



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

PROCURADORIA SETORIAL
INFORMAÇÃO PSE N.º 144/2025

Processo: 000152-39.00/25-0

Objeto: exame jurídico de parte das contribuições apresentadas na consulta e Audiência Públicas nº 05/2025

DISTRIBUIÇÃO DE GÁS CANALIZADO. Revisão Tarifária Ordinária de 2025. Informação DRE nº 84/2025. Consulta e Audiência Públicas. Análise das contribuições que indicam ilegalidades e/ou inconsistências na metodologia adotada. Acolhimento parcial.

Senhor Diretor-Geral,

I - RELATÓRIO

O presente Expediente versa sobre a Revisão Tarifária Ordinária da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – RTO 2025.

O procedimento teve início em 31 de janeiro de 2025, por meio do Memorando nº 3/2025-DRE (SEI nº 0476613), em conformidade com a Cláusula 14.4 do Contrato de Concessão e a Resolução Decisória nº 664/2022.

Foi juntado o Ofício nº 6/2025, de 23 de janeiro de 2025, por meio do qual a Diretoria de Regulação Econômica notificou a Sulgás acerca da abertura do procedimento revisional, fixando como prazo final para a apresentação de informações e documentos o último dia do referido mês, nos termos da Resolução Decisória nº 664/2022, que determinou que a Sulgás apresentasse as informações e documentos necessários para instrução das Revisões Tarifárias Ordinárias até o último dia útil do mês de janeiro de cada ano, fins de recomposição tarifária em 1º de maio.

Em 30 de janeiro de 2025, a Sulgás solicitou a prorrogação do prazo para a apresentação de seu pleito tarifário por meio do Ofício 2025 0010 (SEI nº 0478935), fundamentando o pedido na pendência de julgamento do Pedido de Reconsideração interposto no âmbito da RTO 2024. A concessionária argumentou que a ausência de uma decisão definitiva sobre a RTO anterior gerava incertezas que impactavam a elaboração do pleito para 2025. O pedido foi acolhido pelo Conselho Superior da AGERGS que, por meio da Resolução Decisória nº 788/2025 (SEI nº 0480765), deferiu a prorrogação do prazo por 10 (dez) dias, a contar do julgamento do referido recurso.

Após a publicação da Resolução Decisória nº 795/2025, que julgou o Pedido de Reconsideração da RTO 2024, a Sulgás apresentou, em 03 de abril de 2025, seu pleito para a RTO 2025 por meio do Ofício 2025-0051 (SEI nº 0491784), juntando o Cálculo Tarifário, o Plano de Expansão 2025, Informações Complementares e Nota Técnica n.º 001/2025 (SEI 0491785).

Em sua manifestação, teceu críticas às alterações metodológicas promovidas pela AGERGS nos ciclos revisionais anteriores (2022, 2023 e 2024), referindo que, a cada ciclo anual, vêm sendo incorporadas alterações na metodologia de cálculo da Margem Bruta. Segundo a concessionária, tais mudanças geram significativa insegurança jurídica e regulatória, impactam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e comprometem, em especial, a viabilidade da expansão do serviço de distribuição em médio e longo prazo, com reflexos nas estratégias de ampliação do atendimento e no planejamento de investimentos.

Ressaltou, ainda, que nos últimos três ciclos as decisões regulatórias implicaram glosas de despesas ordinárias com pessoal – como plano de saúde, vale-refeição e previdência privada –, exclusão de estoques da base de ativos, mudanças no cálculo da depreciação e desconsideração de recursos para capital de giro e incentivos à conversão, além de alterações no tratamento do IRPJ e da CSLL. Aduziu que muitas dessas decisões foram posteriormente revistas, mas sempre com atraso, sistematicamente invadindo o ciclo subsequente e tornando inviável a definição tempestiva do plano de investimentos.

Diante disso, para a RTO/2025 a concessionária pleiteou a manutenção dos critérios econômicos pactuados no contrato – evitando mudanças anuais que impactem a remuneração e a atratividade dos investimentos –, bem como a definição tempestiva das revisões, de modo a permitir o planejamento e a execução de projetos de expansão, assegurando estabilidade e previsibilidade regulatória, com observância das decisões e cláusulas contratuais já firmadas, além de (a) reconhecimento tarifário de custos ordinários de pessoal, conforme prática alegadamente adotada por demais reguladores; (b) o reconhecimento dos ativos em estoque, por considerá-los custos legítimos e necessários à operação; (c) a inclusão do IRPJ e da CSLL no cálculo da Margem Bruta; e (d) recomposição integral da retroatividade da RTO 2024, sem glosa das receitas do período de maio a julho de 2024, bem como o reconhecimento dos incentivos à conversão como parcela integrante da margem regulatória.

Ao longo da instrução processual, a Diretoria de Regulação Econômica (DRE) da AGERGS expediu diversos ofícios à Sulgás (SEI nºs 0489189, 0493049, 0494953 e 0517637), solicitando esclarecimentos sobre projeções de volume, detalhamento de despesas operacionais, inconsistências em rubricas contábeis e comprovação de investimentos.

A solicitação da DRE foi atendida mediante a juntada dos documentos SEI nºs 0493049, 0494593, 0494953, 0495751 e 0496643, acompanhados das respectivas planilhas, após o que a Diretoria de Regulação Econômica expediu a Informação DRE n.º 84/2025 (SEI n.º 0496677), objeto das Consultas e Audiências Públicas nº 05/2025, fulcro no que estabelece o § 2º do art. 41 da Lei Estadual nº 15.648, de 01 de junho de 2021^[1].

Na aludida Informação, logo de início a DRE registrou que o valor total da Margem Bruta pleiteada pela concessionária corresponde a R\$ 0,6705 por metro cúbico, não obstante, no anexo denominado “Cálculo Tarifário”, tenha constado valor divergente, de R\$ 0,4043. Após fundamentação que examinou, sucessivamente, os Volumes, a Base de Ativos Regulatória, o Custo de Capital, o Custo Operacional, a Depreciação e, por fim, os Ajustes pertinentes, a DRE recomendou ao Conselho Superior o acolhimento da Margem Bruta de R\$ 0,6081 por metro cúbico, anexando os cálculos correspondentes, conforme documento SEI nº 0496679.

