

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTÓCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

VOTO

EMENTA: Transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba. Pedido da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC de ajuste tarifário que compreenda as necessidades econômico-financeiras para enfrentamento da pandemia do vírus Sars-Cov-2 (Covid-19). Análise e manifestação da Coordenação de Serviços de Transporte. Deferimento e homologação da tarifa. Necessidade de fiscalização rotineira pela Diretoria de Fiscalização e Qualidade dos Serviços – DFQS. Encaminhamentos à COMEC e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de definição de valor tarifário para o serviço de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba, sistema gerido pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, autarquia vinculada ao Estado do Paraná e representante do Poder Concedente para o serviço público em questão, exclusivamente para o período de enfrentamento da pandemia do vírus Sars-Cov-2 (também denominado COVID-19).
2. Tal proposta adveio de solicitações encaminhadas da COMEC e da associação Metrocard que, em seu estatuto, ostenta a condição de representante das empresas prestadoras do serviço. Em atenção a tais solicitações, a Coordenadoria de Serviços de Transporte – CST, da Diretoria de Regulação Econômica – DRE, elaborou três notas técnicas em que se pretende: i) pela Nota Técnica n.º 1/2021, ajustar o método de cálculo da tarifa do transporte coletivo metropolitano, tendo em vista as determinações da própria Agepar, em Ata da Reunião Ordinária do Conselho Diretor n.º 20/2020; ii) pela Nota Técnica n.º 2/2021, executar o mencionado método para corrigir a base de cálculo tarifária; e iii) pela Nota Técnica n.º 3/2021, aplicar um fator de ajuste à base de cálculo corrigida, por situações inerentes ao enfrentamento da pandemia.

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTÓCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

3. As primeiras minutas das Notas Técnicas foram juntadas ao protocolo (cf. movs. 3, 4 e anexo 3) e, em seguida, o processo foi encaminhado à COMEC, para análise e manifestação, no prazo de 20 (vinte) dias. A resposta da entidade gestora do sistema adveio na forma do Ofício 168/2021-DIRTRA (mov. 8), encaminhado originalmente ao protocolo n.º 17.396.793-4.

4. O processo foi encaminhado novamente à CST/DRE, para atualização das minutas de Notas Técnicas a partir da análise das informações encaminhadas pela COMEC, o que resultou nos documentos incrementados e juntados ao processo (cf. movs. 11, 12 e 13).

5. Em razão da urgência para a definição de um valor tarifário que supra as necessidades de operação dos serviços de transporte público na região metropolitana, essencial para o acesso às cidades servidas pelo sistema, bem como para o adequado funcionamento dos serviços de natureza essencial, em especial os de saúde pública, propôs-se a deliberação pelo Conselho Diretor da Agência em duas etapas. A primeira, objeto deste relatório, para a fixação do ajuste tarifário para o período da pandemia. Por sua vez, a segunda etapa dirá respeito aos ajustes metodológicos da tarifa de transição do setor e deverá ocorrer em reunião posterior (cf. Despacho n.º 70/2021, mov. 14).

6. O processo foi a mim distribuído para relatoria, conforme Termo de Distribuição (mov. 15). Por compreender que o processo se encontra apto à deliberação do Conselho Diretor, bem como em razão da urgente necessidade de atendimento ao pleito, solicitou-se a convocação de reunião extraordinária, consistente na presente sessão.

7. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Da admissibilidade da proposta e competência da Agepar

8. A Lei Complementar Estadual n.º 222/2020 define como competência da Agepar a regulação econômica do serviço público de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros, nos seguintes termos:

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTÓCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

Lei Complementar Estadual n.º 222/2020

Art. 2º Para fins desta Lei Complementar, aplicam-se as seguintes definições:

VII – serviços públicos delegados, que compreendem:

d) transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros;

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 Agência 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.

9. Neste caso, o serviço público de competência Estadual, nos termos do art. 1º, da Lei Complementar Estadual n.º 153/2013, é organizado, gerenciado e planejado de maneira distinta, a depender da 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 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 providos 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 serão exercidas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR.

§2º No âmbito da Administração Pública Estadual, as competências para delegação do serviço de transporte coletivo público intermunicipal de passageiros entre os Municípios de Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul, Tunas do Paraná, da Região Metropolitana de Curitiba,

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTOCOLO N.º:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

bem como as funções fiscalizatórias de planejamento e de gestão do mesmo serviço serão exercidas pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, criada pela Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974. (Grifo próprio)

10. Ainda, no que atine à proposição constante neste protocolado, a Lei Complementar Estadual n.º 222/2020 prescreve à Agepar as seguintes competências:

Lei Complementar Estadual n.º 222/2020

Art. 6º Compete à Agência, 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 relativo ao serviço, cálculos de custos, certificações e planos de investimentos atuais e futuros.

