

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

EMENTA: Serviços de transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior. Reajuste tarifário. Departamento de Estradas de Rodagem. Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina – FEPASC. Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal do Estado do Paraná – RODOPAR. Divergência sobre índice inflacionário. IPCBR-DI. INPC. Tabela do DER. Proposta intermediária similar ao transporte metropolitano da região metropolitana de Curitiba. Deferimento de reajuste.

I – RELATÓRIO

1. O Departamento de Estradas de Rodagem – DER encaminhou o presente protocolado, que trata de pedido de reajuste tarifário anual dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros de longa distância e metropolitana do interior (mov. 17).
2. De acordo com a Deliberação n.º 194/2021 do Conselho Diretor do DER (mov. 17), aprovou-se no âmbito interno da autarquia a proposta de reajuste no percentual de 6.64% (seis inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento) para o sistema rodoviário de longa distância e de 6.90% (seis inteiros e noventa centésimos percentuais) para o sistema metropolitano do interior, a partir de 1º de julho de 2021. Como opção alternativa, o DER sugeriu à Agepar a aplicação do INPC como índice de correção inflacionária ao setor, no percentual de 7.59% (sete inteiros e cinquenta e nove centésimos por cento).
3. Encaminhado à Coordenadoria de Serviços de Transporte – CST, a unidade técnica se manifestou por meio da Informação Técnica n.º 15/2021 (mov. 22). Nessa manifestação, a CST rejeita ambas as sugestões de atualização tarifária propostas pelo DER, mantendo-se a linha adotada pelo Conselho Diretor da Agepar desde 2019, por meio da aplicação do IPCBR/DI. Nessa linha, a variação acumulada seria negativa na ordem de -3,21% (três inteiros e vinte e um centésimos por cento negativos).

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

4. Por outro lado, a CST também sugeriu a abertura de ciclo regulatório próprio para reavaliar os índices aplicáveis sobre o setor de transporte intermunicipal de passageiros, com vistas à contínua evolução regulatória, assim como a abertura de processo de “revisão tarifária”, acompanhada de uma matriz de risco, ampla avaliação técnica e realização de consultas públicas, que não se confundiria com os pedidos de reajustes tarifários formulados.
5. A FEPASC apresentou petição intermediária após a juntada da manifestação da CST (mov. 24), defendendo a inaplicabilidade do índice adotado pela Agepar em 2019 e 2020.
6. Por esse motivo, o protocolo retornou à CST, que se manifestou novamente pela Informação n.º 17/2021 (mov. 30).
7. Distribuído o processo para deliberação do Conselho Diretor, solicitei, na condição de Conselheira Relatora, a realização de diligências à unidade técnica, que foi atendida pela Informação Técnica n.º 18/2021 (mov. 33).
8. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Dos pressupostos de admissibilidade

9. A Lei Complementar n.º 222/2020 prescreve competência da Agepar para a regulação econômica dos serviços públicos transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros, incluindo-se as atribuições de decidir, homologar e fixar os pedidos de revisão e de reajuste de tarifas, nos seguintes termos:

Art. 3º. A Agência terá por finalidade institucional exercer o poder de regulação, normatização, controle, mediação e fiscalização sobre os serviços públicos submetidos à sua competência.

Art. 5º À Agepar compete regular, fiscalizar e controlar, nos termos desta Lei Complementar, os serviços públicos delegados do Paraná, conforme definidos nos incisos VII e VIII do art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 2º Para fins desta Lei Complementar, aplicam-se as seguintes definições:
VII – serviços públicos delegados, que compreendam:

d) transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros;

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

Art. 6º Compete à Agepar, respeitados os planos e políticas instituídos pelo Poder Concedente:

III – efetuar a regulação econômica dos serviços públicos sob sua competência, de modo a, concomitantemente, incentivar os investimentos e propiciar a razoabilidade e modicidade das tarifas aos usuários;

IV – proceder a fiscalização e regulação técnica, fazendo cumprir os instrumentos de delegação, normas e regulamentos da exploração do serviço público, visando assegurar a quantidade, qualidade, segurança, adequação, finalidade e continuidade;

V – oferecer sistemáticas e indicar metodologias para o estabelecimento de parâmetros regulatórios relativos ao serviço, cálculos de custos, certificações e planos de investimentos atuais e futuros;

VIII – decidir, homologar e fixar, em âmbito administrativo e em decisão final, os pedidos de revisão e reajuste de tarifas dos serviços públicos regulados, na forma da lei, dos instrumentos de delegação e das normas e instruções que a Agência expedir.

