se sabe, efeitos ou externalidades de rede podem ser definidos como o fenômeno segundo o qual o valor da participação individual de cada membro aumenta de acordo com o número de participantes de uma rede. A externalidade de rede indica que, quanto mais usuários ingressarem no sistema, mais atrativo ele será, gerando, assim, um efeito positivo que se autoalimenta. Em outras palavras, a rede será mais benéfica quando todos os usuários (ou quase todos) nela ingressarem.³²

89. De acordo com Felipe Botelho,³³ efeitos de rede “são externalidades relacionadas ao fato de que o valor de uma nova conexão à rede aumenta com o tamanho da rede, o que implica em uma interdependência entre agentes conectados que é vital para o funcionamento e desenvolvimento desta mesma rede”.

90. A título de *benchmark*, sobre o tema, cite-se o relatório “Alternativas para a Revisão do Modelo de Prestação de Serviços e Telecomunicações”, elaborado, em 2016, pelo Ministério das Comunicações e pela Agência Nacional de Telecomunicações (“Anatel”). Tal documento prescreve que, como toda indústria de rede, as telecomunicações são compostas por fatores interdependentes

³¹ BINENBOJM, Gustavo. Poder de Polícia, Ordenação, Regulação. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 200-202.

³² SAITO, Leandro. Desafios da intervenção antitruste em indústrias de rede. Revista de Defesa da Concorrência, nº 1, 2013. p. 202-203.

³³ BOTELHO, Felipe. Externalidades no setor de energia elétrica: soluções e desafios. Infopetro, energia elétrica, 2013.

(complementares entre si) necessários para a prestação do serviço. Disso decorre que a combinação de múltiplas infraestruturas e serviços é feita “de forma a aproveitar ao máximo as externalidades de rede”.

91. O relatório também destaca que todo serviço universal tem como objetivo central “evitar a exclusão social resultante da falta de acesso a um conjunto mínimo de serviços de telecomunicações que pode não ser disponibilizado, pelo menos a preços razoáveis, em um ambiente de mercado liberal. Além disso, razões de eficiência econômica podem ser aplicáveis, por exemplo efeitos de externalidade de rede”.

92. Como se pode depreender, a inclusão da rubrica de incentivos à conexão está atrelada às possíveis externalidades positivas de rede³⁴, inclusive, a redução da tarifa, ao longo do tempo, bem como de ampliação da base de usuários. Isso porque, à luz da teoria econômica, demanda e oferta têm relações distintas com o preço, mantendo-se outras variáveis constantes.

93. Dito em outros termos, a demanda aumenta quando o preço diminui (e vice-versa), razão pela qual o preço é uma informação relevante em uma economia de mercado. Assim é que usuários tomam suas decisões em resposta, principalmente, às oscilações observadas nos preços. Essas flutuações permitem avaliar se um determinado mercado está (ou não) em equilíbrio.

94. Com base nisso, José Cláudio Linhares Pires e Maurício Serrão Piccini³⁵ asseveram que a regulação tarifária, nos segmentos de infraestrutura, deve ter as finalidades de: (i) buscar a eficiência econômica, **garantindo o serviço ao menor custo para o usuário**; (ii) evitar o abuso do poder de monopólio, **assegurando a menor diferença entre preços e custos**, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço; (iii) assegurar o serviço **universal**; (iv) assegurar a qualidade do serviço prestado; e (v) estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação).

³⁴ CAMACHO, Fernando Tavares; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado? Revista do BNDES, v. 41, 2014. p. 267.

³⁵ PIRES, Jose Claudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). A economia brasileira dos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

95. Nesse sentido, como é irreal estabelecer uma exploração concorrencial, no âmbito de um mercado caracterizado como monopólio³⁶, o regulador deve assumir o papel de criação de um sistema de incentivos para corrigir falhas de mercado específicas, incentivando ganhos de escala e de densidade.

96. Para além disso, a inclusão dos incentivos à conversão no cálculo tarifário se alinha ao disposto no art. 20, da LINDB, de acordo com o qual “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Mais do que uma deferência ao consequencialismo, o dispositivo presta homenagem à responsividade da decisão.

97. É dizer, o art. 20, da LINDB obriga “a que as consequências possíveis sejam avaliadas e sopesadas”. E, assim exigindo, impõe “um racional decisório qualificado para as decisões”,³⁷ de modo que sejam consideradas as possíveis alternativas existentes, que sejam mais adequadas, considerando as especificidades do caso concreto e **importe em resultados que superem uma análise de custo-benefício**.

98. De fato, a glosa dos incentivos à conversão, no ano de 2024, já tem gerado externalidades negativas ao sistema de distribuição, que precisam ser reavaliados pela AGERGS à luz de suas consequências práticas. É o que se depreende do seguinte excerto da Nota Técnica nº 001/2025, que apresentou o pleito de revisão tarifária da Sulgás: **“no ano de 2025 o número de novas conexões esperadas pela Sulgás será inferior ao ano de 2024 afetadas pela reavaliação dos projetos de incentivo à conversão decorrentes da glosa desses valores no cálculo da margem bruta da distribuidora”**.

99. Por tais razões, recomenda-se que a AGERGS aceite os incentivos à conexão, no âmbito da presente revisão tarifária, de modo a garantir que a modicidade tarifária será atingida, no médio prazo, em virtude das externalidades de rede do sistema regulado.