Na sequência, o Conselheiro-Relator solicitou à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Infraestrutura informações sobre o Plano de Investimento para o exercício de 2025 (SEI nº 0502888 e 0519681), em observância ao art. 5º, inciso II, da Lei Estadual nº 15.648/2021. A ausência de tais informações foi noticiada na Informação DRE nº 84/2025 em duas oportunidades, adiantando que os ajustes decorrentes dos dados a serem disponibilizados serão implementados oportunamente.

Durante a Consulta e Audiência Pública nº 05/2025, foram protocoladas as seguintes

contribuições: **FIERGS** (SEI nº 0508631); **Escritório BRAZ, COELHO, VERAS, LESSA, BUENO E ADVOGADOS**, a pedido da Sulgás (SEI nº 0509051); **COMMIT GÁS S/A** (SEI nº 0509054); **SULGÁS** (SEI nº 0509060, 0509061 e 0509062); **ABRACE** (SEI nº 0509066); e **IMOBILIÁRIA CRÉDITO REAL** (SEI nº 0509099).

Em razão de tais contribuições, a Direção-Geral encaminhou o processo às áreas técnicas (DEGIP, DRE e PSE) para análise e manifestação, conforme determina a Resolução Normativa nº 49/2019.

Registre-se que após a inclusão da Informação DRE nº 84/2025 (SEI nº 0496677), sobreveio nova solicitação de complementação documental (conforme SEI nº 0508697), atendida pela concessionária mediante o Ofício nº 2025-0103 (SEI nº 0512937) e respectivo Anexo 1 – Cronograma Físico-Financeiro (SEI nº 0512939).

Assinale-se, por fim, que, até o encerramento da presente Informação – na qual serão examinados os tópicos que demandem análise de legalidade –, as Informações DRE nº 117 e 118/2025 ainda não foram disponibilizadas no processo.

É o relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da Importância das Revisões Tarifárias no Mercado do Gás

O Brasil está em fase de abertura do mercado do gás (“Novo Mercado de Gás”), com a diretriz federal de fomentar competição no suprimento e na comercialização, reduzir barreiras de entrada e harmonizar regulações estaduais. Isso afeta diretamente o ambiente das distribuidoras estaduais (como a SULGÁS) e reforça a necessidade de processos tarifários previsíveis para dar segurança a investimentos e contratos.

Nesse contexto, as revisões tarifárias representam um instrumento essencial para assegurar a sustentabilidade econômica das concessões, a competitividade do insumo e a qualidade da prestação do serviço. Elas funcionam como um **ponto de equilíbrio** entre a justa remuneração da concessionária (necessária para viabilizar investimentos e a manutenção daqueles já realizados) e a modicidade tarifária, que protege o usuário e preserva a atratividade do mercado.

Sem um processo revisional bem estruturado, não há previsibilidade para o investidor nem legitimidade regulatória para o Poder Concedente, o que compromete tanto a expansão da rede quanto a confiança dos agentes econômicos no ambiente regulado.

No Estado, a importância das revisões tarifárias está positivada na Lei nº 15.648/2021, que estabelece como objetivos tarifários a modicidade, a eficiência e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A legislação estadual adota a metodologia de margem máxima de distribuição, contemplando custos operacionais, manutenção e tributos – com a exclusão do imposto de renda sobre a renda –, exige a certificação da base de ativos regulatória para evitar a remuneração de capital ocioso, impõe a realização de consulta pública antes da implantação das revisões e garante transparência sobre os dados que fundamentam a formação tarifária. Prevê, ainda, que o reposicionamento tarifário pode ocorrer por meio de revisão ordinária, revisão extraordinária ou reajuste, este último realizado anualmente na mesma data-base, sendo vedado no ano em que houver revisão ordinária.

No plano infralegal, a Resolução Decisória nº 664/2022 da AGERGS detalhou a cadência e os requisitos mínimos do processo revisional, fixando a data-base das revisões ordinárias no último dia útil de abril e determinando que o pleito e a documentação sejam protocolados até o último dia útil de janeiro.

Estabeleceu, também, a obrigatoriedade de publicidade da margem bruta e da estrutura tarifária, a justificação de alterações nos volumes orçados e a exigência de que o Poder Concedente defina, para as revisões subsequentes, o Plano de Expansão e suas diretrizes complementares.

A RED nº 722/2023 tratou do regime de transição e de critérios de depreciação, adotando taxa fixa de 10% sobre o custo deduzido do valor residual, em caráter específico. Já a RED nº 795/2025, no contexto da RTO 2024, deferiu parcialmente pedidos relativos à inclusão do IRPJ no custo de capital e à disciplina da “parcela de ajustes”, adotando um escalonamento do volume considerado: 85% em 2024; 92% em 2025 e 100% a partir de 2026.

Esses precedentes evidenciam que a revisão tarifária não se limita a um simples cálculo aritmético, mas abrange variáveis como custo médio ponderado de capital (WACC), depreciação, custos operacionais elegíveis, projeções de volume e ajustes para equalizar diferenças entre valores projetados e realizados, compondo um processo técnico-jurídico complexo e decisivo para a saúde do mercado de gás canalizado.

Tem-se, por conseguinte, que a experiência recente da regulação no RS demonstra a evolução metodológica e a necessidade de ajustes finos para equilibrar fatores como *estabilidade* e *adaptação*.