10. No caso deste protocolado, o serviço público de competência Estadual, nos termos do art. 1º, da Lei Complementar n.º 153/2013, é organizado, gerenciado e planejado de maneira distinta, a depender da abrangência e localização da prestação dos serviços. Para os serviços prestados em linhas rodoviárias e metropolitanas do interior, a competência é do Departamento de Estradas de Rodagem – DER; enquanto para as linhas das cidades da Região Metropolitana de Curitiba, a competência recai sobre a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC.

Lei Complementar Estadual n.º 153/2013

Art. 1º O transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento promovidos pela Administração Pública Estadual.

§1º No âmbito da Administração Pública Estadual, as competências para delegação do serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros de linhas rodoviárias e metropolitanas do interior, bem como as funções fiscalizatórias, de planejamento e de gestão do mesmo serviço será exercidas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR.

11. Como o DER é o ente responsável pela gestão superior do sistema, na qualidade de representante do Poder Concedente, assim como a FEPASC e a RODOPAR são entidades legitimadas para a representação processual das prestadoras do serviço, verifica-se a

Conselho Diretor**VOTO**

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

legitimidade das partes, bem como interesse processual, além dos demais pressupostos de admissibilidade para análise do mérito.

b) Do mérito

12. A regulação tarifária dos serviços de transporte intermunicipal no Paraná é desafiadora, em razão da ausência de instrumentos contratuais que respaldem sua execução por delegação a agentes privados. Afinal, não há instrumento jurídico precedido de licitação pública que fundamente a execução do serviço por agentes que não sejam estatais, o que vai de encontro ao comando do art. 175, *caput*, da Constituição Federal.

Constituição Federal

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

13. Apenas por essa razão, são inaplicáveis à espécie os institutos da revisão tarifária ou do reequilíbrio econômico-financeiro em sentido amplo, conforme extensa jurisprudência estadual e nacional. Em outras palavras, as prestadoras do serviço não possuem o direito ou a prerrogativa de exigir reequilíbrios econômico-financeiros, porque inexistente a configuração das condições iniciais do contrato, sobre a qual se pode verificar a mera existência dos desequilíbrios.

14. Por outro lado, há reconhecimento legislativo de que os serviços de transporte intermunicipal de passageiros são de natureza pública (conforme a Lei Complementar n.º 153/2013). Nesse sentido, o Poder Concedente admite a prestação de tais serviços por agentes privados, ainda que em regime precaríssimo, sem que se possa abrir mão da observância de princípios constitucionais valiosos ao serviço público, como o são a modicidade tarifária e o da continuidade do serviço público.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

15. A Agepar vem garantindo às empresas prestadoras do serviço, nesse regime precaríssimo – repise-se – a autorização de “reajustes” que buscam compensar o custo inflacionário de sua composição tarifária. Porém, essas atualizações não se confundem com revisões ou reanálises do mercado.
16. Em verdade, sequer se pode aventar que a autorização de aplicação desses índices corresponda integralmente ao conceito de reajuste tarifário, porque sequer existe previsão legal ou contratual do modo pelo qual haverá a compensação inflacionária dos custos incorridos pelos prestadores do serviço.
17. Em seu lugar, há uma definição pela Agência Reguladora de um teto de preços a ser seguido pelos prestadores, enquanto não houver a completa e efetiva definição de uma política de transporte intermunicipal, com realização de procedimentos licitatórios e formalização de instrumentos jurídicos que respaldem a execução desses serviços conforme preza a Constituição Federal. A partir de então, ter-se-á todos os critérios necessários para a verificação de desequilíbrios econômico-financeiros, com a segura e previsível concessão de reajustes ou revisões tarifárias.
18. Nesse sentido, inclusive, posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado, na Informação n.º 187/2019 – AT/GAB/PGE (mov. 9, do protocolo n.º 15.953.402-2):

“Sobre a competência para decisão/homologação/fixação da tarifa do serviço de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, repise-se que ela pertence, em instância final, mesmo na ausência de prévio procedimento licitatório e contrato de concessão, à AGEPAR [...] No caso em exame, por não haver propriamente um contrato administrativo de concessão junto às empresas, mas mero vínculo precário de permissão, não é correto falar em reajuste ou revisão de tarifa – já que não há uma tarifa previamente fixada em procedimento licitatório. A expressão reajuste aplica-se mais adequadamente a contrato, não a permissões precárias.

[...]

