



26/08/2026

Número: **1094703-12.2026.4.01.3400**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **4ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **26/08/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Anulação, Resolução**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
ASSOCIACAO DE EMPRESAS DE TRANSPORTE DE GAS NATURAL POR GASODUTO - ATGAS (AUTOR)	
	GUSTAVO TEIXEIRA GONET BRANCO (ADVOGADO) DANIEL NASCIMENTO GOMES (ADVOGADO)
AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP (REU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
2282210 499	26/08/2026 02:11	Petição inicial	Petição inicial

Excelentíssimo Senhor Juiz Federal da ____ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE TRANSPORTE DE GÁS NATURAL POR GASODUTO – ATGÁS (“ATGás”), pessoa jurídica de direito privado, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 29.903.442/0001-20, endereço eletrônico: contato@atgas.org.br, com sede na Av. Almirante Barroso, nº 52, sala 2401-B, Centro, Rio de Janeiro/RJ (Doc. 2), vem, por seus advogados abaixo assinados (Doc. 3), à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal e nos arts. 319 e seguintes do Código de Processo Civil (“CPC”), propor

AÇÃO DECLARATÓRIA

em face da AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP (“ANP”), autarquia federal especial instituída pela Lei nº 9.478/97, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.313.673/0002-08, com endereço na Avenida Rio Branco, nº 65, 22º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.090-004, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

SHIS QI 3 Conjunto 6 casa 25 Lago Sul - Brasília/DF CEP: 71605-260 (61) 3366-8000	Rua Pequetita, 215, 12º andar Vila Olímpia - São Paulo/SP CEP: 04552-060 (11) 2308-5895 2308-5912	Rua da Assembléia, 10, 31º andar Centro - Rio de Janeiro/RJ CEP: 20011-000 (21) 2221-3220	Rua Joaquim Nabuco, 2180 Centro - Porto Velho/RO CEP: 76804-104 (69) 3229-1256	Av. Dr. Hélio Ribeiro, 525, 16º Salas 1604 e 1607, Alvorada - Cuiabá/MT (65) 3358-7147	Rua das Castanheiras, 1001, salas 706 e 708, Classic Center Centro - Sinop/MT
--	--	--	---	---	---



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

1. A ATGás, associação representativa das transportadoras de gás natural por gasoduto do País¹, vem a juízo² para evitar violação ao devido processo legal e aos direitos das suas associadas, gerando insegurança jurídica e vícios insanáveis ao processo de revisão tarifária — procedimento pelo qual se definem as tarifas aplicáveis a cada ciclo regulatório e os elementos que as compõem.
2. A exposição está organizada em duas partes.
3. **A Parte 1 narra o que aconteceu:** os contratos objeto dessa revisão, ditos “Contratos Legados”, nasceram e viveram sob regulação da qual a Agência participou em cada etapa, e a revisão tarifária, instaurada em janeiro de 2025 e validada pela área técnica, foi adiada sem fato novo até que a norma publicada em 2026 pudesse alcançá-la com ferramentas revisionais exóticas e inservíveis.
4. **A Parte 2 demonstra por que a aplicação desses novos critérios revisionais é ilegal:** norma publicada em 2026 não alcança receitas auferidas entre 2007 e 2025; a receita dos Contratos Legados é intangível por determinação legal; a mudança de critério veio sem regime de transição; a revisão desprezou as propostas tarifárias das transportadoras; e o método entrou na norma sem análise de impacto e sem consulta ou audiência prévias.
5. Todos esses temas tocam a missão institucional da ANP, que deve conduzir a Revisão Tarifária Periódica (“RTP”) — procedimento pelo qual se definem a Receita Máxima Permitida e as tarifas aplicáveis a cada ciclo regulatório — e fixar as tarifas para contratos de transporte de gás após a expiração de seu prazo inicial.
6. Com particular relevo, deve agora se ocupar do Contrato Legado Malha Nordeste e do Contrato Legado Malhas Sudeste (como se disse, “Contratos Legados”),

¹ A legitimidade ativa da ATGás decorre de prerrogativa expressa da Constituição Federal, cujo art. 5º, inciso XXI, assegura às associações o direito de atuar em juízo na defesa dos interesses de seus membros, desde que autorizadas. Em consonância com essa garantia, o Estatuto Social da ATGás prevê o ajuizamento de ações judiciais em favor de seus associados, mediante aprovação. No caso concreto, essa autorização foi concedida em reunião do Conselho Administrativo, *ad referendum* da Assembleia Geral, realizada em 20.8.2026, na qual TAG e NTS, com a abstenção da TBG, não contemplada por esta ação, aprovaram o ajuizamento da presente ação e conferiram à ATGás poderes específicos para defender, em juízo, os interesses comuns do setor de transporte de gás natural. Assim, à luz do Tema 82 da repercussão geral do STF, houve o inequívoco cumprimento do requisito formal para a propositura desta ação. A pertinência temática também é manifesta. A ATGás é associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, criada para coordenar e defender os interesses da indústria de transporte dutoviário de gás natural no Brasil perante entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais. Entre suas finalidades está, ainda, a aproximação entre indústrias e agentes do setor, no país e no exterior, para a realização de estudos técnicos e a defesa de interesses econômicos ou profissionais de seus membros (Doc. 2).

² A competência para processar e julgar a presente ação, ajuizada contra autarquia federal, é da Justiça Federal, com fundamento no art. 109, I, da Constituição Federal, com concorrência de foros competentes. Nos termos do § 2º, do mesmo dispositivo, é facultado ao autor optar entre o ajuizamento no foro do seu domicílio ou no foro do Distrito Federal. No âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário nº 627.709/DF (Tema 374 de Repercussão Geral), o STF firmou a tese de que o mencionado dispositivo se aplica também às ações propostas contra autarquias federais, como é o caso da Agência. Sendo assim, ainda que a ATGás seja sediada na Capital do Rio de Janeiro, é cabível o ajuizamento da presente ação perante a Seção Judiciária do Distrito Federal, cuja competência decorre diretamente da regra de foro concorrente prevista no art. 109, § 2º, da Constituição Federal.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

por serem provenientes de antigas operações da Petrobras alienadas a investidores privados.

7. Os Contratos Legados venceram em 31.12.2025. Logo, não é difícil compreender, a Revisão Tarifária Periódica deveria ter sido concluída ainda em 2025, de modo que as novas tarifas pudessem entrar em vigor a partir de 1º.1.2026, em conformidade com a Lei do Gás. Deveria, ainda, em outro truísmo, ter sido conduzida com base nos critérios legais existentes quando da realização dos investimentos nesses contratos, pelos seus atuais titulares.

8. Não foi o que ocorreu. Os contratos venceram em 31 de dezembro de 2025, a ANP não concluiu a Revisão Tarifária Periódica nesse ano e, no curso do processo de revisão tarifária, propôs nova norma para regular esse processo, postergando-o para 2026. Portanto, a inclusão de dispositivo na norma aplicável à revisão tarifária (Resolução ANP 991) por publicação ocorrida em 5 de janeiro de 2026, com critério novo — e inaudito — para calcular suposta amortização de investimento das décadas precedentes (2007-2025), representa ilegalidade, na medida em que a norma não poderá retroagir para incidir à revisão tarifária iniciada um ano antes, isto é, em janeiro de 2025 (data do início do processo perante a ANP).

9. Essa irregularidade e outras que marcaram os processos de revisão normativa e tarifária serão expostas nos capítulos que se seguem. É o que se passa a demonstrar.



PARTE I: O QUE OCORREU

I. DOS FATOS NECESSÁRIOS À COMPREENSÃO DA CONTROVÉRSIA

I.1. DA ARBITRARIEDADE REGULATÓRIA COM IMPACTO SISTÊMICO SOBRE O MERCADO DE GÁS NATURAL

10. A ATGás é uma entidade sem fins lucrativos que reúne as principais empresas que atuam no transporte dutoviário de gás natural no Brasil, atuando na promoção da expansão, integração e modernização da infraestrutura de transporte do setor. Fundada em 2017, a ATGás trabalha em defesa da segurança jurídica e regulatória, contribuindo para o desenvolvimento de um mercado de gás natural mais competitivo, eficiente e sustentável.³

11. A presente ação se insere no contexto da Revisão Tarifária Periódica (RTP) do Ciclo Regulatório 2026-2030, que vem sendo conduzida mediante vícios e atropelos ao devido processo administrativo (Doc. 4). A Revisão Tarifária Periódica (RTP) é o processo regulatório pelo qual a ANP fixa, a cada cinco anos, a Receita Máxima Permitida (“RMP”) e as tarifas de transporte aplicáveis às transportadoras⁴, com base, dentre outros elementos financeiros e contábeis, na valoração dos ativos que compõem a chamada Base Regulatória de Ativos (BRA).

12. A Base Regulatória de Ativos (BRA) é o conjunto de ativos diretamente relacionados à atividade de transporte de gás natural⁵, sendo o valor da Base Regulatória de Ativos (BRA) um dos principais elementos para a determinação da receita que a transportadora deverá receber. Isso ocorre porque grande parte dessa receita resulta da aplicação de uma taxa de retorno (WACC), definida pela ANP, sobre a Base Regulatória de Ativos (BRA): quanto menor a Base Regulatória de Ativos (BRA), menor a Receita Máxima Permitida das transportadoras.⁶ Ao modificar a metodologia de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), a ANP é capaz de alterar

³ <https://atgas.org.br/quem-somos/>

⁴O chamado Ciclo Regulatório, conforme Inciso XIX-A do Art. 2º da Resolução ANP nº 11/2016, é o período no qual a metodologia e os parâmetros utilizados no cálculo da receita máxima permitida (RMP) dos Transportadores e das Tarifas de Referência permanecem inalterados e pode ser dispensada a realização de Consulta Pública Tarifária, ressalvada a hipótese de revisão extraordinária, a critério da ANP.” ANP. Revisão Tarifária 2025 (Novo Ciclo Regulatório). Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/movimentacao-estocagem-e-comercializacao-de-gas-natural/transporte-de-gas-natural/revisao-tarifaria-2025-novo-ciclo-regulatorio>. Acesso em 30.6.2026.

⁵ Lei nº 14.134/2021. Art. 3º (...) “VII - base regulatória de ativos: conjunto de ativos diretamente relacionados à atividade de transporte de gás natural”.

⁶ A remuneração das transportadoras é estruturada a partir da RMP, instituto previsto na Lei do Gás (arts. 3º, XXXVI, e 9º), calculada por meio da metodologia dos building blocks. Em linhas gerais, essa metodologia parte da soma dos principais componentes econômicos da atividade de transporte de gás - remuneração da Base Regulatória de Ativos (BRA), despesas operacionais (“OPEX”) e quota de depreciação regulatória – resultando, de forma simplificada, na seguinte equação: RMP = (WACC × Base Regulatória de Ativos (BRA)) + OPEX + Depreciação. A partir dessa receita regulatória, são calculadas as tarifas aplicáveis aos usuários do sistema de transporte.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

radicalmente a equação econômica do transporte de gás natural - e é exatamente isso o que a ANP vem fazendo.

13. Potencialmente, a equivocada metodologia que a ANP pretende adotar poderá produzir efeitos sobre todos os transportadores de gás natural atuantes no Brasil que possuam ativos vinculados a Contratos Legados.

14. No atual ciclo da Revisão Tarifária Periódica (RTP), contudo, a **Nova Transportadora do Sudeste S/A – NTS (“NTS”)** e a **Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG (“TAG”)**, membros efetivos da ATGás, são as transportadoras que vêm sendo especialmente atingidas pela atuação da ANP, em razão do vencimento recente dos relevantíssimos Contrato Legado Malha Nordeste e Contrato Legado Malha Sudeste (“Contratos Legados”). Os Contratos Legados foram celebrados originalmente em 2007, em um contexto de monopólio de fato da Petrobras na cadeia do gás natural:

- (i) O **Contrato Malha Nordeste** foi celebrado em 2007 entre a Petrobras e o Consórcio Malhas Sudeste Nordeste (formado por subsidiárias da Petrobras) para garantir a utilização da infraestrutura de transporte localizada na região Nordeste, atualmente operada pela TAG. O contrato permaneceu vigente até **31.12.2025**; e
- (ii) O **Contrato Malha Sudeste** foi celebrado em 2007 entre a Petrobras e o Consórcio Malhas Sudeste Nordeste (formado por subsidiárias da Petrobras) para garantir a utilização da infraestrutura de transporte localizada na região Sudeste, atualmente operada pela NTS. O contrato permaneceu vigente até **31.12.2025**.

15. Por terem sido celebrados antes da promulgação da Lei nº 11.909/2009 (“Lei do Gás Anterior”), que iniciou o processo de abertura do mercado, os Contratos Legados são objeto de proteção especial tanto na Lei do Gás Anterior como na atual Lei nº 14.134/2021 (“Lei do Gás”).

16. Com seu vencimento em 2025, tornou-se necessário redefinir as tarifas de transporte aplicáveis à capacidade de transporte agora descontratada para os anos posteriores, adequando-as à realidade da Lei do Gás.

17. A Agência não foi espectadora desse período longo de execução dos Contratos Legados. Ela esteve dentro do regime, exercendo as competências que a lei lhe atribuiu, do primeiro ao último dia de vigência daquelas avenças.



18. A Agência homologou os Contratos Legados (Doc. 5); aprovou previamente mais de vinte aditamentos a esses contratos, examinando, em cada um deles, os termos que hoje pretende tratar como estranhos à regulação (Doc. 6); emitiu as autorizações de construção e de operação da infraestrutura a eles vinculada; e firmou com as transportadoras, no contexto da alienação de suas participações pela Petrobras, termos de compromisso cuja celebração constituiu requisito para a emissão das respectivas autorizações definitivas de operação (Doc. 7).

19. Ao final, a mesma Agência contrariou o histórico que construiu, e pôs-se a reescrevê-lo. Ao longo dos últimos meses, a ANP conduziu a Revisão Tarifária Periódica (RTP) para o fim transparente **da redução forçada do valor da Base Regulatória de Ativos (BRA) das transportadoras**. Para tanto, a ANP alterou as regras normativas, sem a observância das diretrizes legais e regulatórias, quando o prazo já se aproximava do fim, o que, sob qualquer ângulo que se analise, é ilegal e inadmissível.

20. O processo de revisão tarifária foi instaurado em janeiro de 2025, sob a vigência da Resolução ANP nº 15/2014 (Doc. 8), cujo art. 6º, § 4º previa expressamente como metodologias preferenciais de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) o Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI) e o Custo de Reposição Novo (CRN).

21. Em linha com a Resolução ANP 15, com os precedentes de revisão de Base Regulatória de Ativos (BRA) conduzidos pela ANP e por expressa determinação da própria ANP, as transportadoras apresentaram, em fevereiro de 2025, suas propostas tarifárias, nas quais calcularam a Base Regulatória de Ativos (BRA) com base nas metodologias Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo.