A própria AGERGS, por intermédio de sua Diretoria de Regulação Econômica, reconheceu na Informação DRE nº 84/2025 que a regulação do gás canalizado no Estado ainda demanda avanços significativos. Registrou a necessidade de elaborar e implementar mecanismos que incentivem a eficiência da concessionária, especialmente no controle dos custos operacionais, diante do risco de crescimento de despesas sem correspondente expansão da rede ou aumento do volume distribuído. Além disso, sinalizou a importância de definir metodologia que promova a economicidade das despesas administrativas e operacionais repassadas aos usuários e de alinhar nomenclaturas contratuais e regulatórias para maior clareza na composição tarifária.

Todos esses pontos revelam que, embora o arcabouço regulatório esteja em funcionamento, há um caminho relevante a percorrer para consolidar práticas, metodologias e instrumentos capazes de assegurar, de forma mais robusta, a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Há, ainda, que se considerar que as análises conduzidas em sede de revisão tarifária estão longe de ser banais: são complexas por natureza e exigem uma abordagem multissetorial, em que aspectos técnicos, jurídicos, econômicos e regulatórios se entrelaçam para sustentar decisões equilibradas e legítimas.

É, portanto, com foco nessa complexidade que a PSE procederá à análise das contribuições que suscitem dúvidas quanto à legalidade ou à legitimidade dos atos praticados no âmbito do presente processo revisional, à luz dos princípios administrativos, em especial os da legalidade, da eficiência, da proporcionalidade e da segurança jurídica, de modo a assegurar que a atuação da AGERGS observe o devido processo legal e preserve o equilíbrio entre o interesse público e os direitos da concessionária.

II.2 Do Exame das Contribuições oriundas da Consulta e Audiência Públicas nº 05/2025

II.2.1 - Das alegações de ilegalidade por (a) ausência de AIR e (b) Regime de Transição adotado pela RED nº 795/2025 (contribuições da FIERGS e CIERGS)

A argumentação que sustenta a obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para a Revisão Tarifária Ordinária de 2025, especialmente no que se refere à aplicação do regime de transição, carece de amparo legal, contratual e regulatório.

A Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), em seu art. 6º, prevê a AIR como instrumento de boas práticas regulatórias, a ser realizado quando da edição ou alteração de atos

normativos de caráter geral. A exigência não se estende automaticamente a todos os atos administrativos, muito menos àqueles que apenas concretizam cláusulas já previstas em contrato de concessão.

No mesmo sentido, a Lei Estadual nº 16.266/2024, que disciplina a estrutura e as competências da AGERGS, atribui à Agência funções normativas, fiscalizadoras e decisórias, inclusive quanto à regulação dos serviços de distribuição de gás canalizado. A revisão tarifária ordinária, prevista contratualmente, constitui justamente um exercício dessa competência decisória, não se confundindo com inovação normativa, tampouco impondo modificações estruturais ao modelo regulatório. Trata-se de um procedimento de concretização contratual – ordinário, vinculado, tecnicamente delimitado – que não exige AIR.

Além disso, a finalidade da AIR é fornecer suporte técnico à tomada de decisão nos casos em que se propõe criar ou alterar normas de impacto amplo e difuso, afetando agentes indeterminados ou setores regulados de forma genérica.

A Lei Estadual nº 15.648/2021, que disciplina a exploração direta ou mediante concessão dos serviços locais de gás canalizado, de fato contempla a Análise de Impacto Regulatório – AIR, mas o faz de maneira **restrita**: condiciona sua realização à edição ou alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, dos consumidores ou dos usuários (art. 13, §§ 3º e 4º).

Ou seja, a AIR é instrumento voltado a embasar a criação de normas abstratas e gerais, quando se inova no ordenamento regulatório. Não se exige, contudo, sua aplicação a atos de natureza contratual, como as revisões tarifárias anuais previstas em Contrato de Concessão, que já possuem parâmetros, rito procedimental e fundamentos próprios. Interpretar de modo diverso equivaleria a esvaziar a lógica de proporcionalidade prevista tanto na Lei Estadual quanto na Lei Federal nº 13.848/2019, além de impor ônus desnecessário à atuação regulatória.

Nas revisões ordinárias, o que se tem é a aplicação pontual de parâmetros tarifários já definidos, sem que se edite qualquer nova regra geral. A revisão em si - como exercício periódico contratual - não acarreta o dever legal de AIR, pois não há inovação regulatória nem alteração de direitos de terceiros.

Essa interpretação, além de estar em conformidade com a moldura normativa, dialoga com as melhores práticas internacionais.

Segundo a OCDE, “as AIR devem ser utilizadas de forma proporcional e não são exigidas para decisões administrativas rotineiras ou quando a opção preferida está claramente predeterminada pelo arcabouço legal^[1]”. A adoção da revisão tarifária, em caráter periódico e previamente delimitado pelo contrato e pela regulação estadual insere-se exatamente nesse campo: trata-se de decisão administrativa de natureza vinculada, que não abre espaço para a escolha discricionária de alternativas regulatórias.

Tal orientação corrobora com clareza a desnecessidade de AIR para revisões como a que ora se analisa, cujo conteúdo está inteiramente vinculado ao contrato de concessão.

No tocante ao regime de transição adotado pela Resolução Decisória nº 795/2024, a crítica de vício de motivação também não se sustenta. A transição estabelecida para o percentual de volume de gás a ser utilizado no cálculo dos Ajustes não caracteriza desvio, mas sim **prudência**. Trata-se de estratégia legítima de modulação regulatória, empregada com vista a garantir previsibilidade, modicidade tarifária e continuidade da prestação dos serviços. O regime escalonado de aplicação dos percentuais de volume - adotando, por exemplo, 85% e 92% antes da integralização dos 100% - traduz uma calibragem técnica, que busca suavizar os efeitos financeiros de ajustes históricos e conferir segurança ao processo regulatório.

O voto da relatoria (SEI nº 0484543) partiu do reconhecimento de que, até a RTO de 2023, prevalecia interpretação distinta sobre o cálculo da parcela de ajustes, de modo que a RED nº 773/2024 representou alteração metodológica.