³⁶ DEMSETZ, H. Why regulate utilities? Journal of Law and Economics, Chicago, v. 11, nº 1, p. 55-65, abr. 1968.

³⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 32 e 41.

100. Isso porque a assunção das despesas de conexão permite que: (i) o serviço público se beneficie da economia de escala e de densidade; (ii) a ampliação da rede e da base de usuários gere modicidade tarifária; e (iii) a expansão da rede dilua custos administrativos, reduza os custos de operação e de manutenção e amplie o número de usuários por CAPEX investido.

II.4. A vinculação das agências reguladoras aos precedentes administrativos

101. Como assinalado, a AGERGS glosou os incentivos à conexão na revisão tarifária de 2024 e na revisão tarifária de 2025. Acontece que, em anos pretéritos, esta ilustre Agência reconheceu os dispêndios de conexão como investimentos aptos a integrar o cálculo da margem bruta da tarifa.

102. De fato, no âmbito da Nota Técnica nº 5/2022, relativo à revisão tarifária de 2022, a AGERGS reconheceu que as “despesas com vendas” compreendiam “valores projetados para dispêndios com conversão de instalações residenciais e comerciais, conversões veiculares, atendimento ao cliente, propaganda e publicidade, eventos, materiais de divulgação, locações de veículos comerciais, entre outros”.

103. Idêntico raciocínio consta na Nota Técnica Preliminar nº 1/2023, que avaliou a revisão tarifária de 2023, no âmbito do qual restou fixado o entendimento de que “os custos com conversão de instalações residenciais e comerciais são gastos para fazer conversão de clientes (para início no serviço de abastecimento de condomínio e outras unidades consumidoras) suportadas pela Sulgás – política comercial de captação de clientes. Da mesma forma a conversão veicular”.

104. Razão pela qual, no atual quadrante, decidir de forma distinta aos precedentes, desconsiderando os incentivos à conexão, importaria em violação à segurança jurídica. A segurança jurídica, como ensina Carmen Lúcia Antunes Rocha³⁸, é declinada como um direito em alguns textos constitucionais e, mesmo nos ordenamentos em que assim não se afigura, é reconhecida como direito necessário que fundamenta ou define os atos, seus efeitos e atributos, máxime em se cuidando de práticas estatais.

³⁸ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 167.

105. Na verdade, um ato desse tipo da agência reguladora estadual importaria em um ato contraditório violador da boa-fé contratual (*venire contra factum proprium*). De acordo com a doutrina especializada³⁹, a configuração de tal ato predica a conjugação de três requisitos: (i) identidade subjetiva e objetiva, de modo que o ato anterior e o ato posterior emanem da mesma Administração Pública e sejam produzidos, no âmbito da mesma relação jurídica; (ii) a conduta anterior seja válida e unívoca, sendo capaz de gerar a confiança (expectativa legítima) na outra parte da relação jurídica; e (iii) deve restar configurada uma incompatibilidade do ato posterior com o ato anterior.

106. Os três requisitos se encontram presentes na hipótese em questão. Há identidade subjetiva e objetiva, eis que os atos decisórios (de 2022, 2023, 2024 e 2025) emanam da mesma agência reguladora (AGERGS), no âmbito da mesma relação jurídica (Contrato de Concessão celebrado, pela Sulgás, para distribuição de gás canalizado, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul). A conduta anterior é válida e unívoca, ou seja, as revisões tarifárias de 2022 e 2023 são capazes de gerar a confiança de que a agência seguirá decidindo da mesma forma. Por derradeiro, resta configurada uma incompatibilidade entre a decisão anterior (que reconheceu os incentivos à conversão) e a decisão atual (que glosou a mesma rubrica).

107. Disso decorre que a função regulatória, desempenhada pela AGERGS, é, em qualquer caso, limitada pela segurança jurídica e pela proporcionalidade. Nesse quadrante, Floriano de Azevedo Marques Neto⁴⁰ leciona que “o regulador manejará suas competências regulatórias em excesso, quer editando norma que não observe parâmetros justificáveis de adequação e necessidade das restrições, quer atuando, em concreto, sem atenção à devida ponderação entre os ônus impostos ao regulado e os bônus que, potencialmente, este venha a obter com a observância das pautas regulatórias”.

³⁹ COVIELLO, Pedro José Jorge. La protección de la confianza del administrado, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2004. p. 412; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2004. p. 226-244; Héctor Mairal aponta, ainda, um quarto requisito: a inexistência de norma que autorize a atuação contraditória. MAIRAL, Hector A. *La doctrina de los propios actos y la Administración Pública*. Buenos Aires: Depalma, 1988. p. 6 e ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *RDE*, n° 4, 2006. p. 234.

⁴⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. *Revista de Direito Público da Economia – RDE*, Belo Horizonte, n. 1, p. 69-93, 2013.

108. Sérgio Guerra⁴¹, por sua vez, assevera que o ato regulatório deve ser motivado, e “**essa motivação há de ser coerente, lógica e ter conexão com a decisão adotada**, visando a garantir a legitimidade do ato regulatório, a **segurança jurídica e o equilíbrio dos interesses pluralistas envolvidos no subsistema regulado**”.