11. No nível infralegal, o Decreto Estadual n.º 2009/2015 instituiu o regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros, do qual se destaca o art. 52, que auxilia na compreensão da competência da Agepar para o serviço em questão:

Art. 52. O Estado ou a quem ele delegar fixará as tarifas com base em planilha de custos e resultados do Sistema, precedida de proposta do Órgão Gestor, podendo a tarifa ser única para um bloco de linhas.

12. Assim, presentes as condições para análise do pedido, eis que há dispositivos claros quanto à pertinência e necessidade de atuação da Agência, exercente do papel de regulador do sistema, em conjunto à entidade gestora do serviço (COMEC), quanto à fixação tarifária.

b) Quanto ao mérito do pedido

13. De plano, observa-se que não há no caso em análise instrumentos contratuais que respaldem a atual execução do serviço pelas empresas operadoras do sistema de transporte de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba, em conformidade ao que

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTOCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

determina a Constituição Federal. Isso porque não há instrumento contratual ou de permissão administrativa que tenha sido precedido de processo licitatório, o que vai de encontro ao comando constitucional do art. 175, *caput*¹. Por essa razão, inaplicáveis à espécie os institutos da revisão tarifária ou do reequilíbrio-econômico financeiro em sentido amplo, conforme extensa jurisprudência estadual e nacional.

14. Não obstante, há legislação que reconhece a prestação desses serviços como de natureza pública. Se o Poder Concedente admite a prestação desses serviços por delegatários, ainda que em regime precaríssimo, não se pode abrir mão da observância de princípios constitucionais valiosos ao serviço público, tais como o da modicidade tarifária e, aqui especialmente, o da continuidade do serviço público. Isso é especialmente relevante, neste momento, porque a situação pandêmica deu azo a intervenções governamentais (bem como exigências fiscalizatórias oriundas de órgãos de controle externo, ou até mesmo em âmbito judicial) na prestação do serviço, em busca de maior número de veículos, maior limitação na lotação, medidas de distanciamento social, necessidade de maior capacidade operacional e brusca queda do número de passageiros – elementos fundamentais na composição da base de cálculo tarifário.

15. Ressalta-se que, anteriormente às discussões iniciadas quanto aos efeitos da pandemia na prestação do serviço, já estava em andamento nesta Agência trabalhos relativos a um necessário ajuste na base de cálculo da tarifa do setor, em virtude dos resultados do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 16/2020 – GT COMEC. Conforme o “item II” da Ata da Reunião Ordinária n.º 20/2020 deste Conselho Diretor, aprovou-se institucionalmente a necessidade de corrigir imediatamente o cálculo tarifário do sistema de transporte metropolitano para o ano de 2017, a partir das inconsistências verificadas. Esse trabalho consistiria na reprodução da metodologia historicamente adotada pela COMEC para a definição do valor da tarifa, corrigindo-se eventuais incongruências e incompatibilidades encontradas pelo GT COMEC. É nessa linha de atuação que a presente proposta se insere.

16. Nesse sentido, a Nota Técnica n.º 1/2021 (mov. 11) apresenta a definição da metodologia de cálculo tarifário, que pretende corrigir as inconformidades encontradas pelo

¹ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTOCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

GT COMEC. Nessa Nota Técnica, os elementos representativos para a atual deliberação da Agência, dizem respeito à definição do modo de cálculo de:

- a) **Custos dependentes, em que se compreende:**
 - a.1) custo com combustível;
 - a.2) custo com lubrificantes;
 - a.3) custo com rodagem;
 - a.4) custo de manutenção, peças e acessórios;
- b) **Custos com pessoal, em que se compreende;**
 - b.1) custo de salários;
 - b.2) cálculo do fator de utilização (FU);
 - b.3) custo de anuênios;
 - b.4) custo de encargos sociais;
 - b.5) custo de fundo assistencial;
 - b.6) custo de uniforme;
 - b.7) custo de benefícios;
- c) **Custos de Administração, em que se compreende;**
 - c.1.) despesas administrativas;
 - c.2) custo de pessoal administrativo;
 - c.3) despesas operacionais;
 - c.4) custos de depreciação;
 - c.4.1) cálculo do valor depreciável do ativo (VDA) de frota;
 - c.4.2) cálculo do custo de depreciação de instalações e equipamentos;
 - c.5) cálculo da justa rentabilidade;
 - c.5.1) cálculo da justa rentabilidade sobre o investimento em frota;
 - c.5.2) cálculo do valor líquido do ativo (VLA) de frota;
 - c.5.3) cálculo da justa rentabilidade sobre o investimento em instalações e equipamentos;
 - c.6) cálculo do subtotal de custos;
 - c.7) cálculo do custo dos tributos incidentes sobre o subtotal de custos;
 - c.8) cálculo do total de custos;