A par disso, a tramitação célere do processo da RTO 2024 reduziu a margem de adaptação da Concessionária, impactando diretamente o planejamento de seus negócios e investimentos. Para mitigar esse descompasso, o relator propôs a construção de uma escala progressiva de adequação, em linha com a

Informação C.SETORIAL nº 20/2025, assegurando que a mudança metodológica não fosse abrupta, mas gradualmente assimilada pela concessionária.

Dessa forma, o regime de transição não se traduz em privilégio indevido, mas em **mecanismo de estabilização regulatória**, que preserva a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ao prever percentuais intermediários (85% em 2024 e 92% em 2025) até a consolidação do uso integral de 100% do volume de gás a partir de 2026, a decisão buscou harmonizar dois valores igualmente relevantes: de um lado, a correta aplicação das cláusulas contratuais e da inteligência econômica que lhes dá suporte; de outro, a previsibilidade necessária para que a concessionária ajuste seu plano de negócios sem risco de ruptura abrupta. Trata-se, pois, de solução que reafirma a racionalidade regulatória e o compromisso com a estabilidade do ambiente contratual.

II.2.2 – Do Cálculo da defasagem temporal relativa à RTO de 2024 (Sulgás, Commit)

A concessionária requer a recomposição integral da receita frustrada na RTO 2024, decorrente da decisão da AGERGS de não aplicar os efeitos da nova margem tarifária retroativamente ao período integral, compreendido entre a data-base (1º de maio de 2024) e a efetiva implementação da tarifa. A AGERGS, conforme a Informação DRE nº 84/2025 (SEI nº 0496677), fundamentou a supressão de parte do período de retroatividade, denominada "glosa temporal", no suposto atraso da concessionária na entrega da documentação completa para a instrução da RTO 2024.

A Sulgás alega que o afastamento de parte do período de aplicação da margem tarifária, sob o argumento de atraso na entrega de informações complementares, é medida ilegal e desprovida de fundamento contratual ou normativo. Sustenta que o pedido principal de revisão foi protocolado no prazo fixado pela Resolução Decisória AGERGS nº 664/2022 e que a apresentação de documentos adicionais integra o curso normal do processo regulatório, não podendo ser considerada inadimplemento. Defende, ainda, que a exclusão temporal da receita configura, na prática, penalidade sem amparo legal, resultando em desequilíbrio econômico-financeiro, frustração da justa remuneração sobre os investimentos realizados e elevação do custo de capital.

A controvérsia, portanto, reside em saber se um eventual atraso procedimental por parte da concessionária autoriza o órgão regulador a afastar parcialmente os efeitos financeiros de uma revisão tarifária a partir de sua data-base.

Sobre esse tema, e no contexto ora analisado, é essencial separar dois componentes que não se confundem: o primeiro, o direito (**material**) da concessionária ao reequilíbrio econômico-financeiro; o segundo, o dever administrativo/**processual** da Agência de analisar o reequilíbrio com base em toda a documentação necessária, dentro de determinado ciclo e com o planejamento e tempo necessários para a análise técnica.

No **aspecto processual**, o Direito Administrativo, orientado por um formalismo moderado, distingue claramente os prazos em duas categorias: prazos peremptórios (ou fatais), cujo descumprimento acarreta a perda automática da faculdade de praticar o ato (preclusão), e prazos dilatatórios (ou não peremptórios), que possuem natureza meramente ordenatória, visando a impulsionar o andamento do processo, mas cujo descumprimento não extingue, por si só, o direito da parte.

A regra geral, conforme leciona a abalizada doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é a de que os prazos no processo administrativo são dilatatórios, a menos que a lei, de forma expressa e inequívoca, lhes atribua o caráter de peremptoriedade. Isso se deve à primazia do princípio da verdade material e do dever da Administração de buscar a decisão mais justa e correta, ainda que em detrimento de um rigor formal excessivo.

No âmbito do processo administrativo, prazos servem primordialmente à ordenação procedimental e à eficiência da instrução, não podendo ser invocados para suprimir direito garantido em lei ou cláusula contratual, como é o caso do reequilíbrio econômico-financeiro das concessões.

Assim, somente os prazos expressamente definidos como peremptórios, por lei ou contrato, têm o condão de extinguir o direito de praticar determinado ato.

Por outro lado, no **aspecto material**, a garantia do equilíbrio econômico-financeiro possui assento constitucional, a teor do disposto no art. 37, XXI, CF88:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No plano infraconstitucional, a Lei de Concessões (Lei 8.987/1995) igualmente prevê o equilíbrio econômico-financeiro como garantia de preservação das condições do contrato, nos termos do art. 9º e §§ 2º e 4º:

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.

(...)

§ 2º Os contratos poderão prever **mecanismos de revisão das tarifas**, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

(...)

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente **deverá** restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem **atendidas as condições do contrato**, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Pois bem.

O contrato da Sulgás com o Estado, recentemente assumido pela empresa Compass Gás & Energia, estabelece que a remuneração da concessionária, por meio da margem bruta de distribuição, deve ser revista periodicamente, seja em sede de revisões ordinárias, vinculadas a ciclos regulares e data-base previamente definida, seja por revisões extraordinárias, quando fatos supervenientes alterarem substancialmente os pressupostos originais. Prevê, ainda, que tais revisões devem observar a certificação da Base de Ativos, contemplar custos operacionais eficientes, e garantir transparência e participação social por meio de consultas públicas, de modo a conferir legitimidade e previsibilidade ao processo regulatório conduzido pela AGERGS.

Referido contrato, em sua Cláusula 14.4, estabelece a revisão anual da tarifa, mecanismo essencial para a manutenção da sustentabilidade da concessão. A Cláusula 14.5, por sua vez, reforça a proteção contra prejuízos decorrentes de defasagem tarifária. A Lei Estadual nº 15.648/2021 corrobora essa proteção ao definir, em seu art. 40, que as tarifas devem refletir a manutenção do equilíbrio econômico-

financeiro do contrato.