109. Mas não é só. A segurança jurídica e a proporcionalidade impõem a observância dos precedentes administrativos. É o que dispõe o art. 30, da LINDB, de acordo com o qual “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”.

110. O referido dispositivo teve o desiderato de realizar o *trespasse* da *stare decisis* às decisões administrativas – racional que remonta ao precedente *London Tramways v. London County Council*, de 1898, no qual se consagrou, pela primeira vez, a vinculação da *House of Lords* às suas próprias decisões. De acordo com tal teoria, terá o julgador de, preliminarmente, definir o *holding*, assim considerado como a norma, a ser extraída do caso concreto, que deverá vincular as futuras decisões. Sua identificação passa pela identificação dos fatos (*material facts*) e dos fundamentos necessários à constituição do precedente (*rationale*), excluindo-se, porém, o *obiter dictum*, que são as considerações marginais ao julgado paradigma, que não terão efeitos vinculantes.⁴²

111. Como já tivemos a oportunidade de asseverar⁴³, a formação do precedente é extraída da interpretação de uma situação casuística, da realidade. Cuida-se da consagração normativa do viés pragmático que deve nortear a interpretação de todos os dispositivos incluídos pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB. É dizer, enquanto o texto da lei, de rigor, veicula comandos genéricos e abstratos, o precedente é concreto, devendo se imiscuir nas especificidades da situação ocorrida na realidade. Disso decorre a força normativa e vinculante da interpretação jurídica (*enactment force*).

⁴¹ GUERRA, Sérgio. Controle judicial dos atos regulatórios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 116.

⁴² No direito brasileiro, ver: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Precedentes no Direito Administrativo*. Editora Gen: Rio de Janeiro, 2018. Ainda sobre o tema, confira-se: COLE, Charles D. *Stare decisis na cultura jurídica dos Estados Unidos. O sistema de precedente vinculante do Common Law*. *Revista dos Tribunais*, nº 758, 1998.

⁴³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras de. Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 161.

112. Assim, havendo identidade subjetiva e objetiva entre a decisão tomada no âmbito das revisões de 2022 e 2023 e a que foi tomada no âmbito das revisões de 2024 e 2025, a AGERGS deverá observar o precedente previamente definido, na forma do art. 30, parágrafo único, da LINDB, sob pena de nulidade. Ao comentarmos o referido comando legal, nos posicionamos no sentido de que

Tais instrumentos, a teor do parágrafo único do art. 30, “terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão”. Tal importa dizer que, de acordo com os novos quadrantes trazidos pelo dispositivo em comento, a aplicação da vinculação aos precedentes administrativos será predadora da existência de identidade subjetiva. É dizer, que a interpretação materializada por intermédio da norma veiculada pelo ato administrativo paradigma (seja uma súmula, uma decisão, uma normatização, ou um parecer jurídico) seja construída e aplicada no âmbito da mesma entidade administrativa (a exemplo de uma súmula que terá o condão de vincular a autarquia que a expediu). O racional trazido pelo novo diploma, também, predica a existência de uma identidade objetiva entre o provimento atual e o paradigma, ou, mais tecnicamente, ao *holding*.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 163.

113. Trata-se de regra que é plasmada, inclusive, em âmbito estadual. O art. 57, inciso VI, da Lei nº 15.612/2021 (“Lei de Processo Administrativo Estadual”), prescreve que não se considerará fundamentada a decisão administrativa que “deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou **precedente judicial ou administrativo invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento**”.

114. Mais que isso, na presente hipótese, é de destacar que, no caso da revisão tarifária da Sulgás, inexistiu um fato novo produzido entre os anos 2022-2023 e os anos de 2024-2025, a ensejar essa mudança de entendimento da Agência. Isso porque as razões alegadas para a glosa da rubrica incentivos à conexão, nas revisões de 2024 e 2025 (i.e., previsão contratual que aloca o custo da conexão ao usuário, suposta inexistência de política pública e subsídios cruzados) já existiam quando do processamento das revisões tarifárias de 2022 e 2023.

115. Daí ser possível concluir esse item no sentido de que a AGERGS está vinculada aos entendimentos anteriormente firmados nas revisões tarifárias de 2022 e 2023, nos quais reconheceu os incentivos à conexão como investimentos legítimos para fins de cálculo tarifário, não podendo, sem motivação idônea, adotar entendimento contraditório nas revisões de 2024 e 2025. A mudança de

posição, sem a existência de fato novo ou alteração normativa, viola os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, consagrados no art. 30, da LINDB e no art. 57, VI, da Lei Estadual nº 15.612/2021, que exigem fundamentação coerente para o afastamento de entendimento anterior, sob pena de nulidade do ato administrativo.

II.5. A eficiência na regulação tarifária por custo de serviço

116. Além de glosar os incentivos à conexão, a Informação DRE nº 84/2025 asseverou que “há um descompasso entre as projeções para o crescimento dos custos operacionais e para o volume distribuído de gás, que representa a ‘produção’ da empresa”. Com base em tal constatação, o corpo técnico da AGERGS destacou a “necessidade de elaborar e implementar mecanismos que incentivem a eficiência da Concessionária, especialmente sobre seus custos operacionais, de forma que se faça cumprir o atual arcabouço legal e normativo regulatório”.

