

PLANO DE MOBILIDADE INTERMUNICIPAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO PARANÁ

PRODUTO V – PROPOSTA DE ADEQUAÇÕES
NORMATIVAS E REGULATÓRIAS

JUNHO/2024



PLANO DE MOBILIDADE INTERMUNICIPAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO PARANÁ

PRODUTO V – PROPOSTA DE ADEQUAÇÕES NORMATIVAS E REGULATÓRIAS

FICHA TÉCNICA

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ (DER/PR)

Diretoria Geral

Fernando Furiatti Sabóia

Diretoria de Operações

Alexandre Castro Fernandes

Coordenadora de Transporte Rodoviário Comercial

Maria Elizabete das Neves Bozza

FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS (FEPESE)

Coordenador de projetos

Rodolfo Carlos Nicolazzi Philippi

Equipe Técnica

Cynthia Bolzan

Fernanda Faust Gouveia

Marcus Vinicius Bezerra Inácio Brites

Renata Franco Trevisan

Ricardo Augusto Eger

Victor Marques Caldeira

Apoio Técnico

Daniela Vogel

Marcela de Freitas Pereira

Marcele Martins Prudêncio

Marciel Manoel dos Santos

Sisto Faraco Junior

Violeta de Senna Pereira Aranda

Equipe de Comunicação

Adrian Mastrocola

David Henequim

Diego Rodrigues Lopes

Flávia Minatto

Manoela Sousa

Pedro Albino Mezzari

Rubia Graziela Steiner Baldomar

Verônica Albernaz

SOBRE O DOCUMENTO

Este documento constitui o quinto produto do conjunto de estudos denominado *Plano de Mobilidade Intermunicipal do Sistema de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado do Paraná*, contemplando os serviços públicos regulares rodoviário e metropolitano, a partir de contrato firmado entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR) e a Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPESE).

SUMÁRIO

1	Introdução	6
2	Arcabouço regulatório	8
3	Análise da estrutura do texto regulamentar atual	16
4	Omissões constatadas e atualizações necessárias	17
	4.1 Omissões constatadas.....	17
	4.2 Das atualizações realizadas ao longo dos últimos anos	18
	4.3 Das pendências de atualização em relação às normas estaduais relacionadas.....	18
	4.4 Das pendências de atualização em relação às normas federais relacionadas à licitação de serviço público	19
5	Legislação pesquisada	22
	5.1 Legislação federal e resoluções da ANTT	22
	5.2 Normas relativas ao transporte intermunicipal (outros estados)	28
	5.3 Outros normativos.....	30
6	Identificação de problemáticas e de dificuldades	31
	6.1 Competência para a licitação do sistema metropolitano oficial	31
	6.2 Trechos urbanos de responsabilidade dos municípios	34
	6.3 Do monopólio	38
	6.4 Da outorga	38
	6.5 Da taxa de administração	38
	6.6 Da idade da frota	39
	6.7 Da modalidade do certame	39
	6.8 Da quantidade de lotes	39
	6.9 Do consórcio.....	40
	6.10 Do prazo da concessão.....	40
	6.11 Do regime de delegação – concessão ou permissão.....	41
	6.12 Dificuldades para a gestão eficiente.....	53
7	Proposição de adequações normativas e regulatórias para o setor	56
	Referências	58
	Lista de figuras	63
	Lista de quadros	63

Listas de siglas	64
Anexos	65
Anexo I – Minuta do Regulamento de transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros	66
Anexo II – Justificativa	67
Anexo III – Parecer de mérito.....	71

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo integrante dos estudos relativos ao Plano de Mobilidade Intermunicipal do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Paraná cuida da análise jurídica do cenário atual da operação do sistema, contemplando os serviços públicos regulares rodoviário padrão e metropolitano.

Nesse sentido, o presente relatório tem por objetivo central levantar subsídios para o processo de estruturação jurídica de um novo regulamento, bem como prover as bases legais para a elaboração de Edital de Licitação do sistema, em conformidade com a Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.