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTÓCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

- c.9) cálculo da tarifa técnica;
- c.9.1) cálculo do índice de Passageiros Equivalentes Transportados por Quilômetro Percorrido (IPK);
- c.9.2) cálculo do custo médio por quilômetro.

17. Aplicando-se a metodologia da Nota Técnica n.º 1/2021, a CST redefiniu a tarifa base em R\$5,1298 (cinco reais e um mil, duzentos e noventa e oito décimos de milésimo de real). Aplicando-se o índice de reajuste para o ano de 2021, conforme previsto na metodologia, chega-se ao valor da tarifa técnica de R\$5,7461 (cinco reais e sete mil, quatrocentos e sessenta e um milésimos de real), nos termos da Nota Técnica n.º 2/2021 (mov. 12).

18. Para a mensuração dos efeitos da pandemia sobre a tarifa técnica identificada, a Nota Técnica n.º 3/2021 propõe um “fator de ajuste”, obtido mediante análise dos dados operacionais e econômicos fornecidos pela COMEC, de forma a compensar as distorções da demanda e capacidade operacional. Essas informações foram apresentadas nos protocolos n.º 16.904.284-5 e 17.396.798-5 e representam, em síntese, uma redução significativa da frequência e de quantidade dos veículos disponíveis, bem como uma queda expressiva na demanda. Esses dados estão resumidos na tabela abaixo:

Tabela 1 - Dados informados pelo órgão gestor do serviço

Período	Frota operacional	Horas motorista [mensal]	Horas cobrador [mensal]	Km percorrida	Passageiros equivalentes	Tarifa técnica
fev/2020 a fev/2021 (sem pandemia)	826	240439	204722	5272795	6303873	R\$ 6,7369
abr/20 a set/20 (início pandemia)*	809	236984	208688	3650607	2802518	R\$ 12,9657
out/20 a jan/21 (pandemia)	615	239309	203612	4001075	3739941	R\$ 9,3235

*Dados ajustados conforme protocolo 16.420.778-1

19. Proporcionalmente em relação a uma situação de normalidade (sem os efeitos da pandemia), os valores correspondem ao seguinte:

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTOCOLO N°:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

Tabela 2 - Proporções em relação à situação de normalidade

Proporção percentual em relação à situação de normalidade (dados operacionais para o ano de 2020, sem pandemia)					
Período	Frota operacional	Horas motorista [mensal]	Horas cobrador [mensal]	Km percorrida	Passageiros equivalentes
fev/2020 a fev/2021 (sem pandemia)	100%	100%	100%	100%	100%
abr/20 a set/20 (início pandemia)	98%	99%	102%	69%	44%
out/20 a jan/21 (pandemia)	74%	100%	99%	76%	59%
Média	86%	99%	101%	73%	52%

20. Em suma, conforme dispõe a Nota Técnica, vislumbra-se uma média de funcionamento de 86% (oitenta e seis por cento) na frota operacional, de 73% (setenta e três por cento) no percurso percorrido e de 52% (cinquenta e dois por cento) na quantidade de passageiros equivalentes em comparação a uma projeção de funcionamento em período de normalidade. Tais diferenças proporcionais, quando aplicadas sobre a base de cálculo resultante da Nota Técnica n.º 2/2021, resultam nos seguintes efeitos:

Tabela 3 - Efeitos da pandemia no cálculo tarifário

Parâmetro	Normalidade	Pandemia	Proporção
Km total/mês	5.474.416,57	3.996.324,09	73%
Custo total/mês	R\$37.351.494,82	R\$31.931.735,98	85%
Custo médio por km [mensal]	R\$6,8229	R\$7,9903	117%
Passageiros/mês	7.281.296,50	3.786.274,18	52%
Frota op	836	R\$720,0000	86%
FU mot	2,428561862	R\$2,4531	101%
FU cob	2,197724027	R\$2,1760	99%
IPK/mês	1,3301	0,9474	71%
Tarifa técnica [mensal]	R\$5,1298	R\$8,4336	164%

