



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL
Av. Borges de Medeiros, 659 - 14º andar - Bairro Centro - CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS - www.agergs.rs.gov.br
CNPJ 01.962.045/0001-00

ATA Nº 8/2025 - CS

Audiência Pública nº 05/2025

Ata

Às 14 horas do dia 23 de junho de 2025, segunda-feira, o Coordenador e Conselheiro Relator Lucas Salomón da Silva Fuhr dá início a presente Audiência Pública, no formato on-line, que tem por objetivo instruir o **Processo nº 000152-39.00/25-0, que trata da Revisão Tarifária da Sulgás**. O Conselheiro Lucas Fuhr faz uma referência aos presentes, incluindo o Conselheiro Ricardo Giuliani, os colegas da Casa, o representante da Concessionária e os demais participantes, procede com a leitura do regulamento da Audiência. A lista dos participantes on-line será anexada à presente ata. **Abre-se espaço de 15 minutos para a apresentação do parecer técnico da AGERGS. Com a palavra, a Especialista em Regulação da Diretoria de Regulação Econômica-Kalila Luize Balen Winkler apresenta a Revisão Tarifária Ordinária (RTO) 2025 Sulgás.** Esta apresentação será anexada à presente ata. **Após a apresentação, o Conselheiro Lucas Fuhr abre espaço para manifestação do Poder Concedente**, questionando se há representantes da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA) presentes que desejem se pronunciar, não havendo inscrições para manifestações. **A seguir abre-se espaço para manifestações da Concessionária. Com a palavra, a representante da Sulgás-Carolina Correa Lins Bahia**, inicia sua fala prestando solidariedade às vítimas das recentes chuvas no Estado. Em seguida, apresenta a atuação da empresa, distribuidora de gás natural no Rio Grande do Sul atuante há 32 anos, destacando os avanços desde a privatização, há 3 anos, com ampliação da capacidade de atendimento, segurança e investimentos. Registra que em 2024, a empresa atingiu R\$ 100 milhões em investimentos e alcançou a marca de 100 mil clientes, mantendo foco em segurança, sem registros de acidentes com afastamento nos últimos três anos. Ressalta a importância da Sulgás no desenvolvimento do Estado, inclusive durante períodos de enchente, e a necessidade de expansão do uso do gás natural para pequenas, médias e grandes indústrias, mobilidade urbana e transição energética. Defende investimentos em gasodutos de transporte para atender a crescente demanda e menciona o movimento “Mais Gás para o Rio Grande do Sul”. Informa que a Sulgás atua em um mercado competitivo e anuncia a chegada do biometano à rede da empresa, além da inauguração de um projeto em Lajeado. Enfatiza a importância da segurança jurídica e regulatória para o setor e conclui que a atual revisão tarifária pode ser um marco de estabilidade e sustentabilidade. **Ao final, passa a palavra à gerente executiva Thaís Falcão para apresentação dos detalhes técnicos.** Esta apresentação será anexada a presente ata. **Abre-se espaço de 15 minutos para a manifestação de órgãos de usuários. Com a palavra, o representante da FIERGS, Dr. Frederico da Silva Barbosa. Em razão de problemas técnicos, a palavra é então concedida à representante da ABRACE, Dra. Letícia Pedrosa.** Sua manifestação foi realizada conforme o material enviado, o qual será anexado à presente ata. **Com a palavra, após resolvida a instabilidade técnica, o representante da FIERGS, Dr. Frederico da Silva Barbosa.** Sua manifestação seguiu o conteúdo do material encaminhado, que será incorporado à presente ata. **Abre-se espaço de 03 minutos para manifestação pessoal. Com a palavra, o representante da ZENERGAS, Sr. Zevi Kann**, registra sua total solidariedade ao povo gaúcho afetado pelas enchentes. Sua manifestação baseia-se no material enviado, o qual será anexado à presente ata. **Com a palavra, Dr. José Egídio Junior, representante da Empresa BCVL advogados.** Apresenta suas contribuições conforme o material enviado, o qual será anexado à presente ata. **Abre-se a palavra para o Sr. Marcos Lopomo da Abegás.** Sua manifestação foi realizada conforme o material enviado, o qual será anexado à presente ata. **Por último, há a inscrição do Sr. Lucas Simone, da Commit Gás, para o tempo de 3 minutos.** Sua manifestação será anexada à presente ata. **Feito o roteiro do regulamento, o Conselheiro Relator Lucas Salomón da Silva Fuhr encaminha os trabalhos para o encerramento, registra que todas as manifestações e apresentações serão devidamente analisadas e**

protocoladas dentro do processo, agradece a presença de todos e encerra a Audiência Pública on-line às 15 horas e 03 minutos.

OBS: Este documento é um resumo da sessão on-line da audiência pública e a mesma está disponível na sua íntegra no site da AGERGS: www.agergs.rs.gov.br.

Lucas Salomón da Silva Fuhr,
Conselheiro Relator e Coordenador da Audiência Pública.

Alessandra Bortowski,
Assessora do Conselho Superior.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Salomon Da Silva Fuhr, Conselheiro**, em 21/07/2025, às 15:02, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Pitana Bortowski, Assessora do Conselho Superior**, em 22/07/2025, às 09:37, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.agergs.rs.gov.br/processos/verifica.php> informando o código verificador **0514283** e o código CRC **ED6F7623**.

Título: Audiência Pública nº 05/2025**Ementa:** Processo nº 001209-39.00/25-6 que trata de Revisão Tarifária da Sulgás.**Link:**[https://teams.microsoft.com/l/meetup-](https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_YWQ2MjY1YzMtNjAxMi00OWJjLTljZGMtMTFjOGQ0NzA5ODk0%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%2215dcd909-8dc0-40e9-a1e5-cecb053cdd1a%22%2c%22Oid%22%3a%2293806658-508d-4576-a3df-97a6be0e68e3%22%7d)[join/19%3ameeting_YWQ2MjY1YzMtNjAxMi00OWJjLTljZGMtMTFjOGQ0NzA5ODk0%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%2215dcd909-8dc0-40e9-a1e5-](https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_YWQ2MjY1YzMtNjAxMi00OWJjLTljZGMtMTFjOGQ0NzA5ODk0%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%2215dcd909-8dc0-40e9-a1e5-cecb053cdd1a%22%2c%22Oid%22%3a%2293806658-508d-4576-a3df-97a6be0e68e3%22%7d)[cecb053cdd1a%22%2c%22Oid%22%3a%2293806658-508d-4576-a3df-97a6be0e68e3%22%7d](https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_YWQ2MjY1YzMtNjAxMi00OWJjLTljZGMtMTFjOGQ0NzA5ODk0%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%2215dcd909-8dc0-40e9-a1e5-cecb053cdd1a%22%2c%22Oid%22%3a%2293806658-508d-4576-a3df-97a6be0e68e3%22%7d)**Data:23/06/2025****Hora Início:14:00**

Nome	Entidade
LEONARDO DICSON SANCHEZ BETIN	MUNICÍPIO DE ITAQUI
Gabriela Camargo de Toledo	FIERGS
Eleonora	Agergs
Beatriz Boin	Commit Gas S.A.
Laís Fiusa	Commit Gás S/A
Leticia Pedroza	ABRACE Energia
Rafael Franke	Sulgas
Zevi Kann	Zenergas Consultoria Empresarial em Energia e Regulação
Thays Ferreira Falcão	SULGAS
Carolina Correa Lins Bahia	SULGAS
Frederico da Silveira Barbosa	F. Barbosa Advogados (Fiep)
Marcelo Xavier Leite	Sulgás
Vitor Hugo Vogel	Voqen
Valmir Zanatta	SEMA - Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura

Alex Gustavo Marques Gobbato	ASSTEC/SEMA
Gabriel Varella	Sulgás
GILMAR CAREGNATTO	FIERGS
Lucas Simone	Commit Gás
Angelica Ritter	Sulgás
TESTE	TESTE
José Egidio Altoé Junior	BCVL Advogados
PEDRO CASAGRANDE DE AZAMBUJA	SULGÁS
Henrique Gomes Barreiro	Sulgás
Romana Campo	Sulgás
YAN COUTINHO BORBA PINTO	Nextday
Cristiane	Sulgás
Estevam Amaral Borba	Sulgás
RODRIGO HUGUENIN	sema
Marco Grabski	Sulgas
Francinele Rimolo	Sulgás

Revisão Tarifária Ordinária (RTO) 2025 Sulgás

Diretoria de Regulação Econômica

Junho/2025



Tópicos a serem apresentados

1. Cálculo da Margem Bruta
2. Pleito Sulgás
3. Volumes projetados pela Sulgás
4. Base de Ativos e Novos Investimentos
5. Custo de Capital
6. Custo Operacional
7. Depreciação
8. Ajustes
9. Valor calculado RTO 2025 pela área técnica da AGERGS

1. Cálculo da Margem Bruta

O cálculo está estruturado:

- na avaliação prospectiva dos custos dos serviços;
- na remuneração e depreciação dos investimentos vinculados aos serviços objetos da concessão, realizados ou a realizar ao longo do ano de referência para cálculo;
- na projeção dos volumes de gás a serem vendidos durante o ano, segundo o orçamento anual proposto pela Sulgás.

A margem bruta é calculada pela fórmula:

$$MB = \frac{CC}{V} + \frac{CO}{V} + \frac{D}{V} + \text{Ajustes} + \text{Aumento de Produtividade}$$

MB = Margem Bruta

CC = Custo de Capital

CO = Custo Operacional

D = Depreciação

V = 80% do Volume projetado a ser distribuído

2. Pleito da Sulgás

- Em janeiro de 2025 a Sulgás encaminhou a AGERGS pedido de prorrogação de prazo para o envio do pleito da RTO de 2025;
- Em abril de 2025 a Sulgás encaminhou a AGERGS informações para subsidiar a análise da RTO 2025;
- O pleito apresentado pela Sulgás para a margem bruta foi de R\$ 0,4043/m³;
- O valor apresentado no pleito não contempla os efeitos monetários do art. 1º, incisos I e II, da RED nº 795/2025, o qual foi pleiteado de R\$ 0,2662/m³;
- O valor total pleiteado pela Sulgás equivale a R\$ 0,6705/m³.

3. Volume Projetado pela Sulgás

- O volume planejado pela Concessionária para o ano de 2025 é 5,96% inferior ao volume distribuído em 2024, conforme apresentado tabela a seguir, e cerca de 1% inferior ao projetado na RTO de 2024.

Comparação de volumes projetados para RTO 2024 e 2025 e distribuídos em 2024

Mês	Projetado RTO 2024	Realizado 2024	Variação	Projetado RTO 2025	Variação
	1	2	(2)/(1)	3	(3)/(2)
Jan.	58.639.119	63.048.557	7,52%	57.708.528	-8,47%
Fev.	55.674.920	60.705.509	9,04%	55.678.699	-8,28%
Mar.	60.142.240	61.605.994	2,43%	60.074.772	-2,49%
Abr.	60.471.940	62.455.823	3,28%	59.984.079	-3,96%
Mai.	63.742.942	67.766.123	6,31%	62.087.921	-8,38%
Jun.	59.046.354	64.862.009	9,85%	62.080.234	-4,29%
Jul.	65.721.635	71.340.402	8,55%	64.537.043	-9,54%
Ago.	65.677.644	67.338.566	2,53%	64.460.241	-4,27%
Set.	63.416.761	57.503.493	-9,32%	62.436.235	8,58%
Out.	65.323.022	66.918.423	2,44%	63.581.416	-4,99%
Nov.	62.962.084	68.349.449	8,56%	60.885.911	-10,92%
Dez.	59.059.771	67.048.012	13,53%	59.018.569	-11,98%
Total	739.878.432	778.942.359	5,28%	732.533.646	-5,96%
80% do volume	591.902.746	623.153.887		586.026.917	

4. Base de Ativos e Novos Investimentos

- A parcela referente ao imobilizado líquido corresponde a R\$ 365,1 milhões e, de acordo com a Sulgás, deste valor já foram descontados os valores referentes às glosas aplicadas aos benefícios capitalizados e aos estoques;
- Até o momento de finalização da Informação DRE nº 84/2025, a SEMA ainda não havia encaminhado o seu posicionamento quanto ao Plano de Expansão proposto pela Sulgás para o ano de 2025.

Valores dos parâmetros que integram a Base de Ativos apresentado pela Sulgás em seu pleito e aquele calculado pela AGERGS para a RTO de 2025.

CÁLCULO DA MARGEM REGULATÓRIA	AGERGS	Sulgás
BASE DE ATIVOS (R\$)		
BASE DE ATIVOS	1.345.442.339	1.345.442.339
NOVOS INVESTIMENTOS	63.360.396	63.360.396
DEPRECIAÇÃO ACUMULADA	977.949.422	977.949.422
DEPRECIAÇÃO NO ANO	65.726.220	65.726.220
IMOBILIZADO LÍQUIDO (INV)	365.127.094	365.127.094

5. Custo de Capital

- A parcela referente ao Custo de Capital calculada pela área técnica da AGERGS equivale a R\$ 0,1710/m³;
- A diferença entre o valor calculado pela Sulgás e AGERGS reside na parcela do IR (IRPJ e CSLL).

Valores dos parâmetros que integram a parcela de Custo de Capital apresentado pela Sulgás em seu pleito e aquele calculado pela AGERGS para a RTO de 2025.

CÁLCULO DA MARGEM REGULATÓRIA	AGERGS	Sulgás
VOLUMES DISTRIBUÍDOS		
VOLUME DISTRIBUIÇÃO (m³)	732.533.646	732.533.646
80% DO VOLUME DISTRIBUIÇÃO (m³) - V	586.026.917	586.026.917
CUSTO DE CAPITAL (R\$)		
TAXA DE REMUNERAÇÃO DO INVESTIMENTO (TR)	20%	20%
REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS (RI) = (INV x TR)	73.025.419	73.025.419
IPRJ + CSLL (IR)	27.205.046	39.567.138
CUSTO DE CAPITAL (CC) = (RI+IR)	100.230.465	112.592.557
CUSTO DE CAPITAL (CC) = (RI+IR) / V	0,1710	0,1921

6. Custo Operacional

- A parcela referente ao Custo Operacional corresponde a R\$ 0,2377/m³;

Valores dos parâmetros que integram a parcela de Custo Operacional apresentado pela Sulgás em seu pleito e aquele calculado pela AGERGS para a RTO de 2025.

CÁLCULO DA MARGEM REGULATÓRIA	AGERGS	Sulgás
VOLUMES DISTRIBUÍDOS		
VOLUME DISTRIBUIÇÃO (m ³)	732.533.646	732.533.646
80% DO VOLUME DISTRIBUIÇÃO (m ³) - V	586.026.917	586.026.917
CUSTO OPERACIONAL (R\$)		
TAXA DE REMUNERAÇÃO DOS CUSTOS/SERVIÇOS (TRS)	20%	20%
DESPESAS COM OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO	19.077.715	19.077.715
DESPESAS COM VENDAS	6.397.641	6.397.641
DESPESAS ADMINISTRATIVAS	35.806.059	35.806.059
TAXA DE REGULAÇÃO	13.204.734	13.204.734
DESPESAS COM PESSOAL	31.860.861	31.860.861
DESPESAS COM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO	491.000	491.000
DESPESAS FINANCEIRAS	573.778	573.778
DIFERENÇA COM PERDAS	8.686.384	8.686.384
CUSTO OPERACIONAL (O&M+V+A+P+P&D+F)	116.098.172	116.098.172
CUSTO OPERACIONAL (O&M+V+A+P+P&D+F)*(1+TRS)	139.317.806	139.317.806
CUSTO OPERACIONAL (O&M+V+A+P+P&D+F)*(1+TRS)/V	0,2377	0,2377

7. Depreciação

- A parcela referente à Depreciação equivale a R\$ 0,1122/m³;

Valores dos parâmetros que integram a parcela de Depreciação apresentado pela Sulgás em seu pleito e aquele calculado pela AGERGS para a RTO de 2025.

CÁLCULO DA MARGEM REGULATÓRIA	AGERGS	Sulgás
VOLUMES DISTRIBUÍDOS		
VOLUME DISTRIBUIÇÃO (m ³)	732.533.646	732.533.646
80% DO VOLUME DISTRIBUIÇÃO (m ³) - V	586.026.917	586.026.917
DEPRECIÇÃO (R\$)		
BASE DE ATIVOS TOTAL	1.408.802.736	1.408.802.736
ITENS 100% DEPRECIADOS	751.540.534	751.540.534
BASE DE ATIVOS BRUTA	657.262.202	657.262.202
DEPRECIÇÃO (0,10 INV.)	65.726.220	65.726.220
DEPRECIÇÃO (0,10 INV / V)	0,1122	0,1122

8. Ajustes

- A parcela referente aos Ajustes calculada pela área técnica da AGERGS corresponde a R\$ 0,0882/m³;
- Diferenças devem-se:
 - Valor considerado para a parcela do IR na RTO de 2024;
 - Valor considerado para a parcela de Depreciação na RTO de 2024;
 - Período considerado para a defasagem temporal da RTO de 2024 (24 de julho de 2024 a 30 de abril de 2025).

Valores dos parâmetros que integram a parcela de Ajuste apresentado pela Sulgás em seu pleito e aquele calculado pela AGERGS para a RTO de 2025.

CÁLCULO DA MARGEM REGULATÓRIA	AGERGS	Sulgás
CUSTO DE CAPITAL (CC) (R\$/m ³)	0,0125	-0,0454
CUSTO OPERACIONAL (CO) (R\$/m ³)	-0,0684	-0,0674
DEPRECIÇÃO (DEP) (R\$/m ³)	-0,0157	-0,0249
Diferença Margem Bruta 2024 (RED nº 795/2025) (R\$/m ³)	0,1588	0,2662

9. Valor calculado RTO 2025 pela área técnica da AGERGS

- A margem bruta calculada pela AGERGS foi de R\$ 0,6081/m³ que é composta pelas parcelas de
 - Custo de Capital, no valor de R\$ 0,1710/m³;
 - Custo Operacional, no valor de R\$ 0,2377/m³;
 - Depreciação, no valor de R\$ 0,1122/m³;
 - Ajustes, no valor de R\$ 0,0882/m³.
- A margem bruta apurada para o ano de 2025 representa um incremento nominal de 21,28%, em relação à margem bruta fixada na RTO de 2024 pela RED nº 773/2024 de R\$ 0,5014/m³.
- Contudo, parte do aumento na margem bruta para o ano de 2025 deriva da inclusão dos efeitos da RED nº 795/2025.

9. Valor calculado RTO 2025 pela área técnica da AGERGS

- Durante o processo 000539-39.00/24-0 foi discutida a inclusão de valores decorrentes do gás de ultrapassagem no mecanismo da Conta Gráfica;
- Verificou-se que o sobrepreço cobrado pelo gás de ultrapassagem incide tanto sobre a parcela do preço de venda do gás quanto sobre a margem bruta;
- A equipe técnica da DRE entende que os valores que resultam da incidência do sobrepreço cobrada pelo gás da ultrapassagem sobre a margem bruta devem ser incorporados às revisões tarifárias.

Obrigada!

Diretoria de Regulação Econômica

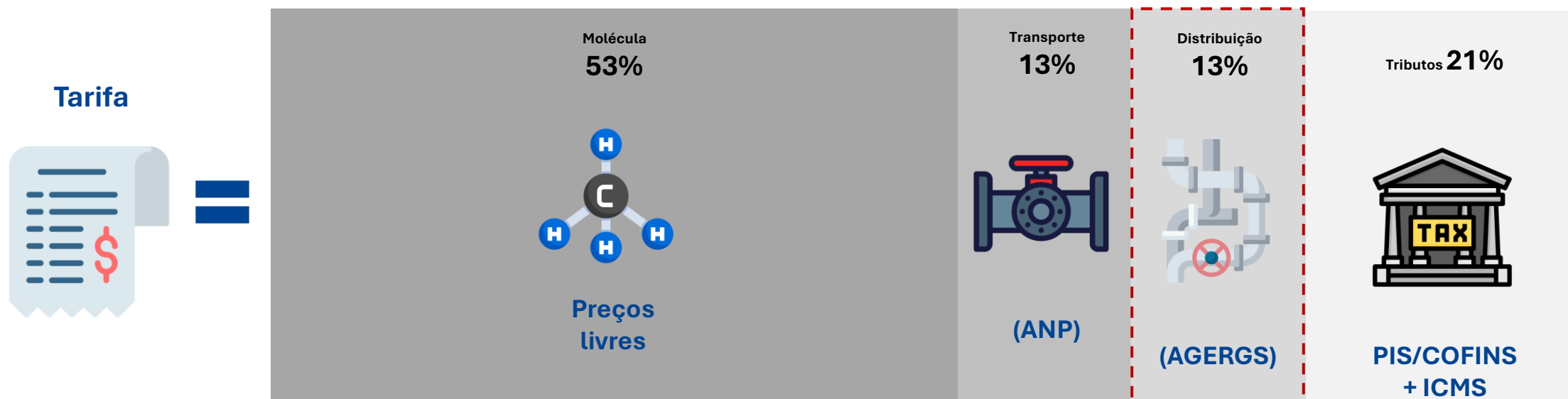


AP 05/2025: Revisão Tarifária Ordinária – 2025

23/06/2025

Composição da tarifa

A margem bruta de distribuição representa 13% da tarifa de gás paga pelo consumidor do RS