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

A permissão precária aproxima-se de contrato de adesão, podendo as permissionárias optarem por aderir ou não ao serviço. É justamente em razão disso que as Cortes Judiciais vêm afirmando que não há, nesse tipo de vínculo, direito subjetivo ao reajuste. Em verdade, não se pode falar em direito ao reajuste porque não há direito subjetivo à manutenção da prestação do serviço, ou seja, vínculo permanente. Isso não equivale a dizer, contudo, que o Poder Concedente não possa (juntamente à agência reguladora competente), periodicamente, fixar o valor da tarifa com base nos critérios técnicos cabíveis. Em outros termos, o Poder Público está autorizado a fixar, periodicamente, nova tarifa técnica do serviço, obedecidos os critérios cabíveis.

Nada afasta, demais disso, o dever constitucional do Poder Concedente de licitar o serviço em epígrafe.”

(PGE-PR, Assessoria Técnica da Procuradora-geral, Informação n.º 187/2019, Procurador do Estado Eduardo M. L. Rodrigues de Castro, em 15 de agosto de 2019, protocolo n.º 15.953.402-2)

19. Desse modo, afasta-se a maior parte das alegações trazidas pela FEPASC, com relação à inaplicabilidade do índice proposto pela CST/DRE, já que não se vislumbra direito subjetivo das operadoras do serviço à concessão de reajustes tarifários.

20. Por outro lado, não se pode simplesmente fazer vistas grossas à ausência de instrumentos contratuais ou não condução do Poder Concedente para a realização de licitações nos serviços, pois uma vez que os serviços estão sendo efetivamente prestados, há necessidade de atuação regulatória, sobretudo para a necessária observância dos princípios aplicáveis aos serviços públicos.

21. Não por outra razão, a Agepar decidiu, em 2019, pela aplicação do índice setorial IPC-BR/DI Transporte público interurbano, idealizado, calculado e divulgado pela Fundação Getúlio Vargas. Esse índice representa a variação dos custos das tarifas dos transportes intermunicipais e interestaduais de longa distância e metropolitanos de 8 regiões

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

metropolitanas brasileiras, ainda que não contemple expressamente o Paraná e a Região Metropolitana de Curitiba.

22. Se as tarifas de transporte são formadas a partir dos critérios de custos das empresas do setor, a observância do índice IPC-BR/DI significa uma aproximação válida da inflação, comparativamente mais significativa do que os demais índices apresentados, como o IPCA e o INPC. Afinal, enquanto o IPC-BR-DI verifica a variação das tarifas de transporte em nível nacional, o IPCA e o INPC verificam a variação de preços de cestas de itens variados, como vestuário, alimentação e bebidas, saúde, cuidados pessoais e comunicação.

23. Além disso, a inexistência da região metropolitana de Curitiba na composição do Índice não é uma desvantagem, mas uma vantagem, já que a pretensão é de acompanhar a variação de custos em âmbito nacional. Em outras palavras, se o IPC-BR/DI acompanhasse o custo de transporte da região metropolitana de Curitiba, o resultado seria enviesado, porque o cálculo ficaria redundante (considerar-se-ia a variação da tarifa local, para determinar reajuste também local).

24. Além disso, todos os demais argumentos trazidos pela FEPASC com relação à inadequação do índice IPC-BR/DI não são relativos a um cálculo de reajuste tarifário, mas sim de revisão tarifária, por meio da readequação das condições de mercado e seu impacto sobre as empresas do setor. Nesse sentido, critérios tais como “queda do fator de ocupação” e “incidência da taxa de regulação” são próprios de uma revisão tarifária do mercado, já que os reajustes são destinados primordialmente para a recomposição do poder aquisitivo da moeda pela inflação.

25. Ainda, com relação à necessidade de utilização do cálculo tarifário de acordo com o Decreto Estadual n.º 1821/2000, deve-se observar que seus termos não trazem em qualquer dispositivo como se deve calcular a recomposição dos custos pela inflação. A única previsão é de como deve ocorrer a “composição tarifária”, nos termos do art. 20, mas não os seus reajustes.

26. A realização anual de recomposições tarifárias, tal como vinha ocorrendo antes de 2019, significa que as prestadoras dos serviços de transporte intermunicipal obtinham a revisão tarifária anual sobre os seus serviços – algo que não é previsto para quaisquer dos prestadores que obtiveram seus contratos por meio de processos licitatórios. Além disso,

Conselho Diretor**VOTO**

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

como já apontado diversas vezes pela Agepar nos últimos anos e nas Informações Técnicas constantes neste protocolado, tal proceder não corresponde a boa prática regulatória, pois não permite previsibilidade e possui falhas quanto à metodologia de levantamento dos preços, pois depende de uma série de cotações de preços realizada pelo Poder Concedente e, em princípio, não auditáveis.