No caso em análise, o pleito principal da RTO foi protocolado tempestivamente, nos termos da Resolução Decisória aplicável, acompanhado da documentação possível à época.

Pelo que se depreende do exame do Expediente que analisou a RTO/2024, SEI nº 000191-39.00/24-7, após a formalização do pleito de reequilíbrio pela Sulgás, a Diretoria de Regulação Econômica requisitou (SEI nº 0424069) que o Anexo I (“Cálculo Tarifário – RTO 2024”) fosse reenviado (acompanhado da planilha “Margem Regulatória – Pleito”, a qual demonstrava os cálculos da Margem Bruta, em formato *excel*) e que os parâmetros relacionados ao Plano de Expansão fossem enviados de acordo com o Plano de Investimentos preliminarmente apresentado à SEMA; e que fossem encaminhadas demonstrações analíticas das rubricas contábeis que compõem os custos operacionais realizados em 2023 e projetados para 2024.

Ou seja, inicialmente, a Sulgás não trouxe documentos que a DRE julgava imprescindíveis para a elaboração dos cálculos a que estava adstrita, muito embora a documentação tenha sido posteriormente disponibilizada (até 23 de abril).

No entanto, sob o ponto de vista jurídico-regulatório, há que se considerar que, a um, a RED nº 664/2022 não enumera de modo exaustivo quais documentos são exigidos, estabelecendo apenas o prazo e o dever geral de apresentação pela concessionária; a dois, a desconsideração de períodos de defasagem poderia ser considerada legítima apenas se o contrato e/ou o regulamento fixassem prazos peremptórios para apresentação de documentos, vinculando o exame àquela RTO específica. Haveria legitimidade, também, se houvesse previsão clara de que, fora do prazo, o pleito só poderia ser analisado no ciclo seguinte.

No caso em apreço, porém, nem o contrato, nem a lei, tampouco a RED 664/2022, qualificaram como peremptório o prazo de 31 de janeiro de cada ano para apresentação da documentação da Revisão Tarifária Ordinária, de modo que inexiste previsão contratual, legal ou regulatória que atribua a esse marco temporal natureza fatal.

Sendo a AGERGS uma Autarquia em Regime Especial integrante da Administração Pública indireta, sujeita-se ao *princípio da legalidade* de que trata o art. 37 da Constituição Federal:

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:

(...)

Diferentemente do que ocorre no direito privado – em que a liberdade plena é regra, podendo ser limitada ou condicionada pela lei – no direito público a lei é, a um só tempo, fonte de validade e de limitação do ato administrativo, pois no mesmo passo em que define as hipóteses em que o administrador público pode/deve agir, também proíbe que atue fora das balizas legais.

No caso, como destacado, não há, nos documentos apresentados, indicação de norma contratual ou regulatória que estabeleça a supressão da retroatividade tarifária como sanção ou penalidade aplicável para o atraso na entrega de documentos.

E, em matéria de direito sancionador, o princípio da legalidade estrita deve ser observado com ainda maior rigor, tendo em vista a máxima interpretativa de que normas que reduzem, limitam ou extinguem direitos devem ser interpretadas restritivamente.

Desse modo, a distinção essencial a ser realizada é que o equilíbrio econômico-financeiro é garantia contratual, legal e constitucionalmente tutelada, enquanto os prazos procedimentais para instrução de uma revisão tarifária são instrumentos de organização administrativa.

Ainda que, internamente, haja obrigação de a concessionária encaminhar a documentação necessária em determinado prazo, a revisão tarifária constitui instrumento essencial para assegurar, de um lado, a modicidade tarifária e, de outro, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Sendo a prestação do serviço de gás ato de exploração de serviço público delegado, a “*manutenção das condições efetivas da proposta*” constitui, em última análise, instrumento de garantia da realização das obras e investimentos que o próprio Poder Concedente elegeu como importantes e delegou ao concessionário realizar.

Uma vez que a remuneração adequada dos serviços prestados pela concessionária está intimamente ligada à preservação das condições iniciais de prestação do serviço público contratado pelo Poder Concedente, o direito ao reequilíbrio não se extingue (mesmo que parcialmente) apenas pelo descumprimento de um prazo procedimental, salvo se houver previsão expressa e razoável de preclusão.

Eventual descumprimento da obrigação contratual de enviar documentos no prazo estabelecido pode justificar medidas procedimentais de gestão, mas não a perda definitiva do direito à recomposição tarifária, que constitui cláusula essencial e inderrogável do contrato de concessão.

É sabido, ademais, que no trâmite de qualquer revisão ordinária há solicitação de complementações, atualizações, esclarecimentos e ajustes de dados; não se trata de um processo “*imutável*” no ato do protocolo. Desse modo, exigir que toda a documentação esteja absolutamente finalizada desde o início, sem admitir eventuais suplementações, seria impor requisito incompatível com a própria natureza dialógica e dinâmica do processo regulatório.

Ainda que se verifique a ocorrência de algum atraso parcial na entrega de informações complementares, a supressão total ou parcial da receita devida não encontra respaldo contratual ou legal.

A margem tarifária é definida para recompor custos e remunerar investimentos realizados, e eventual defasagem temporal de sua aplicação deve ser corrigida por mecanismos de retroatividade, justamente para evitar distorções no fluxo de caixa e prejuízos acumulados. Negar essa recomposição equivaleria a impor penalidade não prevista, e, portanto, ilegítima, com efeito de expropriação de receita que a concessionária teria direito a perceber.

A retroatividade dos efeitos financeiros da revisão tarifária à data-base contratual não é um benefício concedido pela agência, mas uma consequência lógica e jurídica do próprio instituto da revisão. A data-base é o marco temporal definido contratualmente para a aferição periódica da aderência da tarifa aos custos e investimentos. É a partir desse momento que a tarifa vigente, calculada no ciclo anterior, torna-se economicamente defasada.