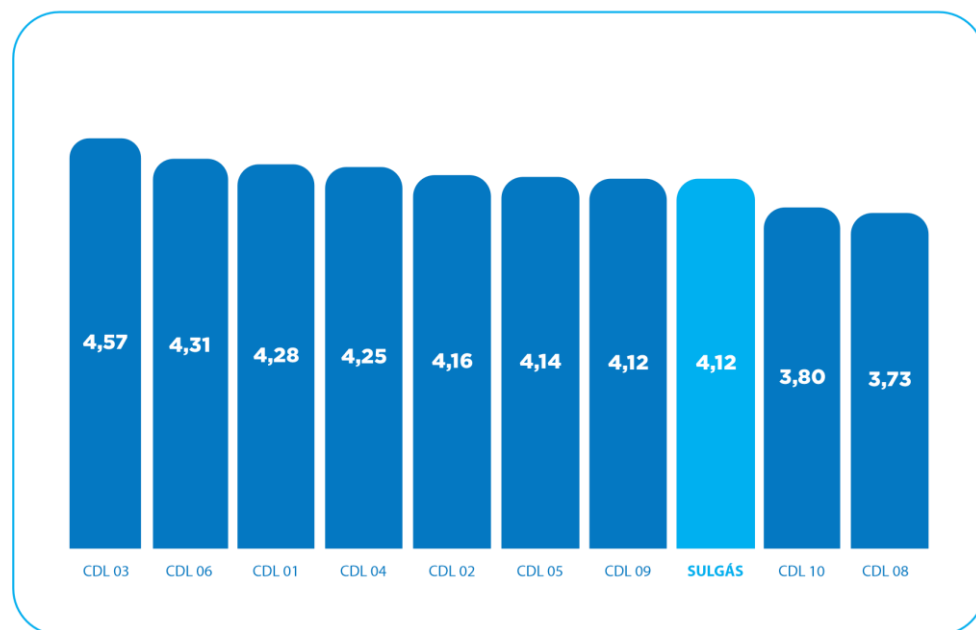


*considerando um cliente industrial de grande porte

Competitividade

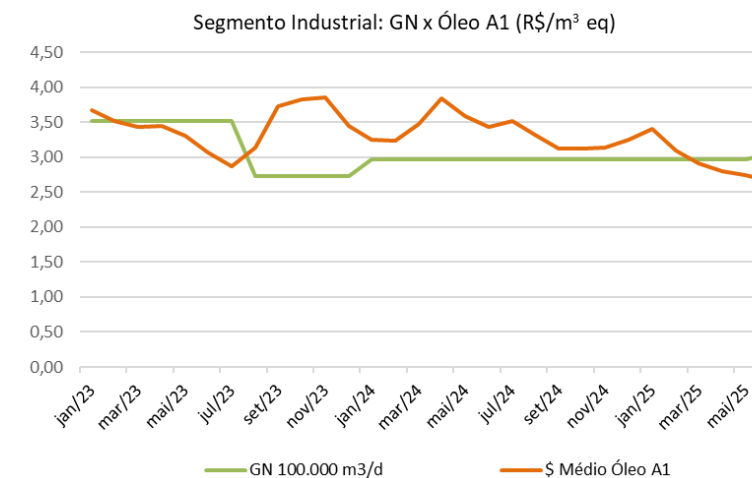
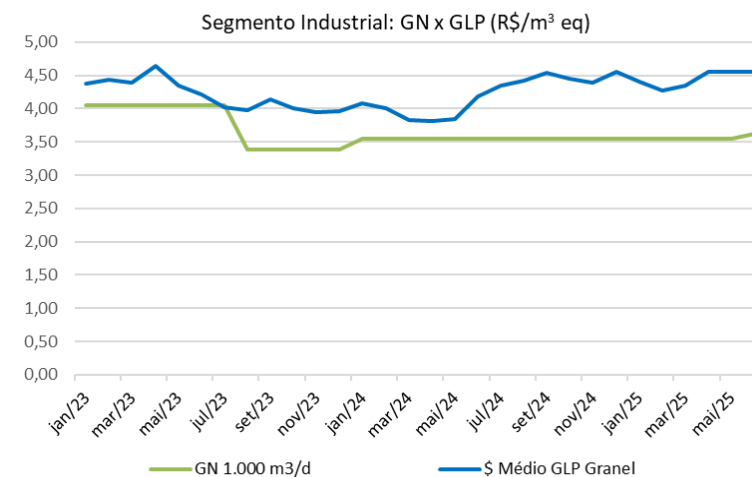
Tarifa unitária segmento Industrial

Volume 10.000 m³/dia



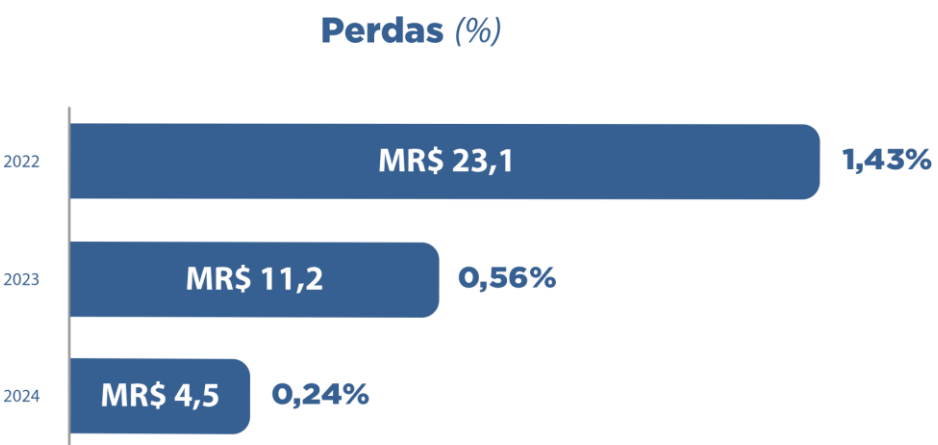
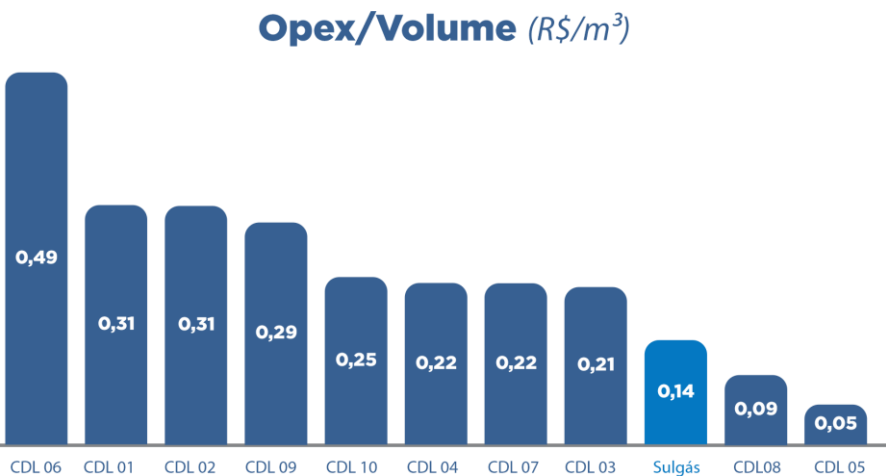
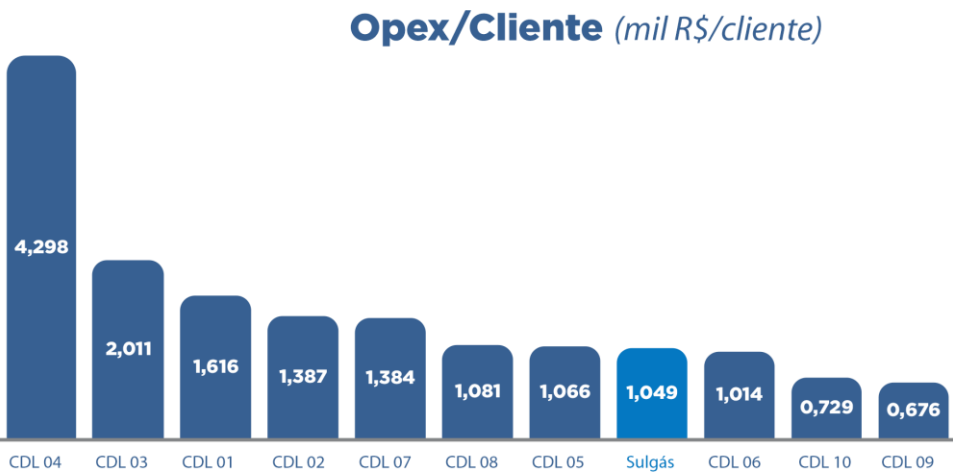
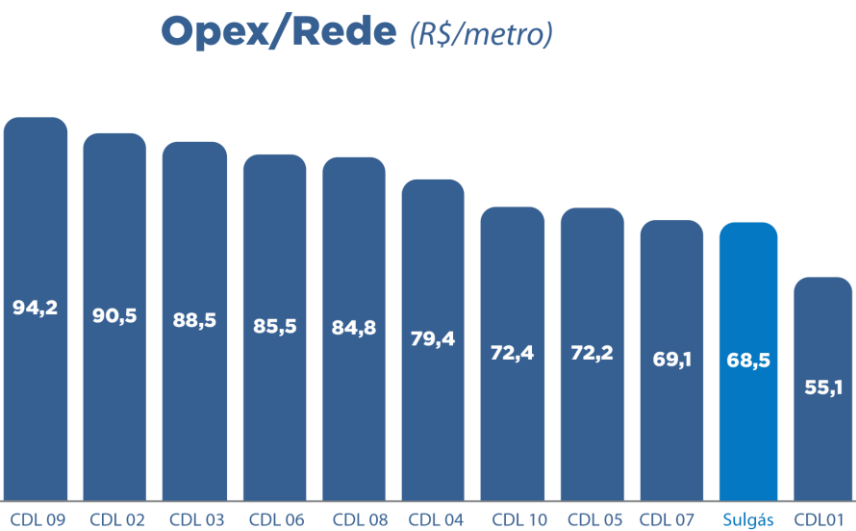
Fonte: Site das Distribuidoras

- Tarifa estável há mais de 18 meses, mesmo com alta de concorrentes
- Gás com regulação tarifária e concorre com energéticos com preços não regulados
- GLP beneficiado por preço abaixo da paridade de importação (PPI)



Fonte: [ANP](#) - Dados Rio Grande do Sul

Indicadores de Eficiência





Plano de Investimentos

2024



MR\$ 102,7*
Investimentos



1.555 km
Rede de Distribuição



101.624
Clientes



37
Cidades Atendidas

-34%

+1,6%
(25 km)

+7,4%
(7.574)

2025



MR\$ 67,4
Investimentos



1.580 km
Rede de Distribuição



109.198
Clientes



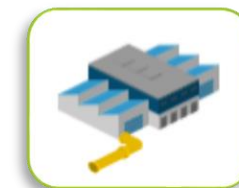
37
Cidades Atendidas

* Valores incluem incentivos a conversão

Estratégia

- **Industrial**

- Captação de indústrias próximas da rede existente
- Expansão em polos industriais
- Atuação na eficiência energética e ampliação de consumo dos clientes da base



Indústrias

- **Veicular**

- Captar oportunidades em veículos pesados
- Interiorização do gás natural



- **Plano de Expansão do Varejo (PEV)**

- Otimizar as redes existentes – rentabilização dos ativos



- **Expansão Hortênsias**

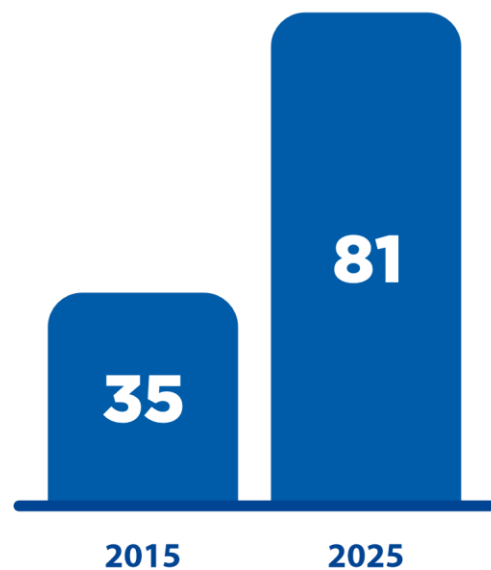
- Foco comercial: hotéis e restaurantes - grandes empreendimentos
- Contribuir para a transição energética da Serra gaúcha



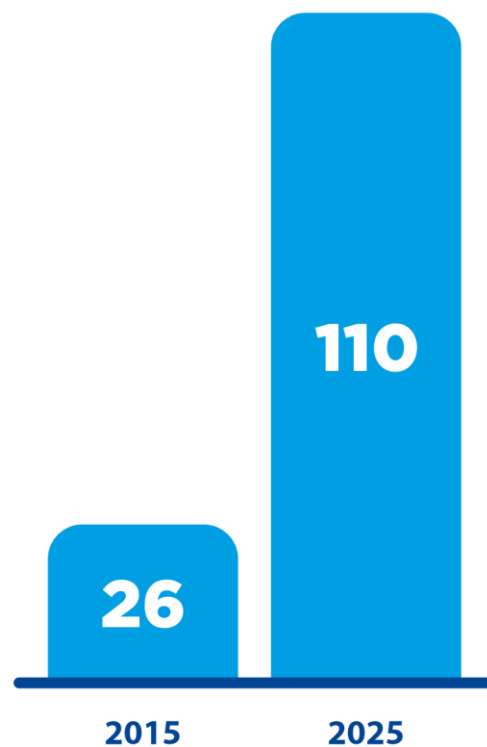
Hortênsias

Universalização | Equilíbrio Sustentável

Volume Urbano
(mil m³/dia)

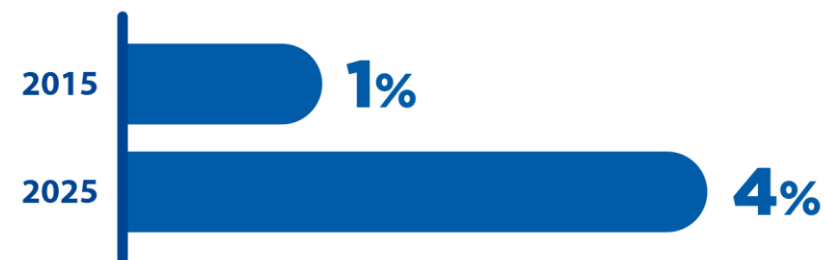


Qtd. Clientes
(mil)



Evolução - Segmento Urbano

% VOLUME



% MARGEM



Conversões e Benefícios

Conversões

- Segurança pessoas/instalações – ganho para a sociedade
- Redução de número de acidentes relacionados utilização de GLP, lenha, diesel
- Mobilidade urbana
- Viabilização de PPCI em estabelecimentos
- Redução das emissões de gases de efeito estufa – ESG
- Melhor utilização de espaço de área comum em empreendimentos residenciais
- Viabilização de novas plantas industriais no Estado – geração de empregos

Benefícios Salariais

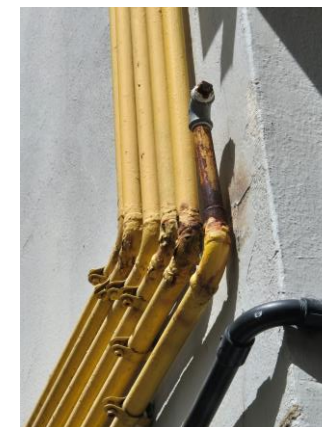
- Retenção de talentos
- Motivação de equipe
- Aumento de produtividade
- Competitividade com o mercado
- Previsão em acordo coletivo

Riscos identificados e sanados com a conversão para o GN

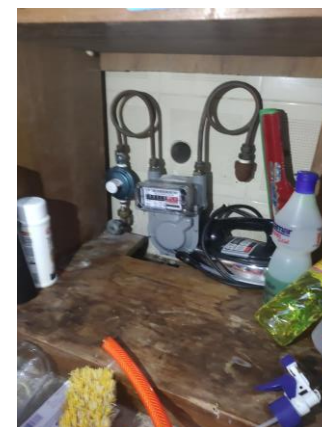
Equipamentos vencidos



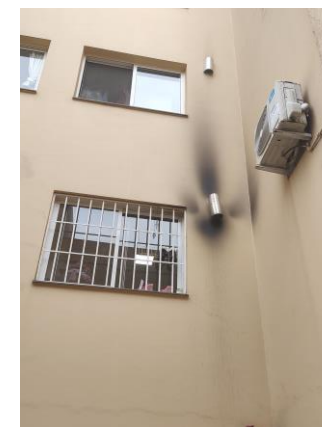
Instalações deterioradas



Alta pressão dentro dos apartamentos



Aparelho desregulado emitindo CO₂ em excesso



Transformação do mercado gaúcho de energia



Estabilidade das regras regulatórias



Segurança jurídica



Cumprimento dos prazos



23 de junho de 2025

Audiência Pública AGERGS nº 05/2025

Revisão Tarifária Ordinária da Sulgás

ASSOCIADAS ABRACE



| MINERAÇÃO |



| SIDERURGIA |



| SANEAMENTO |



| TÊXTIL |



| ALUMÍNIO |



| GÁS INDUSTRIAL |



| BANCO |



| QUÍMICA/PETRO |



| CLORO-SODA |



| FERROLIGA |



| VIDRO |



| PAPEL / CELULOSE |



| ALIMENTO |



| TECNOLOGIA |



| CERÂMICA |



| AUTOMOBILÍSTICO |



| IMPLEMENTO |



| CIMENTO |



Brasil



eixos

Usuários de gasodutos pedem redução de tarifas de curto prazo

Mercado de gás | Transportadoras, por sua vez, defendem a manutenção dos patamares atuais, para estudos mais aprofundados sobre o assunto.

1 mês atrás



F Folha de S.Paulo

Silveira defende mudança em regras de transporte e distribuição de gás

Ministro de Minas e Energia cita 'capitanias hereditárias' no setor e prega revisão de contratos para baratear preços.

21 de abr. de 2025



Valor Econômico

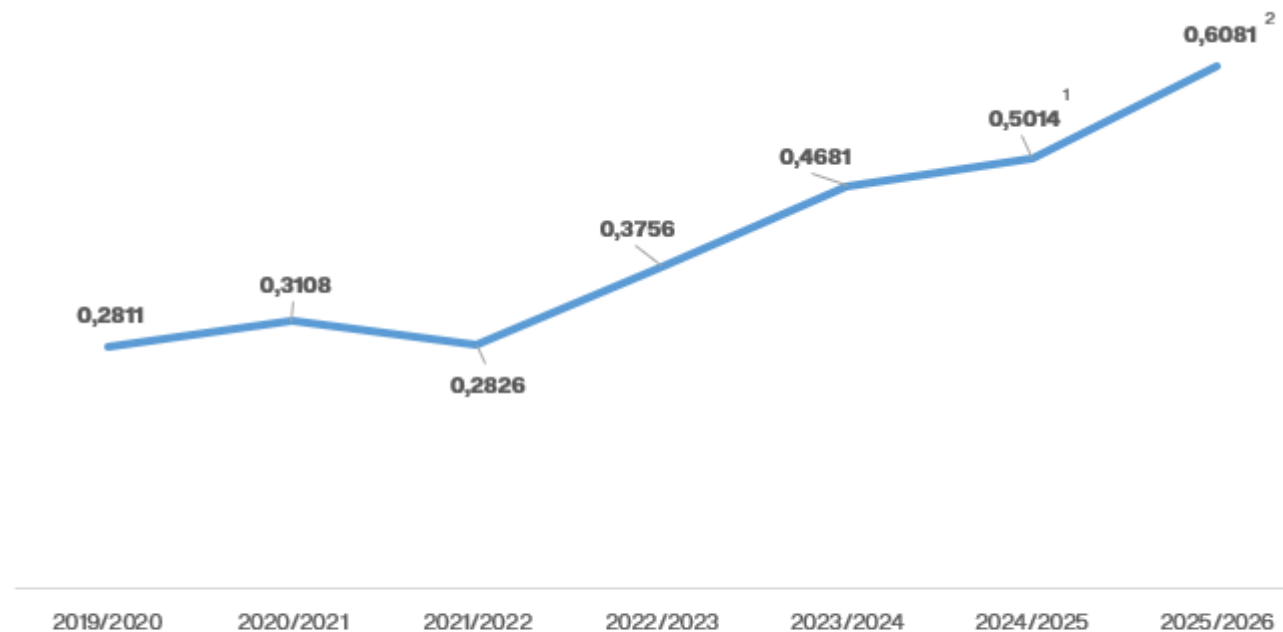
Silveira critica preço do gás natural e cobra Petrobras por mais oferta

Crítica do Ministro de Minas e Energia ocorreu em meio a pressões da indústria por reforma na estrutura de preços do gás, apontada como um...

1 semana atrás



Evolução da margem bruta da Sulgás



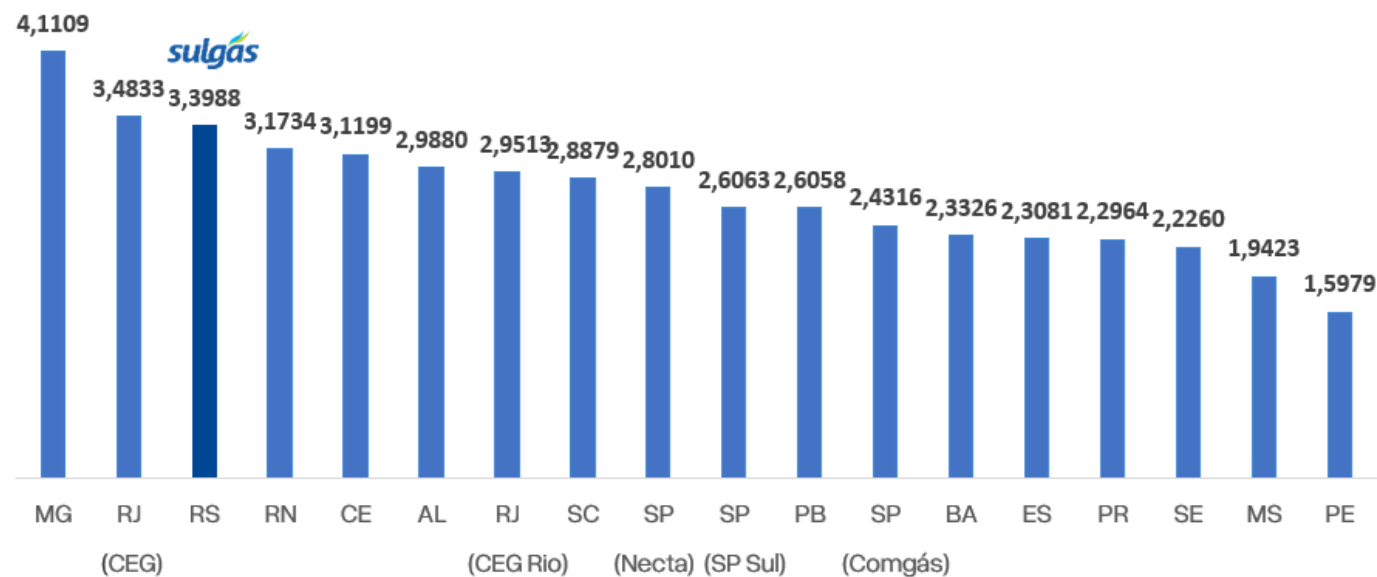
¹ Valor homologado pela RED nº 773/2024.

² Valor proposto na RTO 2025.

Fonte: elaboração própria.



Margens industriais



Unidade: USD/MMBTU.

Referência: faixa de consumo de 100.000 m³/dia do segmento industrial.

¹ Consideram-se efeitos das margens do ciclo 2025/2026 aprovada para Algás e propostas para a Bahiagás, ES Gás e Sulgás.

Fonte: elaboração própria.



Investimentos

Custo de Capital: **R\$ 63,3 milhões** incluídos a título de novos investimentos.

Volume: projeção de distribuição de 732.533.646 m³ (↓ 5,96%).

1. Não houve avaliação do plano de investimentos pela SEMA/RS; e
2. Ainda não houve avaliação da Base de Ativos Regulatória (BAR) da Sulgás.



Custos Operacionais

Custo Operacional: **R\$ 116 milhões**, desconsiderada a remuneração de 20% a.a.

Volume: projeção de distribuição de 732.533.646 m³ (↓ 5,96%).

1. Quais as justificativas para os aumentos?
2. Por que não houve a glosa dos aumentos identificados pela AGERGS?



Redução do mercado consumidor

Volume: projeção de distribuição de 732.533.646 m³ (↓ 5,96%).

Mercado Industrial: perspectiva de ↓ 28 MM m³/ano em 2025.

- > Demanda que deixa a concessão.