22. O processo avançava regularmente. Entre agosto e outubro de 2025, a ANP conduziu a Consulta Pública nº 08/2025 (Doc. 9) para receber comentários às propostas tarifárias apresentadas pelas transportadoras. A própria equipe técnica da ANP produziu a Nota Técnica 1/2025/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (Doc. 10) ("NT 1/2025") para subsidiar a consulta pública, ratificando que as propostas apresentadas pela NTS e TAG atenderam às diretrizes da ANP.⁷

23. Logo depois de adiar a definição do valor da Base Regulatória de Ativos (BRA), a ANP mudou radicalmente os rumos do processo de revisão da Resolução ANP 15 — que então regulava a valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) — e

⁷ Ver parágrafo 5 da Nota Técnica: *"Ressalta-se que as propostas tarifárias apresentadas pelos transportadores **atenderam as diretrizes** listadas na Seção V desta Nota Técnica referentes à elaboração das propostas, razão pela qual foi entendido que tais propostas apresentam os requisitos necessários para serem submetidas ao escrutínio público via procedimento de Consulta Pública."*



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

publicou, em janeiro de 2026, a Resolução ANP nº 991/2026 (Doc. 11), com a finalidade de substituir a Resolução ANP 15.

24. Trata-se de inequívoca retroatividade normativa: aplicar norma publicada em 2026 para revalorar ativos formados sob regime anterior, configurando a retroeficácia vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, pelo art. 31 da Lei nº 11.909/2009 e pelo art. 44, § 1º da Lei nº 14.134/2021.

25. Em manobra repentina, a ANP introduziu, no art. 6º da Resolução ANP 991 (que cita o Custo Histórico Corrigido pela Inflação e o Custo de Reposição Novo e, genericamente, outras metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado, tal como fazia o art. 6º, § 3º, da Resolução ANP 15), autorização para que a ANP utilize metodologia de valoração até então desconhecida no cenário regulatório brasileiro e sem precedente e aplicação prévia em cenários similares ao redor do mundo: o chamado Método de Capital Recuperado (“RCM” - Recovered Capital Methodology).

26. A introdução desse método deu-se somente **após o encerramento de todas as etapas de participação social** para revisão da Resolução ANP 15, em absoluto desrespeito ao devido processo regulatório-normativo e, pior, quando já havia sido iniciado (um ano antes) o processo administrativo de revisão tarifária de alguns associados da ATGás, sob a égide da Resolução ANP 15.

27. Em nenhuma dessas etapas públicas o Método de Capital Recuperado (RCM) foi mencionado, proposto ou debatido por qualquer agente. Não porque os agentes concordavam ou discordavam dele, mas porque, além de não ser um método amplamente adotado e reconhecido pelo mercado, não se sabia sequer que ele estava sendo considerado.

28. A própria ANP reconheceu posteriormente, no Ofício nº 37/2026/SIM-CRE/SIM/ANP-RJ-e (Doc. 12), que a denominação “RCM” não constou expressamente da minuta submetida à Consulta e Audiência Públicas nº 5/2025, nem foi empregada nominalmente nas manifestações registradas no respectivo relatório, o que confirma que os agentes regulados não foram chamados a se manifestar sobre a adoção do RCM como metodologia concreta de valoração da BRA.

29. A justificativa apresentada pela Agência será melhor explorada em seção específica, importando por ora apontar que, de fato, a minuta de resolução apresentada pela ANP no âmbito da Consulta Pública ANP nº 5/2025 reforçou a centralidade do Custo Histórico Corrigido pela Inflação ao estabelecer uma hierarquia

SHIS QI 3 Conjunto 6 casa 25 Lago Sul - Brasília/DF CEP: 71605-260 (61) 3366-8000	Rua Pequetita, 215, 12º andar Vila Olímpia - São Paulo/SP CEP: 04552-060 (11) 2308-5895 2308-5912	Rua da Assembléia, 10, 31º andar Centro - Rio de Janeiro/RJ CEP: 20011-000 (21) 2221-3220	Rua Joaquim Nabuco, 2180 Centro - Porto Velho/RO CEP: 76804-104 (69) 3229-1256	Av. Dr. Hélio Ribeiro, 525, 16º Salas 1604 e 1607, Alvorada - Cuiabá/MT (65) 3358-7147	Rua das Castanheiras, 1001, salas 706 e 708, Classic Center Centro - Sinop/MT
--	--	--	---	---	---



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

na aplicação das metodologias de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), conferindo prioridade à adoção do Custo Histórico Corrigido pela Inflação. Conforme disposto na minuta, essa metodologia somente poderia ser afastada mediante a devida demonstração da sua inaplicabilidade, acompanhada de justificativa fundamentada.

30. Nesse sentido, veja-se abaixo a redação do art. 6º, §§ 3º e 4º, ambos constantes da minuta de resolução posta em consulta pública pela ANP:

§ 3º No caso de gasodutos de transporte em fase operacional, inclusive aqueles em operação na data de publicação desta Resolução, a metodologia de valoração da base regulatória de ativos utilizada pela ANP deverá levar em consideração, nesta ordem:

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

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

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

§4o A aplicação da metodologia de valoração da BRA seguirá a ordem em que estão listadas nos incisos do §3º, mediante a impossibilidade, devidamente justificada, de aplicação da metodologia descrita no inciso anterior.

31. Ou seja, nem mesmo a minuta de resolução submetida às etapas de participação pública cogitava a possibilidade de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM). Muito pelo contrário, ela reforçava a aplicação do Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI) e do Custo de Reposição Novo (CRN) **em linha com a regulação aplicável e com todos os precedentes da ANP até então.**

32. O art. 6º, §9º, da Resolução ANP 991, ao introduzir a possibilidade de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), incorre, ainda, em contradição com a própria norma, pois faz referência expressa e intencional ao art. 6º, § 2º, inciso III, da Resolução ANP 991 como se o Método de Capital Recuperado (RCM) fosse exemplo de “metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado”.

33. Essa lógica ignora que, como se demonstrará, o Método de Capital Recuperado (RCM) **nunca foi aplicado por nenhum regulador no mundo para definição de base regulatória de ativos de transporte dutoviário**, não podendo, portanto, ser considerado metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado.



34. Além de manifestamente ilegal pelos vícios formais e materiais acima mencionados, a tentativa de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) sem nenhum regime de transição entre a antiga e a nova norma de revisão tarifária contraria o art. 23 da LINDB, sobretudo à luz do potencial impacto de grande monta do método no mercado, caso a ANP venha a confirmar sua aplicação.
35. Caso o Método de Capital Recuperado (RCM) tivesse sido objeto de Análise de Impacto Regulatório (AIR) - Doc. 13 e de Audiência e Consulta Pública antes da edição da Resolução ANP 991, como demandam a Lei nº 13.874/2019 e a Lei nº 13.848/2019, conforme regulamentados pelo Decreto nº 10.411/2020, certamente teria restado claro que ele não se adequa à própria minuta da Resolução ANP 991 que estava em debate, por, novamente, não se tratar de metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA).
36. Além disso, o debate público teria evidenciado o risco de expropriação regulatória inerente à aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) com base em dados não verificáveis e auditáveis. Eis a importância de passar pelo devido processo regulatório-normativo, que, no caso, **foi desrespeitado pela ANP**.
37. Tais razões, por si sós, já justificam e demandam o reconhecimento da ilegalidade do § 9º do art. 6º da Resolução ANP 991, como pede a ATGás na presente ação. Contudo, a atuação da ANP foi muito além da mera inclusão na Resolução ANP 991 de método desconhecido, com **efeitos expropriatórios**. Desde a edição da Resolução ANP 991, a ANP vem buscando justificar e viabilizar a aplicação concreta do Método de Capital Recuperado (RCM) para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) das transportadoras, como clara tentativa de justificar ou mitigar as ilegalidades que vem cometendo.
38. A forma como a ANP conduziu o processo evidencia uma possível busca pela aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) com o propósito de reduzir artificialmente a valoração de determinados ativos das transportadoras, produzindo efeitos diretos sobre sua base de remuneração regulatória.
39. O que se tem, portanto, é o retrato de uma atuação regulatória desprovida de pretensão de técnica, imparcialidade e legalidade. A ANP:
- (i) incluiu metodologia desconhecida e sem lastro nas práticas regulatórias nacionais e internacionais pela Resolução ANP 991 sem nenhum debate



público e sem a antecedente e necessária Análise de Impacto Regulatório (AIR)⁸;

- (ii) aplicou-a retroativamente a processo de revisão tarifária em curso - e que já deveria ter sido concluído -, sem regime de transição; e
- (iii) desconsiderou as propostas tarifárias apresentadas pelas transportadoras, em violação ao art. 9º da Lei do Gás.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA: A REMODELAÇÃO DO MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL, OS CONTRATOS LEGADOS E A REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA PARA O CICLO 2026-2030

II.1. BREVES NOTAS SOBRE O PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO DO MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL

40. A presente ação se insere em contexto de reformulação histórica de políticas públicas e legislação voltadas para a abertura, desconcentração e incentivo à competição no mercado de gás natural.

41. Historicamente, a cadeia de gás natural foi estruturada sob forte verticalização, com concentração relevante na Petrobras, que atuava de forma integrada nas atividades de exploração, produção, processamento, transporte e comercialização, além de participação relevante na distribuição.

42. Esse modelo, consolidado ao longo das décadas de 1990 e 2000, gerava barreiras à entrada de novos agentes, sobretudo no segmento de transporte, caracterizado por elevada intensidade de capital e regulação ainda incipiente. O monopólio de fato exercido pela Petrobras e a verticalização do mercado tinham

⁸ Para fins de clareza, o histórico da introdução do Método de Capital Recuperado (RCM) foi:
8.10.2025 - Fim do prazo para apresentação de contribuições na audiência e consulta pública 5;
8.12.2025 - Nota Técnica nº 10/2025/SIM/ANP-RJ, para subsidiar a deliberação da Diretoria Colegiada da ANP, mencionando o Método de Capital Recuperado (RCM) pela primeira vez.
12.12.2025 - Nota Técnica nº 12/2025/SIM/ANP-RJ, na qual a ANP aprofunda a possibilidade de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA).
16.12.2025 - Carta CE-TAG-DR-GAR-0547/2025, na qual a TAG se manifesta destacando que: (i) o Método de Capital Recuperado (RCM) não seria uma metodologia “amplamente reconhecida e aplicada”; (ii) sua aplicação aos gasodutos brasileiros resultaria em “converter receitas obtidas em negociação bilateral em depreciação para ativos regulados”; e (iii) as metodologias alternativas a serem eventualmente adotadas pela ANP deveriam estar compreendidas no intervalo entre os métodos Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI) e Custo de Reposição Novo (CRN).
22.12.2025 – Publicação do Relatório da AP/CP 5/2025, no qual não houve menção expressa ao Método de Capital Recuperado (RCM). Edição do Parecer Técnico nº 2/2025/SIM-CTR/SIM-E-ANP, no qual, em duas páginas, a ANP argumentou que o Método de Capital Recuperado (RCM) permitiria a valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) de modo a refletir “o grau de recuperação do capital investido desde a construção, subtraindo do valor histórico as receitas líquidas já auferidas pelo operador.” Além disso, a ANP alegou que a previsão de utilização do Método de Capital Recuperado (RCM) para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) não feriria a segurança jurídica, mas sim “fortalece[ria] a transparência e previsibilidade sobre seu eventual uso.”



como consequência jurídica a celebração de contratos de transporte de gás natural entre partes relacionadas, integrantes da estrutura da Petrobras.

43. Ainda que a Petrobras tenha desenvolvido o sistema de transporte para movimentar seu próprio gás, em 1997, com a Lei nº 9.478/97, instituiu-se a obrigação de que a estatal constituísse subsidiária para operar e construir gasodutos⁹, razão pela qual a operação da malha de transporte passou a ser desempenhada pela Petrobras Transporte S.A. ("Transpetro"). Não obstante a segregação societária imposta pela legislação, voltada a conferir maior transparência à contabilização dos ativos, a atividade permaneceu sob o controle do grupo econômico da Petrobras.

44. Já sob a égide da Lei do Gás Anterior, o ordenamento jurídico passou a incorporar mecanismos voltados à ampliação da concorrência, à transparência regulatória e ao acesso de terceiros à infraestrutura de transporte. A Lei do Gás Anterior procurou mitigar os efeitos da histórica integração vertical do setor, promovendo maior autonomia da atividade de transporte e estabelecendo bases para um ambiente concorrencial mais aberto.

45. A partir da segunda metade da década de 2010, esse movimento foi intensificado por iniciativas regulatórias e concorrenciais, especialmente no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e do chamado "Novo Mercado de Gás". Esse conjunto de medidas tinha como objetivo sanar gargalos estruturais do setor com o intuito de viabilizar seu desenvolvimento.

46. Nesse contexto, medidas importantes foram adotadas previamente à alteração legislativa, como a celebração de Termos de Compromisso de Cessação entre a Petrobras e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE ("TCCs"), que resultaram na alienação de participações em empresas transportadoras de gás natural (tais como TAG e NTS).

47. Essas iniciativas tiveram como objetivo reduzir a concentração de mercado e estimular a entrada de novos operadores independentes na atividade de transporte. De 2014 a 2022, a Petrobras passou por intenso processo de desinvestimentos, que compreenderam vendas de ativos voluntárias ou por força dos Termos de Compromisso de Cessação ("TCCs") que tinham como finalidade diminuir a concentração da Petrobras no mercado de óleo e gás.

⁹ Art. 65. A PETROBRÁS deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

48. Junto ao processo de desinvestimentos da Petrobras, em 2021, após longo processo de debate legislativo que se arrastou por cerca de 5 anos, a Lei do Gás foi promulgada como o novo marco regulatório de um setor em franco processo de abertura. No que diz respeito ao segmento de transporte de gás natural, a Lei do Gás teve como principais alterações:

- (i) o fim do regime de concessão e a consolidação do regime de autorização para construção e operação de gasodutos de transporte;
- (ii) a introdução expressa do regime de contratação de capacidade de transporte por entrada e saída, segundo o qual a capacidade de entrada nos pontos de injeção e a capacidade de saída nos pontos de retirada podem ser contratadas de forma independente, permitindo maior flexibilidade comercial, favorecendo a concorrência e preparando a malha para um ambiente de múltiplos carregadores.
- (iii) no que diz respeito às tarifas de transporte praticadas, a Lei do Gás promoveu uma mudança relacionada ao tipo de outorga: elas deixaram de estar exclusivamente atreladas a condições contratuais previamente estabelecidas em concessões e passaram a observar metodologias definidas pela ANP, adotando-se modelo mais dinâmico, baseado em critérios regulatórios objetivos e orientado à promoção da concorrência.¹⁰

49. A profundidade das alterações promovidas pela Lei do Gás, naturalmente, tornou os Contratos Legados, firmados sob o regime jurídico antigo (antes da Lei do Gás Anterior), incompatíveis com o novo regime vigente. Os Contratos Legados foram celebrados no contexto do modelo verticalizado e de forte concentração da Petrobras.

