

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº:	17.758.837-7
Interessado:	Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto:	Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data:	01/12/2021

I. RELATÓRIO

O protocolado em epígrafe foi iniciado pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná – Fiep, por ocasião da sentença proferida em favor da Compagás para a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS, apresentados no protocolo 16.809.420-5, em anexo ao pedido de revisão extraordinário, e providências sobre a restituição dos créditos anteriores que versam o Mandado de Segurança nº 2007.70.00.002511-0 / 0002511-27.2007.4.04.7000, em favor da Concessionária.

Diante disso, o protocolado tem como fundamento a Notificação nº 1/2021, encaminhada pela Fiep, em conjunto com a Sinpacel e a Sindilouça, à Compagás e a esta Agepar (fls. 79-86, mov. 10), requerendo: (i) à COMPAGÁS: (i.i) que se abstenha de pleitear e implementar qualquer reajuste nas tarifas em função da recente elevação no preço do gás, mesmo que por meio da conta gráfica, até que sejam considerados, primeiramente, a imediata restituição à coletividade de usuários dos tributos já recuperados pela concessionária; (i.ii) que indique, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, perante às signatárias e à Agepar sua resposta aos pleitos veiculados na notificação; e (i.iii) que apresente às signatárias e à Agepar uma proposta de restituição dos valores recuperados e a recuperar com relação ao PIS/COFINS indevidamente incidente sobre o ICMS. (ii) à Agepar: (ii.i) que não defira qualquer reajuste nas tarifas em função da recente elevação no preço do gás, mesmo que por meio da conta gráfica – ou, caso já o tenha deferido, que este seja liminarmente suspenso –, até que sejam considerados, primeiramente, a imediata restituição à coletividade de usuários dos tributos já recuperados pela concessionária, objeto da notificação; (ii.ii) que demonstre que o PIS/COFINS sobre o ICMS não está mais sendo considerado na margem tarifária vigente; e (ii.iii) que instaure procedimento para apurar os tema objeto da notificação.

A Compagás exerceu o seu direito ao contraditório (mov. 20), no qual apontou, dentre outros argumentos, que no tocante à exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e COFINS, o respectivo crédito compensável, segundo suas análises

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº:	17.758.837-7
Interessado:	Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto:	Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data:	01/12/2021

jurídicas internas e externas, pertence à empresa, uma vez que foi ela quem suportou o referido encargo.

O protocolado foi encaminhado à Coordenadoria de Energia e Saneamento da Diretoria de Regulação Econômica – CES/DRE da Agepar, que, por meio do Despacho nº 49/2021 (mov. 24), solicitou complementações da instrução processual para que pudesse realizar a análise técnica. Esta solicitação foi cumprida pela Compagás no mov. 25.

Restituído o processo, a CES/DRE (Despacho nº 52/2021, mov. 27), solicitou análise da Diretoria de Normas e Regulamentação quanto às seguintes dúvidas jurídicas: (i) se a notificação seria meio idôneo para o indeferimento dos reajustes tarifários até o saneamento e recuperação dos tributos; e (ii) a pertinência e mérito dos argumentos jurídicos apresentados pela Compagás.

A Coordenadoria Jurídica – CJ/DNR se manifestou por meio da Informação Técnica nº 108/2021 (mov. 30), concluindo que (i) a notificação nº 1/2021, não obsta, por si só, a concessão de reajustes e demais medidas tendentes ao equilíbrio econômico-financeiro da avença; (ii) uma vez reconhecido que o ICMS não integra a base de cálculo dos tributos PIS/COFINS, tendo havido o repasse do respectivo ônus econômico-financeiro ao usuário do serviço na tarifa, s.m.j., entende-se que o correspondente valor restituído deve ser devolvido ao consumidor.

A CES/DRE, então, manifestou-se por meio da Informação Técnica nº 72/2021 (mov. 33), concluindo pela inviabilidade de atendimento do pedido de suspensão dos reajustes das tarifas da Compagás, uma vez que não há relação entre os fatos com a alegação pretendida. Ressaltou que a Agepar já promoveu a retirada dos impostos sobre a base de cálculo por meio da Resolução nº 22/2020. Com relação à averiguação de valores pagos indevidamente pelos usuários, em razão do reconhecimento judicial da inconstitucionalidade de se considerar valores de PIS/COFINS na base de cálculo do ICMS, a CES/DRE propõe uma abertura de tomada de subsídios.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº: 17.758.837-7
Interessado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto: Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data: 01/12/2021

A DRE, por meio do Despacho nº 196/2021 (mov. 34), entendeu que, antes de se solicitar a distribuição de relatoria para a decisão dessas questões, entende-se oportuna nova oitiva da Diretoria de Normas e Regulamentação – DNR, para que a Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR, se for o caso, manifeste-se quanto à possibilidade da abertura de mecanismo de participação social, tal como sugerido pela CES no mov. 33.