Para onde estão indo os investimentos em rede e operação, se, na prática, os dutos estão se esvaziando?





ABRACE
ENERGIA

Porto Alegre, 23 de junho de 2025

À

**Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul –
AGERGS**

Gabinete da Presidência

via e-mail: consulta-publica5_2025@agergs.rs.gov.br

**Ref.: Consulta Pública n. 05/2025 – Revisão Tarifária Ordinária de 2025 (RTO 2025) da
SULGÁS – Processo SEI n. 000152-39.00/25-0**

Prezados Senhores,

A **Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS**, entidade de representação sindical da indústria gaúcha, com sede na Avenida Assis Brasil, 8787, Sarandi, Porto Alegre/rs, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 92.953.983/0001-07, e o **Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – CIERGS**, entidade de direito privado de representação da indústria gaúcha, com sede na Avenida Assis Brasil, 8787, Sarandi, Porto Alegre/RS, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 92.953.967/0001-06, por seus representantes, encaminham, à elevada apreciação de Vossas Senhorias, **Contribuições à Consulta Pública n. 05/2025**, conduzida por esta d. Agência Reguladora, acerca do processo de Revisão Tarifária Ordinária de 2025 da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS.

Renovando nossos votos de elevada estima e consideração, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

RICARDO LINS
PORTELLA
NUNES:20991894049
Ricardo Lins Portella Nunes

Assinado digitalmente por RICARDO LINS PORTELLA
Número: 20991894049
AL: C=BR, O=CIOP Brasil, CN=Certificado Digital PF AL, DN=
Miguel Portella, CN=20991894049, OU=AGERGS Multiplo,
C=BR
CH=RICARDO LINS PORTELLA NUNES:20991894049
Serial: 20991894049
Data: 2025.06.23 13:12:46-0300
Tipo: PGP, Versão: 2024.1.2

Vice-presidente do CIERGS e Coordenador do
Conselho de Infraestrutura da FIERGS

ENVIO DE CONTRIBUIÇÕES REFERENTES À CONSULTA PÚBLICA N.º 05/2025

Ato Regulatório: Processo n.º 000152-39.00/25-0, que trata da Revisão Tarifária da SULGÁS.

Nome (Pessoa Física ou Jurídica): Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS e Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – CIERGS.

Contatos: **Ricardo Portella** (ricardo.portella@sultepa.com.br)

Gilmar Caregnatto (gilmar.caregnatto@fiergs.org.br)

Com os cumprimentos da FIERGS e do CIERGS à AGERGS pela promoção da Consulta Pública n. 05/2025, que faz com que o processo de revisão tarifária da SULGÁS seja revestido de caráter público e transparente, encaminhamos, no interesse da indústria gaúcha, as seguintes contribuições.

I – CONTEXTO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS	5
II – CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NECESSIDADE DE CORREÇÃO DE ILEGALIDADES	9
II. 1 Falso pressuposto de que o erro do volume no Ajuste era histórico e não recente	9
II. 2 Violações do devido processo administrativo e vício de motivação	12
II. 3 O dever da administração anular seus atos ilegais	14
III – CONTRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DO CIERGS E DA FIERGS	16
CONTRIBUIÇÃO 1	16
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Aplicação dos Ajustes de um exercício para outro.	16
Texto da contribuição: Houve o reconhecimento inequívoco e unânime pela AGERGS em 2024 de que a Volume a ser considerado no cálculo dos Ajustes deve ser 100% do volume efetivamente distribuído; opção pela eliminação paulatina do erro mediante regime de transição a ser aplicado nas revisões de 2024, 2025 e 2026: completa ilegalidade; ausência de motivos e fundamentos para majoração artificial das tarifas dos usuários e dos lucros da Concessionária.	16
Justificativa da contribuição	16
CONTRIBUIÇÃO 2	21
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Ajustes de margens anteriores em função dos custos unitários efetivamente incorridos.	21
Texto da contribuição: Troca do volume prospectivo (80%) pelo volume efetivo (100%) – ajuste que, corretamente aplicado, tende a favorecer os usuários: inviabilidade de	

desconsideração do custo de capital na implementação do Ajuste – reconhecimento técnico pela AGERGS acerca da necessidade de remuneração do dinheiro no tempo: falta de regulamentação que não pode prejudicar os usuários; viabilidade e justiça na aplicação da mesma taxa de remuneração contratual (20% a.a.).	21
Justificativa da contribuição	21
CONTRIBUIÇÃO 3	23
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Investimentos a serem considerados no cálculo das margens.	23
Texto da contribuição: Inexistência de conferência dos valores dos investimentos a serem considerados no cálculo das margens; reconhecimento pela AGERGS da inexistência de capacidade de checagem: necessidade urgente de auditoria da base de ativos e da depreciação que vem sendo aplicada.	23
Justificativa da contribuição	23
CONTRIBUIÇÃO 4	24
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Remuneração das obras em andamento.	24
Texto da contribuição: A Cláusula 14 do Contrato de Concessão permite a remuneração das obras em andamento exclusivamente pelo custo de dívida – custo de dívida da concessionária muito inferior à taxa de remuneração contratual – informação da concessionária em suas DFs de que os custos das dívida já são incorporados à base de ativos; risco efetivo de dupla incidência de remuneração nas obras em andamento (juros dos empréstimos e taxa de remuneração contratual de 20% a.a.): necessidade de cumprimento da cláusula contratual; remuneração das obras em andamento exclusivamente pelo custo de dívida até que a Concessionária alcance uma alavancagem eficiente.	24
Justificativa da contribuição	24
CONTRIBUIÇÃO 5	28
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Custos operacionais.	28
Texto da contribuição: Houve a fixação dos custos operacionais pela AGERGS na revisões anteriores em patamares acima daqueles que vêm sendo observados nas Demonstrações da Concessionária: Necessária reavaliação do Custo Operacional Projetado para 2025; necessidade de consideração apenas de valores eficientes.	28
Justificativa da contribuição	28
CONTRIBUIÇÃO 6	30
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) e outros impostos sobre os resultados no componente do custo de capital.	30
Texto da contribuição: Inclusão da Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) – inclusão do IRPJ e da CSLL sobre o overhead sobre os custos; a CSLL não é imposto; o overhead sobre os custos não se situa no componente de custo de capital da fórmula contratual: necessidade de exclusão dos cálculos do CSLL; necessidade de exclusão do IRPJ e da CSLL incidentes em decorrência do recebimento de overhead sobre custos e despesas operacionais.	30
Justificativa da contribuição	30
CONTRIBUIÇÃO 7	32
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Parcela de retroatividade.	32

Texto da contribuição: Parcela de retroatividade de quase 16 centavos por m ³ ; Provimento de recurso da SULGÁS para reintroduzir o IRPJ e a CSLL nos cálculos da margem bruta de 2024, assim como para que o volume no Ajuste implementado em 2024 considerasse 85% do volume ao invés de 100%; determinada a reintrodução desses componentes na revisão de 2025, mediante parcela de retroatividade: inequívoca falta de razoabilidade e equilíbrio – ilegalidade da incorporação nas tarifas de parcela de retroatividade que contempla valores indevidos – fundamentos expostos na Contribuição 1 (ajuste deve ser feito com 100%) e na Contribuição 6 (os impostos sobre o resultado devem consistir, no máximo, no IRPJ relativo ao componente do custo de capital) – dever da administração pública rever seus atos ilegais; necessidade de que a parcela de retroatividade seja, no máximo, equivalente ao imposto de renda sobre o custo de capital da revisão de 2024.	32
Justificativa da contribuição	32
CONTRIBUIÇÃO 8	35
Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Transferência aos usuários da receita decorrente da recuperação pela Concessionária do PIS/COFINS previamente incidente sobre o ICMS.	35
Texto da contribuição: Receita decorrente da recuperação pela Concessionária do PIS/COFINS previamente incidente sobre o ICMS; manutenção dos valores pela concessionária em conta de passivo setorial; apontamento pela Concessionária de omissão da AGERGS: inequívoca falta de razoabilidade e equilíbrio – incorporação nas tarifas de parcelas de retroatividade que contemplam valores absolutamente controversos e prejudiciais aos usuários – desconsideração de valores favoráveis aos usuários que são reconhecidos pela SULGÁS; urgente necessidade de se determinar e regulamentar a devolução dessas receitas aos usuários.	35
Justificativa da contribuição	35
IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS	38

I – CONTEXTO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Contrato de Concessão para a exploração dos serviços de gás canalizado, firmado em 1994 entre o Estado do Rio Grande do Sul e a SULGÁS, pelo prazo de cinquenta anos, permite à Concessionária propor suas tarifas ao Poder Concedente, devendo a margem média ser estabelecida de acordo com as regras contratuais.

O Contrato de Concessão assegura à SULGÁS uma remuneração obtida por meio da Margem de Distribuição Média, que é calculada pela soma do resultado da taxa de remuneração de 20% a.a. sobre o valor atualizado do capital investido líquido da depreciação cobrada na tarifa, com o Imposto de Renda (IR), os custos operacionais, o *overhead* de 20% sobre tais custos operacionais e a depreciação.

A AGERGS iniciou a atividade de regulação dos serviços de distribuição de gás canalizado em 2021, quando houve a transferência do controle da SULGÁS à iniciativa privada. A primeira Revisão Tarifária Ordinária conduzida pela Agência ocorreu somente em 2022, do que se extrai que a regulação do monopólio natural é recente e ainda demanda uma série de adequações a serem determinadas pela AGERGS, a fim de que as tarifas praticadas pela Concessionária estejam em conformidade com o Contrato de Concessão. Sobre o tema, a própria AGERGS se manifestou em sede de mandado de segurança impetrado pela SULGÁS no final de 2024, no curso da RTO de 2024:

“É de se ressaltar que o contrato foi firmado antes do surgimento de agências reguladoras no país, no contexto jurídico e econômico que propiciava uma confusão de atribuições entre poder concedente e regulador.

Veja-se que se está tratando de um contrato bastante vantajoso no atual cenário econômico e financeiro do país, com rentabilidade de 20% sobre os investimentos (o dobro dos projetos de concessão atuais) e mais 20% sobre o custo operacional da Impetrante. Esses percentuais são contratuais e devem ser respeitados, como de fato o são, pela AGERGS, a

qual cabe, como disposto pela Lei nº 15.648/21, uma série de atribuições regulatórias que exigem a avaliação técnica, jurídica e econômico-financeira para a adequada execução do contrato, colmatando lacunas de um contrato bastante antigo.

A propósito, cumpre lembrar que o gás natural é importante insumo de grandes indústrias situadas no Estado, essenciais para a economia gaúcha, de modo que **a regulação deve respeitar o contrato, a legislação e as boas práticas regulatórias no campo econômico-financeiro**, para promover o retorno dos investimentos para a concessionária conforme previsto em contrato e tarifas justas para os usuários, conforme o mesmo parâmetro.

A Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, atual Diretoria de Regulação Econômica, adotou a metodologia prevista na cláusula 6.1.1. do Anexo I do Contrato de Concessão. No entanto, durante os anos sem regulação independente, **a Sulgás apresentou uma série de custos sem previsão contratual, onerando indevidamente as tarifas pagas pelos usuários, já que sobre estes incidiam sempre o adicional de 20%, além dos 20% sobre os investimentos.**

Eis, portanto, **a relevância da regulação econômica em um ambiente de monopólio natural**, exercida por agência reguladora com independência técnica.”

(Trechos extraídos das informações prestadas pela AGERGS no Mandado de Segurança n. 5294895-79.2024.8.21.0001, em 02.04.2025)

Conforme se vê, esta Agência Reguladora afirmou expressamente a necessidade de reforçar a regulação das tarifas praticadas pela SULGÁS, especialmente em um cenário em que, durante muitos anos de regulação independente, a SULGÁS “apresentou uma série de custos sem previsão contratual, onerando indevidamente as tarifas pagas pelos usuários, já que sobre estes incidiam sempre o adicional de 20%, além dos 20% sobre os investimentos”. Portanto, em um ambiente de monopólio natural e com um histórico de tarifas praticadas

acima do devido, é de extrema relevância a atuação da AGERGS como um órgão regulador técnico, que atua com transparência, independência e de acordo com os princípios que pautam a atuação da administração pública.

A FIERGS e o CIERGS consignam mais uma vez a necessidade de condução pela AGERGS de Consulta Pública que tenha por objeto a **definição da metodologia de cálculo da margem bruta, de forma detalhada**. Essa é uma lacuna que deve ser preenchida pela Agência Reguladora, dada a elevada importância do tema para o controle das tarifas praticadas pela Concessionária. O adequado e específico tratamento do tema pela Agência tem o potencial de corrigir distorções no cálculo da margem bruta e de aprimorar o ambiente regulatório dos serviços de distribuição de gás no Estado.

Além disso, essa oportunidade poderia ser aproveitada também para se iniciar um o debate sobre a adoção progressiva de instrumentos de regulação por incentivos, como forma de alinhar os interesses da concessionária aos resultados de desempenho. Métricas como redução de perdas, eficiência operacional, expansão da rede em áreas com maior densidade potencial e melhoria da qualidade do serviço podem ser integradas à definição de margens ou bonificações futuras. Isso representaria um avanço em relação à tradicional regulação por custo, promovendo ganhos de produtividade e melhores resultados para os usuários, a concessionária, a Sociedade e o Estado.

Nesse contexto, a realização de um processo de consulta pública sobre a metodologia de cálculo da margem mostra-se necessário para garantir a publicidade, a transparência e o diálogo público sobre o tema, a fim de que as decisões da Agência venham a ser respaldadas pela participação democrática, o que possibilitará maior compreensão dos critérios adotados, alinhamento com as melhores práticas e precaução de erros que possam comprometer a eficiência do setor.

Em relação à Consulta Pública n. 05/2025, com a base nos documentos disponibilizados pela AGERGS, a FIERGS e o CIERGS, na defesa dos interesses dos usuários industriais do Rio Grande do Sul, identificaram aspectos técnicos e jurídicos relevantes que

precisam ser considerados pela Agência Reguladora na condução da Revisão Tarifária Ordinária de 2025, a fim de que as tarifas sejam fixadas de acordo com o que dispõe o Contrato de Concessão, sem permitir a fixação de margem indevida em favor da Concessionária, que opera em regime de monopólio natural.

A seguir, apresentaremos os principais pontos que devem ser considerados na condução da RTO de 2025, cujo resumo já foi apresentado no sumário deste documento.

Antes, contudo, de enfrentar as 8 contribuições que serão adiante apresentadas, cumpre demonstrar os motivos pelos quais a AGERGS não precisa incorrer, na revisão de 2025, certos equívocos praticados na revisão de 2024, em especial no que se refere **(i)** à introdução de regra de transição até a aplicação correta do volume no âmbito dos Ajustes, **(ii)** à inclusão da CSLL nos cálculos da margem e **(iii)** à consideração do IRPJ e da CSLL incidentes sobre o *overhead* que recai sobre os custos operacionais.

II – CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NECESSIDADE DE CORREÇÃO DE ILEGALIDADES

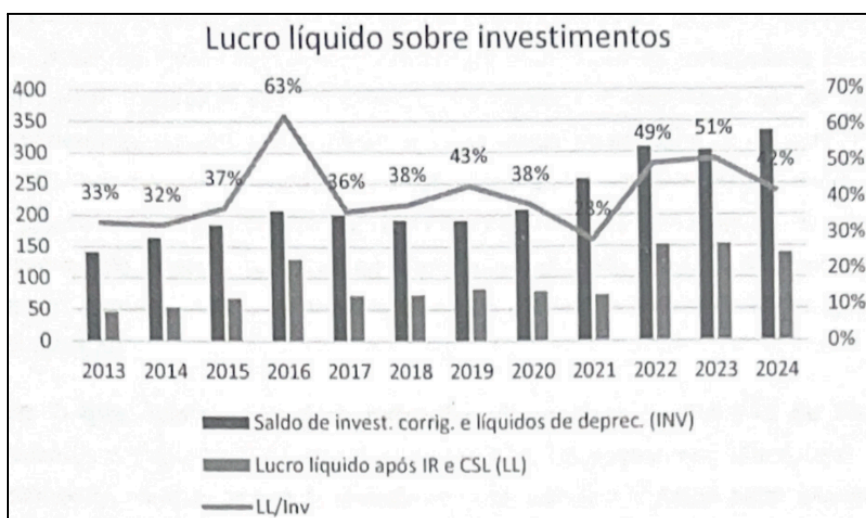
II. 1 Falso pressuposto de que o erro do volume no Ajuste era histórico e não recente

No período anterior à regulação pela AGERGS, não há comprovação de que o Poder Concedente aplicava o entendimento da Concessionária quanto ao percentual do volume comercializado para o cálculo dos ajustes.

Não é possível afirmar que a prática errada aplicada em 2023 tenha respaldo histórico. Pelo contrário, há provas de que, antes de 2023, não estava sendo empregado 80% do volume no cálculo dos ajustes, o que pode ser verificado a partir de documentos oficialmente emitidos pela SULGÁS e em cálculos bem simples.

Em quase todos os anos da década que antecedeu a venda da SULGÁS pelo Governo do Estado, os lucros da Concessionária, após a incidência dos tributos sobre a renda, não são compatíveis com a aplicação dos ajustes considerando apenas 80% do volume, o que demonstra que esses não foram feitos da forma equivocada empregada na revisão de 2023.

Como se vê do gráfico seguinte, de 2013 a 2015, a média dos lucros líquidos sobre os investimentos foi de 34%, ao passo que, de 2017 a 2021, essa média foi de 37%.



Praticamente todos os dados utilizados no gráfico acima foram obtidos por meio de pedido de acesso à informação formalmente apresentados à SULGÁS, dos documentos disponibilizados pela AGERGS nos processos de revisão de margem bruta e das demonstrações financeiras da SULGÁS. Apenas a falta de valor de investimento líquido de um dos exercícios foi suprida pela média dos valores do ano anterior e do ano posterior. Enfim, a AGERGS poderá verificar com facilidade a coerência e adequação da análise constante no gráfico.

Fazendo isso, certamente concordará que não é coerente com a história contábil e financeira da SULGÁS o pressuposto de que teria havido prática reiterada do erro que, em 2023, beneficiou indevidamente a Concessionária. Tais abusos começaram após a privatização do controle do monopólio (2022 a 2024), quando a média saltou para indefensáveis 47%. Se considerado o material colocado em consulta pública de 2024, o percentual alcançaria 60%. A margem estampada nas demonstrações financeiras da SULGÁS de 2024 indica que não é devido à Concessionária qualquer parcela de retroatividade, a qual, se implementada, servirá para majorar os já suficientes lucros da Concessionária, mas não para assegurar uma tarifa correta.

Isso é exatamente o que demonstrou a FIERGS em sua contribuição à consulta pública de 2024, na qual constou a Figura seguinte:

TABELA 10 - COMPARAÇÃO ENTRE OS IMPACTOS DAS MARGENS MÉDIA BRUTA DE 2024 APURADAS CONFORME METODOLOGIA EQUIVOCADA E CORRETA						
ITENS		FONTES	Unidade	INFORMAÇÃO DT N. 79/2024 (AGERGS)	CÁLCULO AJUSTADO (FIERGS)	DIFERENÇA
Margem média bruta regulatória	1	TABELA 1	R\$/m3	0,5670	0,5670	0,00
Volume considerado (80% do VOL)	2	TABELA 1	m3 - mil	591.903	591.903	0
Margem bruta estimada antes do ajuste	3	(1) x (2)	R\$ - Mil	335.618	335.618	0
Base de ativos líquida e corrigida	4	TABELA 1	R\$ - Mil	334.084	334.084	0,00
Remuneração do capital líquida do imposto de renda	5	(4) x 20%	R\$ - Mil	66.817	66.817	0,00
Remuneração dos serviços (Overhead) após o imposto de renda	6	20% x c. oper.	R\$ - Mil	24.430	24.430	0
Lucro do monopólio (após os impostos sobre o resultado) antes dos Ajustes	7	(5) + (6)	R\$ - Mil	91.247	91.247	0
Lucro (após os impostos sobre o resultado) sobre os ativos líquidos corrigidos	8	(7) / (4)	%	27,3%	27,3%	0,00%
Ajustes relativos ao exercício de 2023 antes do IR	9	TABELA 2	R\$/m3	0,1880	-0,1114	-0,2994
Impacto dos ajustes no lucro da concessionária	10	(2) x (9)	R\$ - Milhões	111.295	-65.928	-177.223
Impacto dos ajustes no imposto de renda	11	TABELA 2	R\$ - Milhões	38.859	-33.963	-72.822
Ajustes relativos ao exercício de 2023 após impostos sobre a renda	12	{(9)+ (10)} / (2)	R\$/m3	0,2537	-0,1688	-0,4224
Margem média bruta regulatória após os Ajustes	13	(1) + (12)	R\$/m3	0,8207	0,3983	-0,4224
Margem bruta estimada após o ajuste	14	(3) + (10) + (11)	R\$ - Mil	485.772	235.727	-250.045

TABELA 10 - COMPARAÇÃO ENTRE OS IMPACTOS DAS MARGENS MÉDIA BRUTA DE 2024 APURADAS CONFORME METODOLOGIA EQUIVOCADA E CORRETA						
ITENS		FONTES	Unidade	INFORMAÇÃO DT N. 79/2024 (AGERGS)	CÁLCULO AJUSTADO (FIERGS)	DIFERENÇA
Lucro do monopólio (após os impostos sobre o resultado) após os Ajustes	15	(5) + (10) + (11)	R\$ - Mil	202.542	25.319	-177.223
Lucro (após os impostos sobre o resultado) sobre os ativos líquidos corrigidos	16	(15) / (4)	%	60,63%	7,58%	-53,05%
Margem bruta indevidamente atribuída ao monopólio	17	(2) x (9)	R\$ - Mil	250.045		

Ora, na linha 16 da coluna “Informação DT N. 79/2024 (AGERGS)”, verifica-se que o “Lucro (após os impostos sobre o resultado) sobre os ativos líquidos corrigidos” equivale a 60,63%. Esse era o resultado esperado da Concessionária quando a AGERGS pretendia fazer a conta com os ajustes equivocados, conforme colocado em consulta pública.

Por outro lado, antes dos Ajustes equivocados, como se vê na linha 8 da coluna “Cálculo Ajustado (Fiergs)”, o resultado esperado seria de 27,3% de “Lucro (após os impostos sobre o resultado) sobre os ativos líquidos corrigidos”, tendo em vista que, além da remuneração do capital, há que se agregar o resultado da aplicação da TRS (*overhead*) de 20% sobre os custos.

Tal procedimento demonstra três conclusões incontornáveis:

1. Os erros implementados pela Concessionária implicam em aumento arbitrário de seus lucros, pois é absolutamente indefensável que uma remuneração real total de 20% a.a. sobre ativos corrigidos implique em lucros de 60% a.a. sobre a mesma base se considerado o *overhead*, tal patamar seria elevado para próximo de 30% a.a., mas não para 60% a.a.
2. Os erros que a maioria dos integrantes do Conselho da AGERGS decidiu, em sede recursal no âmbito da margem de 2024, manter por mais duas revisões tarifárias não foram praticados no passado, tendo em vista que os lucros acima do correto em favor da Concessionária, indicados no gráfico acima, não foram da casa de 60% sobre os ativos líquidos, mas sim na casa de 30%.
3. O volume de 80% não foi aplicado no período compreendido entre 2011 a 2021, falso pressuposto para criação de “regime de transição”.