50. Com a abertura do mercado e a Lei do Gás, os Contratos Legados tornaram-se um desafio relevante, pois grande parte da capacidade dos gasodutos permaneceu comprometida por esses contratos, firmados antes da vigência da Lei do Gás Anterior. Tanto a Lei do Gás Anterior quanto a Lei do Gás preservaram a validade

¹⁰ No modelo anterior, estruturado sobretudo sob a égide da Lei nº 11.909/2009, as tarifas eram definidas no âmbito de contratos de concessão, com maior grau de rigidez e forte vinculação a contratos de longo prazo firmados com os carregadores âncora (tipicamente a própria Petrobras). Esse modelo favorecia a previsibilidade, mas acabou por limitar a flexibilidade e a entrada de novos agentes, além de dificultar a adequada sinalização econômica para o uso eficiente da capacidade de transporte.



dos Contratos Legados, em respeito à segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), notadamente por meio do art. 31 da Lei do Gás Anterior e do art. 44, caput, e § 1º da Lei do Gás, que dispõem o seguinte:

Art. 31. Ficam preservadas as tarifas de transporte e os critérios de revisão já definidos até a data da publicação desta Lei.

Art. 44. As novas modalidades de serviço de transporte não prejudicarão os direitos dos transportadores decorrentes dos contratos vigentes na data da publicação desta Lei.
§ 1º Os contratos de serviço de transporte vigentes na data de publicação desta Lei serão adequados, no prazo de até 5 (cinco) anos, contados da publicação desta Lei, ou de até 3 (três) anos, contados da edição de mencionada norma, o que expirar por último, de modo a refletir os novos regimes de contratação de capacidade, preservando a receita auferida pelos transportadores com os respectivos contratos.

51. Em paralelo, a Lei do Gás demandou a atualização da Resolução ANP 15, que dispunha sobre “os critérios para cálculo das Tarifas de Transporte referentes aos Serviços de Transporte firme, interruptível e extraordinário de gás natural” e “o procedimento para a aprovação das propostas de Tarifa de Transporte de gás natural encaminhadas pelos Transportadores para os Gasodutos de Transporte objeto de autorização”.

52. Foi nesse contexto que, em 2025, a ANP passou a conduzir, paralelamente, dois processos administrativos. Um deles pretendeu alterar os critérios aplicáveis ao cálculo das tarifas de transporte por meio da substituição da Resolução ANP 15, enquanto o outro teve como propósito justamente a revisão tarifária em função da expiração de Contratos Legados.

II.2. O PROCESSO DE ATUALIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP 15 E ELABORAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP 991

53. A ANP conduziu o processo de participação social para a revisão da Resolução ANP 15 por meio da Consulta Prévia 01/2025 (com início em 10.2.2025 e fim em 1.4.2025) - Doc. 14, Análise de Impacto Regulatório (AIR) e da Consulta Pública nº 05/2025 (“CP 5”), bem como duas audiências públicas (08.10.2025 e 15.10.2025). Após a conclusão da CP 5, foi editada a Resolução ANP 991 de 2.1.2026, publicada no Diário Oficial da União em 5.1.2026, que revogou integralmente a Resolução ANP 15. Em nenhuma dessas etapas o Método de Capital Recuperado (RCM) foi identificado, apresentado ou submetido ao escrutínio público como metodologia concreta para a valoração da Base Regulatória de Ativos.

54. Ainda assim, no que é relevante para a presente ação, a Resolução ANP 991 introduziu, no § 9º de seu art. 6º, a possibilidade de aplicação do Método de



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

Capital Recuperado (RCM), como supostamente uma metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado, para valoração dos ativos empregados em contratos cujas tarifas tenham sido “negociadas entre as partes”. Conforme seu art. 6º, §9º:

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

55. Aqui reside a principal ilegalidade da Resolução ANP 991: o Método de Capital Recuperado (RCM) simplesmente não foi objeto de discussão pública durante todo o processo de revisão da Resolução ANP 15, não obstante a CP 5/2025 (Doc. 15) tenha recebido 513 contribuições de transportadoras, carregadores, distribuidores e associações setoriais. Em 30.09.2025, foi divulgado pela ANP o relatório da CP 5 sem qualquer menção ao RCM apesar das numerosas contribuições.

56. Em 17.11.2025, foi divulgado pela ANP o relatório da audiência pública 5/2025 (Doc. 16) realizada em conjunto com a CP 5, que consolida as contribuições recebidas dos participantes durante a audiência pública e no qual - em que pesem críticas de agentes do setor ao emprego de métodos de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) previstos na Resolução ANP 15 - não houve qualquer menção ao Método de Capital Recuperado (RCM) (Doc. 17).

57. O ponto deixou de ser controvertido. Instada pela ATGás a indicar os estudos, dados, análises e pareceres que teriam embasado a previsão do Método de Capital Recuperado (RCM), a ANP respondeu por escrito em 20.8.2026 e reconheceu que **o método não constou do que foi submetido à sociedade**:

Não obstante a denominação “RCM” não ter constado expressamente na minuta submetida à Consulta e Audiência Públicas nº 5/2025, nem ter sido empregada nominalmente nas manifestações registradas no Relatório da Audiência Pública, não significa que o problema regulatório, os critérios materiais ou a finalidade que vieram a fundamentar a previsão do método tenham sido introduzidos sem discussão com a sociedade.[grifo nosso]¹¹

58. A ressalva final da Agência — equivocada — será examinada adiante. O que importa registrar, desde já, é o que vem antes dela: a admissão de que o Método de Capital Recuperado (RCM) não estava na minuta, não estava nas manifestações,

¹¹ Ofício nº 37/2026/SIM-CRE/SIM/ANP-RJ, de 20.8.2026 (SEI nº 6245236), expedido em resposta à Carta ATGÁS-PRES 25/2026 (SEI nº 6148444), nos autos do Processo SEI nº 48610.217752/2024-31 (Doc. 34).



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

não estava nos Relatórios da Consulta Prévia, da Consulta Pública e das Audiências Públicas. Registre-se desde já, para o exame que o capítulo do devido processo normativo fará: o que a Agência afirma ter sido discutido com a sociedade é o problema regulatório, não a solução - e é a solução que a lei manda submeter a consulta prévia.

59. Não se trata de afirmar que a possibilidade de adoção de metodologias alternativas tenha surgido apenas com a Resolução ANP 991. Com efeito, a própria Resolução ANP 15 já admitia, para a valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), a utilização de *“metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado”* (art. 6º, §3º, III).

60. Ocorre que o Método de Capital Recuperado (RCM) jamais foi submetido à discussão pública como método apto a atender a tais requisitos nem foi apresentado aos agentes setoriais como alternativa regulatória efetivamente cogitada pela Agência.

61. A alteração trazida pela Resolução ANP 991, portanto, não reside na mera referência a metodologias alternativas, mas na introdução, de forma ilegal e sem precedente, de um método específico cuja aderência às condições regulamentares previamente estabelecidas jamais foi debatida ou demonstrada.

62. A sociedade foi surpreendida com a expressa menção à aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) com a publicação da Resolução ANP 991, em 5.1.2026, após, portanto, o encerramento da CP 5 e conclusão do processo de revisão da Resolução ANP 15.

63. Vale destacar que, sete dias antes da Reunião de Diretoria nº 68, na qual seria aprovada a Resolução ANP 991/2026 (Doc. 18), dois documentos foram inseridos nos autos do processo administrativo que tinha como objeto a revisão da Resolução ANP 15: um parecer técnico e uma nota técnica. Esses documentos foram os únicos produzidos pela ANP para justificar a introdução do Método de Capital Recuperado (RCM), mas permaneceram indisponíveis ao público até 2.1.2026, três dias após a aprovação da Resolução ANP 991 em 29.12.2025. E de nada ajudaram.

64. A menção ao Método de Capital Recuperado (RCM) na Nota Técnica nº 12/2025/SIM (Doc. 19) limita-se a um trecho pontualíssimo que não examina os pressupostos de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), a experiência internacional com tal metodologia, ou aponta os riscos de sua adoção. O Parecer Técnico nº 2/2025/SIM (Doc. 20) vai além, porém dedica apenas duas páginas ao



Método de Capital Recuperado (RCM), as quais somente descrevem a inclusão da metodologia no texto da resolução e não explicam ou analisam seus impactos.

65. A ATGás, então, apresentou a Carta ATGÁS-PRES 53/2025, na qual demonstrou preocupação com a sinalização da ANP de que poderia aplicar o Método de Capital Recuperado (RCM), a despeito de não ser uma metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado (Doc. 21).

66. Em vista da posição da ANP no Parecer Técnico nº 2, a ATGás, de forma ainda mais enfática do que na manifestação anterior, apresentou a Carta ATGÁS-PRES 54/2025 (Doc. 22).

67. Assim, é incontroverso que o Método de Capital Recuperado (RCM) não se configura como metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado. As contribuições apresentadas na CP 11/2026 apenas reforçaram essa conclusão. Diversos agentes, entre eles Frontier Economics, GEE/UFRJ, Acende Brasil, COSRO, TBG, NTS e TAG convergiram no entendimento de que o método não satisfaz o requisito legal estabelecido no art. 6º, § 2º, III, da Resolução ANP 991/2026, por três razões centrais: (i) ausência de utilização relevante no cenário internacional; (ii) inaplicabilidade ao regime brasileiro da única experiência estrangeira invocada; e (iii) tratar-se de método inerentemente volátil e sensível a premissas discricionárias.

II.3. A REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA RTP) PARA O CICLO 2026-2030

68. Em paralelo ao processo administrativo para atualização da Resolução ANP 15, a ANP instaurou, em janeiro de 2025, os processos administrativos para a Revisão Tarifária Periódica (RTP) de todas as transportadoras, incluindo NTS (Processo Administrativo nº 48610.232284/2024-25) e TAG (Processo Administrativo nº 48610.232285/2024-70).

69. Em 31.1.2025, a ANP oficiou todas as transportadoras para que apresentassem suas propostas de avaliação de suas respectivas Bases Regulatórias de Ativos (BRA), adotando como parâmetro a metodologia definida na Nota Técnica nº 013/2019-SIM ("NT 13/2019"), ou seja, o Custo Histórico Corrigido pela Inflação ("CHCI") ou Custo de Reposição Novo ("CRN"). No caso específico da TAG e da NTS, trata-se, respectivamente, do Ofício nº 63/2025/SIM-CAT/SIM/ANP-RJ (Doc. 23) e do Ofício nº 60/2025/SIM-CAT/SIM/ANP-RJ (Doc. 24), que determinaram que *"para dar cumprimento ao requerido, a transportadora deverá adotar como parâmetro a metodologia definida na Nota Técnica nº 013/2019-SIM (SEI 0322905), ou propor a adoção de metodologia alternativa de forma detalhada e justificada"*.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

70. Em cumprimento ao determinado pela ANP e de forma consistente com a regulação e precedentes da agência, todas as transportadoras - GOM, NTS, TAG, TBG e TSB - apresentaram suas propostas tarifárias com base nas metodologias Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo.
71. No âmbito do processo administrativo nº 48610.209490/2025-12, no qual as propostas tarifárias das transportadoras passaram a ser avaliadas conjuntamente, a ANP publicou a Nota Técnica nº 1/2025/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ (Doc. 10) para apresentar e avaliar a aptidão das propostas tarifárias e a valoração das respectivas Bases Regulatórias de Ativos (BRA) para serem submetidas à consulta pública tarifária. Nessa nota técnica, a SIM confirmou que as propostas tarifárias estavam de acordo com as diretrizes fixadas pela ANP e recomendou a realização de Consulta Pública.
72. Ato contínuo, a ANP realizou a CP 08/2025 entre 25.8.2025 e 8.10.2025 para obtenção de subsídios sobre as propostas tarifárias e propostas de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) apresentadas pelas transportadoras (Doc. 9).
73. Após o encerramento da CP 08/2025, a Diretoria Colegiada da ANP aprovou, em 6.11.2025 — quando o mercado esperava a conclusão da Revisão Tarifária Periódica (RTP), dado que as novas tarifas já deveriam começar a ser aplicadas em 2026, de acordo com a Lei do Gás, por meio da Decisão de Diretoria nº 704/2025 —, o adiamento da conclusão da Revisão Tarifária Periódica (RTP) e um Plano de Ação Faseado para definir as metodologias e parâmetros necessários para a revisão da RMP e das propostas tarifárias do Ciclo 2026-2030 (Doc. 25).
74. Como já antecipado, o plano foi dividido em três momentos: (i) definição da taxa de retorno (WACC – Weighted Average Cost of Capital — Custo Médio Ponderado de Capital¹²) aplicável; (ii) valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA); e (iii) a definição da Receita Máxima Permitida e das propostas tarifárias do ciclo¹³.
75. A forma de condução pela ANP da revisão tarifária — que tramitou concomitantemente à revisão da Resolução ANP 15 — feriu o devido processo legal regulatório, o que deve ser reparado pelo Poder Judiciário.

¹² De forma simples, o WACC representa a média ponderada do custo das duas fontes de capital disponíveis para qualquer empresa (capital próprio e capital de terceiros), calculando exatamente quanto custa para a empresa captar e manter o dinheiro que ela utiliza.

¹³ Além disso, a Decisão de Diretoria aprovou, para concretização da primeira fase, a realização de Consulta Pública, pelo prazo de quinze dias, sobre a metodologia e os critérios para definição da taxa de retorno aplicável ao Ciclo Regulatório 2026-2030. A Consulta Pública nº 12/2025 recebeu então contribuições entre 10.11.2025 e 25.11.2025, referentes à atualização da metodologia e dos critérios utilizados para definir a taxa de retorno, mediante uso do Custo Médio Ponderado de Capital – CMPC, e sua aplicação no Ciclo Tarifário de 2026-2030.



76. Isso porque, entre a conclusão da primeira fase e o início da segunda fase do Plano de Ação fixado pela ANP, a própria ANP aprovou a Resolução ANP 991, que consolidou o novo regime tarifário e alterou as regras do processo de revisão então em curso.

77. A tentativa de aplicar esse novo regime à Revisão Tarifária Periódica (RTP) do Ciclo 2026-2030 que estava em curso e deveria ter sido concluída em 2025, agrava ainda mais a insegurança jurídica.

78. Ora, a partir da publicação da Resolução ANP 991 em 5.1.2026 e com a inclusão do art. 6º, § 9º, a ANP passou a conduzir a Revisão Tarifária Periódica (RTP) segundo disciplina normativa inteiramente nova, a partir de método introduzido sem o devido processo regulatório, sem regime de transição, em manifesta afronta à irretroatividade administrativa, à segurança jurídica, à proteção da confiança legítima e ao dever de coerência decisória.

79. Nesse segundo momento, logo após a publicação da Resolução ANP 991, a ANP prontamente passou a buscar subsídios que viabilizassem a aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) — mais uma vez, sem qualquer esforço de justificar a adoção de método desconhecido e sem lastro nas práticas regulatórias nacionais e internacionais.

80. Portanto, não houve a avaliação criteriosa e técnica de qual seria a melhor metodologia para apuração da Base Regulatória de Ativos (BRA). Depois de as transportadoras apresentarem seus cálculos e a SIM reconhecer que eles estavam aderentes à regulação então vigente (sob as metodologias Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo), é que a ANP, de repente, decidiu adotar critério que nunca havia sido estudado ou aplicado de forma consistente.