Encaminhado ao Diretor de Normas e Regulamentação, o protocolado foi remetido a esta Coordenadoria de Normatização Regulatória para análise e manifestação acerca da tomada de subsídios proposta.

É o relatório. Passa-se à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cabe destacar que a presente manifestação será exarada nos estritos termos da solicitação apresentada, não se imiscuindo esta Coordenadoria na análise do mérito do procedimento em tela ou de seus incidentes¹, bem como, não vinculando os servidores e autoridades desta autarquia ao aqui declinado².

Ressalte-se que, no Manual para Elaboração de Manifestações Técnicas, aprovado na Reunião Ordinária nº 27/2020 do Conselho Diretor, de 8 de dezembro de 2020, consta que “a *Informação Técnica* tem aplicabilidade apenas ao caso sob análise”³.

De acordo com o art. 53, incs. II, III, e VIII, do Regulamento da Agepar (Anexo do Decreto Estadual n.º 6.265/2020):

¹ Vide: STF. HC nº 171576. Rel. Min. Gilmar Mendes.

² Cuida-se, pois, de manifestação facultativa, conforme definição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 24.631/DF, cujo fundamento é o costume e a prática administrativa estadual.

³ Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná – AGEPAR. Manual para Elaboração de Manifestações Técnicas. Diretoria de Normas e Regulamentação. Aprovado pelo Conselho Diretor da Agepar. Reunião Ordinária nº 27/2020. 8 de dezembro de 2020, p. 12.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº:	17.758.837-7
Interessado:	Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto:	Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data:	01/12/2021

Compete à Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR:

[...]

II – a realização de estudos, pareceres, pesquisas, levantamentos, análises e exposições de motivos referentes a assuntos regulatórios, mediante solicitação e orientação do Diretor de Normas e Regulamentação;

III – a coleta de informações técnicas referentes a assuntos regulatórios, nas áreas de atuação da Agepar, a sua análise e consolidação, propondo, quando for o caso, a edição de normas ou regulamentos ou a sua revisão;

[...]

VIII – a execução de outras atividades correlatas compatíveis com a função.

Portanto, observa-se que a resposta à solicitação de análise em pauta se insere no âmbito das atribuições desta Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR/DNR.

Pois bem.

Esta Agepar tem competência para a regulação dos serviços de distribuição e comercialização de gás canalizado (art. 2º inc. VII, alínea “j” da Lei Complementar Estadual nº 222/2020), respeitando, como diretriz, a transparência das regras de estipulação de tarifas, asseguradas a razoabilidade e modicidade tarifária, a qualidade dos serviços e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (art. 4º, inc. III e art. 6º, inc. III, da Lei Complementar Estadual nº 222/2020).

A CES/DRE é competente para o desenvolvimento de metodologias e estudos relativos às tarifas dos serviços de distribuição e comercialização de gás canalizado, sugerindo e subsidiando a elaboração de normas e regulamentos e o levantamento de demandas e outras tarefas pertinentes, necessárias à análise de modelos tarifários (art. 46, incs. I e X do Regulamento da Agepar).

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº: 17.758.837-7
Interessado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto: Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data: 01/12/2021

Diante disso, foi encaminhada à Agepar a notificação apresentada no mov. 10 do protocolado, em que foi formulado o requerimento para que os valores que estão sendo recuperados pela Compagás, em razão do reconhecimento judicial da inconstitucionalidade de se considerar valores de PIS/COFINS na base de cálculo do ICMS, sejam integralmente restituídos pela Companhia à coletividade de usuários dos serviços de gás canalizado.

Por ser afeto à coletividade de usuários, ou seja, tema de interesse geral, cuja solução terá efeito *erga omnes* e vinculante, entende-se que é mais apropriado o tratamento por resolução.

Nesse sentido, o ciclo regulatório da Agepar é composto pelas seguintes etapas: (i) definição do problema regulatório; (ii) análise de impacto regulatório; (iii) consulta pública; (iv) audiência pública; (v) monitoramento; (vi) fiscalização; (vii) análise do resultado regulatório; e (viii) definição de novo problema.