21. Assim, verifica-se um incremento de 64% (sessenta e quatro por cento) na tarifa técnica em razão dos efeitos da pandemia. Aplicando essa mesma proporção, aqui denominado “fator de ajuste”, sobre a tarifa reajustada resultante da Nota Técnica n.º 2/2021, chega-se aos valores apresentados na tabela abaixo:

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTOCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

Tabela 4 - Tarifa técnica reajustada considerando efeitos de pandemia

Parâmetro	Valor
Tarifa base	R\$5,1298
Tarifa reajustada	R\$5,7461
Tarifa reajustada (pandemia)	R\$9,4468

22. Portanto, o resultado dos cálculos propostos é o de que a tarifa técnica para o ano de 2021 dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba seja de R\$9,4468 (nove reais e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito décimos de milésimo de real).

23. Ressalva-se o fato de que as informações que embasam a proposta da Agência advêm da COMEC e serão continuamente acompanhadas e revisadas, podendo-se, se for o caso, alterar o valor tarifário ainda no período da pandemia. Por outro lado, a tarifa proposta tem sua aplicabilidade limitada ao período da pandemia definido por ato do Poder Público – autoridade nacional pública federal, estadual ou municipal e, tão logo ultrapassado o período excepcional, dever-se-á retomar a base de cálculo sem o fator de ajuste.

24. Não obstante, poderão ser revistos os critérios e resultados do ajuste caso advenha solução regulatória alternativa, provocada por estudos de consultoria contratada pela COMEC, depois da devida análise por parte da Agepar.

25. Ademais, conforme mencionado pela CST em suas notas técnicas, é fundamental que a entidade gestora do serviço, assim como esta Agência, fiscalizem adequadamente a sua prestação, o número de veículos disponibilizados, o controle de limite de passageiros, dentre outros aspectos operacionais, mas também aspectos econômicos, financeiros e contábeis – sobretudo por se tratar de serviço normalmente associado a subsídios públicos e que, até o presente momento, não se encontra respaldado em prévio procedimento licitatório.

26. Por fim, ressalva-se que a proposta tarifária para o período, caso aprovada pelo Conselho Diretor, deverá ser homologada e encaminhada para a COMEC, a fim de que, se for do interesse da entidade gestora, defina-se junto ao Poder Público, a partir do valor da tarifa técnica, qual montante será arcado pelos usuários do serviço e se existirá alguma forma de subsídio público.

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTOCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

27. Ressalva-se que, ao contrário dos atos passados desta entidade, para o presente caso, em razão da excepcional motivação deste ato regulatório, a aplicabilidade da tarifa deverá atender ao que dispuser ato autorizador do Poder Concedente.

III – DISPOSITIVO

28. Pelo exposto, vota-se no sentido de fixar o valor da tarifa técnica do serviço de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros da Região Metropolitana de Curitiba, gerido pela COMEC, em R\$9,4468 (nove reais e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito décimos de milésimo de real), enquanto perdurarem os efeitos da pandemia definido por ato do Poder Público – autoridade nacional pública federal, estadual ou municipal ou até nova definição por parte da Agência. Contudo, a aplicabilidade da nova tarifa (técnica e a efetivamente aplicada ao usuário) permanece pendente de definição do Poder Concedente.

29. É o voto.

Providências administrativas a serem adotadas em caso de aprovação da proposta: (i) juntada da ata assinada; (ii) edição e publicação de Resolução homologando a nova tarifa técnica com vigência exclusiva ao período da pandemia ou até novo ato da Agepar; (iii) envio do protocolado à Comec, para que providencie junto a quem de direito, ato que defina o início da vigência do valor definido da tarifa técnica e da que será aplicada ao usuário, bem como para fiscalização rotineira tanto da operação como dos dados econômicos, financeiros e contábeis atinentes à prestação do serviço; (iv) notificação da Diretoria de Fiscalização e Qualidade dos Serviços – DFQS, para que acompanhe, de modo rotineiro, os dados relativos à operação da prestação do serviço, bem como aos dados econômicos, financeiros e contábeis relativamente à prestação do serviço; (v) que se dê continuidade ao protocolo n.º 17.396.793-4, para discussão pública da metodologia de definição da tarifa para o período de transição (compreendido do momento atual até a efetiva contratação da prestação do serviço mediante prévio procedimento licitatório, ou diretamente pelo titular do serviço).

Curitiba, 29 de abril de 2021

Diretoria de Regulação Econômica - DRE

PROTOCOLO Nº:	17.396.798-5
Interessado:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Assunto:	Determinação de tarifa para o período de pandemia
Data:	27/04/2021

Marcia Carla Pereira Ribeiro
Diretora de Regulação Econômica