81. Vale retomar a sucessão dos fatos:

- **9.1.2026:** a SIM enviou os Ofícios nº 4/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ-e e nº 5/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ-e às transportadoras, respectivamente, nos quais solicitou inúmeras informações contábeis, financeiras e operacionais detalhadas referentes aos Contratos Legados com o propósito expresso de possibilitar a aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) para composição da Base Regulatória de Ativos (BRA) das transportadoras.

➤ A mudança de postura abrupta e radical do ente regulador causou enorme surpresa às transportadoras, que haviam estruturado suas



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

propostas tarifárias na forma do art. 9º da Lei do Gás ainda sob o regime da Resolução ANP 15/2014, com uso das metodologias Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo.

- 9.1.2026: a ATGás, então, apresentou pedido de reconsideração, na qual requereu a revisão *(i)* das recomendações acerca da metodologia, dos parâmetros, do cálculo e do valor do WACC constantes da Nota Técnica nº 6/2025/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ, à luz da necessidade de ajuste e aprimoramento técnico identificados no Estudo Técnico e *(ii)* do valor do WACC adotado para o ciclo tarifário 2026–2030 (Doc. 26).
- 21.1.2026: as transportadoras NTS e TAG interpuuseram recurso administrativo requerendo a reconsideração da decisão consubstanciada no Ofício 5, a fim de afastar a potencial aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) para o cálculo da Base Regulatória de Ativos (BRA) residual dos Contratos Legados, em razão das ilegalidades e vícios de motivação. (Doc. 27).
- 19.2.2026: foi, ainda, apresentada por uma das transportadoras medida regulatório-cautelar¹⁴ requerendo a suspensão da eficácia do §9º do art. 6º da Resolução ANP 991 até a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Consulta e Audiência Públicas específicas para discussão sobre a aplicabilidade dessa metodologia.
- 27.2.2026: na Reunião de Diretoria nº 1.177, a Diretoria Colegiada da ANP tomou uma série de decisões cruciais para a presente demanda. Na ocasião, a Diretoria Colegiada da ANP aprovou a Decisão de Diretoria nº 142/2026 (Doc. 28), por meio da qual:

- (i) rejeitou os recursos administrativos da TAG e NTS;
- (ii) determinou a abertura da CP 03/2026 pelo **prazo improrrogável de 15 dias** para “obter contribuições sobre as Determinações Regulatórias relativas à valoração da Base Regulatória de Ativos, aos Planos de Investimentos e aos custos operacionais das transportadoras de gás natural GOM, TSB, TBG, NTS e TAG, referentes ao Ciclo Tarifário 2026–2030”;

¹⁴ A medida regulatório-cautelar é mecanismo previsto no art. 10, caput, e §1º do Regimento Interno da ANP e poderá ser adotada pela ANP “para, motivadamente e observadas as competências estabelecidas neste Regimento, evitar dano grave e irreparável ou de difícil reparação, de ofício ou mediante manifestação de interessado.”



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

- 18.3.2026: a Decisão de Diretoria nº 190/2026 prorrogou o prazo — originalmente improrrogável — da Consulta Pública 03/2026, sem que qualquer fato novo tivesse sido apresentado (Doc. 29).
- 9.4.2026: estabelecida a premissa de ausência de informações suficientes para aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), a ANP - evidenciando mais uma vez não estar conduzindo uma análise técnica imparcial, mas sim empenhada em aplicar o Método de Capital Recuperado (RCM) a qualquer custo - oficiou as transportadoras para solicitar-lhes informações adicionais supostamente para fins de viabilizar a aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), em especial quanto aos fluxos econômico-financeiros relacionados aos ativos dos Contratos Legados e as respectivas atividades de operação e manutenção (O&M) desses gasodutos.¹⁵
- 9.4.2026: na mesma data, considerando que, como já sinalizado pelas transportadoras, elas não detinham as informações solicitadas de forma organizada ou consolidada, a ANP solicitou que a Petrobras se manifestasse, de maneira expressa, sobre “a extensão dessa limitação” e indicasse, sempre que possível, “as fontes documentais, áreas responsáveis ou entidades que possam dispor dos registros correspondentes”, bem como que as transportadoras se manifestassem “no sentido de que não se opõem a que a Transpetro compartilhe diretamente com a ANP os dados correspondentes, com cópia a essa transportadora, na qualidade de autorizatária” (Doc. 30). De imediato, a Petrobras forneceu parte das informações, extraídas do seu sistema corporativo (SAP) e desacompanhadas de qualquer lastro documental, conforme é possível inferir nas planilhas anexadas à carta, e ressaltou que ela, na qualidade de carregadora, “não pode afirmar que os valores pagos à Transpetro correspondem à integralidade dos valores referentes ao O&M dos citados Contratos”, o que dependeria de verificação junto às transportadoras ou à própria Transpetro, conforme o caso (Doc. 31).
- 29.5.2026: na Reunião de Diretoria nº 1.183, a Diretoria Colegiada da ANP tomou uma série de decisões cruciais para a presente demanda. Na ocasião, a Diretoria Colegiada da ANP aprovou a Decisão de Diretoria nº 344/2026 (Doc. 32), por meio da qual determinou a abertura da Consulta Pública nº 11/2026 para “obter subsídios sobre a aplicação do Método do Capital Recuperado (Recovered Capital Method — RCM) para valoração dos ativos referentes aos Contratos Legados das transportadoras Nova Transportadora do Sudeste S.A. - NTS (Malha Sudeste) e Transportadora Associada de Gás

¹⁵ NTS (Ofício nº 23/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ) e TAG (Ofício nº 24/2026/SIM-CTR/SIM/ANP-RJ).



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

S.A. - TAG (Malha Nordeste), no âmbito da 2ª Fase do Plano de Ação para o Ciclo Tarifário 2026-2030”.

82. A atuação da ANP na atualização da resolução aplicável à revisão tarifária e na própria condução da Revisão Tarifária Periódica (RTP) afrontam inúmeros princípios e normas que pautam (ou deveriam pautar) o processo de elaboração de atos administrativos e a atuação das agências reguladoras.

83. Ao final dessa exposição, a ATGás confia que esse Juízo exercerá o controle de legalidade que lhe cumpre para corrigir a atuação flagrantemente ilegal da ANP, pois, longe de poderem ser descartadas como mero preciosismo ou apego indevido à formalidade, as questões ora suscitadas comprovam que a ANP tem se pautado de forma indevida na sua relevante missão regulatória de conduzir um processo de revisão tarifária justo e aderente às normas aplicáveis.



PARTE 2: AS ILEGALIDADES E A TUTELA NECESSÁRIA

III. A CONDUTA DA ANP VIOLA O DEVIDO PROCESSO LEGAL REGULATÓRIO, GERA INCERTEZAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO DE REVISÃO TARIFÁRIA E ENORME INSEGURANÇA JURÍDICA

III.1. IRRETROATIVIDADE NORMATIVA E VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO

84. A imediata produção de efeitos da Resolução ANP 991, em especial no âmbito do processo de revisão tarifária dos Contratos Legados, revela-se manifestamente ilegal. Ela impõe novo regime normativo a situação jurídica há muito instaurada. Tal circunstância configura indevida retroatividade com efeitos prejudiciais ao administrado, em afronta direta ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999 ("Lei do Processo Administrativo Federal"), e aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da vedação a comportamento contraditório.

85. Convém fixar, antes de percorrer os vícios, uma premissa: tudo o que o direito intertemporal brasileiro afirma sobre os limites da lei nova vale, *a fortiori*, para o ato administrativo normativo. Se a lei formal não alcança o ato jurídico perfeito, a resolução de agência reguladora tampouco o alcança. Não há construção possível que autorize a ANP a fazer, por resolução, aquilo que ao próprio legislador é vedado por norma constitucional.

86. Como exposto, o processo de revisão tarifária dos ativos relacionados aos Contratos Legados foi formalmente instaurado em janeiro de 2025, sob a plena vigência da Resolução ANP 15, e deveria ter sido concluído ainda naquele ano com aprovação pela Diretoria em novembro e realização dos processos de oferta e contratação de capacidade (POCCs) em dezembro.

87. Por sua vez, a introdução do Método de Capital Recuperado (RCM) no ordenamento regulatório somente se deu em janeiro de 2026 — um ano após o início do processo revisional. Até então, inexistia qualquer previsão normativa que autorizasse a adoção do Método de Capital Recuperado (RCM), tampouco diretriz regulatória capaz de sustentar sua aplicação no âmbito do procedimento revisional.

88. O adiamento não foi mero descumprimento de prazo. Foi instrumento que (supostamente) viabilizou a aplicação de norma nova a processo já em curso. Se a Revisão Tarifária tivesse sido concluída no prazo — como esperado —, a Resolução ANP 991 e o Método de Capital Recuperado (RCM) jamais poderiam ser aplicados ao



ciclo 2026-2030, por um imperativo temporal. Mesmo tendo sido adiados, a aplicação não ocorre — por barreira jurídica intransponível.

89. Apesar disso, imediatamente após a edição da Resolução ANP 991, a ANP rompeu com o percurso decisório até então construído no âmbito do procedimento revisional e passou a defender, de forma superveniente, a possibilidade de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) aos Contratos Legados, desprezando por completo os fundamentos técnicos desenvolvidos e as contribuições colhidas ao longo do procedimento.

90. Pior: desde a edição da Resolução ANP 991, a ANP passou a adotar postura manifestamente contraditória em relação ao entendimento técnico que vinha sendo sustentado até então, uma vez que, no âmbito do processo revisional, já havia sido expressamente afastada por questões técnicas a utilização do Método de Capital Recuperado (RCM) e formuladas propostas tarifárias baseadas no Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo.

91. Por meio dos Ofícios 63 e 60, datados de 31.1.2025, a própria ANP determinou que as transportadoras estruturassem suas propostas tarifárias com base na Nota Técnica nº 13/2019, a qual, em consonância com a Resolução ANP 15, estabelecia o Custo Histórico Corrigido pela Inflação e o Custo de Reposição Novo como metodologias aplicáveis à valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), sem qualquer menção ao Método de Capital Recuperado (RCM). Isto é, tais metodologias só poderiam ser afastadas se não fossem tecnicamente aptas.

92. Historicamente, todas as revisões tarifárias conduzidas pela ANP seguiram essa orientação, aplicando o Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI) como referência principal. Essa prática consolidada foi reafirmada na própria minuta inicial que daria origem à Resolução ANP 991, submetida à Consulta Pública 5/2025, que conferia centralidade ao Custo Histórico Corrigido pela Inflação ao estabelecer hierarquia nas metodologias de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), seguido do Custo de Reposição Novo (CRN). Nos termos daquela minuta, tais metodologias somente poderiam ser afastadas mediante demonstração da sua inaplicabilidade, acompanhada de justificativa fundamentada.

93. Em estrita observância a tais diretrizes oficiais e atendendo a ofícios da ANP, as associadas da ATGás apresentaram suas propostas com base no Custo Histórico Corrigido pela Inflação (CHCI) e no Custo de Reposição Novo (CRN), pautando sua conduta na confiança legítima gerada tanto pela regulação aplicável quanto pelas orientações formais emanadas pela própria ANP.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

94. Nesse contexto, a aplicação retroativa da Resolução ANP 991 ao processo de revisão tarifária configura violação direta ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei do Processo Administrativo Federal, que proíbe a aplicação retroativa de nova interpretação em prejuízo do administrado. Da mesma forma, há violação direta ao parágrafo único do art. 9º da Lei do Gás, que exige que as tarifas sejam determinadas com base em critérios previamente estabelecidos e submetidos à consulta pública - requisitos que também não foram observados no caso.

95. Há, ainda, um obstáculo anterior a todos esses, e de solução mais simples. A Resolução ANP 991 não contém cláusula alguma determinando sua aplicação a processos de revisão tarifária já instaurados. E a retroatividade não se presume:

Não há retroatividade tácita, devendo o juiz não aplicar a lei nova aos fatos passados se nela não se expressar tal possibilidade.¹⁶

96. Ausente disposição expressa, a norma de 2026 não alcança o procedimento instaurado em janeiro de 2025. A conclusão dispensa qualquer juízo sobre ato jurídico perfeito ou confiança legítima: basta a falta de previsão.

97. A ilegalidade mostra-se ainda mais evidente porque a alteração metodológica ocorreu após a apresentação das propostas tarifárias pelas transportadoras, a realização da CP 8/2025 e a validação dessas propostas pela própria área técnica da ANP, quando já se encontravam consolidadas legítimas expectativas quanto aos critérios aplicáveis ao processo revisional.

98. Mais do que isso, a conduta caracteriza inequívoca violação à boa-fé (que está incluída no princípio da moralidade administrativa do art. 37, caput, da Constituição) e confiança legítima depositada pelas transportadoras no âmbito do processo de revisão tarifária, traduzindo-se em típico comportamento contraditório por parte da Administração (*venire contra factum proprium*). Tal atuação afronta diretamente, ainda, o princípio da segurança jurídica, consagrado no art. 2º, caput, da Lei do Processo Administrativo Federal; e a intangibilidade do ato jurídico perfeito, assegurada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição.

99. Em reiterados julgados, o Supremo Tribunal Federal tem decidido pela prevalência da segurança jurídica e da boa-fé administrativa como fundamento da tutela das expectativas legítimas dos particulares¹⁷. De igual modo, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Federais pátrios possuem entendimento consolidado sobre

¹⁶ FRANÇA, R. Limongi. Direito intertemporal brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 401.

¹⁷ STF. PET 2.900-RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, p. em 1.8.2003.



o tema, inadmitindo a prática de comportamento contraditório por parte da Administração que viole a confiança legítima do administrado:

Os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados.¹⁸

[N]o ordenamento jurídico pátrio, prevalece o princípio do *venire contra factum proprium* ou teoria dos atos próprios e o princípio da confiança, que consiste na vedação do comportamento contraditório, aplicável para a Administração Pública, buscando observar o princípio da segurança jurídica nas relações entre o Poder Público e os particulares. Nesse sentido, proíbe-se o comportamento inesperado, que viola a boa-fé objetiva, causando surpresa na outra parte, visando a proteger a parte contra aquele que deseja exercer um status jurídico em contradição com um comportamento assumido anteriormente.¹⁹

100. Veja-se, ainda, que os arts. 23 e 24 da LINDB reforçam a vedação ao rompimento da confiança e legítima expectativa do administrado, ao estabelecerem que a mudança de orientação geral da Administração deve ser acompanhada de regime de transição apto a resguardar a segurança jurídica e a confiança dos administrados.

101. Portanto, a conduta da ANP não importa simples alteração metodológica legítima, mas verdadeira aplicação retroativa de critério regulatório superveniente, sem regime de transição e em afronta ao regime jurídico vigente à época da instauração do procedimento e às diretrizes por ela própria estabelecidas.

102. Além da indevida aplicação retroativa do art. 6º, §9º da Resolução ANP 991 à Revisão Tarifária Periódica (RTP) que já estava em curso, a aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) aos Contratos Legados não representaria simples alteração prospectiva da metodologia de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), mas produziria efeitos concretos sobre receitas passadas das transportadoras.