II. 2 Violações do devido processo administrativo e vício de motivação

A SULGÁS não possui, a toda evidência, direito à criação de um “regime de transição”, tanto que tal regime não foi por ela pleiteado na RTO 2024. Essa medida arbitrária e ilegal foi criada pela própria Agência, que não deu às partes no processo administrativo o direito de se manifestar sobre a matéria.

Tratou-se, a toda evidência, de uma decisão surpresa, com fundamento jamais debatido em consulta e audiência pública, o que violou o devido processo administrativo e as garantias do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal).

O fato de o tema não ter sido objeto de análise em sede de qualquer consulta pública compromete a legitimidade da decisão administrativa, impedindo sua aplicação nesta revisão de 2025. Não houve oportunidade para os setores interessados se manifestarem sobre a pertinência, viabilidade ou impactos da criação de um “regime de transição” do percentual de volume de gás aplicado no Ajuste. A ausência de diálogo regulatório impossibilita a construção de uma solução legítima e tecnicamente fundamentada.

Além disso, a decisão de “amortização” dos impactos decorrentes da eliminação dos erros foi tomada sem qualquer análise ou mensuração dos impactos econômicos e regulatórios do estabelecimento de regime de transição, tendo em vista, ademais, os efeitos futuros e incertos de tal medida, inclusive nas futuras revisões tarifárias. É certo que tal medida, pelo seu aspecto normatizador de revisões futuras, deveria ter sido submetida à prévia Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme os arts. 46 da Lei da AGERGS¹ e 5º da Lei Federal n. 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica)².

Ao ignorar essas exigências legais e procedimentais, a AGERGS incorre em vício formal e material, violando o devido processo e comprometendo a previsibilidade e segurança jurídica que devem reger a atuação da Administração Pública. Trata-se de uma inovação decisória à revelia do devido processo regulatório.

Ademais, o voto condutor da RED n. 795 carece de fundamentos que **(i)** deem suporte técnico-jurídico para criação de regime de transição; **(ii)** expliquem os percentuais de volume definidos para as revisões tarifárias de 2024 e 2025 (85% e 92%,

¹ Art. 46. A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, **precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório -AIR**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

² Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de **análise de impacto regulatório**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a **razoabilidade do seu impacto econômico**.

respectivamente); e (iii) sustentem que o pressuposto do regime de transição não seja falso. Há um vício inerente à decisão de falta de fundamentação, em ofensa ao dever estampado no art. 50 da Lei de Processo Administrativo Federal³.

A adoção de regime de transição para tolerar a aplicação de fórmula que descumpre o Contrato de Concessão legitima o descumprimento contratual pela SULGÁS e abre um grave precedente para que as concessionárias de serviço público possam desrespeitar a Lei e as cláusulas contratuais. A legitimação de tal postura pela AGERGS é contrária ao interesse público e não se coaduna com as finalidades institucionais da Agência Reguladora.

II. 3 O dever da administração anular seus atos ilegais

A Súmula 473 do STF prevê que a Administração Pública deve “anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais”⁴, dever estampado no art. 54 da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/1999) e no art. 63 da Lei de Processo Administrativo do Rio Grande do Sul (Lei n. 15.612/2021).

Nos termos da Constituição, a Administração Pública deve ter sua atuação pautada pela legalidade estrita:

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

³ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser **motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

(...)

§ 1º A **motivação** deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

⁴ "A Administração Pública tem o poder-**dever** de anular, ou revogar, os próprios atos, quando maculados por irregularidades ou ilegalidades flagrantes, consoante o entendimento consagrado no verbete da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal". (STJ, RMS 12.821, Rel. Min. Vicente Leal, 6ª Turma, j. 20.02.2003).

No presente caso, tornou-se incontroverso que o cálculo dos ajustes deve considerar o percentual de 100% do volume efetivamente distribuído, conforme expressamente reconhecido nos votos do Conselheiro Relator e da Conselheira Presidente:

“Portanto, resta claro que se deve utilizar 100% do volume de gás comercializado no cálculo da conta de ajustes que integra a margem bruta para garantir a **correta mensuração dos custos unitários e real** consistência da equação econômico-financeira do Contrato, de modo que não deve prosperar o pleito da Concessionária sobre esta matéria.” (Voto condutor da RED n.º 795)

“O contrato de concessão estabelece que o cálculo da margem bruta é feito com base na projeção dos volumes de gás a serem vendidos durante o ano, como prevê a cláusula 4 do Anexo I. Logo, é medida de lógica que os ajustes sejam realizados com base no volume real comercializado.” (Voto divergente da Conselheira Presidente, Sra. Luciana Luso Carvalho)

Além da necessidade de aplicação do volume real ser incontroversa, resta evidente que **(i)** a Concessionária não tem direito adquirido ao regime de transição, o qual nem sequer pleiteou; e **(ii)** não há comprovação de que o volume errado estava sendo aplicado de 2011 a 2021, o que consiste em um falso pressuposto.

Diante da ilegalidade demonstrada, deve ser imediatamente revista e anulada a criação de regime de transição quanto à parcela de ajustes, nos termos das cláusulas contratuais e do posicionamento técnico-jurídico exarado pela Sra. Conselheira Presidente, em voto fundamentado, consistente e que deveria ter sido objeto de deliberação mais profunda pelo Conselho Diretor da AGERGS.

Tal medida é essencial para preservação da legalidade e vinculação ao Contrato de Concessão, da função reguladora da Agência e da proteção dos usuários contra distorções tarifárias indevidas e abusivas.

III – CONTRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DO CIERGS E DA FIERGS

CONTRIBUIÇÃO 1

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Aplicação dos Ajustes de um exercício para outro.

Texto da contribuição: Houve o reconhecimento inequívoco e unânime pela AGERGS em 2024 de que a Volume a ser considerado no cálculo dos Ajustes deve ser 100% do volume efetivamente distribuído; opção pela eliminação paulatina do erro mediante *regime de transição* a ser aplicado nas revisões de 2024, 2025 e 2026: completa ilegalidade; ausência de motivos e fundamentos para majoração artificial das tarifas dos usuários e dos lucros da Concessionária.

Justificativa da contribuição

No contexto de aplicação de 80% das projeções de volume empregadas no cálculo das margens prospectivas, o tema do ajuste é muito relevante e essencial para se assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

Conforme foi reconhecido pela AGERGS na RTO de 2024, o percentual de volume considerado no cálculo dos Ajustes deve ser o real (100%) e não 80 ou 92% do real, pois a consideração de apenas parcela do volume distribuído aumenta indevidamente as tarifas, violando de forma flagrante o Contrato de Concessão e elevando arbitrariamente os lucros da concessão.

Conforme se extrai do Contrato de Concessão, o conservador emprego de 80% do volume previsto foi previsto contratualmente apenas no âmbito das **previsões, ou seja, do denominador da margem projetada para os meses vindouros de cada ciclo tarifário.**

Considerando a baixa elasticidade da demanda pelo gás que a Concessionária visa suprir, a adoção de 80% do volume real para os meses futuros produz o mesmo efeito que um empréstimo compulsório dos usuários em favor da Concessionária.

Por tal mecanismo, a tarifa (margem unitária) definida para o ano 1 é definida pela *divisão da margem bruta requerida para o ano 1 por 80% do volume projetado para o ano 1*. Em comparação com a tarifa calculada com 100% do volume real, há uma elevação de 25%.

Embora este agir tenha o mesmo efeito de um empréstimo compulsório dos usuários em favor da Concessionária, não se trata de um empréstimo compulsório, que, segundo a Constituição Federal depende de lei e da presença de requisitos que não estão presentes, como, por exemplo, o país estar em guerra.

Em síntese, acerca da atuação conjunta do instrumental formado pela dupla **80% do volume prospectivo – ajuste com e volume real**, sem sombra de dúvida, trata-se tão somente de um mecanismo de mitigação do risco de demanda e não de empréstimo compulsório. Simultaneamente, quando se emprega ao lado de 80% do volume prospectivo o **custo projetado** e ao lado do volume real o custo efetivo, compartilha-se também o risco de variação das despesas e do custo operacional, mas é a dobradinha **80% do volume projetado – ajuste com volume real** que implementa o compartilhamento do risco de variação da demanda.

Essa perspectiva partilhada (risco de demanda, de um lado, risco de variação dos custos e despesas, de outro) pode ser substituída pela comparação dos custos unitários: neste caso, comparam-se custos unitários projetados ($[\text{custo de capital, custo op. e desp. e deprec. } \underline{\text{projetados}}] / [80\% \text{ do vol. } \underline{\text{projetado}}]$) e reais ($[\text{custo de capital, custo op. e desp. e deprec. } \underline{\text{efetivo}}] / [100\% \text{ do vol. } \underline{\text{efetivo}}]$). Mesmo nesta análise a partir dos custos unitários, contudo, a dobradinha **80% do volume projetado – ajuste com volume real** continua atuando na função de compartilhar o risco de demanda.

Por se tratar de **mecanismo de mitigação do risco de variação entre a demanda projetada e a demanda efetiva ou pretérita**, o princípio da finalidade impõe que sua aplicação deve estar restrita no contexto da proteção do risco de demanda. Isso quer dizer, que o mecanismo não pode ser aplicado com o fim de majorar artificialmente a margem da concessionária e, conseqüentemente, elevar arbitrariamente os lucros da Concessionária.

De fato, conforme demonstrado nas revisões de 2023 e, especialmente, de 2024, a realização dos Ajustes com o emprego de demanda menor que a real, quando esta já é conhecida, implica em benefício indevido e injustificado à Concessionária.

Ao menos na revisão tarifária de 2023, tal equívoco produziu efeitos prejudiciais na definição das tarifas na medida em que os Ajustes implementados na ocasião (relativos a 2021 e 2022) foram distorcidos, favorecendo a Concessionária. Como estes efeitos não foram eliminados, retroativamente, na revisão de 2024, tal omissão foi objeto de pleito recursal da FIERGS e do CIERGS, que não foi provido pela AGERGS. Em sede de pedido de reconsideração, foi esclarecido pela AGERGS que este aspecto não será revisto administrativamente, o que deixa aos usuários, como alternativa, apenas a judicialização da temática.

Acreditamos, contudo, que a AGERGS irá rever o tema e refazer os cálculos das tarifas corretas, que deverão computar, no âmbito dos Ajustes a serem implementados em 2025 com relação ao ano de 2024, 100% do volume de 2024, já conhecido, real.

Isso porque não foram apresentados motivos para se afastar do quanto decidido na revisão de 2024, após a disponibilização de documentos em consulta pública que repetiam o equívoco de 2023, quando a AGERGS reconheceu o equívoco e realizou o cálculo do Ajuste (relativo a 2023) com o emprego do valor real de volume distribuído.⁵ De fato, essa foi a circunstância mais relevante para se alcançar a tarifa / margem média de 50 centavos por m³, ao invés de elevá-la – conforme inicialmente proposto – para 82 centavos por m³.

Por meio desta decisão, a AGERGS avançou consideravelmente na correção de distorções e erros metodológicos que haviam sido aplicados nos anos anteriores. Em especial, foi reconhecido naquele momento que **(i)** o IRPJ e a CSLL não devem integrar o cálculo da margem bruta e, especialmente, que **(ii) deve ser considerado 100% do volume efetivamente distribuído pela Concessionária no cálculo dos Ajustes.**

⁵ Isso se deu por meio da Resolução Decisória n. 773/2024, quando o Conselho Diretor da AGERGS definiu a margem bruta de R\$ 0,5014/m³, válida a partir de dezembro de 2024, adicionado do valor de R\$ 0,0092/m³, referente à parcela de retroatividade.

A decisão da AGERGS, acertada naquele momento, teve como fundamento a Informação Conjunta DJ/DT n. 14/2024 e a Informação Setorial DT n. 116/2024, sendo que a segunda, quanto ao percentual de volume, consignou expressamente que:

De acordo com o Contrato de Concessão, Anexo I, item 6, os componentes de custo de capital, custo operacional e depreciação são expressamente ponderados pelo volume equivalente a 80% daquele previsto a ser distribuído. Já o item 8.4 estabelece que a parcela referente aos ajustes deve considerar as diferenças entre os custos estimados e os custos reais. **Constata-se, portanto, não haver dispositivo contratual que estabeleça que a parcela referente aos ajustes deva ser ponderada por 80% do volume de gás efetivamente distribuído.** Além disso, ressalta-se que sobre os componentes de custo de capital e custo operacional incide taxa de remuneração equivalente a 20% ao ano.

Comparativamente à sugestão apresentada em Consulta e Audiência Pública de considerar 100% do volume de gás distribuído, a metodologia utilizada pela Sulgás e na Informação DT nº 79/2024 acaba por **sobrestimar** o valor dos componentes ordinários da forma de cálculo da margem bruta, isto é, custo de capital e operacional e depreciação. Ou seja, **a Concessionária é remunerada a maior pelos custos incorridos, em taxa superior ao estabelecido no Contrato de Concessão de 20% ao ano.**

Posto isso, o CIERGS e a FIERGS esperam que a AGERGS elimine do cálculo dos ajustes o percentual de 92% do volume realmente distribuído, passando a considerar todo o volume movimentado. Feito este ajuste, verificar-se-á um impacto nas tarifas da ordem de -8,16 centavos.

Ademais, espera-se que ao menos nas revisões futuras, após consulta pública acerca da metodologia a ser empregada nas revisões, que se passe a utilizar, no tocante aos exercícios mensais já transcorridos na época da revisão, 100% do volume efetivamente distribuído e/ou movimentado. Com essa modificação, a dobradinha **80% do volume**

projetado – ajuste com volume real será empregada exclusivamente como um ultraconservador mecanismo de mitigação de demanda e não como se fosse um empréstimo compulsório de recursos dos usuários em favor da Concessionária.

CONTRIBUIÇÃO 2

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Ajustes de margens anteriores em função dos custos unitários efetivamente incorridos.

Texto da contribuição: Troca do volume prospectivo (80%) pelo volume efetivo (100%) – ajuste que, corretamente aplicado, tende a favorecer os usuários: inviabilidade de desconsideração do custo de capital na implementação do Ajuste – reconhecimento técnico pela AGERGS acerca da necessidade de remuneração do dinheiro no tempo: falta de regulamentação que não pode prejudicar os usuários; viabilidade e justiça na aplicação da mesma taxa de remuneração contratual (20% a.a.).

Justificativa da contribuição

Para que seja respeitada a cláusula contratual que assegura à Concessionária remuneração de 20% do capital investido – cláusula sétima – os ajustes de ano a ano entre os valores projetados e realizados precisam ser corrigidos pelo IGP-DI e capitalizados pela taxa de remuneração do capital próprio de 20% a.a., sejam esses ajustes positivos ou negativos.

Esse procedimento é adotado pela AGERBA, a qual, como já mencionado, regula contrato entre o Estado da Bahia e a Bahiagás que é praticamente idêntico ao da SULGÁS, estando previsto no art. 27º da Resolução AGERBA n. 26, que disciplina a aplicação da metodologia de revisão da Margem Bruta (MB), *in verbis*:

Art. 27º. O Ajuste é a diferença entre a margem efetivamente aplicada pela Concessionária e a margem regulatória, considerando, além de outros aspectos, 100% do volume efetivo, **com capitalização pela taxa de remuneração estabelecida contratualmente ao ano e correção monetária pelo IGP-DI.**

Parágrafo 1º. Todos os eventuais ajustes deverão ser justificados e apresentados separadamente de modo que os seus efeitos possam ser compreendidos isoladamente.

Parágrafo 2º. Como os eventuais ajustes podem ter efeitos positivos e negativos, eles devem ser considerados no seu conjunto, devendo ser aplicado apenas o seu efeito líquido.

A Taxa de Remuneração (TR) constante na fórmula de cálculo do Custo de Capital é estabelecida pelo Contrato de Concessão, em seu Anexo I, item 5, como sendo:

TR = Taxa de Remuneração anual do investimento considerando 20% ao ano.

A remuneração do Ajuste pela taxa de remuneração contratual (20% a.a.) levou o monopólio baiano de distribuição de gás a interromper a prática de volume prospectivo de 80%, passando a adotar 100% do volume previsto.

Esta modificação produzirá uma redução adicional de aproximadamente 3,8 centavos por metro cúbico na margem bruta média de 2025.

CONTRIBUIÇÃO 3

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Investimentos a serem considerados no cálculo das margens.

Texto da contribuição: Inexistência de conferência dos valores dos investimentos a serem considerados no cálculo das margens; reconhecimento pela AGERGS da inexistência de capacidade de checagem: necessidade urgente de auditoria da base de ativos e da depreciação que vem sendo aplicada.

Justificativa da contribuição

Conforme sinalizado por esta Agência Reguladora, em Informação DT n. 79/2024, p. 6, inexistente segurança quanto à Base de Ativos da Companhia, pois não há posicionamento técnico seguro e adequado que certifique os dados apresentados pela SULGÁS, inclusive no que toca à efetiva utilização dos bens nas atividades operacionais. Nesse sentido, ainda que a demora em elaborar uma metodologia que certifique referida base se deva a fatores como a redução significativa de servidores, o prejuízo de eventuais equívocos está sendo pago pelos usuários, que não podem confiar que estão sendo praticadas margens com cálculos adequados e justos.

Ao que nos parece, está-se a considerar nos cálculos alguns ativos com mais de dez anos como não tendo sido completamente depreciados. Não é razoável que se postergue por mais tempo a auditoria da base de ativos.

CONTRIBUIÇÃO 4

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Remuneração das obras em andamento.

Texto da contribuição: A Cláusula 14 do Contrato de Concessão permite a remuneração das obras em andamento exclusivamente pelo custo de dívida – custo de dívida da concessionária muito inferior à taxa de remuneração contratual – informação da concessionária em suas DFs de que os custos das dívida já são incorporados à base de ativos; risco efetivo de dupla incidência de remuneração nas obras em andamento (juros dos empréstimos e taxa de remuneração contratual de 20% a.a.): necessidade de cumprimento da cláusula contratual; remuneração das obras em andamento exclusivamente pelo custo de dívida até que a Concessionária alcance uma alavancagem eficiente.

Justificativa da contribuição

O Custo de Capital inserido nas tarifas é formado pela multiplicação dos investimentos corrigidos pela taxa de remuneração contratual. Contudo, segundo as Demonstrações Financeiras, os investimentos da Concessionária, como esperado, têm seus custos de aquisição adicionados de juros pagos a terceiros. Isso é o que se lê na nota explicativa 12, como demonstrado a seguir:

12. Ativo de contrato	
Política contábil	
Ativos do contrato são mensurados pelo custo de aquisição, incluindo os custos de empréstimos capitalizados. Quando os ativos entram em operação, os valores amortizáveis no contrato de concessão são transferidos para ativos intangíveis. As subsidiárias reavaliam a vida útil, sempre que essa avaliação indicar que o período de amortização excederá o prazo do contrato de concessão, uma parte do ativo é convertida em ativo financeiro, pois representa um contas a receber do poder concedente. Essa classificação está de acordo com o ICPC.01(R1)/IFRIC 12 - Contratos de Concessão.	
	Ativos de contrato
Valor de custo:	
Saldo em 1º de janeiro de 2023	25.805
Adições	68.163
Baixas	-
Transferência para ativo intangível	(77.005)
Saldo em 31 de dezembro de 2023	16.963
Capitalização de custos de empréstimos	
Durante o exercício findo em 31 de dezembro de 2023 foram capitalizados R\$ 973 a uma taxa de média de 5,81% a.a (31 de dezembro de 2022 foram capitalizados R\$ 217 a uma taxa de média de 5,81% a.a.).	

Por outro lado, a cláusula 14.2 do Contrato de Concessão prevê:

Para fins de cálculo da remuneração do capital investido, os investimentos compreenderão todos os ativos da empresa utilizados, direta ou indiretamente, na exploração dos serviços de distribuição, **incluídas as obras em andamento**, que deverão ser capitalizadas com base em seus custos históricos acrescidos da correção monetária prevista no ANEXO I, **com encargos decorrentes dos recursos financeiros de terceiros** e de remuneração do capital próprio aplicado durante a fase de construção, este à mesma taxa considerada para os investimentos da empresa.

A toda evidência, enquanto as obras estão em andamento, essas devem ser acrescidas apenas e preferencialmente da capitalização pelo custo de dívida perante terceiros e não pela taxa de remuneração contratual (custo de capital próprio).

Novamente, recorreremos à aplicação analógica das regras da AGERBA, aplicáveis ao contrato com a BAHIA GÁS, ou seja, à Resolução AGERBA n. 26/2019, cujo art. 13º dispõe:

Art. 13º. **As obras em andamento somente serão incorporadas na Base de Ativos Regulatórios no início da efetiva entrada em operação** de cada projeto, segundo o Plano de Negócios/Plano de Investimentos a ser verificado pela SEINFRA e aprovado anualmente pela AGERBA.

Parágrafo 1º. As obras em andamento, antes de finalizadas e até entrarem em operação, **serão capitalizadas pelos juros nominais ou reais dos empréstimos tomados ou disponíveis.**

Parágrafo 2º. Se os juros forem reais, os valores também poderão ser corrigidos monetariamente pelo IGP-DI.

Parágrafo 3º. **Sempre que a Concessionária tiver alavancagem menor que média do setor regulado de distribuição de gás**, atualmente de 0,727 (dívida onerosa/patrimônio líquido), **a capitalização será feita pelos juros reais dos empréstimos tomados ou disponíveis.**

Parágrafo 4º. Atendida a alavancagem média do setor, a capitalização de obras em andamento será feita pelos juros efetivos de empréstimos e financiamentos, salvo se demonstrada a justificada contratação de condições significativas e flagrantemente melhores que estavam disponíveis.

Parágrafo 5º. Para o reconhecimento da capitalização e correção monetária de obras em andamento, a Concessionária deverá apresentar, antes da revisão tarifária anual, um relatório contendo o cronograma físico-financeiro detalhado do desenvolvimento dos projetos a serem considerados no cálculo da Base de Ativos Regulatórios da revisão tarifária, assim como das condições de financiamento aplicáveis.

Parágrafo 6º. A AGERBA poderá avaliar o alinhamento das propostas da concessionária com o Plano de Negócios/Plano de Investimentos, a razoabilidade dos cronogramas propostos, o montante dos investimentos e a capitalização a ser incorporada no valor das obras em andamento detalhadas pela Concessionária.

Em nossas contribuições encaminhadas em 2023 e 2024, ressaltamos a importância de que a incorporação de investimentos à Base de Ativos Regulatórios ocorra corretamente, ou seja, apenas após a entrada em operação dos ativos. Também destacamos a necessidade de uma análise retroativa desse procedimento, considerando seu potencial de gerar créditos favoráveis aos usuários. Assim, aproveitamos esta oportunidade para reiterar nosso alerta e preocupação, reforçando a relevância do tema para a proteção dos interesses dos usuários.