117. Como se sabe, a relação concessória da Sulgás se encontra submetida à metodologia do custo do serviço (*rate of return* ou *cost plus*), baseada nos custos despendidos, pela Concessionária, para executar o cometimento público, sobre os quais incide uma taxa de rentabilidade.

118. Nesse sentido, a Cláusula 7, do Contrato de Concessão, dispõe que a Concessionária promoverá, a seu encargo exclusivo, a implantação da infraestrutura, nas áreas concedidas, cujos estudos “de viabilidade econômica justifiquem a rentabilidade dos investimentos realizados”, segundo as taxas de retorno que garantam sempre a segurança e a justa retribuição do capital investido.

119. Em sentido semelhante, a Cláusula 14, do instrumento contratual, prescreve que as tarifas do serviço de distribuição de gás devem cobrir todas as despesas realizadas pela Concessionária e remunerar o capital investido. O dispositivo é pormenorizado pelo Anexo I, o qual estabelece a metodologia de cálculo da tarifa.

120. Esse modelo de remuneração da Concessionária, calcado em uma taxa de retorno fixa, é característico do método denominado de custo do serviço. Cuida-

se de método que tem lugar pela fixação da taxa de retorno,⁴⁴ baseada na análise dos custos operacionais do contrato. Dito em outros termos, a estipulação do valor considera a estimativa do montante destinado a fazer frente à globalidade dos custos de operação do serviço (custos operacionais e financeiros), adicionando-se um percentual de retorno assegurado à Concessionária.

121. A fixação tarifária, pelo custo do serviço, generalizou-se, a partir da experiência da regulação dos “monopólios privados” do direito norte-americano, com o objetivo principal de coibir práticas de elevação artificial de preços, distanciados do custo real da prestação dos serviços.⁴⁵ Trata-se de modelo que assegura à Concessionária uma remuneração que permite a amortização de seus investimentos, a compensação de seus custos e a obtenção de um retorno satisfatório.

122. Daí porque Rafael Wallbach Schwind⁴⁶ salienta que o método do custo do serviço tem dois principais propósitos: (i) **forçar o prestador a manter a sua receita próxima aos seus custos, dificultando o estabelecimento de tarifas muito elevadas**; e (ii) propiciar maior segurança ao prestador quanto ao retorno dos investimentos, assegurando-o que a remuneração jamais seja inferior aos custos incorridos, o que inclui os investimentos realizados.

123. Como externalidade positiva desse modelo tarifário, tem-se a mitigação do risco moral, porquanto, na medida em que o valor de exploração do ativo é fixado no leilão, considerando a pressão competitiva, a firma tem maiores dificuldades para, valendo-se da assimetria de informações com o regulador, apresentar custos irreais. Do mesmo modo, tal metodologia poderá evitar a seleção adversa, na medida em que, como o preço é definido do leilão, **o valor ofertado pela exploração do ativo tende a ser o mais próximo de uma firma eficiente**.

⁴⁴ Cuida-se de metodologia que remonta ao art. 180, inciso I, do Decreto nº 24.643/1934, o qual previa que a definição de tarifas razoáveis, sob a forma do serviço pelo custo, deveria levar em conta: (i) todas as despesas e operações, impostos e taxas de qualquer natureza, lançados sobre a empresa, excluídas as taxas de benefício; (ii) as reservas para depreciação; e (iii) a remuneração do seu capital.

⁴⁵ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O regime tarifário na concessão de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, 2009.

⁴⁶ SCHWIND, Rafael Wallbach. Remuneração do particular nas concessões e parcerias público-privadas. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 73.

124. Nesse sentido, a eficiência é princípio intrinsecamente associado à prestação do serviço no âmbito do modelo *cost plus*, tendo em vista que a concessionária tem dificuldades de apresentar custos irreais, no âmbito dos processos de revisões tarifárias e, portanto, o valor de exploração da concessão tende a se aproximar do ponto ótimo de eficiência.

125. Segundo Fernando Tavares Camacho e Bruno da Costa Lucas Rodrigues,⁴⁷ uma das principais vantagens do custo de serviço é, justamente, a manutenção de altos índices de qualidade de serviço. Isso porque, por princípio, qualquer investimento prudente em qualidade é considerado na base de ativos, e, portanto, incluído no preço regulado durante a revisão tarifária. **Sob essa ótica, a regulação por custo de serviço incentiva a eficiência na indução a investimentos que aumentem os índices de segurança do serviço prestado, bem como favoreçam a modernização e a atualidade dos equipamentos.**

126. Tanto é assim que o contrato de concessão é permeado de dispositivos que internalizam o primado da eficiência. Cite-se, nesse sentido, a Cláusula 2.1, de acordo com a qual “por serviço adequado entende-se o que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade**, generalidade na sua prestação, **modicidade das tarifas** e cortesia”.

127. Para dar cabo de tais obrigações atreladas ao serviço adequado, eficiente e atual, a Concessionária deve adotar “a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço, na medida das necessidades dos usuários”, na forma da Cláusula 2.2, bem como realizar “os investimentos necessários à prestação do serviço concedido de forma a atender a demanda, nos prazo e quantitativos cujos estudos de viabilidade econômica justifiquem a rentabilidade dos investimentos realizados”, garantindo-se, em todo caso, a segurança dos usuários e a justa retribuição do capital investido, nos termos da Cláusula 5.1.