103. Os Contratos Legados foram celebrados sob a égide da Lei nº 9.478/1997, que não previa a fixação de Receita Máxima Permitida, a decomposição regulatória das tarifas ou a aplicação de taxa de retorno (WACC) determinada pelo regulador aos valores contratualmente auferidos. Assim, ao aplicar o Método de Capital Recuperado (RCM) aos ativos dos Contratos Legados — método que pressupõe a incidência de taxa de retorno (WACC) regulatória definida em momento posterior e a reclassificação

¹⁸ STJ. RMS 20.572/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, j. em 1.12.2009.

¹⁹ TRF-1, ARExt 1001752-06.2021.4.01.4101, Primeira Turma, Rel. Des. Ricardo Beckerath da Silva, j. em 15.12.2022.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

de receitas legitimamente auferidas a título de suposta recuperação antecipada de capital —, a ANP reconstrói, *a posteriori*, a equação econômica de contratos validamente celebrados e executados sob regime jurídico distinto.

104. Em outras palavras, a retroatividade reside no exercício de revalorar receitas auferidas em período anterior à vigência da Resolução ANP 991, uma vez que, para aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), receitas auferidas pelas transportadoras entre 2007 e 2025 seriam deduzidas da Base Regulatória de Ativos (BRA) calculada em 2026, com impacto direto sobre a remuneração admitida nos ciclos tarifários subsequentes.

105. Essa operação viola a proteção constitucional conferida ao ato jurídico perfeito pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Os Contratos Legados foram validamente celebrados e executados de acordo com a legislação vigente à época, de modo que suas condições jurídicas e econômicas não podem ser posteriormente desconstituídas por norma ou metodologia regulatória superveniente.

106. No plano infraconstitucional, a prática viola a proteção concedida aos Contratos Legados por força **(i)** do art. 31 da Lei do Gás Anterior, que determinou a preservação das tarifas de transporte e dos critérios de revisão definidos anteriormente à sua publicação; e **(ii)** do art. 44 da Lei do Gás, que estabeleceu que as novas modalidades de serviço de transporte não poderiam prejudicar os direitos dos transportadores decorrentes dos contratos então vigentes, enquanto o §1º do art. 44 da Lei do Gás estabeleceu que a adequação dos contratos existentes ao novo marco regulatório deveria ocorrer com a preservação da receita auferida pelos transportadores.

107. Interpretar a garantia de receita dos Contratos Legados de forma meramente nominal — preservando formalmente a receita pretérita, mas neutralizando seus efeitos econômicos mediante dedução nos ciclos tarifários posteriores — esvaziaria a proteção legal.

108. Portanto, ao proceder dessa forma, a ANP viola frontalmente: **(i)** o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal; **(ii)** o art. 31 da Lei nº 11.909/2009; **(iii)** o art. 44, §1º da Lei nº 14.134/2021; **(iv)** o art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei do Processo Administrativo Federal e o art. 9º da Lei do Gás; e **(v)** os arts. 23 e 24 da LINDB. Impositivo, portanto, seja declarada a ilegalidade do art. 6º, § 9º, da Resolução ANP 991.



III.2. AUSÊNCIA DE REGIME DE TRANSIÇÃO

109. A Resolução ANP 991, ainda, deixou de prever qualquer regime de transição apto a viabilizar a adequada implementação do Método de Capital Recuperado (RCM) aos processos de revisão tarifária em curso, a despeito de seus significativos impactos regulatórios e econômicos. Novamente, há manifesta violação aos arts. 23 e 24 da LINDB²⁰ e aos princípios da segurança jurídica, razoabilidade e proteção da confiança legítima, previstos no art. 2º, caput, e parágrafo único, inciso XIII, da Lei do Processo Administrativo Federal.²¹

110. O art. 23 da LINDB é expresso ao prever a obrigatoriedade de instituição de regime de transição sempre que a Administração adotar nova interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado que implique imposição de novos deveres ou condicionamentos ao exercício de direitos, justamente para assegurar que essa mudança se opere de forma proporcional, equânime e eficiente, sem prejuízo aos interesses gerais.

111. Em sentido semelhante, o art. 24 da LINDB estabelece que a revisão de atos, contratos, processos ou normas administrativas observe as orientações gerais vigentes à época de sua formação, reforçando a necessidade de estruturação de regime de transição adequado sempre que se pretenda promover alterações, a fim de resguardar a estabilidade das situações jurídicas já constituídas.

112. Tais diretrizes se aplicam integralmente no caso em exame. Afinal, o art. 6º, § 9º, da Resolução ANP 991, ao introduzir o Método de Capital Recuperado (RCM) como método de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), inaugura nova interpretação normativa acerca do método de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), previsto de forma genérica e indeterminada no § 2º, inciso III, do mesmo artigo, impactando diretamente a esfera jurídica e os interesses gerais dos agentes regulados.

²⁰ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

²¹ Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.



113. A abrupta reversão desse padrão decisório, com a realização de cálculos com base no Método de Capital Recuperado (RCM) em procedimento de revisão tarifária já em curso, sem a instituição de qualquer mecanismo de transição que permita sua implementação gradual e previamente estruturada, causa impactos significativos e inesperados no setor de transportes.

114. Ao alterar em 2026 substancialmente os critérios de valoração dos ativos regulados no curso do próprio processo revisional – iniciado em 2025 e que deveria ter sido concluído em 2025 –, a ANP compromete a previsibilidade regulatória sobre a qual foram pautadas decisões de investimento, financiamento e contratação de longo prazo das transportadoras. Trata-se de efeito particularmente grave em um segmento intensivo em capital e cuja expansão depende de estabilidade regulatória e confiança institucional, podendo afetar a própria prestação dos serviços aos usuários.

115. Para além da já mencionada afronta aos arts. 23 e 24 LINDB, trata-se de violação direta aos princípios da segurança jurídica, razoabilidade e proteção da confiança legítima, previstos no art. 2º, caput, e parágrafo único, inciso XIII, da Lei do Processo Administrativo Federal.

116. Especificamente a respeito do art. 23 da LINDB, Floriano de Azevedo explica:

A segurança jurídica tem uma dimensão de estabilidade, na medida em que dá perenidade aos atos jurídicos e aos efeitos deles decorrentes, mesmo quando houver câmbios nas normas ou no entendimento que se faz delas. Tem uma segunda dimensão, de ponderabilidade e razoabilidade, na medida em que a aplicação do Direito não pode nem ser irracional, nem desproporcional. Por fim, a segurança jurídica confere previsibilidade ao Direito, protraindo mudanças bruscas, surpresas, armadilhas. Exatamente nestes três sentidos que a Lei nº 13.655/18 veio reforçar a segurança jurídica. E o novo artigo 23 inserido na LINDB é bom exemplo disso.²²

117. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima não obstam a evolução do ordenamento ou a atualização de metodologias regulatórias, mas impõem condicionantes quanto ao modo, ao momento e à extensão dessas mudanças, de forma a preservar a estabilidade das relações jurídicas e evitar rupturas abruptas no ambiente regulado.

²² NETO. Floriano de Azevedo Marques. Art. 23 da LINDB: O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. In: Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018



118. Nessa direção, a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais reconhece que a alteração de orientação administrativa deve ser acompanhada da instituição de adequado regime de transição, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Confira-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. (...). Há duas questões em discussão: (i) verificar se a mudança de entendimento do TCU, firmada no Acórdão 1599/2019, pode ser aplicada retroativamente para suprimir a vantagem "opção de função" da aposentadoria do autor; (ii) se a exclusão da vantagem "opção" viola o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança, bem como o disposto nos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução as Normas do Direito brasileiro (LINDB). III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A alteração superveniente de entendimento administrativo, sem a instituição de regime de transição, afronta o princípio da segurança jurídica, previsto no art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784/1999, e nos arts. 23 e 24 da LINDB. 4. O Acórdão TCU nº 1599/2019 não pode retroagir para invalidar situações constituídas sob entendimento anterior, consolidado pelo Acórdão nº 2076/2005, durante 14 anos, sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação. (...). Recurso desprovido.²³

119. Portanto, não há dúvida de que a edição da Resolução ANP 991 contendo menção ao Método de Capital Recuperado (RCM) sem prever regime de transição gradual e estruturado para viabilizar sua implementação, incorreu em manifesta violação aos arts. 23 e 24 da LINDB, além de violação à segurança jurídica, razoabilidade e proteção da confiança legítima, previstos no art. 2º, caput e inciso XIII, da Lei do Processo Administrativo Federal.

IV. VIOLAÇÕES AO DEVIDO PROCESSO NORMATIVO NA EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP 991 E NA POTENCIAL APLICAÇÃO DO MÉTODO DE CAPITAL RECUPERADO (RCM)

120. O contexto que levou à introdução do Método de Capital Recuperado (RCM) evidencia mudança substancial no tratamento regulatório da valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA). A trajetória normativa e procedimental demonstra que, por mais de uma década, o setor estruturou seus investimentos sob a premissa de que a valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) seguiria metodologias consolidadas — em especial o Custo Histórico Corrigido pela Inflação — previamente debatidas com o mercado.

121. A introdução de nova metodologia com potencial de alterar substancialmente a remuneração regulatória das transportadoras exigiria, ademais, prévia Análise de Impacto Regulatório, nos termos do art. 6º da Lei nº 13.848/2019.

²³ TRF-4, Apelação Cível nº. 5042999-45.2021.4.04.7000, 12ª Turma, Rel. Des. Antônio César Bochenek, j. em 23.4.2025.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

122. A inclusão tardia e sem debate público do Método de Capital Recuperado (RCM) rompe essa lógica, criando incertezas regulatórias relevantes e potencialmente afetando o direito de receita das transportadoras, na medida em que permite reclassificar receitas contratuais como recuperação de capital.

123. A inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991 como um dos métodos aplicáveis à valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) se deu de forma manifestamente ilegal, repentina e açodada. Aqui existem ao menos três ilegalidades patentes:

- (i) Tal metodologia não foi devidamente incluída na Análise de Impacto Regulatório (AIR) que precedeu a revisão da Resolução ANP 15, na forma do art. 6º da Lei nº 13.848/19 ("Lei das Agências Reguladoras")²⁴, do Decreto nº 10.411/2020 que regulamenta a Lei das Agências Reguladoras, e do art. 5º da Lei 13.874/19 ("Lei da Liberdade Econômica");
- (ii) Ela não se submeteu ao debate público por meio de Audiência Pública e Consulta Pública, em violação aos arts. 9º e 10 da Lei das Agências Reguladoras.²⁵
- (iii) Além disso, a inclusão abrupta do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991 e a possibilidade concreta de que ele venha a ser aplicado pela primeira vez já no ciclo atual da Revisão Tarifária Periódica (RTP) não foram precedidas de qualquer regime de transição, exigido pelo art. 23 da LINDB, sobretudo à luz do potencial impacto de grande monta do método, caso a ANP venha a confirmar sua aplicação.

²⁴ Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

²⁵ Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora. (...)

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.



IV.1. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA ADEQUADA: “PARTICIPAR É UM DIREITO, NÃO UM FAVOR”²⁶

IV.1.1. A ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) que avaliasse a inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM)

124. A primeira ilegalidade formal na edição da Resolução ANP 991 consiste na ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR). A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é instrumento indispensável para avaliar a adequação do Método de Capital Recuperado (RCM) como metodologia aplicável ao contexto brasileiro para fins de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), seguido da inexistência de participação pública adequada e prévia à positivação do § 9º do art. 6º da Resolução ANP 991.

125. Com previsão expressa na Lei das Agências Reguladoras e na Lei da Liberdade Econômica, a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) constitui procedimento regulatório anterior à proposição, alteração ou revogação de atos normativos de interesse geral. Regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020²⁷, que vincula os entes da Administração Pública federal²⁸ e disciplina as hipóteses em que será obrigatória ou dispensável, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) destina-se a avaliar a razoabilidade dos impactos decorrentes da alteração regulatória na vida privada e a subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente, inclusive mediante participação pública.

126. A doutrina, inclusive, tem ressaltado a sua importância para o processo decisório das agências reguladoras²⁹. Como coloca Marçal Justen Filho:

A ausência da Análise de Impacto Regulatório revela a carência de meditação e ponderação sobre as providências pretendidas. Traduz uma decisão subjetiva, desvinculada de fundamentos técnico-científicos. Em se tratando de decisões de grande relevo, a inexistência da Análise de Impacto Regulatório se constitui em defeito insanável e insuperável. Assim se passa porque a autoridade administrativa não pode impor à

²⁶ Alice Voronoff e Rafaela Canetti. Agências reguladoras e participação social: precisamos insistir nesse tema. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/432153/agencia-reguladora-e-participacao-social-precisamos-insistir-no-tema>. Acesso em 1.7.2026.

²⁷ Decreto n.º 10.411/2020, art. 2º: “Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: I – análise de impacto regulatório – AIR – procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão”.

²⁸ Decreto n.º 10.411/2020, art. 1º, § 1º: “O disposto neste decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências”.

²⁹ Ressalte-se que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) não funciona apenas como instrumento para definição da intensidade e/ou da qualidade da regulação estatal. Em verdade, a própria decisão quanto à necessidade de instituição da regulação é discutida na Análise de Impacto Regulatório (AIR). Durante o processo, as alternativas à regulação direta (ex.: subsídios, disponibilização de informação ao público, instituição de taxas, autorregulação etc.) devem ser ponderadas para se eleger a melhor decisão para o setor. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Curso de Direito Administrativo. 13ª Edição. Ed. Método, Rio de Janeiro, 2025. E-book. p.572 – grifos adicionados.)



sociedade alterações radicais e relevantes sem avaliar minuciosamente os efeitos decorrentes.³⁰ [Grifos adicionados.]

127. Justamente por isso, o legislador estabeleceu que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é obrigatória nos casos em que a eventual edição normativa puder gerar impactos significativos - como ocorre no presente caso. Tanto a Lei como o Decreto estabelecem deste modo:

Lei das Agências Reguladoras
Art. 6º. A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. [Grifamos.]
Decreto 10.411/2020
Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta autárquica e fundacional será precedida de AIR. [Grifo nosso.]

128. Nos termos da Lei das Agências, qualquer ato normativo de interesse geral dos agentes econômicos (como é o caso), demanda Análise de Impacto Regulatório (AIR). Trata-se de exigência legal de observância obrigatória, não sujeita à discricionariedade do ente público, que possui o poder-dever de cumprir o comando legal, em respeito ao princípio da legalidade consagrado no art. 5º, II, da Constituição Federal, cuja incidência sobre a Administração Pública se dá de forma qualificada, na medida em que o agente público somente pode atuar nos estritos limites autorizados pela ordem jurídica, e não com base na mera ausência de vedação legal.