Por outro lado, há que se acolher a arguição da Sulgás no sentido de que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 20 e 21) impõe à Administração o dever de considerar as consequências práticas de suas decisões.

Ao afastar a aplicação integral da nova margem tarifária, a Agência teria o dever de mensurar e mitigar impactos como: descompasso entre receitas e despesas operacionais, frustração da expectativa legítima de retorno sobre investimentos, aumento do custo de capital e maior exposição a riscos operacionais. Ignorar tais efeitos não apenas viola o contrato, mas contraria o princípio da boa regulação, que demanda previsibilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

Em termos práticos, a supressão de parte dos efeitos da RTO 2024 retroativamente ao período integral desde 1º de maio de 2024 causa, de forma direta e matemática, o exato desequilíbrio econômico-financeiro que o processo de revisão visa a corrigir. Durante o período da “glosa temporal”, a concessionária acabou operando sob uma tarifa insuficiente, arcando com custos que, por definição contratual e legal, deveriam ser cobertos pela receita tarifária.

Essa frustração de receita afeta a capacidade de investimento, eleva o custo de capital ao introduzir um elemento de incerteza e risco regulatório, e viola o direito à justa remuneração, que é a

contrapartida essencial pelas obrigações assumidas pela concessionária. Em última análise, a não retroatividade integral transforma o mecanismo de revisão tarifária, concebido para ser um instrumento de estabilidade e previsibilidade, em uma fonte de instabilidade e perdas financeiras para o parceiro privado.

Assim, ainda que se aceite a possibilidade de diferir a análise para um ciclo subsequente como forma de “*sanção processual leve*”, não há fundamento para supressão definitiva da receita. A medida, como tomada, ultrapassa a margem de conformação regulatória da Agência, desvirtua o equilíbrio econômico-financeiro pactuado e não se sustenta nem contratual, nem legalmente.

Em conclusão, no que se refere aos prazos fixados normativamente pela AGERGS, possuem natureza meramente ordinatória e procedimental, destinados a organizar o rito e conferir previsibilidade ao processo. **Não** se revestem de caráter peremptório, pois inexistem no Contrato de Concessão ou na legislação estadual previsão que condicione ou extinga o direito material da concessionária ao reequilíbrio econômico-financeiro em caso de eventual descumprimento. O direito ao equilíbrio decorre diretamente da própria matriz constitucional (art. 37, XXI), da Lei de Concessões (Lei 8.987/1995) e da cláusula contratual de estabilidade econômico-financeira, sendo insuscetível de supressão por decurso de prazo procedimental.

II.2.3 Da Análise do Custo Operacional – reversão das glosas com despesas de pessoal (Commit)

A contribuição 4 do documento SEI nº 0509054 sustenta que despesas de pessoal (inclusive benefícios como assistência médica, vale-refeição e previdência privada) e programas de incentivo à conversão devem compor integralmente o custo operacional, alegando que seriam rubricas ordinárias, necessárias ao serviço e reconhecidas por outras agências reguladoras.

Contudo, conforme o item 2.4 da Informação DRE nº 84/2025, a manutenção das glosas é medida técnica e juridicamente justificável.

A DRE assenta que a inclusão indiscriminada desses dispêndios pode acarretar repasse ineficiente de custos aos usuários, em contrariedade ao princípio da modicidade tarifária. Ademais, observa-se que benefícios trabalhistas e programas comerciais de incentivo à conversão não se confundem com despesas essenciais à continuidade do serviço, devendo ser avaliados sob a ótica de eficiência, razoabilidade e aderência contratual, e não apenas por força de acordos coletivos ou práticas de mercado.

Do ponto de vista comparado, embora existam precedentes de agências congêneres em que despesas de pessoal e/ou operacionais já foram integralmente aceitas, também é verdade que reguladores de maior maturidade, a exemplo da **ARSESP/SP**, sistematicamente procedem a glosas seletivas — afastando itens como participação nos lucros e resultados, bônus ou rubricas jurídicas não diretamente relacionadas ao serviço essencial. Isso evidencia a inexistência de consenso no setor. Cabe, pois, ao regulador estadual exercer sua margem de conformação regulatória, avaliando cada rubrica sob a ótica da eficiência, da razoabilidade e da aderência contratual.

Particularmente no que toca à possibilidade de enquadrar como “custo operacional” as despesas incorridas pela Concessionária com programas de incentivo para a captação de novos clientes – e, consequentemente, socializadas com toda a base de usuários por meio de sua inclusão na tarifa do serviço público – a resposta a essa indagação perpassa, necessariamente, pela análise da natureza jurídica da tarifa, dos princípios que a regem e da correta alocação dos riscos inerentes ao contrato de concessão.

A tarifa, no regime de concessão de serviço público, não se confunde com um preço livremente pactuado em um mercado concorrencial. Trata-se de um instituto de direito público, cuja fixação e revisão são rigidamente vinculadas a finalidades e princípios estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, notadamente a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei Geral de Concessões).

A doutrina e a jurisprudência pátrias são uníssonas em reconhecer a dupla função da tarifa, que deve, simultaneamente, permitir a "justa retribuição do capital" investido pela concessionária e propiciar os recursos necessários para a "expansão e melhoramento dos serviços concedidos".

Essa equação, que constitui o cerne do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, visa a harmonizar o interesse privado do concessionário em obter lucro com o interesse público na prestação de um serviço adequado.

Contudo, a prerrogativa de ter seus custos cobertos pela tarifa não é ilimitada. O Poder Concedente, por meio de sua Agência Reguladora, exerce o dever-poder de fiscalizar a composição dos custos que integram a base de cálculo tarifária. Apenas os custos que se mostrem prudentes, eficientes e estritamente necessários à prestação do serviço público em condições de adequação podem ser repassados aos usuários. Despesas que não atendam a esses critérios devem ser glosadas, sob pena de se onerar indevidamente o consumidor e de se violar a própria lógica do regime de serviço público.