Em que pese ainda não haver ato normativo específico ou manual que trate do ciclo regulatório, este entendimento vem se consolidando na atuação da Agência⁴ e foi estruturado a partir de análises de *benchmarking* e melhores práticas regulatórias nacionais⁵ e internacionais⁶.

Verifica-se que, no momento processual do presente protocolado foi identificado um problema regulatório, tendo em vista que esta Agência já promoveu

⁴ Como exemplo, pode-se mencionar: Processo Administrativo nº 16.296.550-6 (Despacho nº 82/2021-DRE); Processo Administrativo nº 16.211.951-6.

⁵ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Governo Federal. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade - SEAE, 2021. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR). 3ª Edição. Brasília, 2020.

GOVERNO FEDERAL. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Brasília, Junho de 2018.

⁶ EUROPEAN COMMISSION. Better Regulation Toolbox. Toolbox 15: Risk Assessment and Management, Brussels, 2016. Disponível em:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-15_en_0.pdf;

OCDE. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. OECD/LEGAL/0278, 2020.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº: 17.758.837-7
Interessado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto: Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data: 01/12/2021

a retirada dos impostos sobre a base de cálculo por meio da Resolução nº 22/2020, que dispõe sobre os impostos sobre a tarifa do gás canalizado, que prevê:

Art. 1º. Atualizar o valor das tarifas por faixa e segmento de consumo da Compagas, considerando a aplicação de decisão judicial que a desobriga a continuar recolhendo PIS e COFINS sobre o ICMS que incide nas faturas.

[...]

Art. 2º. Eventuais valores cobrados a maior pela concessionária durante o período em que o acórdão de retratação passou a ter eficácia até a aplicação das tarifas da presente Resolução, serão objeto de cálculo e compensação na próxima Revisão Tarifária.

Resta averiguar, em relação aos valores pagos indevidamente pelos usuários, em razão do reconhecimento judicial da inconstitucionalidade de se considerar valores de PIS/COFINS na base de cálculo do ICMS, os problemas apresentados pela CES/DRE na Informação Técnica nº 72/2021 (mov. 33):

- a.** Como devem ser devolvidos aos consumidores finais de gás canalizado os créditos obtidos pela distribuidora?
- b.** Em quanto tempo deveria ser concluída essa devolução?
- c.** Quais as alternativas para operacionalização da devolução dos créditos e suas implicações?
- d.** A quem deve se destinar a devolução desses valores, se na tarifa e, portanto, a todos os usuários; ou proporcionalmente aos beneficiários da decisão?

Definido o problema regulatório, a próxima etapa do ciclo deverá ser a Análise de Impacto Regulatório - AIR, a ser realizada pela unidade técnica competente, qual seja, a Coordenadoria de Energia e Saneamento, da Diretoria de Regulação Econômica, conforme *caput* do art. 59 do Regulamento da Agepar (Decreto Estadual nº 6.265/2020).

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº: 17.758.837-7
Interessado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto: Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data: 01/12/2021

No âmbito desta Agência, a AIR é disciplinada pelo Capítulo II (arts. 57 e seguintes) do Regulamento da Agepar, que estabelece que *“a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços regulados serão precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”*.

Para fins de definição, o inciso I do art. 58 do Regulamento da Agepar prevê que a AIR é *“o procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão”*.

Em que pese ainda não haver um Manual de Análise de Impacto Regulatório próprio da Agepar, não se pode prescindir da AIR no caso em apreço, visto que não se enquadra nas hipóteses de dispensa elencadas no art. 61 do Regulamento da Agepar.

O problema regulatório foi delimitado na Informação Técnica nº 72/2021 – CES/DRE, explicando as causas, a estrutura atual e as motivações da solicitação de um posicionamento da Agência.

Ademais, já estão identificados os agentes econômicos afetados pelo problema e pela decisão que a Agência vier a proferir objetivando solucionar a questão.

O mapeamento das alternativas regulatórias é o ponto essencial a ser cumprido, na etapa atual, para que o processo de AIR venha a ser mais produtivo e eficiente.

Veja-se a definição:

Alternativas regulatórias: diferentes alternativas regulatórias na análise de custo-benefício e da avaliação de risco, como forma

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº: 17.758.837-7
Interessado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto: Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data: 01/12/2021

de minimizar custos e distorções no setor regulado a serem consideradas na escolha de uma ação regulatória. As alternativas regulatórias são formas de concretizar a aplicação dos princípios da razoabilidade e eficiência⁷.

Quando forem levantadas as alternativas, deve-se considerar a proporcionalidade e a razoabilidade de cada uma delas relativamente ao problema regulatório⁸.