129. Ao regulamentar a Lei, o Decreto nº 10.411/2020 prevê hipóteses que, em verdade, não são atos normativos de interesse dos agentes econômicos e, portanto, não demandam Análise de Impacto Regulatório (AIR).³¹

130. Há ainda situações em que o Decreto indica ser a Análise de Impacto Regulatório (AIR) cabível (por se tratar de ato normativo de interesse dos agentes econômicos), mas poderá ser dispensada contanto que haja decisão administrativa fundamentando a dispensa (art. 4º):

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

³⁰ FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. 16ª Edição. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2025. E-book. p.550. ISBN 9788530996345
³¹ Decreto n.º 10.411/2020, art. 3º, § 2º: “O disposto no caput não se aplica aos atos normativos: I – de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade; II – de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados; III – que disponham sobre execução orçamentária e financeira; IV – que disponham estritamente sobre política cambial e monetária; V – que disponham sobre segurança nacional; e VI – que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito”.



- I – urgência;
- II – ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;
- III – ato normativo considerado de baixo impacto;
- IV – ato normativo que vise à atualização ou à revogação e normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;
- V – ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez: a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar; b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou c) dos sistemas de pagamentos;
- VI – ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;
- VII – ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; ou
- VIII – ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto n.º 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

131. Não é necessário muito para se concluir que nenhuma das hipóteses de inaplicabilidade ou dispensa da Análise de Impacto Regulatório (AIR) se verifica no presente caso.

132. Isso porque, a introdução do Método de Capital Recuperado (RCM) como metodologia de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) configura alteração normativa de evidente relevância, suscetível de impactos amplos e difusos no setor de transporte de gás natural, caracterizando típico ato normativo de interesse geral. Não havia qualquer menção ao Método de Capital Recuperado (RCM), sua forma e exigência de aplicação, na Resolução ANP 15.

133. Ademais, justamente por se tratar de metodologia sem lastro legal no ordenamento regulatório brasileiro, a positivação do Método de Capital Recuperado (RCM) exige, necessariamente, a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) apta a mensurar os possíveis impactos econômicos e concorrenciais de sua aplicação pelo Poder Público, nos termos do art. 6º, VII, do Decreto n.º 10.411/2020.³²

134. Isso se mostra ainda mais relevante pelo fato de que o Método de Capital Recuperado (RCM) nunca foi usado no Brasil e, mesmo no exterior, foi usado uma única vez, em situação diversa.

135. A Análise de Impacto Regulatório (AIR), portanto, integra o devido processo regulatório e sua observância é crucial para a legitimidade da edição,

³² Art. 6º A Análise de Impacto Regulatório (AIR) será concluída por meio de relatório que contenha: (...) VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;



alteração ou revogação de ato normativo³³, de modo que sua ausência ou insuficiência compromete tanto a racionalidade decisória da Administração Pública quanto a transparência do processo regulatório, especialmente em hipóteses que envolvam alteração de parâmetros historicamente considerados - como o Custo Histórico Corrigido pela Inflação e o Custo de Reposição Novo.

136. Em outras palavras, não se está diante de mera insuficiência pontual ou lacuna secundária da Análise de Impacto Regulatório (AIR). A alteração normativa de maior relevância econômica introduzida pela Resolução ANP 991 foi incorporada ao texto final sem a correspondente análise de impacto regulatório. Se a finalidade da Análise de Impacto Regulatório (AIR) é justamente subsidiar a decisão administrativa mediante avaliação prévia dos efeitos das alternativas regulatórias disponíveis, não é juridicamente admissível que a principal alteração promovida pela norma tenha sido introduzida sem qualquer exame específico acerca de sua adequação, necessidade e proporcionalidade.

137. Com efeito, reitera-se que o Método de Capital Recuperado (RCM), conforme incluído pelo § 9º do art. 6º da Resolução ANP 991, não foi precedido de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Não foi realizada nenhuma análise prévia crítica e estruturada acerca da aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) para fins de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) - inclusive para fins de identificar sua aptidão para atender ao requisito de metodologia “amplamente reconhecida e adotada pelo mercado”, como estabelece o art. 6º, §2º, III, da Resolução ANP 991 -, e muito menos acerca dos impactos que a adoção do Método de Capital Recuperado (RCM) traria ao setor e a seus atores econômicos.

138. É dizer: a ANP incluiu o Método de Capital Recuperado (RCM) como metodologia aplicável à valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) sem realizar nenhuma análise prévia de impacto, muito embora sua aplicação tenha o potencial de reduzir a Base Regulatória de Ativos (BRA) a ponto de torná-la negativa.

139. A resposta que a Agência veio a dar ao pedido de acesso ao documento de estudo confirma a exata natureza do vício. Instada a apontar o que embasou a inclusão do método, a ANP indicou manifestações de usuários sobre a necessidade de não remunerar duas vezes ativos já amortizados e concluiu tratar-se de “concretização normativa de preocupação regulatória efetivamente deduzida pelos interessados”.

³³ Decreto n.º 10.411/2020, art. 9º: “Na hipótese de o órgão ou a entidade optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo deverá ser objeto de consulta pública”.



140. A afirmação é reveladora, embora não no sentido pretendido. Preocupação com dupla remuneração é *problema* regulatório, e não sua solução. A Análise de Impacto Regulatório existe precisamente para percorrer a distância entre um e outro.

141. O art. 6º do Decreto nº 10.411/2020 exige que o relatório contenha, entre outros elementos: (i) a identificação do problema regulatório, com a apresentação de suas causas e sua extensão (inciso II); (ii) a descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema identificado (inciso VI); (iii) a exposição dos possíveis impactos dessas alternativas (inciso VII); (iv) o mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema (inciso IX); e (v) a comparação das alternativas consideradas, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto (inciso XI).

142. Quanto ao Método de Capital Recuperado (RCM), nenhum dos quatro últimos foi cumprido, nem poderia ter sido: o método ingressou no texto depois de concluído o relatório. A Agência apenas contemplou um desafio regulatório e não percorreu, diante disso, sequer o primeiro passo para seu enfrentamento. Saltou de diagnóstico para resposta final, passando ao largo de todo rito legal.

IV.1.2. Ausência de submissão do Método de Capital Recuperado (RCM) ao rito de Consulta e Audiência Públicas

143. Além da ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) avaliando a viabilidade de inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991, o procedimento de revisão normativa que culminou na edição da Resolução ANP 991 possui outra grave ilegalidade: a ausência de debate público prévio e adequado a respeito da possibilidade de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) como método de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA), em manifesta violação aos arts. 9º e 10 da Lei das Agências Reguladoras, e aos arts. 25, 34 e 35 do Regimento Interno da ANP.

144. O Decreto n.º 10.411/2020 prevê, em seu art. 8º, que o relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) “poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta do ato normativo a ser editado”.



145. A Lei das Agências Reguladoras, por sua vez, prevê, mais que uma faculdade, uma obrigação de que os atos normativos de interesse geral sejam objeto de consulta pública previamente à edição do ato:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora. [...]

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

146. Portanto, a legislação aplicável dispõe que as minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral e de temas relevantes sejam objeto de consulta e audiências públicas previamente à tomada de decisão pela Diretoria Colegiada. No caso, a possibilidade de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) não constou das minutas submetidas à CP 5, tendo sido incluída surpreendentemente na versão final da resolução, sem que os interessados tivessem oportunidade de apresentar contribuições e/ou críticas sobre essa metodologia sem lastro legal, que jamais foi pleiteada.

147. Não se trata de inferência da Requerente. A própria Agência reconheceu o fato, ao responder ao pedido de acesso da ATGás, atribuindo-lhe porém o peso de simples questão de nomenclatura - a denominação "RCM" é que não teria constado da minuta. O argumento inverte o problema. O que se submete ao escrutínio público não é a palavra: é a solução regulatória que a palavra designa. E essa solução não foi descrita, discutida ou cogitada em nenhuma das etapas participativas.

148. O que se verifica no caso concreto é típica hipótese de surpresa regulatória. Após o encerramento das etapas de participação social e sem qualquer reabertura do procedimento participativo, a ANP introduziu metodologia sem lastro legal que jamais integrou o objeto efetivamente submetido ao escrutínio dos agentes regulados. Desse modo, os participantes da CP 5 foram privados da oportunidade de apresentar contribuições técnicas acerca da conveniência, adequação e compatibilidade do Método de Capital Recuperado (RCM) com o ordenamento regulatório brasileiro.

149. A participação social deixa de cumprir sua função legal e constitucional quando os elementos efetivamente incorporados ao texto normativo não



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

correspondem àqueles submetidos ao debate público. Nessas hipóteses, a consulta pública converte-se em mero rito formal, incapaz de assegurar transparência, legitimação democrática e qualidade regulatória da decisão administrativa.

150. Essa surpresa normativa viola não apenas a Lei das Agências Reguladoras, mas também os princípios fundamentais do processo regulatório, que exigem transparência, previsibilidade e participação dos agentes afetados. Ela fere os princípios republicano e democrático, previstos no art. 1º, caput, da Constituição Federal.

151. A inclusão de metodologia de tamanha repercussão econômica apenas após o encerramento do processo participativo configura violação ao procedimento de consulta pública, tornando-o meramente formal e desprovido de efetividade - lacuna que se agrava ainda mais por se tratar de metodologia pouco difundida, o que apenas aumenta a necessidade de escrutínio jurídico.

152. Conforme narrado alhures, embora a ANP tenha instaurado procedimento de participação social para revisão da Resolução ANP 15 (Processo Administrativo nº 48610.217752/2024-31), com a realização da Consulta Prévia nº 01/2025 e, posteriormente, da Consulta e Audiência Pública nº 05/2025 (CP 5), em nenhuma dessas fases houve menção ou debate acerca da eventual adoção do Método de Capital Recuperado (RCM) como método de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA).

153. Ao longo de todo o período participativo - que perdurou por mais de 8 meses e reuniu 513 contribuições de agentes do setor - o método simplesmente não integrava o escopo das discussões públicas, e sequer era mencionado na minuta da Resolução ANP 991. Tal ausência se reflete, aliás, no próprio relatório da CP 5, divulgado em 17.11.2025, que não registra qualquer referência ao Método de Capital Recuperado (RCM) (Doc. 15).

154. Foi somente após o encerramento das etapas de participação social que o Método de Capital Recuperado (RCM), de forma repentina e surpreendente, foi introduzido no procedimento regulatório. Com efeito, apenas em 08.12.2025, por meio da Nota Técnica nº 10 - já destinada a subsidiar a deliberação da Diretoria Colegiada da ANP -, a referida metodologia passou a constar da minuta da Resolução ANP 991, sem que tenha havido qualquer divulgação prévia, tampouco submissão ao necessário crivo público. A referida Nota Técnica nº 10 menciona o Método de Capital Recuperado (RCM) uma única vez quando reproduz o texto do Art. 6º da minuta de resolução, sem qualquer tipo de apresentação ou debate sobre a referida metodologia.

SHIS QI 3 Conjunto 6 casa 25 Lago Sul - Brasília/DF CEP: 71605-260 (61) 3366-8000	Rua Pequetita, 215, 12º andar Vila Olímpia - São Paulo/SP CEP: 04552-060 (11) 2308-5895 2308-5912	Rua da Assembléia, 10, 31º andar Centro - Rio de Janeiro/RJ CEP: 20011-000 (21) 2221-3220	Rua Joaquim Nabuco, 2180 Centro - Porto Velho/RO CEP: 76804-104 (69) 3229-1256	Av. Dr. Hélio Ribeiro, 525, 16º Salas 1604 e 1607, Alvorada - Cuiabá/MT (65) 3358-7147	Rua das Castanheiras, 1001, salas 706 e 708, Classic Center Centro - Sinop/MT
--	--	--	---	---	---



155. A irregularidade é agravada pelo fato de que os únicos documentos que mencionam o Método de Capital Recuperado (RCM) – Nota Técnica nº 12/2025/SIM e Parecer Técnico nº 2/2025/SIM - foram introduzidos no processo administrativo sete dias antes da aprovação da Resolução ANP 991 e somente vieram a público em 2.1.2026, poucos dias antes da publicação da Resolução ANP 991, em 5.1.2026. Isso inviabilizou, na prática, qualquer forma de discussão ou escrutínio pelos agentes regulados e pela sociedade, de modo que tais manifestações, em absoluto, não suprem as exigências legais de amplo debate público e de efetiva participação social, indispensáveis ao processo de revisão normativa.

156. Ainda que tivessem sido disponibilizados com maior antecedência, tais documentos seriam insuficientes. A Nota Técnica nº 12/2025/SIM dedica ao Método de Capital Recuperado (RCM) apenas um breve trecho, sem examinar os pressupostos do método, sua experiência internacional ou os riscos de sua adoção. Já o Parecer Técnico nº 2/2025/SIM reserva apenas duas páginas ao tema - mais para registrar a inserção do método na norma do que para analisá-lo.

157. Após a publicação da Resolução ANP 991, a ANP recebeu diversos estudos, notas técnicas e manifestações especializadas que questionavam a compatibilidade do Método de Capital Recuperado (RCM) com o arcabouço regulatório brasileiro.

158. Contudo, a ANP não enfrentou os apontamentos formulados pelos agentes regulados, nem promoveu análise crítica das objeções submetidas à sua apreciação. A Agência restringiu-se a afirmar a possibilidade de aplicação da metodologia, sem responder aos argumentos técnicos contrários, sem justificar o afastamento das críticas recebidas e sem demonstrar, de forma fundamentada, por que um método sem lastro legal — que não é adotado de forma disseminada em nenhum país —, sem adoção disseminada no setor e apontado como inadequado por diversos participantes do processo regulatório, seria apto a orientar a valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) no âmbito da Revisão Tarifária Periódica (RTP) em curso, em detrimento de outras metodologias consolidadas.

159. Convidada a certificar se existiam estudos, análises ou pareceres específicos que tivessem embasado a decisão de incluir o Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991, a Agência declarou o pedido prejudicado — sem indicar um único documento dedicado ao exame do método, de seus pressupostos, de sua experiência internacional ou de seus impactos.³⁴

³⁴ Ofício nº 37/2026/SIM-CRE/SIM/ANP-RJ, de 20.8.2026 (SEI nº 6245236), item 14 (Doc. 12).



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

160. Não se pode admitir que a exigência de participação social seja relativizada ou tratada como mera formalidade procedimental. Trata-se de elemento estruturante do devido processo regulatório, destinado a assegurar transparência, legitimidade democrática e qualidade técnica das decisões administrativas.

161. Diferentemente do que a ANP poderá vir a alegar, é irrelevante que a Resolução ANP 15, embora estabelecesse o Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo como métodos preferenciais, já previsse, para os gasodutos em operação, a possibilidade de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) por “metodologias alternativas e amplamente reconhecidas e adotadas pelo mercado” (art. 6º, §3º, III).

162. A controvérsia, portanto, não reside na existência de uma cláusula regulatória aberta para eventual adoção de métodos alternativos, mas sim no fato de que o Método de Capital Recuperado (RCM) - além de não preencher os requisitos de ser uma metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado - jamais foi identificado, debatido ou validado como metodologia apta a preencher os próprios requisitos estabelecidos pela norma.