Nesse contexto, a postulação da Sulgás representa uma tentativa de transpor a fronteira entre o que é custo da prestação do serviço e o que é custo da expansão do negócio. A Concessionária busca enquadrar uma despesa de natureza eminentemente comercial – o custo de aquisição de clientes – como um dispêndio operacional indispensável. Utiliza-se, para tanto, do nobre objetivo da "universalização" como argumento para justificar a socialização de um risco que, por sua natureza, é estritamente empresarial.

A prestação de um serviço "adequado", nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95, é aquela que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

Um incentivo financeiro concedido a um potencial cliente para que este adira ao serviço não melhora a regularidade, a continuidade, a eficiência ou a segurança do fornecimento de gás para os atuais clientes. A despesa não se relaciona com a qualidade intrínseca do serviço prestado, mas sim com a estratégia da empresa para ampliar sua participação de mercado.

Ao confundir a expansão de seu negócio com a melhoria do serviço público, a Concessionária promove uma distorção conceitual que não encontra amparo no ordenamento jurídico. O custo para manter a rede segura e operacional é um custo do serviço; o custo para convencer um novo cliente a se conectar a essa rede é um custo do negócio.

O princípio da modicidade tarifária, insculpido no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95, não é uma mera recomendação programática, mas um verdadeiro direito subjetivo do usuário. Ele impõe que a tarifa seja fixada no menor valor possível, desde que suficiente para garantir a sustentabilidade da concessão e a adequada remuneração do concessionário. A tarifa deve corresponder ao "estritamente necessário para que o serviço seja adequado às respectivas necessidades sociais". A inclusão de R\$ 7,4 milhões em despesas que não são essenciais à operação do serviço, mas sim à estratégia comercial da empresa, representa um ônus indevido e desnecessário imposto à coletividade de usuários, em clara afronta à modicidade.

Mais grave, contudo, é a flagrante violação ao princípio da isonomia, previsto no art. 5º, caput, da Constituição Federal e aplicável a todos os usuários de serviços públicos. Ao acolher o pleito da Sulgás, a Agência Reguladora estaria autorizando a criação de um subsídio cruzado ilegítimo, no qual a comunidade de usuários já existente é compelida a financiar, por meio de uma tarifa majorada, a concessão de benefícios para a adesão de novos clientes.

É imperativo distinguir este mecanismo daquele observado em subsídios cruzados legítimos, como a tarifa social. A tarifa social é um instrumento de política pública, fundamentado no princípio da solidariedade, que visa a garantir o acesso a um serviço essencial por parte de usuários em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Sua existência é justificada pelo interesse público primário de inclusão social. O subsídio pleiteado pela Sulgás, ao contrário, não se baseia em critérios de solidariedade ou justiça social, mas em puro interesse comercial.

As atividades de natureza comercial da concessionária, que envolvem a prospecção e a

negociação com terceiros (potenciais clientes), regem-se predominantemente por normas de direito privado. Os custos e riscos associados a essas atividades são inerentes à álea empresarial ordinária e devem ser suportados pelo empreendedor, ou seja, pela Concessionária e seus acionistas. O equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão visa a proteger o concessionário contra riscos extraordinários, imprevisíveis ou decorrentes de atos do Poder Concedente (*factum principis*), mas não o isenta dos riscos intrínsecos ao seu próprio negócio. O desafio de atrair clientes para a infraestrutura já implantada é, por excelência, um risco empresarial.

A obrigação de universalização do serviço, embora seja um dever contratual e um objetivo de interesse público, não confere à Concessionária um cheque em branco para que todas as suas estratégias de expansão sejam financiadas pela tarifa. Os meios empregados para alcançar a universalização devem, eles próprios, ser compatíveis com os princípios que regem a Administração Pública.

Assim, o argumento da contribuição não se sustenta.

As glosas aplicadas pela DRE (como as referentes a despesas com adaptação das instalações dos clientes e ao custo do capital de giro), além de tecnicamente justificadas, atendem à **cláusula décima quarta do Contrato de Concessão**, que exige cobertura de despesas necessárias à operação, mas não legitima a transferência de custos que não se qualificam como imprescindíveis ao equilíbrio do serviço regulado.

Repassar tais valores à tarifa representaria socializar custos privados sem garantia de ganhos de eficiência ou melhoria da prestação, violando os princípios da **modicidade tarifária, eficiência e razoabilidade** que norteiam a atividade regulatória.

Dessa forma, no nosso entender não assiste razão à contribuição apresentada, devendo ser mantidas as glosas propostas pela DRE, sob pena de indevida transferência de encargos privados aos consumidores e consequente violação dos princípios da eficiência e da modicidade tarifária.

II.2.4 – Da inclusão da CSLL na Margem de Cálculo (FIERGS, CIERGS, ABRACE)

Quanto à inclusão da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) na margem de cálculo da revisão tarifária, afigura-se legítima a sua consideração, em consonância com a fórmula paramétrica estabelecida no Anexo I do Contrato de Concessão celebrado em 19.04.1994.

Com efeito, o referido Anexo, em seu item 5, prevê expressamente que a margem bruta é composta pelo custo do capital, pelo custo operacional, pela depreciação, pelos ajustes e pelo aumento de produtividade, definindo o custo de capital como a soma do investimento remunerado ($INV \times TR$) com o *“imposto de renda e outros impostos associados a resultados”*, dividido pelo volume projetado (V). Daí decorre, de modo inequívoco, a inclusão dos tributos incidentes sobre a renda — IRPJ e CSLL — como parcela integrante da margem bruta contratual.

De fato, apenas com a superveniência da Lei Estadual nº 15.648/21 introduziu-se regra (art. 41) vedando a consideração de impostos sobre a renda na metodologia tarifária. Todavia, o próprio diploma excepcionou os contratos em vigor, ao estabelecer em seu art. 58 que a aplicação imediata da nova lei deve resguardar os contratos de concessão vigentes, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Assim, por força do postulado da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF), a limitação introduzida pela legislação de 2021 incide apenas sobre concessões firmadas após sua vigência, não alcançando, portanto, o contrato ora em análise.