Preliminarmente, o estudo buscou levantar o arcabouço regulatório do transporte intermunicipal de passageiros do estado, incluindo a relação de normas e o histórico legal e institucional relacionado.

Na sequência, cuidou de analisar a estrutura no texto do regulamento atual, de forma a reorganizá-lo, evitando que assuntos similares fossem tratados em capítulos diversos, facilitando a busca pelo conteúdo legislativo específico e, por consequência, da leitura e da interpretação da norma.

Após reorganizados os artigos por assunto e capítulos, foram identificadas as omissões e a necessidade de alterações regulamentares, considerando que a última alteração geral no regulamento ocorreu no ano de 2000. Assim, busca-se trazer ao novo texto proposto, todos os temas necessários para uma boa gestão do sistema, de forma atualizada e eficiente, capaz de contemplar as necessidades do trinômio: órgão gestor, operadoras e população usuária.

Para tal finalidade, foram pesquisadas e elencadas normas federais e estaduais relacionadas ao transporte rodoviário de passageiros, levando-se em consideração a possibilidade de incidência no novo texto de regulamento a ser proposto, para os serviços de transporte intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná.

Em síntese, também foram levantadas algumas problemáticas que exigem análise técnica e política preliminar para, posteriormente, serem incorporadas ao novo texto proposto, com certeza de consenso de sua adequação para aplicabilidade na norma nova, de acordo com interesse do Estado do Paraná.

Por fim, restaram analisadas e atualizadas as definições técnicas para interpretação do novo texto regulamentar, contemplando os ajustes nos termos já existentes, em função das atualizações e mudanças operacionais propostas, bem como a inserção de novos termos, originados pela atualização geral das normas e das novas formas operacionais relacionadas.

O conteúdo do relatório que contempla as análises em referência está estruturado nos seguintes capítulos:

- Capítulo 2 “Arcabouço regulatório”: explora o levantamento e a estruturação de normativos que permeiam a gestão de serviços correlatos, passando pelas normas vigentes, incluindo seu histórico.
- Capítulo 6 “Análise da estrutura do texto regulamentar”: evidencia, brevemente, uma análise acerca da estrutura do regulamento atual e de medidas que devem ser tomadas, nesse sentido, na proposição de um novo normativo.
- Capítulo 4 “Omissões constatadas e atualizações necessárias”: trata das ocasiões identificadas no atual regulamento e da necessidade de atualizações e aperfeiçoamentos já na proposição do novo texto regulamentar.
- Capítulo 5 “Legislação pesquisada”: elenca referências consideradas potencialmente consideradas como boas práticas relacionadas à legislação e à regulação de sistemas afins ao transporte intermunicipal de passageiros.
- Capítulo 6 “Identificação de problemática e de dificuldades”: a partir do levantamento da situação atual, são evidenciadas as dificuldades na gestão e controle do sistema, bem como os desafios para a licitação do sistema proposto.
- Capítulo 7 “Proposição de adequações normativas e regulatórias para o setor”: abrange a proposta de alteração e aperfeiçoamento do Regulamento de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Paraná, apresentada mediante a elaboração de minuta de Regulamento, detalhada no Anexo I deste documento, citando, também os demais anexos (Justificativa – Anexo II, e Parecer de mérito – Anexo III).

2 ARCABOUÇO REGULATÓRIO

Neste capítulo, são evidenciados os levantamentos e as sistematizações acerca do arcabouço legislativo e regulatório aplicável ao transporte rodoviário de passageiros, cuja análise foi devidamente refletida no *Produto VI*, que trata da *Proposta de Adequação dos Órgãos de Gestão e Controle*, contemplando, entre outros assuntos, o histórico geral da legislação e da gestão do transporte intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, incluindo análise da legislação federal vigente, quando cabível, bem como de referências identificadas em outras unidades da federação.