163. Com efeito, a Resolução ANP 15 não fazia qualquer referência ao Método de Capital Recuperado (RCM). Mais do que isso, ela condicionava expressamente a utilização de metodologias alternativas à demonstração de dois pressupostos cumulativos (i) amplo reconhecimento, isto é, extensamente consagrada, prestigiada e validada; e (ii) ampla adoção pelo mercado, ou seja, utilizada de forma vasta, abundante e generalizada.

164. Tais requisitos foram mantidos pela própria Resolução ANP 991, o que evidencia que a ANP nunca pretendeu autorizar a utilização de metodologias experimentais, isoladas ou desprovidas de validação regulatória consolidada.

165. Isso porque o Custo Histórico Corrigido pela Inflação e o Custo de Reposição Novo permanecem no art. 6º, § 2º, incisos I e II, da Resolução ANP 991, como metodologias admissíveis de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA). Se produzissem enriquecimento sem causa, a Agência os estaria mantendo, por escolha própria, em texto que ela mesma editou em 2026.

166. A incoerência na inclusão do Método de Capital Recuperado repete-se em cada etapa do histórico da própria ANP. *Primeiro*, a Resolução ANP 15 previa o Custo Histórico Corrigido pela Inflação e o Custo de Reposição Novo sem que jamais se lhes tenha imputado tal efeito. *Segundo*, a Agência aplicou o Custo Histórico Corrigido pela Inflação *todas as vezes*, em contexto de encerramento de contratos legados



perfeitamente análogos. Nunca concluiu por dupla remuneração, e rejeitou a ideia expressamente em pelo menos um desses precedentes.

167. A querela é falsa. A imputação de enriquecimento sem causa não descreve defeito dos demais métodos, nenhum dos quais a Agência jamais reputou ilegítimo, e serve, na prática, de pretexto para o resultado expropriatório que nenhum deles produziria.

168. É precisamente nesse ponto que a ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de efetiva participação pública assume caráter decisivo. Se o Método de Capital Recuperado (RCM) tivesse sido submetido ao devido processo regulatório antes de sua positivação, a discussão técnica teria necessariamente revelado aquilo que posteriormente veio à tona por meio das contribuições dos agentes regulados.

169. Isto é, o Método de Capital Recuperado (RCM) nunca foi aplicado por qualquer regulador no mundo para definição de base regulatória de ativos de transporte dutoviário. Trata-se de metodologia empregada de forma excepcional e pontual em uma arbitragem comercial na Austrália, em contexto regulatório completamente distinto do brasileiro, sem utilização disseminada para definição de Base Regulatória de Ativos (BRA).

170. Em outras palavras, o procedimento participativo não serviria apenas para discutir a conveniência do Método de Capital Recuperado (RCM), mas para verificar se ele preenchia os pressupostos normativos mínimos necessários para sequer ingressar no ordenamento regulatório.

171. Nessa linha, diversos estudos realizados por consultorias técnicas renomadas foram apresentados à ANP — incluindo o relatório da Synergies Economic Consulting (Doc. 33), o parecer da FGV CERI (Doc. 34) e relatório da Economic Consulting Associates (Doc. 35) — e demonstram que não há qualquer evidência de aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) em qualquer outro país ou setor no Brasil, o que a ANP jamais contestou.

172. O parecer da FGV CERI é conclusivo: "Não há evidência de casos intersetoriais e ou nacionais, em outras infraestruturas, com metodologias semelhantes ao Método de Capital Recuperado (RCM)".

173. Não por acaso, a ANP somente introduziu referência expressa ao Método de Capital Recuperado (RCM) na versão final da Resolução ANP 991, após o encerramento da CP 5. O próprio Ofício nº 37/2026 é expresso ao distinguir o



processo de edição da RANP 991 do processo de aplicação concreta do RCM às Malhas Sudeste e Nordeste, reconhecendo que a CP nº 11/2026 foi instaurada após a publicação da Resolução, possui objeto distinto e não integra a formação do dispositivo cuja motivação se pretende conhecer.

174. Caso a metodologia tivesse sido previamente identificada e submetida ao debate público, os participantes teriam tido oportunidade de demonstrar, de forma tempestiva, que o Método de Capital Recuperado (RCM) não satisfaz os requisitos de ampla adoção e amplo reconhecimento exigidos pela própria regulamentação, o que poderia ter impedido sua incorporação ao texto normativo.

175. Por essa razão, a posterior instauração da CP 11/2026, cujo objetivo declarado é “obter subsídios sobre a aplicação do Método do Capital Recuperado (Recovered Capital Method - RCM)”, não é capaz de sanar o vício originário consistente na total ausência de participação pública quanto à inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991.

176. A consulta pública adequada deveria ter ocorrido antes da inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991, justamente para permitir a avaliação de sua compatibilidade com os requisitos normativos aplicáveis. Uma consulta instaurada meses após a entrada em vigor da norma, voltada à sua aplicação concreta, não substitui nem convalida a análise que deveria ter precedido sua incorporação ao ordenamento regulatório.

177. O vício, portanto, não reside apenas na ausência de participação pública, mas no fato de que essa omissão impediu a verificação tempestiva de requisito essencial para a própria validade da inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na regulamentação.

178. A conclusão tampouco depende da leitura que a Requerente faça da CP 11/2026. É a própria ANP quem o afirma, em documento de 20.8.2026:

A Consulta Pública ANP nº 11/2026 **é posterior à edição da Resolução**, possui objeto distinto - a validação e a calibração dos valores, das premissas e dos resultados das Notas Técnicas nº 14 e 15/2026 - e não integra a formação do dispositivo cuja motivação essa Associação pretende conhecer. [Grifos nossos.]³⁵

179. Se a CP 11/2026 não integra a formação do art. 6º, § 9º — e é a Agência quem o diz —, então não há, no processo, ato posterior apto a suprir a participação

³⁵ Ofício nº 37/2026/SIM-CRE/SIM/ANP-RJ, de 20.8.2026 (SEI nº 6245236), itens 4 e 5 (Doc. 12).



que faltou na origem. A ANP não pode invocar como convalidação aquilo que ela própria classificou como estranho à formação do dispositivo.

180. Na verdade, a CP 11/2026 apenas ressaltou que o Método de Capital Recuperado (RCM) não atende os próprios requisitos materiais estabelecidos no art. 6º, §2º, III, da Resolução ANP 991. Isso porque, ao longo da consulta, tornou-se evidente a razão de o Método de Capital Recuperado (RCM) não ser uma metodologia amplamente reconhecida e adotada pelo mercado, nem nunca ter sido aplicado por qualquer regulador no mundo para definição de base regulatória de ativos de transporte dutoviário. O Método de Capital Recuperado (RCM) apresenta riscos estruturais que explicam sua rejeição como metodologia regulatória:

- (i) Método retrospectivo incompatível com a segurança jurídica: o Método de Capital Recuperado (RCM) olha para o passado e reinterpreta dados históricos para redefinir, retroativamente, o valor de ativos já constituídos. Isso contraria as melhores práticas regulatórias internacionais, que prestigiam metodologias prospectivas e previsíveis, capazes de orientar decisões de investimento com base em regras conhecidas *ex ante*;
- (ii) Dependência de dados verificáveis: a aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) pressupõe a existência de registros históricos completos, segregados e auditáveis sobre receitas, custos operacionais e fluxos financeiros ao longo de décadas. Na ausência desses dados - como é o caso dos Contratos Legados - o método se torna tecnicamente inviável ou produz resultados arbitrários;
- (iii) Alta volatilidade e subjetividade: diante da indisponibilidade de informações, o Método de Capital Recuperado (RCM) recorre a premissas estimadas, projeções e aproximações que não refletem a realidade econômica dos ativos. O método apresenta alta volatilidade e extrema sensibilidade às premissas adotadas: pequenas variações nos parâmetros de entrada podem gerar oscilações extremas no valor da Base Regulatória de Ativos (BRA).
- (iv) Risco de expropriação regulatória: ao permitir que o regulador redefina, a posteriori, o valor de ativos com base em premissas de sua própria escolha, o Método de Capital Recuperado (RCM) cria risco concreto de expropriação regulatória. O investidor que aportou capital sob determinadas regras vê seu patrimônio desvalorizado por



decisão unilateral do ente regulador, sem qualquer compensação ou justificativa técnica adequada.

- (v) Violação da proteção legal conferida às receitas dos contratos legados: o §1º do art. 44 da Lei do Gás determinou expressamente a preservação da receita auferida pelos transportadores nos contratos vigentes.³⁶ Ao requalificar, retroativamente, parcela da receita contratual como recuperação de capital e utilizá-la para reduzir a Base Regulatória de Ativos (BRA) residual, o Método de Capital Recuperado (RCM) produz exatamente o efeito que a lei buscou evitar. Embora a metodologia não altere formalmente os contratos legados, seus efeitos econômicos esvaziam a proteção legal conferida pelo legislador, permitindo que receitas expressamente preservadas sejam utilizadas como mecanismo de redução da remuneração futura dos transportadores.

IV.1.3. Violação aos princípios que regem o processo administrativo normativo

181. A conduta da ANP viola diversas normas jurídicas voltadas a disciplinar a produção de atos administrativos normativos pela Administração Pública. Ela suprime o amplo contraditório regulatório e afronta o próprio Regimento Interno da Agência, em especial seus artigos 25, 34 e 35, que igualmente impõem a realização de consulta e audiência públicas em hipóteses de revisão normativa de interesse geral, bem como consagram os deveres de transparência, publicidade e adequada fundamentação técnica.

182. Diante desse cenário, a inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991 está eivada de vício insanável, decorrente da ausência de prévia e adequada submissão ao debate público e da não apreciação das objeções, críticas e subsídios técnicos apresentados pelos agentes afetados, em desrespeito direto aos arts. 9º e 10, da Lei das Agências Reguladoras, aos arts. 25, 34 e 35 do Regimento Interno da ANP, bem como aos princípios da transparência, publicidade e da devida fundamentação técnica que regem o processo regulatório.

183. Nem a Análise de Impacto Regulatório (AIR), nem a consulta pública - verdadeiras exigências, considerando a relevância, efeitos e impactos da matéria

³⁶ "Art. 44. As novas modalidades de serviço de transporte não prejudicarão os direitos dos transportadores decorrentes dos contratos vigentes na data da publicação desta Lei.
§ 1º Os contratos de serviço de transporte vigentes na data de publicação desta Lei serão adequados, no prazo de até 5 (cinco) anos, contados da publicação desta Lei, ou de até 3 (três) anos, contados da edição de mencionada norma, o que expirar por último, de modo a refletir os novos regimes de contratação de capacidade, preservando a receita auferida pelos transportadores com os respectivos contratos."



objeto do ato regulatório em questão - foram realizadas pela ANP quando da implementação do § 9º do art. 6º da Resolução ANP 991. Não houve profunda mensuração dos impactos práticos da aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), tampouco análise adequada acerca de sua pertinência e adequação ao caso concreto para verificação das suas consequências. A potencial aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) em processo de revisão tarifária iniciado um ano antes da publicação da Resolução ANP 991, sem qualquer regime de transição e sem análise motivada das consequências práticas, viola frontalmente os comandos da LINDB e compromete a segurança jurídica do setor.

184. Evidente, portanto, que a inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991 está eivada de vício formal insanável, em desrespeito aos arts. 9º e 10 da Lei das Agências Reguladoras, art. 5º da Lei da Liberdade Econômica, e aos arts. 3º, 8º e 9º³⁷ do Decreto nº 10.411/202-, além de violar o devido processo regulatório e os princípios da transparência, publicidade e devida fundamentação técnica.

185. O que temos aqui é a tomada de decisão pela ANP para atingir certo resultado (não trazido de modo expresso pela Agência). Uma decisão tomada ao final, sem qualquer debate e avaliação dos impactos perante os agentes econômicos.

186. Ademais, apenas para que não reste dúvida, reafirma-se que a abertura extemporânea da CP 11/2026, não é capaz de sanar o vício originário consistente na total ausência de participação pública quanto à inclusão do Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991.

187. Primeiro, porque, como já mencionado, a participação pública deve ocorrer de forma prévia à edição da norma, justamente para que o ente da Administração Pública tenha elementos adequados e suficientes para avaliar a pertinência e adequação da normativa proposta. Esse entendimento é confirmado pela própria ANP no Ofício nº 37/2026, no qual afirma que a CP nº 11/2026 teve por objeto a “validação e a calibração dos valores, das premissas e dos resultados” das NTs nºs 14 e 15/2026 (Doc. 36), e não a formação normativa do art. 6º, § 9º, da RANP 991

188. Segundo, a CP nº 11/2026 tem como objetivo declarado “*obter subsídios sobre a aplicação*” do Método de Capital Recuperado (RCM), o que revela a intenção inequívoca de, com perdão pela obviedade, aplicar o Método de Capital Recuperado

³⁷ Art. 9º Na hipótese de o órgão ou a entidade optar, após a conclusão da Análise de Impacto Regulatório (AIR), pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo deverá ser objeto de consulta pública.



(RCM), e não avaliar, mensurar ou analisar se ele deve (ou não) ser incluído no arcabouço normativo. Como já destacado, a decisão já foi tomada. A consulta se destina a dar uma aparência de legitimidade à decisão.

189. Não se discute que a ANP possa, em tese, enfrentar preocupações regulatórias relativas à amortização econômica dos ativos ou à prevenção de recuperação duplicada de capital. O vício está em ter convertido tais preocupações gerais em fundamento para a inclusão de metodologia específica, inédita e potencialmente gravosa, sem submetê-la previamente à Análise de Impacto Regulatório (AIR) e ao debate público exigidos pela legislação.

190. Como evidencia o próprio Ofício nº 37/2026, a Agência busca atribuir ao debate sobre o problema regulatório o efeito de validar, *a posteriori*, uma solução metodológica que jamais foi apresentada aos agentes afetados como alternativa concreta

191. Diante disso, é nítido que a única solução juridicamente correta é o reconhecimento da ilegalidade do art. 6º, § 9º, da Resolução ANP 991, dado que, tendo em vista sua origem absolutamente viciada, não há nenhum ato posterior que possa convalidá-lo.

IV.2. VIOLAÇÃO AO ART. 9º DA LEI DO GÁS: REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA (RTP) NÃO FOI PAUTADA NAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELAS TRANSPORTADORAS

192. Antes de qualquer consideração sobre o caso concreto, é preciso fixar a regra. O art. 9º da Lei do Gás erige a proposta tarifária do transportador em ponto de partida vinculante da revisão, impondo à ANP o dever jurídico de dela tomar conhecimento, de considerá-la e, se for o caso, de afastá-la por decisão motivada. É dever cujo descumprimento configura vício de validade do ato, e não mera irregularidade formal. É à luz dessa regra, e não da situação individual de qualquer transportadora, que se afere a ilegalidade da conduta da Agência no ponto.