128. No mais, a metodologia de cálculo da tarifa para distribuição da Sulgás já é dotada de mecanismo indutor de eficiência. Trata-se do “aumento de

⁴⁷ CAMACHO, Fernando Tavares; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado? Revista do BNDES 41, junho 2014, p. 257-288.

produtividade”, componente da margem bruta da Concessionária, na forma do item 9, do Anexo I, do Contrato de Concessão.

129. Dito em outros termos, na planilha de cálculo da margem bruta incidirá “uma parcela destinada a transferir para a Concessionária 50% da redução de custo unitário que, comprovadamente, a Concessionária conseguir obter ao longo do ano anterior ao de referência para cálculo da tarifa”.

130. Em igual medida, a Lei Estadual nº 15.648/2021 estabelece, como premissa, que a prestação do serviço deve se dar “mediante a satisfação das condições de regularidade, de continuidade, de eficiência, de segurança, de atualidade, de generalidade, de cortesia na sua prestação e de modicidade das tarifas”, na forma do art. 3º, III.

131. O art. 47, *caput*, da Lei Estadual nº 15.648/2021, também dispõe que a concessionária é responsável pela prestação de serviço adequado na exploração dos serviços de distribuição de gás “nos termos previstos na legislação aplicável e **no contrato de concessão**, satisfazendo as condições de **regularidade, generalidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade tecnológica, modicidade das tarifas**, cortesia na prestação do serviço e de informações para a defesa de interesses individuais e coletivos”.

132. A referida lei estabelece, ainda, que: (i) a revisão tarifária deve respeitar as condições previstas no contrato (art. 37, V); e (ii) as tarifas aplicáveis devem refletir a modicidade tarifária e a manutenção do equilíbrio econômico do contrato de concessão, bem como a busca da eficiência na prestação do serviço (art. 40, *caput*).

133. Significa dizer que o argumento utilizado para justificar a suposta necessidade de elaborar e implementar mecanismos que promovam eficiência no Contrato de Concessão é baseado em premissas que não subsistem ao próprio contrato concessório. Isso porque:

- a) O modelo *cost plus* é intrinsecamente relacionado ao princípio da eficiência, tendo em vista a existência de baixa assimetria de informações entre regulador e concessionária, o que redundaria na alocação de custos reais;

- b) O contrato de concessão incorpora o dever de prestação adequada do serviço, por intermédio da regularidade, continuidade, eficiência e atualidade, na forma das Cláusulas 2.1 e 2.2;
- c) O contrato já dispõe de mecanismo apto para gerar eficiência, por intermédio da aplicação do “aumento de produtividade”, previsto no item 9, do Anexo I, do Contrato de Concessão, fixando-se uma tarifa módica e que garanta o justo retorno dos investimentos; e, portanto,
- d) A eficiência é inerente ao modelo regulatório da concessão, o que dispensa a necessidade de mecanismos adicionais, tendo em vista que os pleitos de revisão tarifária são construídos para gerar eficiência, modicidade tarifária e justo retorno dos investimentos, na forma dos arts. 37, V e 40, da Lei Estadual nº 15.648/2021 e das Cláusulas 2.1, 2.2, 5.1 e Anexo I do Contrato de Concessão.

134. Nesse quadrante, a afirmação segundo a qual o desenho do contrato não fornece incentivos adequados ao aumento da eficiência, realizada pelo corpo técnico da AGERGS, parece desconsiderar a lógica do modelo *cost plus* e a existência de mecanismos contratuais indutores de produtividade.

135. Além disso, um dos argumentos utilizados pela área técnica da AGERGS, para fins de sugerir a elaboração de mecanismos que incentivem a eficiência, foi no sentido de que o “descompasso entre o crescimento das despesas operacionais e do volume projetado” seria um “nítido sinal de ineficiência ao mercado”. A Informação DRE nº 84/2025 suscitou, ainda, que o risco de crescimento dos custos operacionais, do custo do investimento e da depreciação não correspondem ao correspondente aumento do volume distribuído.

136. Acontece que, do ponto de vista jurídico-regulatório, as variáveis custo e crescimento do serviço não possuem correlação necessária com a eficiência produtiva. De fato, determinados custos podem ser necessários para alavancar a expansão futura do empreendimento. Assim, eventuais “descompassos” entre as projeções para o crescimento dos custos operacionais e para o volume distribuído não é sinal de ineficiência ao mercado.

137. Até mesmo porque a própria Informação DRE nº 84/2025, elaborada pelo corpo técnico da AGERGS, reconhece que “custo médio por funcionário é inferior

para a RTO de 2024 comparativamente para ambas as bases, **o que sinaliza um esforço da Concessionária na busca de maior eficiência**".

138. Isso demonstra o compromisso da Sulgás de, sob o binômico necessidade-possibilidade, garantir que o usuário receba o necessário serviço adequado, sem descurar da ideia de que os serviços públicos custam, de modo que só deve ser exigido a redução das despesas que sejam coerentes com a manutenção do patamar atual do serviço prestado.

139. Em síntese, no atual momento de vigência do contrato de concessão, custo e expansão não podem ser vistos como variáveis correlacionadas para fins de eficiência, notadamente quando a Agência optou por glosar a rubrica "incentivos à conexão", destinada, justamente, ao aumento do volume a ser distribuído.