Em síntese, esperamos que a AGERGS considere o seguinte, no tocante às obras em andamento:

- que o prazo máximo para essa capitalização consista no cronograma fundamentado, aprovado e inicialmente considerado para as obras, devendo qualquer capitalização adicional ser fundamentada e autorizada;
- que ordinariamente apenas sejam capitalizadas pelo custo de dívida;

- que a taxa de remuneração contratual de 20% a.a. apenas incida sobre as obras em andamento caso seja demonstrado que a concessionária tomou capital de terceiros, para aplicação exclusiva nos investimentos da concessão, em patamar que coloque sua alavancagem maior que a média de mercado.

Em síntese, é de extrema relevância que a mensagem do regulador para a Concessionária seja clara quanto à impossibilidade da empresa ser ineficiente na aplicação de recursos próprios e de terceiros, neste caso das obras em andamento, o que onera indevidamente as tarifas pagas pelos usuários.

CONTRIBUIÇÃO 5

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Custos operacionais.

Texto da contribuição: Houve a fixação dos custos operacionais pela AGERGS na revisões anteriores em patamares acima daqueles que vêm sendo observados nas Demonstrações da Concessionária: Necessária reavaliação do Custo Operacional Projetado para 2025; necessidade de consideração apenas de valores eficientes.

Justificativa da contribuição

Em consulta à planilha de Cálculo da RTO de 2025 da SULGÁS, observa-se uma disparidade significativa entre os Custos Operacionais da distribuidora que vêm sendo projetados (futuros) e verificado (passados).

O Custo Operacional Projetado para o ano de 2024, já considerando as devidas conversões e glosas, foi estipulado em R\$ 107.070.731. Contudo, o Custo Operacional Realizado no mesmo período, apurado nas mesmas bases, totalizou R\$ 100.932.288. A variação negativa de 5,73% entre o valor projetado e o efetivamente realizado evidencia uma imprecisão relevante nas premissas adotadas para a projeção deste componente de custo, majorando as tarifas cobradas dos usuários.

Para o ciclo tarifário de 2025, a minuta da nota técnica apresenta um Custo Operacional Projetado de R\$ 116.098.172. Tendo em vista a discrepância observada no exercício anterior, que resultou em um ônus tarifário superior ao que seria devido aos usuários, pugna-se pela revisão deste valor.

Diante do exposto, solicitamos que o Custo Operacional Projetado para 2025 seja reavaliado e ajustado, a fim de refletir com maior fidedignidade a realidade operacional da concessionária e, por conseguinte, mitigar o impacto financeiro sobre os usuários do serviço de distribuição de gás canalizado.

Por exemplo, a menos que seja fundamentado em detalhes pela Concessionária, não deveria ser permitida elevação nos custos projetados de 2025 em patamar superior à aplicação da inflação em relação aos custos efetivos de 2024.

Aplicado o IPCA de 2024 sobre os custos realizados de 2024, os custos operacionais de 2025 não deveriam ser maiores que R\$ 112.242.247, o que resultaria numa redução de quase 1 centavo nas tarifas.

CONTRIBUIÇÃO 6

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) e outros impostos sobre os resultados no componente do custo de capital.

Texto da contribuição: Inclusão da Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) – inclusão do IRPJ e da CSLL sobre o *overhead* sobre os custos; a CSLL não é imposto; o *overhead* sobre os custos não se situa no componente de custo de capital da fórmula contratual: necessidade de exclusão dos cálculos do CSLL; necessidade de exclusão do IRPJ e da CSLL incidentes em decorrência do recebimento de *overhead* sobre custos e despesas operacionais.

Justificativa da contribuição

Ao considerarmos o cenário regulatório nacional no qual agências reguladoras, como a capixaba, excluíram os valores referentes ao IRPJ e à CSLL do cálculo da margem de distribuição, com respaldo em decisões recentes do STJ que determinam que as tarifas devem cobrir apenas os custos relacionados às atividades essenciais para a prestação do serviço, a inclusão do reembolso do IRPJ e, especialmente, da CSLL no cálculo da margem de distribuição da SULGÁS é questionável, especialmente em um contrato cujas margens apresentam crescimento vertiginoso.

Ressaltamos que o item 6 do Anexo I do Contrato de Concessão, após prever o “IR” no âmbito do *Custo de Capital*, define-o o IR da fórmula como sendo o “Imposto de renda e outros impostos associados a resultados”. Assim, tendo em vista tanto a literalidade do contrato quanto a classificação dos tributos amplamente aceita no país, a exclusão da CSLL, que não é um imposto e sim uma contribuição social, do *Custo de Capital*, deveria ser implementada imediatamente nos cálculos da margem.

Além disso, parece bastante inapropriada a previsão nos cálculos da incidência do IRPJ e da CSLL sobre o *overhead*, que integra o componente denominado Custos operacionais (que inclui também as despesas) da Concessionária.

Ora, ao promover a incidência do IR/CSLL sobre tal *overhead*, o regulador beneficia injustificadamente a Concessionária, pois transforma em líquida de IRPJ/CSLL uma taxa de remuneração (*overhead*) incidente sobre custos operacionais cuja liquidez em relação aos tributos sobre o resultado não foi pressuposta e nem determinada por qualquer cláusula contratual.

Por todo exposto, devem ser expurgados da margem bruta requerida pelo menos a soma de **(i)** 9% da remuneração do capital antes da incidência do IRPJ com **(ii)** 34% do *overhead* incidente sobre o custo operacional. Essa providência irá reduzir a margem em 2,47 centavos.

CONTRIBUIÇÃO 7

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Parcela de retroatividade.

Texto da contribuição: Parcela de retroatividade de quase 16 centavos por m³; Provimento de recurso da SULGÁS para reintroduzir o IRPJ e a CSLL nos cálculos da margem bruta de 2024, assim como para que o volume no Ajuste implementado em 2024 considerasse 85% do volume ao invés de 100%; determinada a reintrodução desses componentes na revisão de 2025, mediante parcela de retroatividade: inequívoca falta de razoabilidade e equilíbrio – ilegalidade da incorporação nas tarifas de parcela de retroatividade que contempla valores indevidos – fundamentos expostos na Contribuição 1 (ajuste deve ser feito com 100%) e na Contribuição 6 (os impostos sobre o resultado devem consistir, no máximo, no IRPJ relativo ao componente do custo de capital) – dever da administração pública rever seus atos ilegais; necessidade de que a parcela de retroatividade seja, no máximo, equivalente ao imposto de renda sobre o custo de capital da revisão de 2024.

Justificativa da contribuição

A AGERGS sugere, na metodologia posta em consulta pública, uma parcela de retroatividade de R\$ 0,1588 por m³, a qual, pelo que percebemos, teria por propósito a diferença de margem de 2024 em função das seguintes modificações que foram implementadas em sede recursal:

- troca do Ajuste da revisão de 2024, inicialmente calculado com 100% do volume verificado em 2023, por Ajuste calculado com 85% do volume de 2023;
- reinclusão do IRPJ e da CSLL sobre a remuneração inerente ao custo de capital e também sobre a remuneração inerente ao overhead incidente sobre o custo operacional.

Com a devida vênia, faltou razoabilidade e equilíbrio na determinação de que esses componentes fossem ajustados, ainda mais mediante parcela de retroatividade.

A Contribuição 1 supra tratou da ilegalidade e desvio de finalidade na consideração, no âmbito dos Ajustes, de qualquer volume que não seja 100% do efetivo, real e pretérito.

O emprego do volume de 85% é incompatível com a conclusão a que chegaram os membros do colegiado e as áreas técnicas da AGERGS, no sentido de que o volume correto a ser empregado no cálculo do Ajuste é 100% do volume real. A toda evidência, trata-se de uma parcela de retroatividade que tem o inequívoco propósito de postergar a aplicação de cálculos corretos, o que, por si, já é uma medida que precisaria ser melhor debatida e analisada.

Causa estranheza, ainda, o fato tratar-se de uma medida – no tocante à correção adoção do volume de 85% ao invés de 100% do volume de 2023 – adotada de ofício pela AGERGS, em sede recursal, ou seja, que houvesse pleito de amortecimento pela SULGÁS.

Os fundamentos expostos nos três itens do Capítulo II dessa manifestação indicam que a regra de transição violou o princípio do devido processo legal, pois foi determinada em grau de recurso, sem que sua introdução fosse antecedida de consulta ou de análise de impacto regulatório; além disso, a AGERGS não demonstrou que havia qualquer prática reiterada do erro desde a vigência do contrato de concessão; pelo contrário, há evidências de que se trata de um erro recente e combatido pelos usuários desde a primeira oportunidade que tiveram para percebê-lo; por fim, o dever da administração pública rever seus atos ilegais impede a AGERGS de implantar essa parcela de retroatividade sem um novo juízo de legalidade da medida pretendida.

No tocante à parcela de retroatividade relativa aos impostos sobre os resultados, fazemos referência à Contribuição 6 supra (os impostos sobre o resultado devem consistir apenas no IRPJ relativo ao componente do custo de capital), para pedir que, no máximo, a parcela de retroatividade deve se resumir à incidência do IRPJ sobre a remuneração inerente ao custo de capital da concessionária, ou seja, 5,70 centavos por m³, valor este muito abaixo dos 15,88 cogitado pela AGERGS.

Há que se considerar que ainda não foram computadas as correções dos Ajustes equivocadamente implementados em 2023, com relação aos exercícios de 2021 e 2022. Assim, requer-se que essa retroatividade seja reservada para tratamento conjunto com as demais que precisam ser aplicadas, essas favoráveis aos usuários.

CONTRIBUIÇÃO 8

Artigo / Aspecto da minuta de resolução: Transferência aos usuários da receita decorrente da recuperação pela Concessionária do PIS/COFINS previamente incidente sobre o ICMS.

Texto da contribuição: Receita decorrente da recuperação pela Concessionária do PIS/COFINS previamente incidente sobre o ICMS; manutenção dos valores pela concessionária em conta de passivo setorial; apontamento pela Concessionária de omissão da AGERGS: inequívoca falta de razoabilidade e equilíbrio – incorporação nas tarifas de parcelas de retroatividade que contemplam valores absolutamente controversos e prejudiciais aos usuários – desconsideração de valores favoráveis aos usuários que são reconhecidos pela SULGÁS; urgente necessidade de se determinar e regulamentar a devolução dessas receitas aos usuários.

Justificativa da contribuição

É de conhecimento geral a decisão do STF para o Recurso Extraordinário n. 574.706 em 2017, que fixou a seguinte tese: o ICMS não compõe a base de cálculo do PIS e do COFINS. Portanto, era esperado que a SULGÁS reconhecesse que valores relativos a PIS/COFINS previamente incidentes sobre o ICMS precisam ser restituídos aos usuários.

Conforme se observa nas próprias Demonstrações Financeiras da SULGÁS relativas ao exercício de 2024, a Concessionária não apenas reconheceu os créditos tributários decorrentes da referida decisão judicial, mas também constituiu um "**passivo setorial**". Com isso, a empresa reconhece que tais valores devem ser objeto de ressarcimento aos usuários finais.

É irrazoável que a AGERGS reconheça diversas parcelas de retroatividade que contemplam valores inequivocamente controversos e prejudiciais aos usuários na composição das tarifas, mas desconsidere esses valores favoráveis ao usuário e que são **reconhecidos** formalmente pela própria SULGÁS. É urgente que a AGERGS atue de forma

isonômica quanto a ajustes favoráveis e desfavoráveis aos usuários, e determine que esses valores sejam completamente ressarcidos.

Sugerimos considerar ao menos quatro cenários de transferência da receita de transferência do PIS/COFINS recuperado aos usuários. O primeiro, de restituição imediata dos valores de passivo; os demais de restituição parcelada, promovendo-se a transferência aos usuários em 2, 4 ou 8 anos, desde que os pagamentos a serem feitos nos anos subsequentes sejam corrigidos pelo índice de reajuste contratual e acrescidos da taxa de remuneração contratual, de 20% a.a., mesma taxa que a AGERGS emprega para remuneração dos investimentos da Concessionária.

Eis os resultados desses cenários.

TRANSFÊRENCIA À MODICIDADE TARIFÁRIA DA RECEITA DE RECUPERAÇÃO DO PIS/COFINS JÁ OBTIDA PELA SULGÁS (VALOR DE R\$ 144 MILHÕES FORAM RECONHECIDOS NAS DFs de 2024)					
Cenário (% levado à modicidade em 2024)		Valor do crédito levado à modicidade tarifária em 2025	Período em que o crédito é levado à modicidade	Impacto em 2025 (centavos por m3) ****	Impacto nos anos de 2026 e seguintes (centavos por m³; PMT com aplicação da TR do contrato (20% a.a.)) * * * * *
8a	8.1 - PIS/COFINS - cenário 1 (100%)	-144.138.000	2025	-24,60	0,00
8b	8.2 - PIS/COFINS - cenário 2 (50%)	-72.069.000	2025 - 2026	-12,30	-14,76
8c	8.3 - PIS/COFINS - cenário 3 (25%)	-36.034.500	2025 - 2028	-6,15	-8,76
8d	8.4 - PIS/COFINS - cenário 4 (12,5%)	-18.017.250	2025 - 2032	-3,07	-5,97

* O pressuposto da aplicação da mesma taxa de remuneração aplicável à remuneração dos investimentos da Concessionária é o seguinte:

- i) até que seja restituído aos usuários, a dívida da Concessionária com os usuários têm que ser deduzida da base de remuneração;
- ii) o valor deduzido anualmente da base de remuneração deve considerar as amortizações realizadas até o final do exercício anterior;
- iii) os exemplos pressupõe a remuneração / amortização pelo método PRICE, pois foi calculada uma PMT;
- iv) a Concessionária pode optar pela quitação em uma única parcela e evitar a consideração da taxa de 20% a.a.

** Considerando o mesmo volume de 2025 em 2026.

*** Valores de 2026 em diante precisam ser corrigidos pela Inflação

**** Valores de 2025 precisam ser adicionados de SELIC, tendo em vista que os valores de balanço devem ter sido corrigidos até dez/24.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AGERGS parece propor, na consulta pública, que seja imposto aos usuários o pagamento à Concessionária, a título de margem bruta, do montante de **R\$ 370 milhões**, o que implica numa margem média unitária de **R\$ 0,6320** por metro cúbico.

Em síntese, acatados os itens anteriores, teremos os seguintes resultados em termos individuais e consolidados, utilizando 586 milhões de m³ como volume para cálculo unitário:

Impacto por item	Item desta consulta	Valor presente envolvido (reais)	Período para amortização em favor dos usuários	Impacto tarifário em 2025 (centavos/m³)
1	1 - Ajustes de 2024 com 100% do V.	-47.819.796	2025	-8,16
2	2 - Rem. do Ajuste pela TR de 20%	-22.277.857	2025	-3,80
N/A	3 - Auditoria da base	s/inform.	s/inform.	s/inform.
N/A	4 - Obras em andamento	s/inform.	s/inform.	s/inform.
5	5 - Custos Operacionais	-4.627.110	2025	-0,79
6	6 - IRPJ e CSLL	-14.500.022	2025	-2,47
7	7 - Parcela de retroatividade	-59.657.540	2025	-10,18
8a	8.1 - PIS/COFINS - cenário 1 (100%)	-144.138.000	2025	-24,60
8b	8.2 - PIS/COFINS - cenário 2 (50%)	-72.069.000	2025 - 2026	-12,30
8c	8.3 - PIS/COFINS - cenário 3 (25%)	-36.034.500	2025 -2028	-6,15

8d	8.4 - PIS/COFINS - cenário 4 (12,5%)	-18.017.250	2025 - 2032	-3,07
TOTAL DOS IMPACTOS DAS CONTRIB. NA MARGEM FINAL	CENÁRIO 1	-293.020.326	2025	-50,0
	CENÁRIO 2	-220.951.326	2025	-37,70
	CENÁRIO 3	-184.916.826	2025	-31,55
	CENÁRIO 4	-166.899.576	2025	-28,48

Confiamos que esta d. Agência Reguladora irá levar em consideração todos os aspectos técnicos e jurídicos aqui apontados, a fim de que a margem média de 2025 não seja estabelecida em patamar superior a R\$ 0,3472 reais por m³, que é o resultado na subtração de R\$ 0,2848 centavos da margem bruta de R\$ 0,6320 centavos por m³, sugerida pela AGERGS na nota técnica divulgada.

Caso essa margem bruta fosse praticada em todos os dias do ano de 2025 (já estamos na metade do ano), estar-se-ia a assegurar à Concessionária, no ano, uma margem bruta entre 200 e 250 milhões de reais, a depender do alcance do volume alcançado (80% do volume projetado corresponderia a R\$ 200 milhões de margem bruta, ao passo que o alcance de 100% do projetado entregaria algo em torno de R\$ 250 milhões).

Mesmo com este patamar aparentemente reduzido de margem bruta, certamente a Concessionária apresentará resultados positivos e poderá distribuir lucros no exercício.

Caso não sejam acatadas as Contribuições 1, 6 e 7, que exigem a revisão dos atos anteriores da Agência, requer-se seja determinada transferência da receita com a recuperação do PIS/COFINS para modicidade tarifária em, no máximo, 2 anos, evitando-se, assim, majoração da margem de contribuição, tendo em vista que o patamar atual já mostra mais elevado que o necessário para se assegurar o cumprimento dos termos contratuais.

Audiência Pública AGERGS nº 005/2025

Revisão Tarifária Ordinária (RTO) SULGÁS para o ano de 2025

Zevi Kann
23/06/2025

SOBRE o CONTRATO de CONCESSÃO

As cláusulas econômicas formam parte da espinha dorsal do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, e a iniciativa unilateral de promover uma revisão compromete princípios basilares como a segurança jurídica e a confiança legítima.

Resguardam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, ou seja, a relação equilibrada entre os encargos e os correspondentes benefícios acordados entre as partes contratante;

Constitui o cerne econômico do contrato administrativo;

Por sua natureza, possuem um grau de imutabilidade unilateral já que atingem o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

SOBRE AS TARIFAS E A COMPETITIVIDADE

- As tarifas praticadas para o segmento industrial tem no preço do gás e transporte o seu principal componente.
- Importante atentar para o verdadeiro cenário em que se desenrola a presente audiência pública: a tentativa de considerar a margem de distribuição excessiva tirando do foco o verdadeiro problema das tarifas que é a competição pelo preço do gás e transporte que nesse exemplo corresponde a cerca de 67% da tarifa do consumidor;
- Definitivamente, não é a margem de distribuição ou o Contrato de Concessão da SULGAS que inibem o desenvolvimento industrial do estado do Rio Grande do Sul, as margens dos industriais com volumes superiores a 300 mil m³/mês correspondem a somente 13% das tarifas de gás canalizado.

AS AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras no Brasil se enquadram como autarquias especiais, com personalidade jurídica de direito público, o que permite o exercício de seus poderes de autoridade pública; Almeja-se, por meio da instituição desses entes públicos, uma regulação imparcial, de teor técnico e distante de ingerências de qualquer tipo nos processos e em suas decisões; Tais considerações são apontadas como fundamentais para que o investidor acredite e invista nos setores onde ocorreram as privatizações em setores de desenvolvimento de infraestrutura;

SOBRE os TEMAS de AUDIÊNCIA PÚBLICA e CONSULTA PÚBLICA

Matérias consolidadas, justificadas, aprovadas em anos sucessivos pela própria agência, bem como interpretações consolidadas dos Contratos de Concessão devem permanecer vigentes e não devem simplesmente estar sujeitas a alterações anuais. Qualquer proposta de alteração deve ter como base Nota Técnica elaborada pela agência, com as justificativas solidamente formuladas e a possibilidade de contestação no âmbito de uma Consulta Pública.

SOBRE os TEMAS de AUDIÊNCIA PÚBLICA e CONSULTA PÚBLICA

Matérias consolidadas, justificadas, aprovadas em anos sucessivos pela própria agência, bem como interpretações consolidadas dos Contratos de Concessão devem permanecer vigentes e não devem simplesmente estar sujeitas a alterações anuais. Qualquer proposta de alteração deve ter como base Nota Técnica elaborada pela agência, com as justificativas solidamente formuladas e a possibilidade de contestação no âmbito de uma Consulta Pública.

Sobre a necessidade de expansão

- A Sulgas ao investir na expansão dos serviços para todos os segmentos de usuários cumpre os desígnios do próprio Contrato de Concessão e no interesse do estado do Rio Grande do Sul. Ao ampliar o atendimento, o resultado a médio prazo é a redução das tarifas do industrial como já ocorre no estado de São Paulo onde existem cerca de 3 milhões de usuários residenciais.
- As margens correspondem aos grandes industriais a 13% do total da tarifa e certamente a cadeia do gás canalizado (escoamento, processamento, transporte) é a principal responsável pelos elevados valores tarifários

Obrigado!

Zevi Kann

zevi@zenergas.com.br

Zenergas Consultoria Empresarial em Energia e Regulação LTDA.

Rua Lincoln Albuquerque, 259, cj. 98, Perdizes, São Paulo-SP.

23/06/2025

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, Cármen 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 Vêras 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 nº 147.169

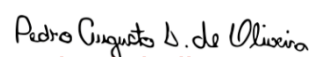

Leonardo Coelho

OAB/RJ 155.210


Felipe Henrique Braz

OAB/SP 458.490

OAB/PR 69.406


Pedro Schelbauer

OAB/PR 81.579


Bruno Bianchi

OAB/PR 86.310


Paulo Liebl

OAB/RJ 259.836


José Altoé
OAB/RJ 224.725


Fábio Amorim Filho
OAB/RJ 256.520

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.

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 (Pessoa Física ou Jurídica): Abegás - Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado.

A ABEGÁS - Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado, entidade que reúne as empresas concessionárias de distribuição de gás canalizado no Brasil, manifesta interesse na Consulta Pública nº 05/2025 da AGERGS, que tem por finalidade específica proporcionar, aos agentes de mercado e à sociedade civil, a oportunidade de colaborar com sugestões, contribuições e informações que instruirão o Processo nº 000152-39.00/25-0, que trata da Revisão Tarifária da Sulgás.

A ABEGÁS ao longo de sua trajetória tem constantemente defendido, a atuação técnica e independente das Agências Reguladoras no Brasil. Neste sentido, reitera a valorização da AGERGS, reconhecendo sua importância e transparência.

Gostaríamos de deixar registrado comentários sobre a estrutura tarifária do setor, e tratar em um Contexto Macro, a Cadeia de Custos do Gás Natural.

Conforme vêm apontando estudos e materiais do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a cadeia de gás natural no Brasil apresenta altas discrepâncias entre os seus respectivos elos.

No Brasil, aproximadamente 75% do custo do gás natural para grandes indústrias advém da molécula (commodity), escoamento e processamento. O transporte, que conecta a distribuição, responde por cerca de 12,7%.

Isso evidencia que a pressão tarifária não se origina na distribuição, mas nos elos anteriores da cadeia, onde as práticas regulatórias transparentes — como as já adotadas no segmento de distribuição de gás canalizado nos últimos 25 anos — ainda não foram plenamente implementadas.