27. De todo modo, considera-se relevante o apontamento da FEPASC com relação à variação de custos com pessoal na composição da tarifa, especialmente porque em mercado semelhante (transporte intermunicipal da Região Metropolitana de Curitiba), a Agepar adotou a estratégia de uma composição mista de índices inflacionários, entre IPC-BR/DI para os custos de transporte e INPC para os custos com pessoal, conforme Resolução AGEPAR n.º 16/2021, no período de transição até a realização das licitações e novas contratações que venham a especificar regras, assim como antes da finalização dos processos de aprimoramento regulatório estadual.

28. Por essa razão, diligenciou-se à CST que refizesse o cálculo utilizando a mesma cesta de índices referida para os serviços sob titularidade do DER, o que resultou na seguinte composição:

Tabela 2 - Índice calculado seguindo a equação 10.4 do Anexo I da Resolução 16/2021 da Agepar

Serviço	Participação de Pessoal	Varição Acumulada INPC	Outras Participações	Varição Acumulada IPC/BR-DI - Transporte	Índice de Reajuste
Rodoviário Longa Distância	33,81%	6,94%	66,19%	-3,21%	0,22%
Metropolitano	47,73%		52,27%		1,63%

29. Para este momento, entende-se pela adequação da aplicação desses índices aos serviços de transporte intermunicipal, com efetiva aplicação a ser definida pelo Departamento de Estradas de Rodagem e Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística - SEIL. Mantém-se, contudo, para pedidos futuros a data-base considerada nas manifestações técnicas da Agência.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

30. Para além da questão do reajuste tarifário anual, há de observar a existência de grande problema regulatório que deve ser melhor avaliado pela Agepar, que consiste na ausência de parâmetros e balizas consistentes para a regulação econômica, em sentido amplo, do setor de transporte intermunicipal, especialmente enquanto perdurar a ausência de licitações que respaldem a execução dos serviços.

31. Propõe-se a adoção de dois projetos a serem realizados de modo simultâneo pela Coordenadoria de Serviços de Transporte – CST: a) a reavaliação dos índices inflacionários aplicáveis ao setor, para que se confirme se o IPC-BR/DI é a melhor alternativa para acompanhar a inflação dos custos do setor, enquanto não sobrevier licitação (propondo-se solução alternativa, caso seja mais vantajosa); e b) promover um estudo do mercado, a fim de que a Agepar defina uma política de regulação econômica dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros e metropolitano do interior, inclusive para reanálise dos elementos da composição tarifária, se for o caso, em relação ao período de transição e para a definição regulatória posterior.

32. Para a atividade de reavaliação dos índices inflacionários, tanto o poder concedente quanto as entidades representativas das empresas poderão apresentar propostas de revisão da presente deliberação desde que acompanhadas de justificativas e dados auditáveis e que reflitam a especificidade do setor.

III – DISPOSITIVO

33. Pelo exposto, voto no sentido conhecer o pedido do DER e, no mérito, atualizar a tarifa dos serviços de transporte intermunicipal rodoviário de passageiros de longa distância em 0,22% (vinte e dois centésimos por cento) e em 1,63% (um inteiro e sessenta e três centésimos por cento) para os serviços de transporte metropolitano do interior, ambos sob gestão do DER. Ademais, a Coordenadoria de Serviços de Transporte deverá dar início imediato à reavaliação dos índices de reajuste aplicáveis ao setor, bem como promover estudo do mercado, a fim de subsidiar a Agepar na adoção de política regulatória adequada para o setor, inclusive para o período de transição para as contratações mediante procedimento licitatório.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 17.400.181-2
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem
Assunto: Reajuste tarifário do transporte rodoviário intermunicipal e metropolitano do interior
Data: 28/07/2021

Providências administrativas: i) elaborar e enviar para publicação Resolução contendo o conteúdo desta deliberação no Diário Oficial do Estado e na página da Agepar na *internet*; ii) juntar a ata assinada pelos Conselheiros desta Reunião Extraordinária; iii) notificar a FEPASC, a RODOPAR e a CST/DRE quanto ao conteúdo deste voto e desta deliberação iv) encaminhar este protocolado ao DER, para as providências que entender cabíveis.

Curitiba, 28 de julho de 2021

Marcia Carla Pereira Ribeiro
Conselheira Relatora