140. Para além disso, sob o aspecto estritamente formal-conceitual, a eficiência é princípio que não se confunde com a economicidade.

141. Segundo Alexandre Santos de Aragão,⁴⁸ a eficiência compreende o exercício escorreito das missões de interesse coletivo, as quais são trespassadas ao operador privado, no âmbito da delegação do serviço público. No mesmo sentido, leciona Paulo Modesto⁴⁹ que a **"eficiência para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados**, como é corrente entre os economistas e os administradores. **A eficiência**, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, **diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final**".

142. A noção de economicidade, por outro lado, traz, em seu bojo, tão somente a noção de economia de recursos. Como bem aponta Gustavo Binbenbojm,⁵⁰ o princípio da economicidade, malgrado sua autonomia, encontra-se abrangido pela eficiência. É dizer, a economicidade é apenas uma das dimensões da eficiência.

⁴⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. In: Revista de Direito Administrativo - RDA, Rio de Janeiro, v. 237, p. 01-06, jul./set. 2004.

⁴⁹ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, Malheiros, n. 31, p. 47-55, 2000.

⁵⁰ BINENBOJM, Gustavo. Temas do Direito Administrativo e Constitucional, Rio de Janeiro: Renovar, p. 346, 2008.

143. A distinção entre os dois conceitos é fator a ser considerado na nota técnica lavrada pela AGERGS. A premissa assumida pela Agência foi a de que, pelo fato dos custos operacionais se manterem em um patamar diferente do volume projetado, a Sulgás não estaria atingindo níveis ótimos de eficiência.

144. Ocorre que a avaliação da eficiência de uma concessionária deve levar em consideração o exame de outros elementos, de forma conjunta, tais como a qualidade da prestação do serviço, o nível de satisfação dos usuários, os índices de interrupções do serviço e os indicadores de acidentes ocorridos, não se podendo limitar à mera economicidade dos custos operacionais, os quais, como antes assinalado, já vem sendo reduzidos, sob o binômio da necessidade-possibilidade.

145. Nesse quadrante, não é possível considerar o serviço prestado pela Sulgás como ineficiente unicamente em razão de eventuais críticas à sua gestão dos custos operacionais.

146. De fato, é necessário que a métrica de eficiência considere um conjunto de fatores atrelados à qualidade do serviço prestado e à segurança do abastecimento. E a Sulgás, mediante a sua Política de Qualidade, possui o compromisso de contribuir, continuamente, para a promoção do desenvolvimento do setor de distribuição de gás do Rio Grande do Sul, por meio de um conjunto de atividades realizadas e coordenadas de planejamento, direção e controle. Nesse sentido, o emprego de custos ótimos tem o objetivo de assegurar a satisfação dos usuários, bem como aprimorar a logística de distribuição do gás natural, o fornecimento de bens e serviços e a sustentabilidade da concessão, em conformidade com os requisitos legais, regulatórios e contratuais vigentes.

147. Diante do exposto, pode-se concluir que o modelo *cost plus* é intrinsecamente relacionado ao princípio da eficiência, na medida em que a sua aplicação redundaria na alocação de custos reais. Nesse sentido, o Contrato de Concessão já incorpora o dever de prestação adequada do serviço, na forma das Cláusulas 2.1 e 2.2, bem como dispõe de mecanismo apto para gerar eficiência, por intermédio da aplicação do “aumento de produtividade”, previsto no item 9, do Anexo I, não sendo necessária a elaboração de mecanismos adicionais.

148. Portanto, entendemos como ideal que, em atenção ao espírito de cooperação que rege o relacionamento das partes, sejam estabelecidos diálogos institucionais com o fito de debater as formas, métricas e mecanismos disponíveis para a indução da eficiência na prestação do serviço, na forma do “aumento de produtividade”, previsto no item 9, do Anexo I, do Contrato de Concessão.

III. Conclusões

149. Diante do exposto, entende-se que os incentivos à conexão, tal como propostos pela Sulgás, devem ser reconhecidos pela AGERGS como parcela legítima a ser considerada na composição da margem bruta tarifária.

150. O reconhecimento da rubrica incentivos à conversão é justificado pela necessidade de prestar o serviço de distribuição de gás à luz do atributo da generalidade e da universalidade, na forma do 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, dos arts. 3º, IV e 47, da Lei Estadual nº 15.648/2021, do art. 71, da Resolução Normativa AGERGS nº 67/2023 e da Cláusula 2.1, do Contrato de Concessão.

151. A atuação da AGERGS no processo de revisão tarifária deve ser orientada por diretrizes institucionais e legais que assegurem a coerência regulatória e a previsibilidade para os agentes regulados. O reconhecimento da expansão da rede de distribuição como política pública é expressamente previsto no art. 4º, I e IV, da Lei Estadual nº 15.648/2021 e no art. 6º, III e V, da Lei Estadual nº 16.266/2024.

152. Tais incentivos, ao viabilizarem a conversão de unidades usuárias, favorecem o aumento da base de usuários, a modicidade tarifária e os efeitos de rede, cumprindo papel essencial na transição energética. Sua exclusão compromete a eficácia dessa política pública, em desacordo com o dever da Agência de fomentar a expansão do sistema de distribuição de gás natural e de biometano.