193. A atuação da ANP na revisão tarifária periódica incorreu, ainda, em violação direta ao art. 9º da Lei do Gás. Isso porque a fixação dos parâmetros tarifários para o ciclo 2026-2030 não se pautou nas propostas efetivamente apresentadas pelas transportadoras, mas, sim, em cálculos e estudos técnicos efetuados apenas pela própria ANP com aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM). Não houve a rejeição das propostas das transportadoras com aplicação do Custo Histórico Corrigido pela Inflação ou do Custo de Reposição Novo (CRN) pormenorizadamente justificada e sem que fosse facultada às transportadoras a possibilidade de



apresentação de propostas revisadas, em violação ao art. 3º, III, da Lei do Processo Administrativo Federal.³⁸

194. O art. 9º da Lei do Gás estabelece, com inequívoca clareza, o procedimento geral que deve reger a revisão tarifária:

Art. 9º A ANP, após a realização de consulta pública, estipulará a receita máxima permitida de transporte, bem como os critérios de reajuste, de revisão periódica e de revisão extraordinária, nos termos da regulação, e essa receita não será, em nenhuma hipótese, garantida pela União.
Parágrafo único. As tarifas de transporte de gás natural serão propostas pelo transportador e aprovadas pela ANP, após consulta pública, segundo critérios por ela previamente estabelecidos.

195. O comando do dispositivo é cristalino: “As tarifas de transporte de gás natural serão propostas pelo transportador”, o legislador impôs à ANP o dever jurídico de tomar como ponto de partida - e efetivo elemento de balizamento da decisão regulatória - as propostas tarifárias encaminhadas pelas transportadoras. Não se trata de mera faculdade ou de deferência protocolar, mas sim de requisito de validade do ato que assegura que a revisão tarifária seja informada pela realidade operacional, econômica e contratual dos agentes afetados, além de garantir a participação do regulado no rito regulatório.

196. A finalidade normativa do art. 9º é dupla. De um lado, assegura às transportadoras o direito de conformar sua proposta tarifária às metodologias previamente estabelecidas e conhecidas, estruturando-a a partir dos parâmetros regulatórios vigentes. De outro, impõe à ANP o dever de dar resposta motivada e fundamentada a tais propostas, assegurando que a fixação das tarifas guarde relação racional com os elementos trazidos pelos regulados. Trata-se de expressão do devido processo regulatório e do direito ao contraditório em sentido material no âmbito administrativo.

197. No caso concreto, conforme demonstrado anteriormente, a NTS e a TAG foram instadas pela ANP a apresentarem propostas tarifárias e o fizeram em estrita observância das metodologias de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) então previstas na regulamentação vigente (a Resolução ANP 15) - o Custo Histórico Corrigido pela Inflação e o Custo de Reposição Novo.

³⁸ Nos termos do art. 3º, III, da Lei do Processo Administrativo Federal, é direito dos administrados “formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, **os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente**” [grifamos]. Como pode ser visto, a parte final foi claramente desconsiderada pela ANP.



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

198. A proposta foi estruturada a partir das diretrizes formais emanadas pela própria ANP, em especial aquelas constantes da Nota Técnica nº 13/2019/SIM e dos Ofícios nº 63 e 60, de 31.1.2025, que expressamente determinaram às transportadoras a adoção do Custo Histórico Corrigido pela Inflação como metodologia para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA). Em estrita observância a tais orientações regulatórias, as transportadoras apresentaram suas propostas tarifárias fundamentadas nos parâmetros Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo (Doc. 37) (o Método de Capital Recuperado (RCM) viria a surgir 1 ano após a apresentação das propostas).

199. A relevância jurídica desse aspecto é amplificada pelo fato de que as propostas apresentadas pelas transportadoras não apenas foram protocoladas no processo administrativo, mas também foram expressamente consideradas aptas pela própria área técnica da ANP para submissão à consulta pública tarifária. Assim, não se está diante de propostas rejeitadas por desconformidade regulatória ou insuficiência técnica, mas de propostas inicialmente admitidas e validadas que vieram a ser posteriormente superadas por critério metodológico introduzido após sua apresentação.

200. Entretanto, a conduta subsequente da ANP revela o completo desprezo pelas propostas tarifárias apresentadas pelas transportadoras. A despeito de as propostas terem sido formalmente recebidas e, inclusive, validadas pela própria área técnica da ANP na Nota Técnica nº 1/2025 (Doc. 10) - que expressamente reconheceu a conformidade das propostas tarifárias com as diretrizes fixadas pela Agência -, a ANP, após a edição da Resolução ANP 991 (1 ano depois das propostas), simplesmente abandonou o referencial metodológico informado pelas transportadoras e passou a sinalizar que aplicaria o Método de Capital Recuperado (RCM) como critério de valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA). Essa conduta configura violação direta ao art. 9º da Lei do Gás por três razões fundamentais.

201. O ponto não reside na mera divergência entre a proposta da transportadora e a decisão final da Agência, hipótese naturalmente possível no exercício da atividade regulatória. O vício decorre do fato de que a proposta regularmente apresentada deixou de servir como referência efetiva para a deliberação administrativa, sem que houvesse análise específica dos seus pressupostos, premissas ou resultados.

202. Primeiro, a ANP não apenas deixou de adotar as propostas apresentadas pelas transportadoras, como sequer ofereceu fundamentação técnica aprofundada e pormenorizada para justificar o afastamento integral dos parâmetros nelas contidos. As propostas tarifárias da NTS e da TAG (Doc. 38), construídas sobre as metodologias Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo em consonância com as diretrizes vigentes à época, foram pura e simplesmente substituídas por

SHIS QI 3 Conjunto 6 casa 25 Lago Sul - Brasília/DF CEP: 71605-260 (61) 3366-8000	Rua Pequetita, 215, 12º andar Vila Olímpia - São Paulo/SP CEP: 04552-060 (11) 2308-5895 2308-5912	Rua da Assembléia, 10, 31º andar Centro - Rio de Janeiro/RJ CEP: 20011-000 (21) 2221-3220	Rua Joaquim Nabuco, 2180 Centro - Porto Velho/RO CEP: 76804-104 (69) 3229-1256	Av. Dr. Hélio Ribeiro, 525, 16º Salas 1604 e 1607, Alvorada - Cuiabá/MT (65) 3358-7147	Rua das Castanheiras, 1001, salas 706 e 708, Classic Center Centro - Sinop/MT
--	--	--	---	---	---



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

valoração baseada em metodologia diversa (RCM), introduzida na regulação 1 ano após a apresentação das propostas e sem qualquer vinculação com os critérios previamente estabelecidos.

203. Segundo, o parágrafo único do art. 9º exige que a consulta pública se dê com base na proposta das transportadoras. Ao introduzir o Método de Capital Recuperado (RCM) na Resolução ANP 991 após o recebimento e a validação das propostas (mais grave, após a instauração do processo de revisão tarifária), a ANP violou o requisito de anterioridade dos critérios, esvaziando o conteúdo normativo do dispositivo.

204. Terceiro, ao desconsiderar por completo as propostas apresentadas pelas transportadoras, a ANP tornou inócuo o procedimento de revisão tarifária previsto no art. 9º, convertendo-o em mera formalidade burocrática desprovida de qualquer eficácia material. A proposta tarifária, que deveria ser o ponto de partida da deliberação regulatória, foi reduzida a mera sugestão formal.

205. Como já exposto, por uma questão meramente procedimental e já após a apresentação das propostas tarifárias pelos transportadores, a ANP optou por fracionar o Ciclo 2026-2030 em três fases sucessivas, apresentando um Plano de Ação Faseado para a definição da tarifa. Tal opção procedimental não altera nem reduz o alcance do art. 9º da Lei do Gás. Ainda que a revisão tarifária seja conduzida em etapas distintas, permanece indispensável que a participação legalmente assegurada aos transportadores seja observada em cada fase apta a influenciar a formação da tarifa, especialmente quando nela são definidos parâmetros centrais do cálculo tarifário.

206. Em ciclo tarifário anterior, que culminou na Nota Técnica nº 13/2019/SIM que serviu de guia para os transportadores, os elementos estruturantes da definição tarifária foram examinados no âmbito de um único processo participativo, permitindo que os agentes regulados se manifestassem sobre o conjunto das premissas adotadas.

207. O fato de a ANP, no presente ciclo, ter optado pelo fracionamento procedimental da revisão tarifária não a autorizava a afastar a necessária consideração da participação dos transportadores justamente na etapa em que passou a discutir e aplicar o Método de Capital Recuperado (RCM) para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA).

208. Essa ausência de fundamentação técnica agrava o vício, na medida em que configura também violação ao dever de motivação dos atos administrativos (art. 50, I, da Lei do Processo Administrativo Federal³⁹), que exige a indicação expressa dos

³⁹ 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;



fatos e fundamentos jurídicos que conduzem à decisão. A motivação, no caso, deveria contemplar não apenas a justificativa para a adoção do Método de Capital Recuperado (RCM), mas também as razões pelas quais a proposta regularmente apresentada pelas transportadoras - em consonância com os próprios critérios fixados pela ANP - foi preterida.

209. Sendo assim, ao pretender fixar o valor da Base Regulatória de Ativos (BRA) no âmbito da revisão tarifária sem considerar as propostas apresentadas pelas transportadoras, a ANP atuou em violação frontal ao art. 9º, caput e parágrafo único, da Lei do Gás, ao art. 50, I, da Lei do Processo Administrativo Federal, e aos princípios do devido processo regulatório, do contraditório e da motivação dos atos administrativos, impondo-se a declaração de ilegalidade dos atos praticados em desconformidade com tais comandos normativos.

V. PEDIDOS

210. Por todo o exposto, requer-se a procedência da presente ação, a fim que seja declarada a ilegalidade formal e material do art. 6º, § 9º, da Resolução ANP 991, impedindo-se, conseqüentemente, a aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) para valoração da Base Regulatória de Ativos (BRA) das transportadoras, tendo em vista:

- (i) a irretroatividade da norma e vedação ao comportamento contraditório, afinal, a Revisão Tarifária Periódica (RTP) começou e deveria ter sido concluída em 2025 sob a vigência da Resolução ANP 15 e com parâmetros Custo Histórico Corrigido pela Inflação e Custo de Reposição Novo, a aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) incluído na Resolução ANP 991 editada em 2026 ao processo já instaurado configuraria retroatividade prejudicial, em afronta à segurança jurídica, à confiança legítima e ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999;
- (ii) a ausência, na Resolução 991, de disposição expressa que determine sua aplicação a processos de revisão tarifária já instaurados, não se presumindo a retroatividade;
- (iii) a supressão, no texto publicado, da ordem de aplicação entre os métodos que constava da minuta submetida à Consulta e Audiência Públicas nº 5/2025, alteração posterior ao encerramento da participação social que, somada à inserção do método, viabilizou o resultado que aquela ordem impedia;



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

- (iv) a receita dos contratos legados, atos jurídicos perfeitos, está protegida pelo art. 44, caput e § 1º, da Lei nº 14.134/2021, e a sua requalificação retroativa com efeito de redução da Base Regulatória de Ativos (BRA) residual é ilegal;
- (v) a ausência de regime de transição, em desconformidade com o art. 23 da LINDB, pois a introdução e a pretendida aplicação imediata de metodologia ilegal e de elevado impacto econômico ocorreram sem a previsão de medidas aptas a assegurar adaptação proporcional dos agentes regulados e a tutela das legítimas expectativas constituídas sob o regime anterior;
- (vi) que o Método de Capital Recuperado (RCM) foi incluído na Resolução ANP 991 sem Análise de Impacto Regulatório específica, embora se trate de metodologia ilegal, com relevante impacto econômico e concorrencial, em afronta à Lei das Agências Reguladoras, à Lei da Liberdade Econômica e ao Decreto nº 10.411/2020;
- (vii) a ausência de submissão do Método de Capital Recuperado (RCM) ao rito de consultas e audiências públicas prévias, uma vez que a metodologia não constava da minuta submetida à Consulta Pública nº 05/2025, nem da Análise de Impacto Regulatório (AIR), nem das audiências públicas, que sua introdução ocorreu apenas no ato de aprovação da resolução, depois de encerrada a participação social;
- (viii) a consulta posteriormente realizada ser inapta à convalidação do vício: a CP nº 11/2026, aberta para colher subsídios sobre a potencial aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM), não substitui a participação prévia necessária para decidir se o método *deveria integrar a norma*, e, em verdade, pressupõe que a decisão já fora tomada e voltava-se, por isso mesmo, apenas à implementação;
- (ix) o Método de Capital Recuperado (RCM) não se tratar de método reconhecido pelo mercado, não sendo empregado por reguladores, no Brasil ou internacionalmente, para definir Base Regulatória de Ativos (BRA) de gasodutos;
- (x) a violação ao art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.134/2021, uma vez que a Revisão Tarifária Periódica (RTP) deve observar as propostas tarifárias apresentadas pelas transportadoras e critérios previamente estabelecidos e submetidos a consulta pública;



MUDROVITSCH
— ADVOGADOS —

(xi) o risco de que a eventual aplicação do Método de Capital Recuperado (RCM) produza redução artificial e permanente da Base Regulatória de Ativos (BRA), comprometendo a remuneração adequada dos investimentos reconhecidos, a previsibilidade regulatória e os incentivos necessários à manutenção, à expansão e à modernização da infraestrutura de transporte de gás natural, com efeitos adversos que transcendem a esfera patrimonial das transportadoras e podem alcançar os usuários e o funcionamento do mercado no médio e longo prazo.

211. Requer, ainda, a citação da ANP, na pessoa de seu representante legal, para, querendo, apresentar contestação.

212. Por oportuno, protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

213. Outrossim, pleiteia a Requerente pela condenação do Requerido ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios a serem arbitrados por este I. Juízo conforme os parâmetros do artigo 85, §§ 2º e 3º, do CPC.

214. Por fim, requer que todas as publicações e intimações referentes ao presente feito sejam realizadas exclusivamente em nome do advogado Daniel Nascimento Gomes, inscrito na OAB/SP sob o nº 356.650, com endereço eletrônico: daniel.gomes@mudrovitsch.adv.br e o cadastro de seu nome no sistema informatizado, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, § 5º, do CPC.

215. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para fins fiscais, nos termos do art. 291 do CPC, com o respectivo recolhimento de custas (Doc. 1).

Termos em que
pede deferimento.
Brasília, 25 de agosto de 2026.

Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch
OAB/DF n. 26.966

Gustavo Teixeira Gonet Branco
OAB/DF n. 42.990

Daniel Nascimento Gomes
OAB/SP n. 356.650

SHIS QI 3 Conjunto 6 casa 25 Lago Sul - Brasília/DF CEP: 71605-260 (61) 3366-8000	Rua Pequetita, 215, 12º andar Vila Olímpia - São Paulo/SP CEP: 04552-060 (11) 2308-5895 2308-5912	Rua da Assembléia, 10, 31º andar Centro - Rio de Janeiro/RJ CEP: 20011-000 (21) 2221-3220	Rua Joaquim Nabuco, 2180 Centro - Porto Velho/RO CEP: 76804-104 (69) 3229-1256	Av. Dr. Hélio Ribeiro, 525, 16º Salas 1604 e 1607, Alvorada - Cuiabá/MT (65) 3358-7147	Rua das Castanheiras, 1001, salas 706 e 708, Classic Center Centro - Sinop/MT
--	--	--	---	---	---