[...] a avaliação inicial de um problema deve observar o “porquê” da decisão [...] As restrições existentes na situação e que são responsáveis pelo estreitamento no âmbito das alternativas a serem consideradas⁹.

A CES/DRE propôs, na Informação Técnica nº 72/2021 (mov. 33), uma abertura de tomada de subsídios para a proposta de devolução dos créditos tributários decorrente de processos judiciais, no caso, sobre a exclusão do ICMS da base de cálculo os PIS/PASEP e COFINS.

Por meio da abertura de um mecanismo de participação social, algumas possibilidades de cenários poderão ser analisadas, favorecendo o mapeamento das alternativas. Com isso, os objetivos poderão ser melhor delimitados, considerando as expectativas dos usuários e os impactos que serão gerados no setor.

As questões regulatórias devem contar com o engajamento e diversas perspectivas dos agentes que serão direta e seriamente afetados pelas escolhas

⁷ Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – ANP. Manual de Boas Práticas Regulatórias. Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ-Reg. Novembro, 2020, p. 11.

⁸ Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR). 3ª Edição. Brasília, 2020, p. 26.

⁹ HAMMOND, J; KEENEY, R.; RAIFFA, H. The hidden traps in decision making. Harvard Business Review. 1998. Cf. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Governo Federal. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade - SEAE, 2021, p.31.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº: 17.758.837-7
Interessado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto: Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data: 01/12/2021

regulatórias. Por isso, as partes interessadas devem ser trazidas para a discussão que antecede essas escolhas.

Trata-se de fomentar a transparência do processo regulatório. Nesse sentido, respeita-se também o que prevê a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterada pela Lei nº 13.655 de 2018), que estabelece:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas da decisão**.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**.*

Para que uma posterior AIR venha a ser útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se tratar o problema, excluindo aquelas que se mostrarem inviáveis e analisando detalhadamente aquelas que se mostrarem potencialmente eficazes.

A prospecção das alternativas deve sempre ter início de forma ampla e tentando trazer, tanto quanto possível, abordagens variadas para o enfrentamento do problema.

Para aumentar a probabilidade de diversidade e pertinência no mapeamento das alternativas, é recomendável a participação social, para agregar diferentes experiências e perspectivas, com potencialidade para incremento da qualidade regulatória. Nesse sentido:

Participação Social: processo que possibilita o recebimento de informações, críticas, sugestões e contribuições sobre questões regulatórias em análise pela Agência, seja de agentes diretamente interessados ou do público em geral;

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 30/2021

Protocolo nº: 17.758.837-7
Interessado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Companhia Paranaense de Gás
Assunto: Recuperação de impostos sobre a tarifa da prestação de serviços
Data: 01/12/2021

utilizando os diferentes meios e canais que forem considerados adequados. [...]a participação social não deve ser estimulada apenas como uma prática formal destinada a conferir algum grau de legitimidade à atuação da Agência. A permeabilidade ao compartilhamento de informações é o que torna verdadeiramente profícua a interação envolvendo regulador, setor regulado e sociedade civil¹⁰.

Portanto, conclui-se que deve ser aberto o mecanismo de participação social, como forma de tomada de subsídios para a posterior realização de análise de impacto das alternativas mapeadas, auxiliando o processo decisório desta Agência quanto à solução regulatória.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, s.m.j., com base nos fundamentos acima, esta Coordenadoria de Normatização Regulatória se manifesta no sentido de anuir com a abertura de mecanismo de participação social (tomada de subsídios), tal como sugerido pela CES/DRE (mov. 33), considerando que é produtora para o mapeamento de alternativas cujos impactos poderão ser analisados para a escolha regulatória em relação à devolução dos créditos tributários decorrente de processos judiciais, no caso, sobre a exclusão do ICMS da base de cálculo os PIS/PASEP e COFINS.

É a informação.

Curitiba, 1º de dezembro de 2021.

Kharen Kelm Herbst
Chefe da Coordenadoria de Normatização Regulatória

¹⁰ Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – ANP. Manual de Boas Práticas Regulatórias. Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ-Reg. Novembro, 2020, p.12.

Documento: **0302021Protocolo177588377recuperacaoimpostostarifadeservicos.pdf**.

Assinatura Avançada realizada por: **Kharen Kelm Herbst** em 01/12/2021 16:36.

Inserido ao protocolo **17.758.837-7** por: **Kharen Kelm Herbst** em: 01/12/2021 16:36.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
ddd2e24890f10b30bdfd3c5faea26e76.