153. Do ponto de vista técnico-econômico, os incentivos à conversão qualificam-se como mecanismos que promovem eficiência alocativa e ampliam os efeitos de rede, sendo, portanto, compatíveis com o princípio da modicidade tarifária. A internalização desses custos na tarifa, por meio de subsídios cruzados, constitui prática legítima no setor de infraestrutura, já adotada em setores como saneamento básico, energia elétrica, ferrovias, rodovias e transporte coletivo de

passageiros, e deve ser aceita como forma de garantir a expansão racional do serviço.

154. Além disso, é de destacar que a AGERGS incluiu os incentivos à conexão nas revisões tarifárias de 2022 e 2023. Não há nenhum fato novo produzido entre os anos 2022-2023 e os anos de 2024-2025, a ensejar essa mudança de entendimento da Agência. Isso porque as razões alegadas para a glosa da rubrica incentivos à conexão, nas revisões de 2024 e 2025 (i.e., previsão contratual que aloca o custo da conexão ao usuário, suposta inexistência de política pública e subsídios cruzados) já existiam quando do processamento das revisões tarifárias de 2022 e 2023.

155. Por fim, reiteramos que o modelo *cost plus* é intrinsecamente relacionado ao princípio da eficiência, na medida em que a sua aplicação redundaria na alocação de custos reais. Nesse sentido, o contrato de concessão incorpora o dever de prestação adequada do serviço, na forma das Cláusulas 2.1 e 2.2, bem como dispõe de mecanismo apto para gerar eficiência, por intermédio da aplicação do “aumento de produtividade”, previsto no item 9, do Anexo I.

156. Dessa forma, entendemos como ideal que, em atenção ao espírito de cooperação que rege o relacionamento das partes, sejam estabelecidos diálogos institucionais com o fito de debater as formas, métricas e mecanismos disponíveis para a indução da eficiência na prestação do serviço, tais como o “aumento de produtividade”, previsto no item 9, do Anexo I, do Contrato de Concessão.

157. A **Braz, Coelho, Veras, Lessa, Bueno e Advogados** agradece a oportunidade de participar da Consulta Pública nº 05/2025 e apresenta, no quadro abaixo anexo, a síntese dos argumentos da presente contribuição, atendendo ao modelo proposto por esta ilustre AGERGS.


Rafael Veras

OAB/RJ DP [REDACTED] xto aqui OAB/RJ [REDACTED]


Leonardo Coelho

OAB/RJ [REDACTED]


Felipe Henrique Braz

OAB/SP [REDACTED]
OAB/PR [REDACTED]


Pedro Schelbauer

OAB/PR [REDACTED]


Bruno Bianchi

OAB/PR [REDACTED]


Paulo Liebl

OAB/RJ [REDACTED]


José Altoé

OAB/RJ 


Fábio Amorim Filho

OAB/RJ 

Anexo

ENVIO DE CONTRIBUIÇÕES REFERENTES À
CONSULTA PÚBLICA Nº 05/2025

ATO REGULATÓRIO: Processo nº 000152-39.00/25-0, que trata da Revisão Tarifária da Sulgás

NOME: Braz, Coelho, Veras, Lessa, Bueno e Advogados

CONTRIBUIÇÕES

Contribuição 1

Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução

Item 2.4 – Análise do Custo Operacional

Ausência de inclusão da rubrica incentivos à conversão, conforme apresentado pela Nota Técnica nº 001/2025

Texto Contribuição

Sugere-se a inclusão integral dos incentivos à conversão no cálculo da margem bruta.

Justificativa Contribuição

Os argumentos já utilizados pela AGERGS para glosar os incentivos à conversão estão dissociados do regime jurídico-contratual, porquanto:

- Os incentivos à conexão contribuem para a universalização do serviço de distribuição de gás, sob a perspectiva de sua generalidade, na forma do 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, dos arts. 3º, IV e 47, da Lei Estadual nº 15.648/2021, do art. 71, da Resolução Normativa AGERGS nº 67/2023 e da Cláusula 2.1, do Contrato de Concessão;
- O reconhecimento da expansão da rede de distribuição como política pública é expressamente previsto no art. 4º, I e IV, da Lei Estadual nº 15.648/2021 e no art. 6º, III e V, da Lei Estadual nº 16.266/2024;
- Tais incentivos, ao viabilizarem a conversão de unidades usuárias, favorecem o aumento da base de usuários, a modicidade tarifária e os efeitos de rede, cumprindo papel essencial na transição energética;
- Os incentivos à conversão qualificam-se como mecanismos que promovem eficiência alocativa e ampliam os efeitos de rede, sendo, portanto, compatíveis com o princípio da modicidade tarifária;
- A internalização desses custos na tarifa, por meio de subsídios cruzados, constitui prática legítima no setor de infraestrutura, já adotada em setores como saneamento básico, energia elétrica, ferrovias, rodovias e transporte coletivo de passageiros, e deve ser aceita como forma de garantir a expansão racional do serviço;
- A AGERGS incluiu os incentivos à conexão nas revisões tarifárias de 2022 e 2023. Não há nenhum fato novo produzido entre os anos 2022-2023 e os anos de 2024-2025, a ensejar essa mudança de entendimento da Agência. Isso porque as razões alegadas para a glosa da rubrica incentivos à conexão, nas revisões de 2024 e 2025 (i.e., previsão contratual que aloca o custo da conexão ao usuário, suposta inexistência de política pública e subsídios cruzados) já existiam quando do processamento das revisões tarifárias de 2022 e 2023; e