Ressaltamos o papel estratégico da distribuição de gás natural neste contexto. A expansão contínua das redes de distribuição é imprescindível para a modicidade tarifária, otimizando a infraestrutura e diluindo custos fixos ao conectar novos consumidores, gerando economias de escala. Para isso, investimentos e reconhecimentos de custos são essenciais para garantir segurança operacional e atendimento qualificado.

A malha de distribuição no Brasil mais do que obrou nos últimos 15 anos, impulsionando acesso, competitividade e diluição de custos. Qualquer desequilíbrio neste elo compromete a expansão e os ciclos virtuosos de redução de custos nos médio e longo prazos.

Diante desse contexto, preliminarmente, tecemos considerações sobre conclusões dispostas na informacao-dre-n-844-2025, em especial os três últimos parágrafos do item 2.4, pág.14, referente a uma suposta ineficiência da concessionária ao crescer custos observando os volumes distribuídos não crescentes:

1. A falácia da eficiência volumétrica:

A premissa de que custos operacionais devem crescer linearmente e exclusivamente com o volume, desconsidera:

- Economias de escala não lineares: Custos fixos (manutenção de rede, segurança, equipe técnica) independem de variações de curto prazo no volume.
- Custos de ampliação do sistema: Atender regiões de baixa densidade demanda investimentos iniciais que só se pagam no longo prazo, mas são estratégicos para expansão.
- Elasticidade-receita: Clientes industriais de alto volume usufruem de tarifas menores, enquanto conexões residenciais/comerciais (de menor volume) têm margens líquidas superiores.

2. O valor estratégico das economias de baixo volume:

A nota técnica subestima o impacto de:

- Receita marginal: Novas conexões (mesmo com baixo consumo) geram receita líquida positiva após o custo variável, melhorando o caixa.
- Diversificação de risco: Ampliar a base de clientes para outros segmentos (comércio, residências) reduz dependência de poucos grandes consumidores voláteis.
- Externalidades positivas: Mais conexões ampliam a rede, atraindo novos investimentos e criando um ecossistema resiliente – objetivo central de uma política regulatória moderna.

Salientamos que *utilities* de gás podem obter grande parte de sua receita líquida de clientes de baixo consumo. Penalizar essa diversificação é uma prática regulatória inconsistente com infraestruturas em desenvolvimento e com a possibilidade de disponibilizar para toda a sociedade um energético eficiente e de atributos incomparáveis.

3. O erro conceitual sobre competitividade:

Qualquer alegação de que custos operacionais não vinculados ao volume tornam o gás pouco competitivo parte de uma visão estática.

Deve-se refletir sobre competitividade de forma sistêmica, pois reduzir investimentos em diversificação de mercado e cortar custos operacionais no curto prazo, de certo inviabiliza ganhos de escala futuros, perpetuando altos preços.

Ademais, há custo de oportunidade que deve ser visto. A "migração de indústrias" citada é minimizada justamente pela expansão da rede para novos usuários, que sustenta a redução tarifária no longo prazo via condomínio.

4. Porque o disposto na nota técnica falha:

A análise reduz eficiência a um único KPI (volume), ignorando complexidade operacional. Também penaliza estratégias de longo prazo (diversificação) em prol de interpretação que não favorece a diluição de custos e inverte a lógica regulatória e o papel da agência, que deve ser de fomentar mercados dinâmicos, não os engessar com uma análise simplista.

5. O que deveria ser observado:

A agência deve adotar modelos tarifários que reconheçam:

- Custos de expansão como investimento (não "ineficiência");
- Métricas multidimensionais (ex: receita líquida por conexão, redução de perdas, novos clientes);
- Mecanismos que por si só já resultam no compartilhamento de ganhos entre concessionária e consumidores, como a incorporação e ampliação de segmentos que contribuam em margem.

A regulação não pode ser refém de uma visão imediatista. A diversificação gera resiliência, e resiliência gera competitividade real. Entendemos que é isso que uma agência reguladora deve promover.

O gás natural canalizado é vetor indispensável para uma transição viável, mas seu potencial só se realiza com regulação que priorize expansão de acesso, inovação tecnológica e integração sistêmica – jamais com miopia volumétrica.

Considerações acerca de seus atributos, tais como os seguintes, devem ser valores perseguidos:

1. Ponte Energética: Substitui combustíveis fósseis poluentes (carvão/óleo), reduzindo emissões imediatas na geração elétrica e processos industriais.
2. Complemento às Renováveis: Flexibilidade operacional compensa intermitência de eólica/solar, assegurando estabilidade na matriz.
3. Segurança Energética: Infraestrutura de gasodutos e armazenamento diversifica fontes, reduzindo vulnerabilidade a crises hidrológicas.
4. Redução de Emissões Setoriais: Indústrias de cimento, siderurgia e química dependem de sua alta densidade energética para descarbonizar processos sem perda competitiva.
5. Biometano e Hidrogênio Verde: Infraestrutura indispensável para o oferecimento de energias limpas, acelerando a transição.

6. Transição Justa: Cria empregos e oferece alternativa mais sustentável em regiões com infraestrutura fóssil-dependente, mitigando impactos sociais do abandono precoce de ativos.
7. Eficiência na Distribuição: Redes de gás canalizado evitam emissões de transporte (ex: caminhões de GLP/óleo) e perdas energéticas.
8. Resiliência de Sistemas: Usinas termelétricas a gás atuam como backup crítico em eventos climáticos extremos, protegendo a rede.
9. Potencial de Baixo Carbono: Combinação com CCUS (captura de carbono) pode viabilizar emissões líquidas negativas no longo prazo.

Em suma, uma regulação proativa, as Agências devem incentivar investimentos em redes e hibridização com renováveis, não restringi-los por métricas de curto prazo, sob risco de comprometer inclusive metas climáticas e soberania energética.

Considerando o disposto nos documentos da consulta pública, tecemos as seguintes contribuições:

CONTRIBUIÇÕES	
IMPORTANTE: Os comentários e sugestões referentes às contribuições deverão ser fundamentados e justificados, mencionando-se os aspectos da proposta a que se refere a contribuição. Acrescentar, no modelo a seguir, quantos quadros/linhas forem necessários para a apresentação das contribuições.	
Contribuição1	
Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução	
Contribuição ao seguinte texto da Nota Técnica: <i>“A primeira RTO realizada pela Agência ocorreu em 2022 e desde então a AGERGS vêm buscando aprimorar normas e metodologias em conformidade com o Contrato de Concessão, a Lei nº 15.648/2021 e as melhores práticas, de modo que seja assegurado a prestação do serviço adequado, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária, sem deixar de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão. Estes são os pilares da atuação e regulação da AGERGS.”</i>	
Texto Contribuição	
... A primeira RTO realizada pela Agência ocorreu em 2022 e desde então a AGERGS vêm buscando aprimorar sua atividade enquanto regulador-normas-e-metodologias em conformidade com o Contrato de Concessão, a Lei nº 15.648/2021 e as melhores práticas, de modo que seja assegurado a prestação do serviço adequado, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária, sem deixar de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão. Estes são os pilares da atuação e regulação da AGERGS.	
Justificativa Contribuição	
Assegurar o devido cumprimento do disposto no Contrato de Concessão da Sulgás em consonância com a metodologia nele disposta. Conforme já disposto em manifestações anteriores dessa Associação, em específico, para a RTO anterior da Sulgás, o respeito aos contratos deve ser assegurado. Alteração de cláusulas contratuais que possam ser ventiladas violam o direito, assegurado constitucional e legalmente às concessionárias de serviço público, de manutenção do específico equilíbrio econômico-financeiro ajustado em seus contratos. Deve-se preservar o ato jurídico perfeito. Qualquer alteração com base em iniciativas posteriores à sua constituição, tornar sem efeito em contrato firmado no passado. Conforme inclusive documentado na presente Consulta Pública, inovações aplicadas nas últimas RTO's têm provocado insegurança para a plena condução de investimentos em gás canalizado no estado do Rio Grande do Sul. A diversificação do acesso ao Gás Natural é estratégica para os estados que buscam crescimento, cientes de que o energético é a fonte que possibilita maior segurança energética e, não por menos, é vista mundialmente como essencial para a transição energética. Não diferente a isso, o estado do Rio Grande do Sul optou pela privatização da Concessão, de modo que a iniciativa privada auxiliasse neste processo de recolocação do estado como um polo atrativo a investimentos.	

Ocorre que é essencial que, durante a execução de contratos, as cláusulas que fundamentaram a Concessão sejam plenamente respeitadas e o órgão regulador, primordialmente, deve ser o principal agente neste processo de garantias e estabilidade.

Portanto, faz-se reiterar que as agências reguladoras têm um papel crucial na intermediação entre o interesse público e os agentes regulados, garantindo que o setor regulado funcione de forma eficaz, transparente e de acordo com as regras definidas.

Depois de finalizadas as consultas e audiências públicas, é responsabilidade da AGERGS tomar decisões embasadas, sempre respeitando os contratos de concessão em vigor e os princípios administrativos que orientam a administração pública, como a legalidade, a imparcialidade, a transparência, a eficiência, a proporcionalidade e a razoabilidade.

Contribuição 2
Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução
Contribuição ao seguinte texto da Nota Técnica: <i>“A RED nº 795/2025 no art. 3º determina que o recálculo da margem de distribuição em virtude da deliberação quanto à inclusão do IRPJ e CSLL e o percentual do volume de gás a ser utilizado na parcela de ajustes seja incorporado nesta RTO, incluindo os efeitos de defasagem temporal.”</i>
Texto Contribuição
Manutenção dos entendimentos já proferidos pela agência reguladora em respeito ao cumprimento do Contrato de Concessão e estabilidade regulatória.
Justificativa Contribuição
Inclusão do IR e da CSLL como tributo, conforme disposto em contrato. A inclusão dos tributos para efeito de recomposição via margem ocorre em todo o país e em diferentes setores, não havendo precedente em sentido contrário que vigora na atualidade. Qualquer tentativa de exclusão desses tributos viola a disciplina contratual e a segurança jurídica, além de desrespeitar os princípios fundamentais do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme Art. 9º, § 4º da Lei nº 8.987/1995 e Art. 10º do mesmo dispositivo legal. Encaminhamos Parecer do escritório Silveiro Advogados (anexo) sobre o tema, indicando as razões, pela manutenção do IR e da CSLL como componente do Custo de Capital da margem bruta considerada na fórmula tarifária, assim como foi utilizado nos ciclos tarifários anteriores, reforçando a legitimidade da preservação desses componentes da margem bruta.

Contribuição 3
Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução
Contribuição ao seguinte texto da Nota Técnica: <i>“A Sulgás, na Nota Técnica nº 001/2025 (0491785) informou que foram retirados da base de ativos apresentada no pleito valores referentes às glosas aplicadas aos benefícios capitalizados e aos estoques.”</i>
Texto Contribuição
Inclusão de vale alimentação, vale refeição, plano de saúde/assistência médica, auxílio educação, entre outros benefícios que constam de obrigações do acordo coletivo. O contrato traz definição de pagamento dos encargos trabalhistas e a inclusão dos custos relacionados a despesas essenciais com funcionários deve ser admitida.
Justificativa Contribuição
Os benefícios trabalhistas (vale alimentação, vale refeição, plano de saúde/assistência médica, auxílio-educação) não são meros "benefícios", mas direitos consolidados por acordos coletivos e legislação trabalhista, tornando-se encargo da distribuidora. O próprio contrato de concessão estabelece a obrigatoriedade de pagamento dos encargos trabalhistas, o que inclui estes itens. O não reconhecimento de tais custos implica no não reconhecimento do disposto no acordo coletivo de trabalho. Adicionalmente, cabe avaliar o impacto na sustentabilidade operacional, tais como: a) Atração e Retenção de Mão de Obra Qualificada

O setor de gás exige técnicos especializados em todas as áreas. Itens como plano de saúde e auxílio-educação são essenciais para competitividade no mercado de trabalho, especialmente frente a setores como energia elétrica e petróleo.

b) Segurança Operacional

- Assistência médica garante atendimento rápido em incidentes, reduzindo afastamentos;
- VA/VR assegura alimentação adequada durante plantões e emergências, impactando diretamente na produtividade e redução de erros.
- Benefícios coletivos (ex.: auxílio-educação) qualificam a mão de obra, elevando a segurança do serviço;
- Planos de saúde reduzem custos indiretos com afastamentos e substituições.

O reconhecimento integral dos custos com aspectos trabalhistas não deve ser visto como uma opção, mas uma obrigação técnica, legal e contratual. Sua exclusão da estrutura tarifária:

1. Fere direitos trabalhistas e expõe as concessionárias a litígios;
2. Infiere a não necessidade de inclusão de tais itens em acordos coletivos; e
3. Compromete a qualidade e segurança do serviço de distribuição.

Entende-se que eventuais glosas deste tipo de rubrica da forma como vem sendo efetuada em anos anteriores pela visão de que estão diretamente relacionadas ao resultado da Companhia. No entanto, mesmo se considerados na visão de benefícios trabalhistas, essas não são simplesmente escolhas da gestão da concessionária. Tais despesas devem ser cobertas pelas tarifas reguladas pois complementam o salário sem fazer parte da remuneração direta, desde que respeitem a legislação. com vantagens como redução de custos com encargos e maior retenção de talentos.

Mesmo Programas de Participação nos Resultados (PPR) em gastos com pessoal revela-se uma ferramenta estratégica para promover maior eficiência, controle e alinhamento entre os objetivos institucionais e o desempenho dos colaboradores. A principal necessidade do PPR nesse contexto reside na possibilidade de vincular parte da remuneração ao atingimento de metas e resultados previamente definidos, representando uma parcela variável da remuneração dos empregados. Dessa forma, os recursos destinados ao pessoal passam a ser utilizados de maneira mais racional, contribuindo para a elevação da produtividade e a redução de desperdícios, o que para serviços públicos regulados é muito desejado e traz resultados de eficiência de custos em médio e longo prazos. Além disso, o PPR favorece a transparência e o controle na gestão dos recursos humanos, uma vez que exige critérios claros de avaliação de desempenho e metas objetivas.

A maior valorização do colaborador certamente acarreta melhor qualidade dos serviços, sendo sua aplicação controlada por métricas de indicadores individuais de desempenho atreladas a competências técnicas e habilidades intrínsecas a sua atividade. Isso certamente produz valor para a concessão e, por consequência, para o usuário.

Até mesmo órgãos públicos em exercício de prestação direta de serviços já possuem previsão em alguns estados para participação de resultados, o que certamente é um avanço na prestação de serviços públicos de forma geral.

Como exemplo, destaca-se em São Paulo o Programa de Participação nos Resultados implantado pelo Governo do Estado de São Paulo, onde órgãos públicos, podem indicar índices para a bonificação.

Não há como dissociar que os recursos para tais rubricas sejam providos das receitas das Concessionárias e alocados como custos com reconhecimento regulatório.

Diante de tais questões, a Abegás identifica que o reconhecimento dessas rubricas não representa exclusivamente um viés de resultado financeiro, mas devem ser observadas pelo regulador como um fator essencial para avanços na qualidade de vida dos empregados, performance técnica e de atendimento da Concessionária, neste caso, por meio do reconhecimento do desempenho individual de seus colaboradores, por meio do bem-estar e, até mesmo, por necessidades básicas ligadas à função.

Contribuição 4
Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução
Contribuição ao seguinte texto da Nota Técnica: <i>“Isso pode ser verificado no valor projetado para a conta contábil de captação de novos clientes cujo valor realizado ao longo de 2024 foi bastante inferior ao apresentado no pleito de 2024 e para 2025 apresenta valor semelhante à revisão anterior tendo sido justificado pela continuidade do processo.”</i>
Texto Contribuição

Isso pode ser verificado no valor projetado para a conta contábil de captação de novos clientes cujo valor realizado ao longo de 2024 foi bastante inferior ao apresentado no pleito de 2024 e para 2025 apresenta valor semelhante à revisão anterior tendo sido justificado pela continuidade do processo, **que pode ser ainda mais exitoso se consideradas as despesas com conversão, essenciais para o processo de vendas,**

Justificativa Contribuição

A inclusão das despesas de conversão dentro da margem bruta é uma medida positiva que reduz a barreira para a incorporação de novos usuários, promovendo a massificação do gás natural e contribuindo na modicidade tarifária no longo prazo.

Diversos estados que buscam o desenvolvimento de seus mercados e que avaliam a potencialidade do gás natural como fonte de segurança energética permitem a inclusão de despesas de conversão em seus custos.

Já é notável a contribuição de tais despesas para a ampliação de mercados e sua contribuição para a diluição de custos associados.

Notadamente, a regulação de São Paulo, que vem sendo assertiva neste aspecto de reconhecer tais custos, é possível identificar a vantajosidade do estímulo que traz a mercados que ainda requerem quebra de barreiras para a penetração do gás canalizado.

Isso pode ser evidenciado, por exemplo no mercado Paulista, na crescente participação de segmentos de baixo consumo que, somados, já superam a participação da receita da indústria. Essa é uma questão observável em médio e longo prazos, mas que todos os mercados da Concessão podem usufruir de seus benefícios, pois vão usufruir da diluição de custos proveniente dos ganhos de escala.



PARECER TÉCNICO

PARA: COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
– SULGÁS E ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS
DISTRIBUIDORAS DE GÁS – ABEGAS

DE: SILVEIRO ADVOGADOS

Cassiano Menke (OAB/RS 47.136)

Jonas Ricobello (OAB/SP 268.892)

Júlia Leivas (OAB/RS 119.797)

REF.: RTO 2025 - INCLUSÃO DO IR E DA CSLL NA MARGEM
BRUTA DA TARIFA DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE
GÁS.

DATA: 18 de junho de 2025.

(a) Índice

1	OBJETO	1
2	ANÁLISE	2
3	CONCLUSÃO	9

1 OBJETO

O objeto deste Parecer Técnico é esclarecer a consulta que nos foi endereçada pela Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – Sulgás (adiante denominada “Sulgás”), emite o presente Parecer Técnico no contexto da Revisão Tarifária Ordinária (“RTO”) relativa ao ano de 2025.

Em resposta à consulta, expõem-se as razões pelas quais tanto o Imposto de Renda (“IR”) quanto a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (“CSLL”) devem ser incluídos no cálculo da margem bruta da tarifa de distribuição de gás, de acordo com o Contrato de Concessão celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Sulgás.

2 ANÁLISE

O Anexo I do referido Contrato de Concessão estabelece a metodologia de cálculo das tarifas. Conforme o item 6 do Anexo I, o cálculo da margem bruta, a qual integra a tarifa dos serviços, considera o denominado “Custo de Capital” incorrido pela Sulgás.

A fórmula de apuração do Custo de Capital, por sua vez, é composta pelo IR e por “*outros impostos associados a resultados*”, conforme expressamente previsto no aludido Anexo I do Contrato de Concessão. Veja-se:

6- As planilhas de custo serão anualmente submetidas ao CONCEDENTE para fins de aprovação da tarifa podendo ser revistas, periodicamente, e confrontadas com a margem bruta - MB - vigente, de modo a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

A revisão da margem bruta será feita de acordo com a seguinte fórmula paramétrica:

MARGEM BRUTA = Custo do capital + custo operacional + depreciação + ajustes + aumento de produtividade.

Onde: $\text{Custo de Capital} = (\text{INV} \times \text{TR} + \text{IR}) / V$

(...)

IR = Imposto de renda e outros impostos associados a resultados. (grifos nossos)

Assim, a previsão contratual de que o IR, constante na fórmula do Custo de Capital, corresponde não apenas ao “*Imposto de Renda*”, mas também a “*outros impostos associados a resultados*”, deve ser interpretada como abrangente da CSLL, apesar da imprecisão terminológica do Contrato ao utilizar o termo “impostos” em vez de “tributos”.

Isso porque o IR e a CSLL são tributos de natureza semelhante. Ambos têm o mesmo fato gerador — a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica sobre acréscimo patrimonial — e incidem sobre bases de cálculo praticamente idênticas. Quer dizer, ambos são tributos sobre a renda. Nesse sentido, no regime de tributação pelo lucro real, o ponto de partida com base no qual é feito o cálculo do IR e da CSLL é o lucro contábil, ajustado por adições e deduções permitidas em lei.

Justamente por essa razão, o art. 6º, parágrafo único¹, da Lei nº 7.689/1988, estabelece que se aplicam, no que couber, à CSLL as disposições da legislação do IR referente à administração, ao lançamento, à consulta, à cobrança, às penalidades, às garantias e ao processo administrativo. No mesmo sentido, a Lei nº 12.973/2014 incluiu o art. 57² na Lei nº 8.981/1995 para prever a aplicação de diversas normas legais relativas ao IR também à CSLL.

Nesse contexto, cumpre destacar que a CSLL também é abrangida pelos acordos e convenções internacionais celebrados pelo Brasil, e que só não consta expressamente nestes para evitar dupla tributação da renda, conforme prevê literalmente o art. 11³ da Lei nº 13.202/2015. Faz-se referência a essa disposição legal para demonstrar que, como no presente caso, há cláusulas em que se lê “IR”, mas que devem ser interpretadas como abrangendo, também, a “CSLL”.

Ademais, a doutrina tributária⁴ é pacífica quanto à extrema semelhança entre o IR e a CSLL. Ricardo Mariz de Oliveira leciona que *“o fato que gera o imposto de renda é absolutamente o mesmo que gera essa contribuição”*⁵, de forma que ambos os tributos incidem sobre o mesmo acontecimento:

(...) sabemos que o lucro, objeto da contribuição em tela, é formado pela universalidade de fatores positivos e negativos, inclusive pelas rendas e proventos de qualquer natureza, que afetam o patrimônio de uma pessoa jurídica em determinado período de tempo, representando o acréscimo patrimonial dessa pessoa. **Logo a CSL incide sobre o mesmo acontecimento – a mesma ‘materialidade’, como costuma falar a doutrina tributarista – que, constitucional ou legalmente, constitui o fato gerador do imposto de renda, na sua aplicação a um determinado grupo de titulares de patrimônios, que são as pessoas jurídicas.** Somente por esse último aspecto a abrangência da CSLL é menos extensa do que a do imposto de renda, pois, **no mais, o fato que gera o imposto de renda é absolutamente o mesmo que**

¹ Art. 6º A administração e fiscalização da contribuição social de que trata esta lei compete à Secretaria da Receita Federal. Parágrafo único. Aplicam-se à contribuição social, no que couber, as disposições da legislação do imposto de renda referente à administração, ao lançamento, à consulta, à cobrança, às penalidades, às garantias e ao processo administrativo.

² Art. 57. Aplicam-se à Contribuição Social sobre o Lucro (Lei nº 7.689, de 1988) as mesmas normas de apuração e de pagamento estabelecidas para o imposto de renda das pessoas jurídicas, inclusive no que se refere ao disposto no art. 38, mantidas a base de cálculo e as alíquotas previstas na legislação em vigor, com as alterações introduzidas por esta Lei. (Redação dada pela Lei n. 9.065/1995).

³ Art. 11. Para efeito de interpretação, os acordos e convenções internacionais celebrados pelo Governo da República Federativa do Brasil para evitar dupla tributação da renda abrangem a CSLL. Parágrafo único. O disposto no caput alcança igualmente os acordos em forma simplificada firmados com base no disposto no art. 30 do Decreto-Lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943.

⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Manual da tributação direta da renda*. Coord. Fernando Aurelio Zilveti. São Paulo: IBDT, 2020, p. 110.

⁵ MARIZ DE OLIVEIRA, Ricardo, Fundamentos do Imposto de Renda. São Paulo, 2008, Ed. Quartier Latin, p. 964.



gera essa contribuição.⁶ (Grifos nossos)

A similaridade entre o IR e a CSLL também é reconhecida pela jurisprudência dos tribunais superiores. A título de exemplo, vale referir o julgamento do REsp 1.772.470⁷ pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em que se analisou a possibilidade de inclusão de valores de ICMS nas bases de cálculo do IR e da CSLL no regime lucro presumido. A Ministra Relatora Regina Helena Costa consignou, em seu voto, que todas as premissas aplicáveis à base de cálculo do IR cabiam igualmente à CSLL, nos seguintes termos:

Renda é o aumento de riqueza obtido num dado período de tempo, deduzidos os gastos necessários à sua aquisição e manutenção. Configura acréscimo patrimonial, que não se confunde com o patrimônio de onde deriva – o capital, o trabalho ou a combinação de ambos.

A tributação pelo imposto em tela pressupõe a disponibilidade da renda nova para seu titular, "isto é, que nada juridicamente lhe obste o uso ou a destinação" (CARRAZZA, Roque Antônio. Imposto sobre a Renda. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 42 - destaquei).

Tais premissas, anote-se, são aplicáveis à CSLL por força da previsão contida no apontado art. 57, caput e § 1º, da Lei n. 8.981/1995, segundos os quais a ela se aplicam "as mesmas normas de apuração e de pagamento estabelecidas para o imposto de renda das pessoas jurídicas", bem como se tem a receita bruta como base de cálculo. (Grifos nossos)

De modo semelhante manifestou-se o Ministro Relator Gurgel de Faria ao julgar o EREsp 1.879.111⁸. Nesse caso, a Primeira Seção do STJ decidiu que, salvo expressa disposição legal em contrário, o crédito do REINTEGRA, antes da MP n. 651/2014, deve compor o lucro operacional e, assim, a base de cálculo do IR e da CSLL. O voto do Ministro destacou a similaridade da base de cálculo de ambos os tributos:

O IRPJ, à luz do disposto no art. 44 do CTN, é mensurado pela sistemática do lucro real, presumido ou arbitrado, sendo a primeira a regra, a qual consiste, singelamente, no lucro líquido, com alguns ajustes, adições etc. O lucro, base impositiva da CSLL, por seu turno, "[...] é o valor do resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda" (art. 2º da Lei n. 7.689/1988), o

⁶ *Ibidem*.

⁷ REsp n. 1.772.470/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 10/5/2023, DJe de 1/6/2023.

⁸ EREsp n. 1.879.111/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 23/3/2022, DJe de 11/4/2022.

qual, igualmente, sujeita-se a ajustes, adições etc; revelando, portanto, a similaridade do aspecto quantitativo dessas exações para os fins da presente demanda. (Grifos nossos)

Neste ponto, cabe destacar que, embora formalmente o IR seja, de um lado, um *imposto*, sem destinação específica, e a CSLL seja, de outro lado, uma *contribuição*, destinada especificamente ao custeio da seguridade social, nos termos do art. 195, I, 'c', da CF/88, esta distinção não é relevante para fins de repasse do custo tributário para a tarifa. Isso porque a referida diferença em nada altera o aspecto oneratório desses tributos – este, sim, relevante – já que, reitera-se, ambos têm o mesmo fato gerador e incidem sobre bases de cálculo praticamente idênticas. Em outras palavras, o fato de a CSLL ser baseada em dispositivo constitucional diverso do IR e visar ao custeio da seguridade social em nada altera seu fato gerador, igual ao do IR, bem como o efeito oneratório que desse fato decorre, praticamente igual ao IR.

Além disso, o **raciocínio econômico** adotado em contratos de concessão pública, como o do presente caso, que justifica a inclusão do IR no Custo de Capital, aplica-se igualmente à CSLL. Em outras palavras, o argumento que se utiliza para sustentar a inclusão do IR como parte do Custo de Capital é o mesmo que justifica a inclusão da CSLL: **assegurar que a remuneração prevista no contrato de concessão represente, de fato, um retorno líquido de tributos sobre os resultados para a concessionária, a fim de preservar a rentabilidade dos recursos financeiros investidos por ela no serviço de distribuição de gás canalizado**. Essa é, por assim dizer, a razão finalística, teleológica e, até mesmo, econômica que fundamenta a existência da referida previsão contratual.

Sendo assim, é acertado afirmar que o item 6 do Anexo I do Contrato de Concessão em questão tem de ser lido e interpretado com base nesse vetor finalístico. Quer dizer, a amplitude da disposição contratual (visando a incluir a CSLL) deve ser definida de maneira a promover a finalidade que inspirou a existência dessa disposição, tal como demonstrado acima.

A análise de outros contratos de concessão celebrados entre a Administração Pública e distribuidoras de gás e energia elétrica evidencia que, à luz do raciocínio econômico que orienta tais instrumentos, a CSLL, além do IR, tem sido amplamente incluída no Custo de Capital das concessionárias de todo o país.

De forma similar, nas revisões tarifárias periódicas relativas às concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica reguladas pela Agência Nacional de Energia Elétrica — ANEEL (“ANEEL”), verifica-se que tanto o IR quanto a CSLL integram o Custo Médio Ponderado

de Capital – WACC aplicado ao setor⁹.

Logo, a exclusão da CSLL do cálculo do Custo de Capital significaria conferir, de um lado, interpretação que restringiria a promoção da finalidade que a cláusula do contrato visivelmente quis proteger e, de outro lado, tratamento distinto a tributos que, na prática, incidem sobre a mesma materialidade econômica e produzem efeitos econômicos equivalentes. **Tal exclusão subverteria não só o conteúdo do Contrato de Concessão — que expressamente admite a inclusão de “outros impostos associados a resultados” — mas também a lógica econômica adotada nas regulações setoriais referida acima.**

Cabe, ainda, destacar que, no presente caso, não é acertado invocar o disposto no § 3º do art. 9º da Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral das Concessões) e no art. 41 da Lei Estadual nº 15.648/2021 como fundamentos para uma possível exclusão do IR e da CSLL do cálculo do Custo de Capital (e, em decorrência disso, da margem bruta) da Sulgás.

É que o Contrato de Concessão foi celebrado em 1994, com base na legislação então vigente, e suas disposições, inclusive as constantes do Anexo I, permanecem válidas. A inclusão do IR e da CSLL na apuração da margem bruta das tarifas constitui, portanto, ato jurídico perfeito, nos termos do inciso XXXVI¹⁰, do art. 5º, da Constituição Federal (CF/88) e do § 1º¹¹, do art. 6º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB).

O ato jurídico perfeito, o qual decorre do princípio constitucional da segurança jurídica e da irretroatividade, impõe limites à atuação do Estado, inclusive quando se trata de mudanças legislativas com potencial de afetar contratos já firmados. Nas palavras de Clóvis Beviláqua, “O direito quer que o ato jurídico perfeito seja respeitado pelo legislador e pelo intérprete na aplicação da lei, precisamente porque o ato jurídico é gerador, modificador ou extintivo de direitos”.¹²

Nesse sentido, o art. 58¹³ da Lei Estadual nº 15.648/2021 corretamente estabelece que essa Lei

⁹ Ilustrativamente: Nota Técnica nº 126/2025-STR/ANEEL (ref. Energisa Paraíba - Distribuidora de Energia S.A. – EPB) e Nota Técnica 123/2025-STR/ANEEL (ref. Equatorial Maranhão Distribuidora de Energia S.A. – Equatorial MA).

¹⁰ XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

¹¹ Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. (...) § 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

¹² CLÓVIS BEVILÁQUA, Código civil dos Estados Unidos do Brasil comentado. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1956. v. 1, p. 95.

¹³ Art. 58. O disposto nesta Lei terá aplicação imediata, resguardados os contratos de concessão vigentes, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

não se aplica a contratos de concessão anteriores à sua vigência.

Interpretação diversa desta implicaria promover a indevida retroatividade do direito, regra jurídica baseada no art. 5.º, XXXVI, da CF/88, acima citado. Segundo o conteúdo normativo dessa regra, a lei nova não deve produzir efeitos sobre atos jurídicos perfectibilizados anteriormente à vigência dela e, sendo assim, prejudicar aquele que confiou no Direito assegurado em razão desse ato jurídico perfeitamente estabelecido.¹⁴ Em outras palavras, a irretroatividade tributária visa a, neste caso, assegurar a manutenção dos efeitos concretos que devem ser emanados do ato que se consumou¹⁵, o que, na presente situação, significa preservar hígido o contrato de concessão e sua extensão.

Neste ponto, pertinente mencionar que o Supremo Tribunal Federal (“STF”), ao analisar o Tema 123 da Repercussão Geral¹⁶ (“Aplicação de lei nova sobre plano de saúde aos contratos anteriormente firmados”), reconheceu o ato jurídico perfeito como cláusula pétrea do sistema constitucional tributário. Nessa oportunidade, a Corte Suprema, com fundamento no princípio da irretroatividade e no ato jurídico perfeito, entendeu que a lei nova não pode afetar planos de saúde contratados anteriormente à sua entrada em vigor, a menos que os consumidores optem expressamente por aderir às cláusulas da nova lei. Colaciona-se, por oportuno, trechos da ementa do referido julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. TEMA 123 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CIVIL. APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO. PLANOS DE SAÚDE. LEI 9.656/1998. DISCUSSÃO SOBRE A SUA APLICAÇÃO EM RELAÇÃO A CONTRATOS FIRMADOS ANTERIORMENTE À RESPECTIVA VIGÊNCIA.

I - A blindagem constitucional ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada configura cláusula pétrea, bem assim um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito, consubstanciando garantias individuais de todos os cidadãos. (...)

VIII - As relações jurídicas decorrentes de tais contratos, livremente pactuadas, observada a autonomia da vontade das partes, devem ser **compreendidas à luz da segurança jurídica, de maneira a conferir**

¹⁴ MENKE, Cassiano. *Irretroatividade tributária material: definição, conteúdo e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2015, pp 80 e seguintes; GIGANTE, Marina. *Mutamenti nella Regolazione dei Rapporti Giuridici e Legittimo Affidamento: Tra Diritto Comunitario e Diritto Interno*. Milão: Giuffrè, 2008, pp. 43 e seguintes.

¹⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º. 1, de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 67. No mesmo sentido: CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, Instituições de direito civil. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 108.

¹⁶ RE 948634, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20-10-2020.



estabilidade aos direitos de todos os envolvidos, presumindo-se o conhecimento que as partes tinham das regras às quais se vincularam.

IX - A vedação à retroatividade plena dos dispositivos inaugurados pela Lei 9.656/1998, como aqueles que dizem respeito à cobertura de determinadas moléstias, além de obedecer ao preceito pético estampado no art. 5º, XXXVI, da CF, também guarda submissão àqueles relativos à ordem econômica e à livre iniciativa, sem que se descuide da defesa do consumidor, pois todos encontram-se expressamente previstos no art. 170 da CF.

X – **Os contratos de planos de saúde firmados antes do advento da Lei 9.656/1998 constituem atos jurídicos perfeitos, e, como regra geral, estão blindados contra mudanças supervenientes**, ressalvada a proteção de outros direitos fundamentais ou de indivíduos em situação de vulnerabilidade. (...)

XII – Em suma: As disposições da Lei 9.656/1998, à luz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, somente incidem sobre os contratos celebrados a partir de sua vigência, bem como nos contratos que, firmados anteriormente, foram adaptados ao seu regime, sendo as respectivas disposições inaplicáveis aos beneficiários que, exercendo sua autonomia de vontade, optaram por manter os planos antigos inalterados.

XIII - Recurso extraordinário a que se dá provimento. (Grifos nossos)

Portanto, a eventual aplicação das aludidas disposições legais, que são *posteriores* ao Contrato de Concessão firmado entre o Estado e a Sulgás, violaria frontalmente a garantia constitucional da irretroatividade, tal como acima demonstrado.

Destaca-se que, relativamente à RTO 2024, a própria Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, ao apreciar os pedidos de revisão tarifárias da Sulgás, decidiu pela inclusão da CSLL no custo do capital, seguindo a mesma lógica adotada para inclusão do IR¹⁷. Confira-se o seguinte trecho do voto do Conselheiro Relator Alexandre Alves Porsse:

“Conforme abordado pela Procuradoria Setorial na análise dos aspectos jurídicos envolvidos, o Contrato de Concessão expressamente prevê que o imposto de renda e outros impostos associados a resultados, compreendidos o IRPJ e a CSLL, integram a composição da margem bruta calculada. Da análise da legislação vigente sobre o tema conclui-se que as regras contratuais de revisão tarifária necessitam ser preservadas de maneira a manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Destaca a Procuradoria: (...)

Cabe referir que, embora a Lei Estadual Nº 15.648/21 tenha definido em seu

¹⁷ Resolução Decisória nº 795/2025, de 20 de março de 2025.



Art. 21 a exclusão dos impostos sobre a renda na composição da estrutura tarifária da distribuição de gás natural, de outro lado, o seu Art. 58 resguardou os termos dos contratos vigentes. Apesar de, conceitualmente, ser passível de questionamento acerca da incorporação da tributação sobre resultados na composição da estrutura tarifária, uma vez que a incidência desses tributos ocorre em etapa posterior à realização da atividade econômica, **a previsão expressa no Contrato de Concessão com a Sulgás impõe reconhecer que o IR e a CSLL compõem sua equação de equilíbrio econômico-financeiro. Importa também destacar que, na ausência de expressa previsão contratual, o princípio da modicidade tarifária deve ser compreendido como interconectado com a equação econômico-financeira do Contrato, de modo que um não deve se sobrepor ao outro no âmbito dos processos de revisão tarifária.**

Adicionalmente, com respeito ao § 3º do art. 9º Lei Federal nº 8.987/95, procede o entendimento da Procuradoria Setorial de que essa norma não impõe a exclusão do IR e da CSLL do cálculo da margem bruta uma vez que o dispositivo busca “assegurar que alterações de carga tributária sobre o objeto contratual, havidas após a apresentação da proposta, serão consideradas no valor da tarifa, mediante revisão, desde que demonstrado o impacto de tais modificações, excepcionados dessa regra os impostos sobre a renda”.

Portanto, entendo que deve ser acolhido o pedido de reconsideração da Concessionária no que tange a manutenção do IR e CSLL na composição da margem bruta de distribuição de gás”. (grifos nossos)

Portanto, com base nas considerações anteriores, entendemos que deve ser mantido o posicionamento anteriormente adotado pela AGERGS com relação à inclusão do IR e da CSLL na componente Custo de Capital da margem bruta considerada na fórmula tarifária.

3 CONCLUSÃO

Diante das razões expostas neste Parecer Técnico, concluímos, em resposta à consulta formulada pela Sulgás, que, no âmbito da RTO de 2025, deve ser replicado o entendimento adotado nos ciclos tarifários anteriores, no sentido de que os valores relativos ao IR e à CSLL devem integrar a componente Custo de Capital da margem bruta considerada na fórmula tarifária.

Sendo o que nos cumpria analisar, subscrevemo-nos.



silveiro
advogados

Porto Alegre/RS, 23 de junho de 2025.

Cassiano Menke
OAB/RS 47.136

Jonas Ricobello
OAB/SP 268.892

Júlia Leivas
OAB/RS 119.797



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: Commit Gás S.A.

Meios de Contato: Lucas Simone - lsimone@commitgas.com

CONTRIBUIÇÕES

A **Commit Gás S.A. ("Commit")**, na qualidade de acionista da **Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – Sulgás ("Sulgás")**, e parte interessada no processo de revisão tarifária da mesma concessionária, apresenta as suas contribuições à Consulta Pública nº 05/2025, a fim de colaborar com o processo de Revisão Tarifária Ordinária da Sulgás, referente ao período de 2025 ("RTO 2025").

Primeiramente, pontua-se que a presente consulta pública constitui etapa fundamental do processo regulatório, ao permitir o exame técnico e transparente das premissas e decisões que fundamentam a revisão tarifária da Sulgás, funcionando como instrumento essencial para a consolidação da estabilidade regulatória, da segurança jurídica e do alinhamento às boas práticas, conferindo previsibilidade, clareza e confiança a todos os agentes, concessionária, consumidores e demais partes interessadas no desenvolvimento do mercado.

Dito isso, destaca-se a atuação da Sulgás, a sua trajetória de crescimento e o firme compromisso com a excelência operacional e a sustentabilidade — pilares fundamentais para a valorização do investimento realizado e para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Contrato de Concessão e reafirmados no processo de privatização da companhia. A título exemplificativo, no último ano, a Sulgás alcançou a marca histórica de R\$ 100 milhões investidos, e 100 mil usuários em sua base de clientes, colocando a Sulgás em um grupo seleto de distribuidoras no país com tais marcas.

Ocorre que, apesar do empenho da Sulgás e de seus acionistas em manter esse ritmo de crescimento e impulsionar a transição energética no Estado, a concessionária tem enfrentado um ambiente regulatório marcado por instabilidade e mudanças recorrentes nos critérios de apuração da Margem Bruta. A ausência de uniformidade e previsibilidade na aplicação desses critérios compromete a sustentabilidade da distribuidora e tem resultado em desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, dificultando o planejamento de longo prazo, especialmente no que se refere à expansão da infraestrutura e à universalização do serviço em regiões estratégicas e com elevado potencial de desenvolvimento.

No **ciclo tarifário de 2022**, não foi reconhecido o custo associado ao Programa de Participação nos Lucros e Resultados (PLR), comprometendo a capacidade da concessionária de manter políticas adequadas de atração, motivação e retenção de

profissionais qualificados, sobretudo em um ambiente no qual esse tipo de benefício constitui prática consolidada.

No **ciclo tarifário seguinte, referente ao ano 2023**, houve a glosa integral dos benefícios trabalhistas pagos aos colaboradores da concessionária, como assistência médica, vale-refeição e previdência privada – despesas inerentes à operação de qualquer empresa, amplamente consolidadas no setor e reconhecidas como legítimas por reguladores de outros estados, em conformidade com os princípios da razoabilidade, eficiência e continuidade do serviço público. A exclusão dessas rubricas do reconhecimento tarifário fragiliza a política de gestão de pessoas da concessionária, dificultando a atração e retenção de profissionais qualificados. Além disso, gera insegurança jurídica ao decorrer de uma mudança de entendimento regulatório não acompanhada de justificativa normativa ou contratual clara.

Ainda no **ciclo de 2023**, foram retirados os estoques da base de ativos regulatória e alterada a metodologia de depreciação dos ativos, a qual só foi revista após um processo administrativo que se estendeu por dez meses. Nesse período, introduziu-se ainda o conceito de valor residual nulo para os ativos, ampliando a incerteza quanto à viabilidade econômico-financeira da concessão. O processo de revisão foi finalizado apenas em meados de 2024, já com a Revisão Tarifária Ordinária daquele ano em curso, o que gerou insegurança relevante no momento de apresentação do plano de investimentos da concessionária. Ressalta-se que esse cenário de instabilidade, prolongado ao longo de 2023, comprometeu a previsibilidade necessária ao planejamento e à alocação eficiente de recursos, colocando em risco a alocação eficiente de capital e a viabilidade econômico-financeira da concessão no longo prazo.

Para o **ciclo tarifário de 2024**, não obstante os efeitos ainda presentes das distorções acumuladas nos processos anteriores, novas alterações metodológicas foram feitas, gerando incertezas relevantes sobre as quais a Sulgás e seus acionistas se reservam o direito de questionamento nas esferas cabíveis. Embora alguns pontos tenham sido parcialmente reconsiderados, como foi o caso da recomposição do IRPJ e CSLL ao cálculo da Margem Bruta, manteve-se a exclusão de itens relevantes, como os custos de capital de giro e os recursos destinados ao incentivo à conversão de consumidores, além da adoção de um regime de transição para o volume de gás considerado na parcela de Ajuste, que passou de 80 para 100% do volume realizado. Ademais, a conclusão do processo ocorreu apenas em novembro de 2024, enquanto a análise dos recursos se estendeu até março de 2025 — período no qual os investimentos da concessionária, aprovados pelo Poder Concedente em fevereiro do mesmo ano, já haviam sido integralmente executados, sem a previsibilidade regulatória necessária ao seu adequado (re)dimensionamento.

Tais situações comprometem o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e geram insegurança para novos aportes no Estado do Rio Grande do Sul. Não por acaso, diante de tamanha incerteza jurídica e instabilidade regulatória, a Sulgás precisou rever o seu

plano de investimentos e a reavaliar o ritmo de expansão dos serviços, condicionando novos compromissos à efetiva retomada da previsibilidade e da estabilidade regulatória.

Frisa-se que a Cláusula Décima Quarta do Contrato de Concessão dispõe, de forma inequívoca, que **as tarifas devem ser fixadas de modo a cobrir todas as despesas da concessionária e a assegurar a adequada remuneração do capital investido** — um fundamento essencial à sustentabilidade do serviço, que vem sendo desvirtuado em sucessivos ciclos tarifários, em claro prejuízo à segurança jurídica, à previsibilidade regulatória e ao interesse privado na concessão.

Como reflexo direto desse ambiente regulatório instável, o plano de investimentos ora apresentado projeta uma retração de 34% em relação ao ano de 2024, retornando a níveis equivalentes aos verificados no período anterior à privatização. Cabe recordar que, em 2022, um dos principais fundamentos que justificaram a delegação da concessão ao setor privado foi justamente a expectativa de aceleração dos investimentos e da ampliação da infraestrutura de gás natural no Estado, ancorada na maior eficiência da gestão privada e na previsibilidade regulatória necessária à sua viabilização. Trajetória, esta, que vinha sendo executada pela Sulgás e que poderá ser retomada, tão logo o cenário regulatório retorne à normalidade.

Desta forma, é não apenas visível, mas mensurável, o impacto da instabilidade gerada por interpretações variáveis sobre os aspectos econômicos do contrato, que vêm minando a confiança dos investidores, cuja disposição para realizar novos aportes depende diretamente da garantia de previsibilidade e de uma remuneração justa, conforme previsto no Contrato de Concessão.

Além disso, esse cenário de insegurança regulatória vivenciado nos últimos ciclos compromete significativamente a formulação de políticas de médio e longo prazo voltadas à expansão dos serviços e à universalização do serviço de gás canalizado no Estado. Tal instabilidade não apenas fragiliza o planejamento estratégico da concessionária, como também coloca em risco o avanço do mercado de gás natural no Rio Grande do Sul — um objetivo de interesse público que deve ser perseguida de forma coordenada e articulada entre a agência reguladora, a concessionária e seus acionistas.

Nesse contexto, a Commit reafirma sua plena confiança na Sulgás e em sua capacidade de seguir liderando, com responsabilidade e excelência, a transição energética no Estado, promovendo valor aos acionistas e benefícios à população por meio de uma matriz energética segura, sustentável e competitiva — propósito que depende, em grande medida, da atuação técnica, transparente e equilibrada desta Agência Reguladora.

