

Parecer Administrativo nº 34/2017

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 032/2017

OBJETO: ACOMPANHAMENTO/INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO OBJETIVANDO A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO DE INDAIAL/SC.

SOLICITANTE: MUNICÍPIO DE INDAIAL, ATRAVÉS DA ASSESSORIA JURÍDICA.

INTERESSADOS: MUNICÍPIOS DE INDAIAL E AUTO VIAÇÃO RAINHA LTDA.

1. DA IDENTIFICAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

A Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR é pessoa jurídica de direito público, sem fins econômicos sob a forma de associação pública, dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, regendo-se pelas normas da Constituição da República Federativa do Brasil, da Lei Federal nº 11.107/2005, do Decreto nº 6.017/2007, da Lei Federal nº 12.587/2012 e demais dispositivos e normas legais.

A AGIR atua no controle, regulação e fiscalização dos serviços públicos municipais do setor de saneamento básico, compreendido como os serviços de: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e mais recentemente incorporou no seu escopo de serviços regulados, os serviços de transporte coletivo de passageiros.

Ainda, registra-se que a Agência de Regulação encontra-se localizada em Blumenau, Estado de Santa Catarina, na região do Médio Vale do Itajaí, é constituída enquanto consórcio público, atualmente pelos 14 (quatorze) municípios desta região, sendo estes: Apiúna, Acurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó, conforme demonstra-se na Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Área de abrangência da AGIR.



Fonte: Relatório de Atividade da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI (2016).

Cabe informar que, dos municípios acima citados, 13 (treze) tiveram a inserção da regulação do serviço de transporte coletivo de passageiros por meio da aprovação do Novo Protocolo de Intenções da AGIR, conforme demonstra a relação das Leis a seguir: Apiúna (LC nº 167 de 11/04/2017), Ascurra (LC nº 177 de 11/05/2017), Benedito Novo (LC nº 145 de 15/03/2017), Blumenau (Lei nº 8.363 de 15/12/16), Botuverá (LC nº 33 de 10/04/17), Doutor Pedrinho (LC nº 136 de 13/04/17), Gaspar (LC nº 76 de 01/03/17), Guabiruba (LC nº 1.576 de 23/02/2017), Indaial (Lei nº 5.397 de 17/04/2017), Pomerode (LC 303 de 22/06/2017), Rio dos Cedros (LC nº 281 de 23/02/17) e Rodeio (LC nº 62 de 08/03/17), Timbó (Lei nº 485 de 24/03/2017).

A AGIR vem desenvolvendo importante papel em sua região de atuação e, considerando a Lei Federal nº 12.587/2012, a qual institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, direciona seus esforços para a melhor prestação dos serviços de transporte público para a sociedade. Além disso, é papel da Agência Reguladora editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social. Ainda, considerando a Lei Federal nº 12.587/2012, cabe ressaltar seu artigo Artigo 8º, o qual aduz que a política tarifária do serviço de transporte público coletivo deve ser orientada pelas seguintes diretrizes:

- I - promoção da equidade no acesso aos serviços;
- II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;
- III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano;
- IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;
- V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;
- VI - modicidade da tarifa para o usuário;
- VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades;
- VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; e
- IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

Mediante o exposto e destacada a breve apresentação da AGIR, sua área de abrangência e atuação, apresentamos na sequência o pleito da municipalidade e da prestadora de serviços e demais pontos do seu relatório entregue a esta Agência Reguladora.

2. DA CARACTERIZAÇÃO DA COMPANHIA

A empresa Auto Viação Rainha Ltda. executa o serviço de transporte coletivo urbano no município de Indaial, atualmente sem Contrato, sendo sua operação legitimada pelo Decreto Municipal nº 879/2006 consoante obrigações estabelecidas no Termo de Permissão para exploração do serviço de transporte coletivo celebrado em 21/05/1996. A empresa de transporte conforme sítio desvela sua identificação institucional conforme abaixo:

A Autoviação Rainha Ltda., inicia as atividades em 1963 quando entra em atividade a então Transportes Coletivo Indaial, que em 1967 altera sua razão social passando a chamar-se Auto Viacção Rainha Ltda. Inicialmente, a empresa operava linhas municipais e intermunicipais ligando municípios como Ascurra, Benedito Novo, Timbó e Indaial. Em 1969 o sr. Nilo Luis Fachini, então sócio diretor da Rodoviária Expresso Brusquense S/A, de Brusque/SC, comprou a “Rainha” para aquela organização e no ano seguinte, precisamente no dia 1º de maio, ele se desliga da sociedade da “Brusquense” para assumir sozinho como único proprietário a “Rainha”, tendo à época uma frota total de 15 ônibus.