Contribuição 2

Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução

Item 2.4 – Análise do Custo Operacional

“Destaca-se, novamente, o alerta feito pela Contadoria Geral do Estado (CAGE) ao analisar a RTO 2023 (0405313, p. 6), de que

Percebe-se que o desenho do contrato visa garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária, uma vez que ele prevê o repasse integral ao usuário da maior parte das despesas e custos incorridos na exploração da atividade de distribuição de gás. Contudo, esse desenho não fornece

incentivos adequados ao aumento da eficiência, uma vez que a concessionária auferir R\$ 0,20, a título de remuneração dos serviços, sobre cada R\$ 1,00 das despesas que compõem a sigla Custo Operacional, não havendo incentivos para coibir o aumento destas despesas.

forma, um relevante risco a ser mitigado pela regulação é o aumento desses componentes da tarifa sem a correspondente expansão da rede de distribuição e/ou do volume distribuído. Ressalta-se que até mesmo as diferenças com perdas são remuneradas à taxa de 20% (grifos sublinhados originais, grifos em negrito nossos).

Adicionalmente, a CAGE indicou que a AGERGS deveria implementar mecanismos que garantam a eficiência da Companhia.

Fica evidenciado, portanto, o risco de crescimento dos custos operacionais, do custo do investimento e da depreciação sem o correspondente aumento do volume distribuído, afetando a economicidade das tarifas.

Ante o exposto, recomenda-se que a AGERGS implemente mecanismos para garantir a economicidade e eficiência das despesas e custos incorridos pela concessionária e repassados aos usuários (0405313, p. 15, grifos nossos).

Desta forma, a área técnica da AGERGS sinaliza a necessidade de elaborar e implementar mecanismos que promovam a eficiência do Contrato de Concessão. (...)

O descompasso entre o crescimento das despesas operacionais e do volume projetado, adicionada a uma remuneração de 20% sobre essas despesas acabam por tornar o preço do gás canalizado no Rio Grande do Sul pouco competitivo quando comparado a outros estados brasileiros e a outras fontes energéticas. Isto pode ter como consequência a migração de indústrias estabelecidas no Rio Grande do Sul para outros estados e/ou redução da produção local nas empresas que tenham plantas localizadas em outras regiões cuja produção seja mais vantajosa e/ou alteração da matriz energética dos usuários.

Desta forma, a Sulgás embora cumprindo o Contrato de Concessão tenha o direito de repassar integralmente seus custos operacionais aos usuários, ao estipular um percentual de crescimento de seus custos operacionais descolado do crescimento do volume distribuído de gás dá um nítido sinal de ineficiência ao mercado. Distintamente dos valores incorridos em investimentos - que aumentam a capacidade de produção da empresa - o crescimento dos custos operacionais deve estar intrinsecamente relacionado ao crescimento do volume de produção da empresa.

Dito isso, a área técnica da Agência, novamente, sinaliza sobre a necessidade de elaborar e implementar mecanismos que incentivem a eficiência da Concessionária, especialmente sobre seus custos operacionais, de forma que se faça cumprir o atual arcabouço legal e normativo regulatório."

Texto Contribuição

Sugere-se a supressão da recomendação acerca da alegada necessidade de elaboração e implementação de mecanismos adicionais de promoção de eficiência.

Justificativa Contribuição

O argumento utilizado para justificar a necessidade de mecanismos adicionais indutores de eficiência é baseado em premissas que não se coadunam com o próprio contrato de concessão. Isso porque:

- O modelo *cost plus* é intrinsecamente relacionado ao princípio da eficiência, tendo em vista a existência de baixa assimetria de informações entre regulador e concessionária, o que redundaria na alocação de custos reais;
- O contrato de concessão incorpora o dever de prestação adequada do serviço, por intermédio da regularidade, continuidade, eficiência e atualidade, na forma das Cláusulas 2.1 e 2.2;
- O contrato já dispõe de mecanismo apto para gerar eficiência, por intermédio da aplicação do "aumento de produtividade", previsto no item 9, do Anexo I, do Contrato de Concessão, fixando-se uma tarifa módica e que garanta o justo retorno dos investimentos; e, portanto,
- A eficiência é inerente ao modelo regulatório da concessão, o que dispensa a necessidade de mecanismos adicionais, tendo em vista que os pleitos de revisão tarifária são construídos para gerar eficiência, modicidade tarifária e justo retorno dos investimentos, na forma dos arts. 37, V e 40, da Lei Estadual nº 15.648/2021 e das Cláusulas 2.1, 2.2, 5.1 e Anexo I do Contrato de Concessão.

Portanto, entendemos como ideal que, em atenção ao espírito de cooperação que rege o relacionamento das partes, sejam estabelecidos diálogos institucionais com o fito de debater as formas, métricas e mecanismos disponíveis para a indução da eficiência na prestação do serviço na forma do “aumento de produtividade”, previsto no item 9, do Anexo I, do Contrato de Concessão.