No plano federal, cumpre registrar que nem o art. 9º, §3º, da Lei nº 8.987/95, nem o art. 65, §5º, da Lei nº 8.666/93 afastam a incidência do IRPJ e da CSLL na margem de cálculo da tarifa. Ambos dispositivos têm **objeto restrito**: asseguram a recomposição tarifária quando superveniente a instituição, alteração ou extinção de tributos que onerem o contrato, ressalvando apenas que, no caso dos impostos sobre a renda, não se aplicará esse gatilho automático de revisão. A ressalva, todavia, não implica vedação à sua

inclusão originária na fórmula paramétrica — tal como expressamente previsto no Anexo I do contrato em vigor.

Consoante a Informação C.Setorial nº 20/2025, que já havia se debruçado sobre o tema, a doutrina especializada corrobora esse entendimento.

Floriano de Azevedo Marques Neto^[4] salienta que a disciplina legal visa a preservar as premissas econômico-financeiras do ajuste concessório, assegurando revisão em face de alterações tributárias supervenientes. Já Marçal Justen Filho^[5] destaca que a norma expressa sobre tributos no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 não afasta a incidência originária de encargos já previstos na equação contratual, mas apenas reforça a necessidade de reequilíbrio quando da criação ou supressão posterior.

Registre-se, ainda, que o Poder Concedente, instado a se manifestar, já consolidou entendimento no sentido de que a inclusão de IRPJ e CSLL na margem bruta encontra amparo contratual, consoante se extrai da INF nº 113/2024 ASSTEC-SEMA. Ademais, verificam-se precedentes de agências reguladoras estaduais que homologaram tarifas considerando tais tributos.

A CSLL, embora qualificada constitucionalmente como contribuição, tem como hipótese de incidência justamente o resultado positivo da pessoa jurídica, integrando o mesmo núcleo econômico do Imposto de Renda. A doutrina reconhece que a distinção formal entre impostos e contribuições não afasta a similitude material entre o IRPJ e a CSLL, ambos gravando o lucro empresarial. Assim, não se pode negar que a CSLL é, em essência, um “tributo associado ao resultado”, de modo que a interpretação teleológica da cláusula contratual permite sua inclusão.

Nesse sentido, repise-se, a Informação C. Setorial n.º 20/2025 que, ao assinalar que a natureza econômica da CSLL a aproxima de forma indissociável do IRPJ, recomendou, sob o prisma regulatório, sua inclusão na fórmula contratual, sob pena de desvirtuar o próprio equilíbrio econômico-financeiro que a revisão tarifária busca recompor.

Ademais, a exclusão da CSLL importaria em descolamento da realidade econômica e geraria efeito prático de transferir ao concessionário um custo tributário inevitável e diretamente vinculado à sua atividade, comprometendo a equação contratual. Em sede regulatória, esse resultado afrontaria não apenas a modicidade tarifária, mas também a repartição equitativa de riscos e encargos prevista no regime das concessões.

Por fim, é preciso reconhecer que a inclusão do IRPJ e da CSLL na margem de cálculo da revisão tarifária repercute, em alguma medida, sobre o consumidor final, uma vez que ambos compõem a base de custos considerada na fixação tarifária.

Todavia, esse repasse não configura privilégio da concessionária, mas mero reflexo da estrutura tributária nacional, incidindo de forma geral sobre todas as sociedades empresárias. Excluir tais tributos da margem, ao contrário, representaria impor à concessionária ônus tributário alheio à sua esfera de gestão e não recuperável pela via tarifária, com potencial de comprometer investimentos e a sustentabilidade do serviço público.

A recomposição tarifária que os inclui traduz-se, assim, em mecanismo de preservação do contrato e de garantia da continuidade e qualidade do serviço, cabendo ao Poder Público discutir a carga tributária em sede própria, e não no âmbito restrito da regulação setorial.

III - ENCAMINHAMENTOS

Ante o examinado, a Procuradoria Setorial opina:

- pelo desacolhimento das contribuições que apontam ilegalidade por ausência de Análise de Impacto Regulatório - AIR;

- pelo desacolhimento das contribuições que alegam ilegalidade no regime de transição adotado pela RED n. 795/2025;

- pelo acolhimento das contribuições que se opõem à exclusão da aplicação da nova margem tarifária da RTO no período entre 01/05/2024 e 23/07/2024;

- pelo desacolhimento da contribuição que se opõe à reversão das glosas com despesas de pessoal (contribuição 04 do doc. SEI nº 0509054);

- pelo desacolhimento das contribuições que se opõem à inclusão da CSLL na Margem de Cálculo;

É a informação.

[1] Art. 41. As tarifas a serem aplicadas na delegação dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado poderão ser reguladas por meio de metodologia de margem máxima de distribuição, visando a, sem prejuízo da modicidade tarifária, oportunizar à concessionária o justo retorno dos investimentos, bem como a obtenção de receitas suficientes para cobrir os custos adequados de operação, de manutenção e de impostos, exceto os impostos sobre a renda.

(...)

§ 2º A implantação das revisões tarifárias deverá ser precedida de consulta pública pela AGERGS para fins de avaliação de contribuições sobre a apuração tarifária elaborada pela área técnica da agência.

[2] OCDE, Princípios de Melhores Práticas sobre Análise de Impacto Regulatório, 2020

[3] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Concessões. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 322

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1302



Documento assinado eletronicamente por **Lisiane Dworzecki Soares, Coordenadora da Assessoria da Procuradoria Setorial - OAB/RS 35.638**, em 22/08/2025, às 13:39, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Petry, Coordenador da Procuradoria Setorial junto à AGERGS**, em 22/08/2025, às 14:14, 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 **0521193** e o código CRC **345CECC9**.