Reitera-se, por fim, a importância de que esta revisão tarifária seja conduzida com estrita observância aos princípios da previsibilidade, da estabilidade regulatória e do respeito às disposições contratuais vigentes, de modo a assegurar condições

adequadas à continuidade dos investimentos, à sustentabilidade da concessão e ao desenvolvimento do mercado de gás natural no Rio Grande do Sul.

Feitas essas considerações, apresentamos, a seguir, nossas contribuições à proposta de margem bruta apresentada pela AGERGS no âmbito da Revisão Tarifária Ordinária da Sulgás para o período de 2025.

Contribuição 01

Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução

Corrigir valores dos parâmetros calculados pela AGERGS para IRPJ/CSLL, conforme planilha Excel disponibilizada pela própria AGERGS.

Texto Contribuição

Habilitar o cálculo iterativo no modelo em Excel do cálculo da RTO 2025, de modo que considere a dependência entre o IR/CSLL e a Margem Bruta.

Atualizar o % de volume considerado para o cálculo do IR/CSLL para 92%, conforme última decisão da Agergs para a parcela de ajuste (RED nº 795/2025) e seguindo o argumento contido na Informação nº 45/2023DT, que definiu o percentual a ser aplicado ao cálculo do IR/CSLL em linha com o volume regulatório praticado.

Justificativa Contribuição

Verifica-se, a partir da planilha disponibilizada pela AGERGS ("Cálculo RTO 2025 AGERGS"), que a circularidade do modelo foi desabilitada no cálculo do IR/CSLL incidente sobre a parcela de capital, em desacordo com a metodologia originalmente proposta. A eliminação da circularidade distorce o valor apurado para a parcela de Custo de Capital e compromete a coerência dos resultados.

Adicionalmente, por meio da Decisão RED nº 795/2025, a AGERGS definiu que, para o ano de 2025, a parcela de ajustes deve ser calculada com base em 92% do volume, em substituição aos 80% anteriormente utilizados. Para assegurar a coerência entre os componentes do modelo e a plena aderência à decisão da agência, recomenda-se que o mesmo percentual seja adotado para o cálculo do IR/CSLL. A aplicação de percentuais distintos compromete a comparabilidade entre a parcela de custo de capital e a parcela de ajustes, prejudicando a consistência e uniformidade metodológica do modelo tarifário.

Contribuição 02

Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução

2.4 – Análise sobre descompasso entre crescimento de custos operacionais e volume distribuído. 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.

Texto Contribuição

Exclusão da comparação entre projeção de custos operacionais, sobretudo de despesas administrativas, com as projeções de volume para o exercício, bem como de qualquer conclusão decorrente dessa associação.

Justificativa Contribuição
A área técnica da AGERGS conclui pela correlação direta e obrigatória entre o crescimento dos custos operacionais e o volume de gás distribuído, sendo, portanto, critério para aferição de eficiência, o que é questionável. Tal abordagem simplificada, ignora a complexidade técnica e regulatória envolvida na operação de uma concessionária de serviço público essencial. O aumento de custos operacionais decorre, em grande medida, da expansão da base de clientes, da ampliação da rede, de reforços em segurança, manutenções preventivas e corretivas, programas de integridade, conformidade regulatória e investimentos em transformação digital — elementos que, embora não guardem relação proporcional com o volume de gás entregue, são indispensáveis à prestação de um serviço seguro, contínuo e de qualidade. Ao sugerir que a evolução dos custos deve necessariamente acompanhar o volume de gás distribuído, a manifestação da Agência desconsidera o disposto no próprio Contrato de Concessão, que assegura que o equilíbrio econômico-financeiro das tarifas obrigatoriamente considera os custos efetivos do serviço, bem como o nível de atendimento da demanda. Também não se verifica, na manifestação da área técnica, qualquer evidência objetiva de ineficiência, mas apenas uma inferência genérica baseada em projeções. A adoção desse tipo de posicionamento pode induzir a conclusões equivocadas sobre a razoabilidade das despesas e comprometer a coerência da análise regulatória, comprometendo despesas essenciais — como aquelas relacionadas à segurança operacional, manutenção de ativos, capacitação técnica, atendimento ao consumidor, conformidade legal e regulatória —, afetando não apenas a qualidade do serviço prestado, mas também o próprio interesse público que fundamenta a concessão. A avaliação do custo de pessoal deve considerar o contexto e a função estratégica de cada mudança, e não se limitar a variações absolutas em valores brutos, sob pena de se gerar conclusões equivocadas quanto à eficiência ou ineficiência da operação (como é o caso). Aqui, reitera-se o conteúdo do item 55 da Nota Técnica Sulgás nº 001/2025, no qual é demonstrada a redução no custo médio por colaborador e reforçada a busca da concessionária por alocação eficiente de recursos. A busca pela eficiência deve ser reconhecida como um princípio fundamental da gestão de serviços públicos, sendo condição essencial para a sustentabilidade da concessão. No entanto, a eficiência deve ser compreendida de forma ampla e técnica, considerando a complexidade das operações, os riscos envolvidos, as exigências regulatórias e os padrões de qualidade esperados de um serviço público essencial.
Contribuição 03
Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução
Penalidade no cálculo da retroatividade pela glosa temporal.

Texto Contribuição

Solicita-se que seja excluída a penalidade de glosa temporal sobre a Diferença Margem Bruta 2024, fundamentada na suposta entrega intempestiva de documentos por parte da concessionária.

RETRO ATRASO RTO24	May-24	Jun-24	Jul-24
Margem atual	R\$ 31.721.322,34	R\$ 30.361.906,22	R\$ 33.394.442,35
Retro atual	R\$ 3.279.880,37	R\$ 3.139.321,22	R\$ 3.452.875,47
Margem RTO24	R\$ 45.742.133,25	R\$ 43.781.855,79	R\$ 48.154.771,60
Retroatividade	R\$ 10.740.930,55	R\$ 10.280.628,36	R\$ 11.307.453,78
IGP-DI vs dez/24	6,22%	5,69%	4,82%
Retroatividade corrigida	R\$ 11.408.672,92	R\$ 10.865.760,93	R\$ 11.852.269,71

Glosa Temporal	R\$ 11.408.672,92	R\$ 10.865.760,93	R\$ 3.058.650,25
----------------	-------------------	-------------------	------------------

Julho até dia 8

Tabela 1 – Cálculo Defasagem Temporal – Fonte: 02094248-calculo-rto-2025-agergs-4

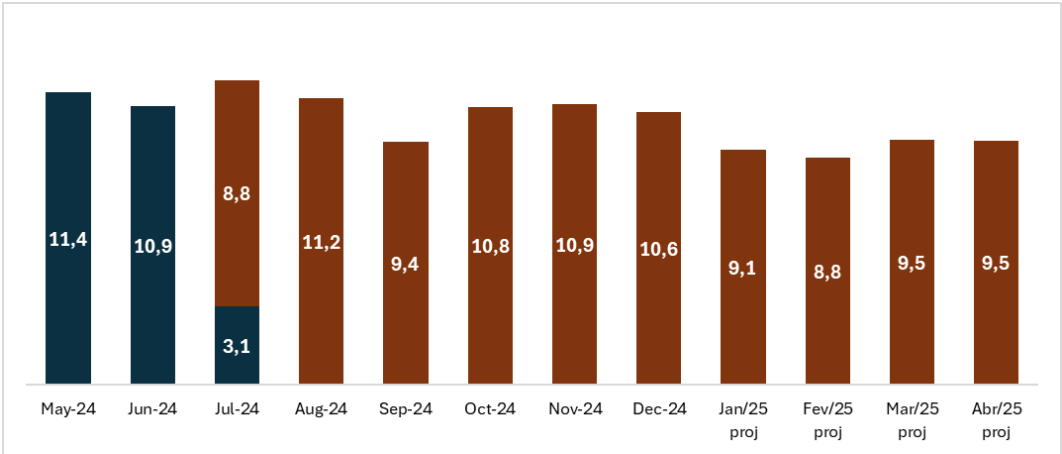


Gráfico 1 – Cálculo Defasagem Temporal – Fonte: 02094248-calculo-rto-2025-agergs-4

Justificativa Contribuição

A penalidade carece de fundamento legal, contratual ou normativo. Não há, no Contrato de Concessão ou nas resoluções regulatórias da AGERGS, previsão que autorize a supressão ou limitação do direito à recomposição da Margem Bruta em decorrência de eventual atraso na entrega de informações. O direito à recomposição retroativa é garantido expressamente no Contrato de Concessão, com vistas à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, e não pode ser relativizado com base em argumentos meramente procedimentais.

É importante destacar que, mesmo diante de incertezas e lacunas no processo regulatório, a Sulgás submeteu tempestivamente seu pleito tarifário do último ciclo, ainda que de forma preliminar, justamente com o intuito de viabilizar a continuidade do rito da RTO. A posterior complementação de informações foi motivada por fatores alheios à vontade da concessionária, associados à falta de previsibilidade quanto à conduta da Agência e aos critérios regulatórios aplicáveis. Tal postura revela a boa-fé da Concessionária e o esforço em colaborar com o processo, mesmo diante de um ambiente de instabilidade regulatória.

Ademais, a decisão definitiva sobre a RTO de 2024 foi proferida apenas no penúltimo mês do ano, com os recursos administrativos apreciados somente em março de 2025, evidenciando que eventual demora atribuída à Sulgás não produziu impacto material no cronograma regulatório. Ao contrário, o ônus da morosidade recaiu exclusivamente sobre a Concessionária, que foi penalizada duplamente: pela postergação da aplicação da tarifa revisada e pela indevida limitação da retroatividade, em afronta ao direito contratual à recomposição integral da Margem Bruta. A manutenção da glosa temporal enfraquece a segurança jurídica do processo regulatório e desestimula o cumprimento espontâneo e colaborativo das obrigações por parte da concessionária. Não se pode admitir que uma sanção desprovida base legal ou contratual comprometa o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, contrariando princípios fundamentais da legalidade, da confiança legítima e da previsibilidade que regem a regulação dos serviços públicos essenciais.

Contribuição 04
Artigo/Aspecto da Minuta de Resolução
2.4 Análise do Custo Operacional
Texto Contribuição
Reversão da glosa das despesas com pessoal, de modo que sejam todas as rubricas relacionadas às despesas com pessoal e despesas com incentivos à conversão, consideradas no cálculo do Custo Operacional.
Justificativa Contribuição
Manifesta-se preocupação com a manutenção das glosas aplicadas às despesas com pessoal e aos programas de incentivo à conversão de consumidores, as quais são essenciais para a adequada prestação do serviço público de distribuição de gás canalizado. As despesas com pessoal – incluindo benefícios amplamente consolidados no setor, como assistência médica, vale-refeição e previdência privada – são ordinárias, recorrentes e inerentes à operação de empresas concessionárias de serviços públicos, sendo reconhecidas por diversas agências reguladoras estaduais no cálculo do custo operacional. Sob a ótica jurídica, a exclusão dessas despesas contraria o disposto na Cláusula Décima Quarta do Contrato de Concessão, que prevê expressamente que as tarifas devem ser fixadas de modo a cobrir todas as despesas da concessionária e assegurar a adequada remuneração do capital investido. A manutenção dessas glosas, além de violar esse preceito contratual, compromete o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, em afronta aos princípios da segurança jurídica, da previsibilidade regulatória e da continuidade do serviço público. No que se refere às despesas com pessoal, preocupa especialmente a glosa integral de rubricas anteriormente aceitas, sem que tenha havido qualquer alteração fática, normativa ou contratual que a fundamente. A ausência de motivação suficiente para essa mudança compromete a coerência e a estabilidade que devem orientar a

atividade regulatória. Tal exigência de consistência decorre, inclusive, do disposto no art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que determina que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de decisões fundamentadas e coerentes com os entendimentos anteriores.

Cabe, ainda, destacar que há vasta jurisprudência regulatória no país, favorável à inclusão das despesas de pessoal nas tarifas de distribuição, com glosas pontuais em rubricas como a Participação nos Lucros e Resultados (PLR), sendo que inúmeros reguladores consideram inclusive esta como parte das despesas a serem cobertas pelas tarifas.

É o caso, por exemplo, da Agência Reguladora do Mato Grosso do Sul (AGEMS), que regula os serviços locais de gás canalizado no Estado, cujo contrato de concessão é muito similar ao da Sulgás. No processo revisional de 2024, a agência indeferiu o pedido de glosa dos benefícios salariais, feito pela associação de grandes usuários, com base no Contrato de Concessão e nos regulamentos emitidos pela própria AGEMS, que reconhecem que os benefícios provenientes de Acordo Coletivo de Trabalho fazem parte das despesas de pessoal:

“Decisão/justificativa: a contribuição não foi acatada, devido a conformidade com o contrato de concessão e o normatizado na Portaria AGEPAN Nº 102, de 27 de dezembro de 2013, e suas alterações, onde “dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na formulação e apresentação de propostas de Revisão Ordinária e Extraordinária das Tarifas do Serviço Público de Distribuição de Gás Canalizado no Estado de Mato Grosso do Sul, prestados pela Concessionária”. ”

Conforme Portaria AGEPAN nº 102/2013:

“Art. 11 A Despesa de Pessoal (P) diz respeito ao grupo de elementos de custos e despesas que registram os valores dos salários com seus reflexos, encargos legais e demais benefícios provenientes de Acordo Coletivos de Trabalho, bolsas de estágio, Convenção Coletiva de Trabalho e que sejam de direito e prescindíveis aos serviços prestados. (alterado pela Portaria AGEMS nº 234, de 22 de dezembro de 2022)

Parágrafo único. As vantagens não descritas no caput deverão ser justificadas pela Concessionária e avaliadas pela AGEPAN que emitirá recomendação em Nota Técnica, quando da sua ocorrência, avaliando as necessidades e os impactos econômicos na Tarifa Média (TM).”

Em outros setores, esta também é prática recorrente, como no caso do setor elétrico - reconhecidamente mais maduro em termos de regulação econômica dos serviços de distribuição. Cita-se o exemplo da última revisão tarifária da RGE Sul, cuja tabela com os custos operacionais considerados é apresentada abaixo:

Ano do Custo Operacional		2021	2022
CONTA PESSOAL			
BMP - 610530501; 610550501; 610532501; 610552501; 610530511; 610532511	Remuneração	180.339.282	201.262.959
BMP - 610530502; 610550502; 610532502; 610552502	Encargos	50.323.170	56.661.175
BMP - 610530503; 610550503; 610532503; 610552503	Previdência Privada - Corrente	2.281.643	2.984.150
BMP - 610530508; 610550508; 610532508; 610552508	Outros Benefícios	74.596.597	84.478.862
BMP - 610530506; 610550506; 610532506; 610552506	Despesas Rescisórias	4.013.887	2.989.981
BMP - 610530507; 610550507; 610532507; 610552507	Participação nos Lucros e Resultados - PLR	27.273.827	34.627.654
BMP - 610530599; 610550599; 610532599; 610552599	Outros	1.910.515	3.182.614
BMP - 610530510; 610550510; 610532510; 610552510	(-) Créditos de Tributos Recuperáveis	-	-
BMP - 6105306; 6105506; 6105326; 6105526	Administradores	4.207.307	5.243.362
	Subtotal	344.946.227	391.430.757

Fonte: https://www2.aneel.gov.br/aplicacoes_liferay/tarifa/

Adicionalmente, os programas de incentivo à conversão exercem papel estratégico na ampliação da base de usuários e na diluição dos custos fixos da concessão, contribuindo para a eficiência econômica do serviço e para a modicidade tarifária no médio e longo prazo. Sua exclusão, portanto, não se sustenta nem sob a perspectiva econômica, nem sob o ponto de vista contratual e regulatório.

Assim como no caso das despesas com pessoal, há também jurisprudência favorável ao reconhecimento dos custos de conexão nas tarifas. Em Estados como Paraná e Espírito Santo, tais custos são reconhecidos como investimento, conforme previsão no Contrato de Concessão. Mesmo em Estados nos quais não há reconhecimento explícito no contrato, as agências vêm aprovando tais custos na composição da margem regulatória.

Mais uma vez citando o precedente da AGEMS, este foi outro item cuja glosa foi proposta no processo revisional e teve o pedido indeferido pela agência, com a justificativa de que a despesa está em conformidade com o Contrato de Concessão e a normativa vigente.

No caso de São Paulo, onde também não há previsão explícita no Contrato, a agência reguladora entendeu por acatar o pleito da concessionária, no âmbito da 5ª Revisão Tarifária Ordinária, propondo uma alocação direta de tais custos ao segmento beneficiado por ele:

“A Arsesp propõe o reconhecimento integral das despesas de conexão propostas pela concessionária, de modo que os valores reconhecidos serão alocados aos respectivos segmentos, sendo incluído um valor em R\$/m3 diretamente na estrutura tarifária final destes segmentos.”

Fonte:

https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/Nota_Tecnica_Preliminar_Necta_P0_5RTO.pdf

Dessa forma, é imprescindível a reversão integral das glosas, com o reconhecimento, no cálculo do Custo Operacional, de todas as rubricas associadas às despesas com pessoal e aos programas de incentivo à conversão, em consonância com o contrato vigente e as melhores práticas de regulação setorial.

AUDIÊNCIA PÚBLICA 05/2025



REGULAMENTO

O presente regulamento estabelece os objetivos, bem como disciplina a metodologia e a forma de participação dos vários agentes interessados na **Audiência Pública nº 05/2025**, que será realizada no **dia 23 de Junho de 2025 (segunda-feira)**, às 14 horas, em Sessão na modalidade on-line, via aplicativo Microsoft Teams, com o objetivo de instruir o **Processo nº 000152-39.00/25-0, que trata da Revisão Tarifária da Sulgás**. Os participantes interessados em se manifestar poderão fazê-lo por escrito **devendo solicitar sua inscrição ao Coordenador dos trabalhos ou no chat da reunião**, informando o nome completo e instituição, se for o caso. As manifestações por escrito serão encaminhadas à coordenação dos trabalhos.

DURAÇÃO - A audiência terá duração de até 3 horas, **com início às 14h00**.

PROCEDIMENTOS:

- a)** Ao Coordenador da Audiência Pública competirá, dentre outras funções, dar início, suspender, encerrar, prorrogar, decidir conclusivamente sobre as questões de ordem e os procedimentos adotados na Audiência.
- b)** Será lavrada Ata da Audiência Pública, disponibilizada posteriormente no site da AGERGS.
- c)** As contribuições recebidas serão analisadas pela área técnica da AGERGS e o resultado dessa análise integrará o processo administrativo, bem como será disponibilizado no site da Agência.
- d)** As contribuições que não versarem sobre matéria específica objeto desta Audiência Pública serão consideradas prejudicadas e sem análise no presente processo.

METODOLOGIA DA AUDIÊNCIA

- a)** Abertura dos trabalhos pelo Conselheiro Relator do processo e Coordenador da Audiência Pública.
- b)** Espaço de 15 minutos para manifestação da Ouvidoria da AGERGS.
- c)** Espaço de 15 minutos para apresentação dos pareceres técnicos da AGERGS.
- d)** Espaço de 15 minutos para manifestação do Poder Concedente.
- e)** Espaço de 15 minutos para manifestação da Concessionária.
- f)** Espaço de 15 minutos para manifestação de órgãos de usuários.
- g)** Espaço de até 3 minutos para manifestação pessoal limitado ao tempo de duração da Audiência Pública de 3 horas.
- h)** Encerramento.

Porto Alegre, 23 de junho de 2025.

**Luciana Luso de Carvalho,
Conselheira-Presidente**

2- Proposta de Deliberação do Conselheiro Relator, Algir Lorenzon, relativa a Pedido de Reconsideração apresentado pela BRK Ambiental - Uruguiana à Resolução Decisória nº 802/2025 . **Processo nº 002117-39.00/14-6.**

Marcelo Spilki
Conselheiro-Presidente Substituto

Protocolo: 2025001270616

Consulta Pública nº05/2025 e Audiência Pública nº05/2025

O Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, em cumprimento ao disposto na Lei Estadual nº 16.266/24, de 27 de dezembro de 2024, e ao disposto no art. 5º da Resolução Normativa nº 49/2019, torna público que realizará **Consulta Pública nº 05/2025 e Audiência Pública nº 05/2025, com o objetivo de colher informações para melhor instruir o processo nº 000152-39.00/25-0, que trata da Revisão Tarifária da Sulgás.**

Período da Consulta Pública nº 05/2025: de 02/06 a 23/06/2025.

O material correspondente está publicado no site da AGERGS (www.agergs.rs.gov.br - **Consulta Pública nº05/2025**).

As sugestões poderão ser enviadas para o endereço eletrônico: **consulta-publica5_2025@agergs.rs.gov.br** ou entregues por escrito no Protocolo da Agência, de segunda à sexta, das 9 às 17 horas, na Avenida Borges de Medeiros, 659, 11º andar, CEP 90020-023, Porto Alegre, dirigidas ao Gabinete da Presidência, devendo ser mencionado no envelope: **“Consulta-Pública nº 05/2025”**. .

A **Audiência Pública nº05/2025**, será realizada em **Sessão no formato on-line** e o Regulamento da Audiência está à disposição no site da AGERGS (www.agergs.rs.gov.br). .

Data da Audiência Pública: 23 de junho de 2025 (segunda-feira).

Horário: Às 14h, no formato On-Line, via aplicativo Microsoft Teams.

Outras informações através do telefone: 51-3288-8803.

Porto Alegre, 28 de maio de 2025.

Marcelo Spilki,
Conselheiro-Presidente Substituto

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

VILSON LUIZ COVATTI
Av. Borges de Medeiros, 1501 - 9º andar - Ala Norte
Porto Alegre / RS / 90119-900

Gabinete do Secretário

VILSON LUIZ COVATTI
Av. Borges de Medeiros, 1501
Porto Alegre / RS / 90119-900

Contratos

Protocolo: 2025001270647

SÚMULA DE TERMO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS
Nº 041/2025 – FPE Nº 021473/2025

PARTES: O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, por intermédio da SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL, doravante denominada CONTRATANTE; e ROSSI & ZORZANELLO LTDA, doravante denominada CONTRATADA.

OBJETO: O objeto do presente instrumento é a contratação da promotora exclusiva do evento, para prestação de serviços de planejamento, gerenciamento, organização, promoção, coordenação, secretaria geral, operacionalização, produção, assessoria, fornecimento de produtos, material de consumo, identidade visual e instalações temporárias e mobiliárias necessários para a realização do Pavilhão da Agricultura Familiar durante a Connection – Terroirs do Brasil, que ocorrerá de 28 a 31 de maio, no Palácio dos Festivais, Rua Coberta, Tachão da Praça Major Nicoletti em Gramado/RS. **PRAZO DE VIGÊNCIA:** O prazo de duração do contrato e para execução dos serviços contratados será de 28 a 31 de maio de 2025, cuja eficácia se dará após a data da publicação da súmula deste instrumento no Diário Oficial do Estado. **VALOR:** O preço total referente à execução dos serviços