A sede da empresa foi instalada em Blumenau e a administração visava ampliação e exploração de novas linhas, bem como aquisição de novos ônibus. Nos anos seguintes, foram adquiridas outras empresas que passaram a fazer parte da Rainha, como a Coletivo Martendal de Luis Alves, com as linhas ligando Luis Alves com Barra Velha, Itajaí e Blumenau, posteriormente a empresa Expresso Presidente Nereu com linhas de Presidente Nereu e São Jorge ligando com Indaial.

A empresa passou por várias modificações nos últimos anos, que culminaram com a venda de algumas linhas e ampliação de outras. Uma

importante mudança feita recentemente na empresa foi a transferência da matriz da empresa para o município de Indaial, que agora possui filiais em Blumenau e Luiz Alves. Atualmente prestamos serviços coletivo urbano nos municípios de Indaial e Luiz Alves, operamos linhas intermunicipais de Indaial, Belchior e Luis Alves para Blumenau, Luis Alves para Barra Velha e Balneário Camboriú além de contratos de fretamento de funcionários com várias empresas da região. Também esta em implantação, o projeto de bilhetagem eletrônica com parceria com o Seterb de Blumenau. O projeto visa integrar as nossas linhas intermunicipais com o transporte coletivo de Blumenau, o que trará muitos benefícios à todos usuários que utilizam nossos serviços.

Hoje contamos com uma frota de 50 ônibus e transportamos aproximadamente 200.000 passageiros por mês. Temos 133 colaboradores, os quais são os grandes responsáveis pelos resultados alcançados, e pela nossa busca constante de melhor atender cada vez melhor nossos clientes e alcançarmos nossos objetivos (RAINHA, 2017).¹

Apresentada breve exposição da prestadora de serviços de transporte público coletivo de passageiros no município de Indaial, segue-se com o relatório do pleito tarifário.

3. DO RELATÓRIO

A Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR, recebeu em 28 de junho de 2017, o Despacho da Procuradoria-Geral do município de Indaial rementendo o Ofício s/n, de 26 de junho de 2017, da Auto Viação Rainha Ltda. No presente ofício solicitava revisão da tarifa passando o preço para R\$ 5,37 (cinco reais e trinta e sete centavos), em conformidade com a planilha enviada anexa.

Em seu documento aponta ainda como sugestão para o reequilíbrio tarifário, o preço em comparação com o praticado em Joinville de **R\$ 4,00** (quatro reais) e o preço para estudante uma tarifa de **R\$ 2,80** (dois reais e oitenta centavos) e, em último com subsídio mensal da prefeitura na ordem de **R\$ 46.000,00** (quarenta e seis mil reais) mensais. Alega ainda a solicitante que já havia enviado Ofício em fevereiro do corrente ano, solicitando **“reequilíbrio do sistema para que possamos honrar com nossos compromissos”**.

Encaminhou a empresa para a AGIR documentos solicitados pelo Ofício nº 301/2017 – Administrativo/AGIR para comprovação dos impactos demonstrados em planilha que foram entregues em 18 de julho de 2017 em mãos, e que por sua vez, culminou com reunião e visita

¹ AUTO VIAÇÃO RAINHA. Empresa. Disponível em: <http://avrainha.com.br/empresa/>. Acesso em: 01 ago. 2017.

com os técnicos da AGIR e a Sra. Vanessa Fernanda Schmitt, Diretora Administrativa e Institucional da AGIR, onde a solicitante representada pelo Sr. Célio Roberto Hostins, Gerente Administrativo da empresa Auto Viação Rainha Ltda., explanou sobre a prestação de serviço de transporte coletivo urbano no município de Indaial.

4. DA ANÁLISE

Considerando o papel fundamental da AGIR neste processo, traz-se ao presente Parecer o novo Protocolo de Intenções, ratificado pela Lei municipal nº 5.397 de 17 de abril de 2017 do município de Indaial, a qual em sua Cláusula 7ª define como objetivos da AGIR:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nas normas regulamentares e nos instrumentos de política pública municipal, a exemplo dos Planos Municipais setoriais;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas e preços públicos e, fiscalizar taxas, que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Cabe igualmente citar a Lei Federal nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012, a qual institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e, em seu artigo 18 prevê:

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

- I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;
- II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; [...].

Assim ao município de Indaial compete o planejamento conforme as diretrizes atribuídas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana e, da mesma forma é nesse sentido que converge a atuação da AGIR no papel de agente regulador ao tornar-se mediadora entre o Poder Concedente, a Concessionária e os usuários do transporte coletivo urbano do município de Indaial, com vistas a medir a qualidade e a regularidade do serviço prestados, os custos, os ganhos de produtividade e a modicidade tarifária.

É importante monitorar o equilíbrio econômico-financeiro da prestadora que apresenta, no caso em tela, defasagem de atualizações de preços desde janeiro de 2016,

quando através do Decreto nº 1.722/2016 de 21 de janeiro de 2016, passou a cobrar a tarifa de **R\$ 3,65** (três reais e sessenta e cinco centavos), a qual vigora até hoje sem qualquer alteração.

Atualmente a empresa vem realizando os serviços de transporte coletivo de passageiros do município de Indaial sem contrato, sendo sua operação determinada pelo Decreto nº 879/2006 de 18 de dezembro de 2006, que determina a exploração dos serviços de transporte coletivo urbano de Indaial, contendo em seu artigo primeiro a seguinte cláusula: “Fica determinado Permissão para Exploração de Transporte Coletivo Urbano de Indaial, à título precário, a empresa Auto Viação Rainha Ltda., até a conclusão do Processo Licitatório de Concorrência Pública para este fim”.

Com a análise em curso do pleito de revisão solicitado pelo prestador face ao apresentado acima, buscou-se o penúltimo reajuste aplicado que foi Decreto nº 1.233/14 de 22 de janeiro de 2015, que tratava de reajuste da tarifa do transporte coletivo de Indaial e à época culminou em R\$ 3,30 (três reais e trinta centavos), em confronto com o último reajuste aplicado pelo município, o Decreto nº 1.722/16 de 21 de janeiro de 2016, que tratou do reajuste da tarifa do transporte coletivo municipal, valendo a partir de 25 de janeiro de 2016 a tarifa de R\$ 3,65 (três reais e sessenta e cinco centavos). Ambos Decretos não informaram o critério de reajuste, e nem percentual adotado, apenas a nova tarifa praticada, mas observando-se a variação percentual entre ambos os Decretos, majorou-se o último em 10,61% (dez vírgula sessenta e um por cento), enquanto que a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumido Amplo – IPCA de jan/2015 a dez/15 foi de 10,67% (dez vírgula sessenta e sete por cento), conforme tabela abaixo, o que equaciona o reajuste ora concedido.

Quadro 1 – Evolução do IPCA janeiro/2015 a dezembro/2015.

ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO - IPCA					
nº	Mês	Índice do mês	Fator	Fator acumulado	Índice Acumulado
1	Jan/15	1,24	1,0124	1,012400	1,24
2	Fev/15	1,22	1,0122	1,024751	2,48
3	Mar/15	1,32	1,0132	1,038278	3,83
4	Abr/15	0,71	1,0071	1,045650	4,56
5	Mai/15	0,74	1,0074	1,053388	5,34
6	Jun/15	0,79	1,0079	1,061709	6,17
7	Jul/15	0,62	1,0062	1,068292	6,83
8	Ago/15	0,22	1,0022	1,070642	7,06
9	Set/15	0,54	1,0054	1,076424	7,64
10	Out/15	0,82	1,0082	1,085250	8,53

11	Nov/15	1,01	1,0101	1,096211	9,62
12	Dez/15	0,96	1,0096	1,106735	10,67

Fonte: Adpatado de IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Acesso em: 08 ago. 2017.

Desta forma, importante destacar que a utilização do índice do IPCA está explicitada na fórmula paramétrica do Edital de Concessão lançado em 2016, que foi publicado e mais adiante revogado. A fórmula paramétrica é assim demonstrada abaixo:

Quadro 2 – Fórmula paramétrica do novo Edital de Concessão do município de Indaial.

$$T = T_0 * (0,25 * VDS + 0,30 * VSL + 0,45 * IPCA)$$

Onde:

T = Tarifa reajustada;

T₀ = Tarifa contratual no valor proposto pela Concessionária em sua proposta de valor de tarifa;

Vds = Variação do preço do óleo diesel conforme dados da Agência Nacional do Petróleo – ANP entre o mês anterior ao do cálculo do reajuste e o mês anterior ao mês de apresentação da proposta de valor de tarifa (data base)

Vsl = Variação do Salário do Motorista na região da Grande Blumenau entre o mês anterior ao do cálculo do reajuste e o mês anterior ao mês de apresentação da proposta de valor de tarifa (data base).

IPCA = Variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre o mês anterior ao do cálculo do reajuste e o mês anterior ao mês de apresentação da proposta de valor de tarifa (data base).

Fonte: Edital de Concessão do município de Indaial, 2016.

Nota-se que na fórmula paramétrica que seria adotada no Edital de Concessão, para o componente de maior peso utilizar-se-ia o IPCA e por analogia, ao se aplicar o critério de reajuste pelo índice inflacionário nacionalmente reconhecido, no caso em tela, adotar o IPCA é considerado oportuno. Registra-se ainda que, considerando o último reajuste concedido e, em virtude do avanço da data base, a qual necessita ser equalizada, restou acumulado o IPCA a ser aplicado em 19 (dezenove meses), resultando no acumulado de janeiro de 2016 até julho de 2017, com sua evolução apresentada abaixo:

Quadro 2 – Evolução do IPCA janeiro/2016 a julho/2017.

ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO – IPCA				
Nº	Mês/ano	Índice do mês (em %)	Índice	Percentual
1	Jan/16	1,27	1,012700	1,270000
2	Fev/16	0,9	1,021814	2,181430
3	Mar/16	0,43	1,026208	2,620810
4	Abr/16	0,61	1,032468	3,246797
5	Mai/16	0,78	1,040521	4,052122
6	Jun/16	0,35	1,044163	4,416305
7	Jul/16	0,52	1,049593	4,959269
8	Ago/16	0,44	1,054211	5,421090
9	Set/16	0,08	1,055054	5,505427
10	Out/16	0,26	1,057797	5,779741
11	Nov/16	0,18	1,059701	5,970145
12	Dez/16	0,30	1,062881	6,288055
13	Jan/17	0,38	1,066919	6,691950
14	Fev/17	0,33	1,070440	7,044033
15	Mar/17	0,25	1,073116	7,311643
16	Abr/17	0,14	1,074619	7,461879
17	Mai/17	0,31	1,077950	7,795011
18	Jun/17	-0,23	1,075471	7,547083
19	Jul/17	0,24	1,078052	7,805196

FONTE: Adaptado IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Acesso em: 08 ago. 2017.

Considerando a atividade prestada somente por Decreto, sem Contrato e, sem explícita regra de negócio clara e precisa quanto ao critério de reajuste e/ou revisão;

Considerando que o processo de revisão é mais complexo, demanda maiores dados e igualmente, mais tempo para sua análise;

Considerando a proposição de aplicação do percentual de **7,81%** (sete vírgula oitenta e um por cento) no preço atual da tarifa praticada de **R\$ 3,65** (três reais e sessenta e cinco centavos), a qual passará para **R\$ 3,94** (três reais e noventa e quatro centavos);

Considerando a importância do equilíbrio econômico financeiro da Concessionária frente aos aportes financeiro dos investimentos;

Considerando que deverá a aplicação de reajuste ser condicionada ao processo de revisão da tarifa;

Mediante o exposto, esta Diretoria Administrativa e Institucional da AGIR recomenda:

- 1) Propor a aplicação de reajuste ao serviço prestado no município de Indaial de **7,81** (sete vírgula oitenta e um por cento) sobre o preço atual da tarifa praticada, a qual passará para **R\$ 3,94** (três vírgula noventa e quatro centavos);
- 2) Que a aplicação de reajuste oportunize a continuidade ao processo de análise do pleito de revisão e/ou reequilíbrio econômico financeiro do serviço de transporte coletivo urbano do município de Indaial;
- 3) Entendendo-se como razoável e praticável ao consumidor o percentual aplicado a título de reajuste tarifário aos serviços prestados pela empresa Auto Viação Rainha Ltda, de **7,81%**, (sete vírgula oitenta e um por cento), com base no IPCA dos últimos 19 (dezenove) meses, ou seja, de janeiro/2016 até julho/2017 condicionado porém, a abertura de Procedimento de revisão tarifária;
- 4) Recomendar ao Diretor Geral da AGIR que pautar sua Decisão à necessidade de comunicação para o município de Indaial juntamente a empresa Auto Viação Rainha Ltda., e aos seus usuários de forma ampla e oficial, num período praticável e justo para início da cobrança da nova tarifa e, que seja encaminhado a esta Agência cópia da nova tabela tarifária, assim como das publicações realizadas por ambos para divulgação e cientificação da nova tarifa.

Encaminhe-se o referido pedido de reajuste tarifário para Parecer e análise jurídica da Agência de Regulação quanto ao aspecto do próprio reajuste e, igualmente sobre os aspectos legais da forma de contratação ora realizada no município de Indaial.

Este o nosso parecer, SMJ.

Blumenau (SC), em 09 de agosto de 2017.

ANDRÉ DOMINGOS GOETZINGER
Agente Administrativo – AGIR

ADEMIR MANOEL GONÇALVES
Economista - AGIR
CORECON-SC 1463

VANESSA FERNANDA SCHMITT
Diretora Administrativa e Institucional - AGIR
CRA-SC nº 6000528 / Reg. Prof. nº 1284/SC (Sec. Ex.)