O histórico das normas e dos regulamentos do transporte no Paraná teve início em 1946, quando foi criado o DER/PR, na época autarquia da Secretaria de Viação e Obras Públicas (SVOP), com o objetivo de conceder e de fiscalizar os serviços do transporte coletivo de passageiros do estado do Paraná, com base nos artigos 86 a 122 do Regulamento Estadual de Trânsito (DER, [202-]d).

De acordo com o Regulamento Estadual de Trânsito vigente na época, não eram obrigatórias as licitações dos serviços de transporte público, sendo realizadas mediante solicitação das empresas diretamente no órgão responsável.

O Decreto Estadual nº 17.859, de 23 de abril de 1965, aprovou o Regulamento do Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal, revogando os artigos 86 a 122 do Regulamento Estadual de Trânsito. Em 1974, foi aprovado o segundo Regulamento de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do estado, pelo Decreto Estadual nº 5.246, de 29 de março de 1974 – válido até 1988.

Posteriormente, um terceiro Regulamento dos Transportes foi aprovado pelo Decreto Estadual nº 2.435, de 8 de fevereiro de 1988, sendo revogado pelo Decreto Estadual nº 5.472, de 2 de agosto de 1989 (PARANÁ, 1989), que manteve as disposições da alínea “e” do artigo 96 do Decreto Estadual nº 17.859/1965 e restaurou a regulamentação aprovada pelo artigo 1º do Decreto Estadual nº 5.246/1974, com exceção do parágrafo 2º do artigo 14, perante a proibição de renovação de contratos de concessão evidenciada pela *Constituição Federal de 1988* (PARANÁ, 1988).

O Decreto Estadual nº 2.435/1988 foi uma tentativa do Poder Executivo Estadual de fazer cumprir a *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988, que exigia a realização de licitações para concessão das linhas regulares do transporte de passageiros (PARANÁ, 1988).

No ano de 2000, entra em vigor o Decreto Estadual nº 1.821, de 28 de fevereiro de 2000, que aprova o *Regulamento do Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Paraná* e revoga o Decreto Estadual nº 5.246/1974, o Decreto Estadual nº 2.435/1988 e o Decreto Estadual nº 5.472/1999, exceto as disposições da letra “e” do artigo 96 do Decreto Estadual nº 17.859/1965 (PARANÁ, 2000a).

O Regulamento do Transporte, aprovado pelo Decreto Estadual nº 1.821/2000, está em vigor até a presente data, com modificações efetuadas ao longo dos anos, visando à sua adequação às necessidades de prover as bases da operação do sistema em caráter precário, viabilizando seu controle e fiscalização, conforme exposto no Quadro 1 e na Figura 1.

Quadro 1 – Síntese do histórico legislativo acerca do transporte intermunicipal no Paraná

DECRETO ESTADUAL	SÚMULA
Nº 4.977, 15 de junho de 2005	Estabelece normas relativas às saídas de emergência em serviços intermunicipais
Nº 5.095, de 19 de julho de 2005	Define isenções do pagamento de tarifa nos serviços de característica metropolitana
Nº 1.729, de 31 de outubro de 2007	Inclui § 3º no artigo 3º do Decreto nº 4.977/2005, indicação de saída de emergência por meio de displays indicativos
Nº 4.742, de 15 de maio de 2009	Regulamenta a gratuidade para Pessoas com Deficiência (PcD)
Nº 7.340, de 8 de junho de 2010	Altera a idade média da frota para execução de serviços intermunicipais
Nº 5.388, de 24 de julho de 2012	Altera o artigo 53 que versa sobre os veículos
Nº 7.496, de 4 de março de 2013	Altera o artigo 67, incluindo um motivo de aplicação de multa no grupo II e no grupo VI
Nº 3.046, de 14 de outubro de 2019	Altera os artigos 53 e 80 do Decreto nº 1.821/2000, incluindo a obrigatoriedade do Certificado de Segurança Veicular (CSV)
Nº 7.099, de 10 de março de 2021	Altera os artigos 26, 46 e 83 do Decreto nº 1.821/2000 e diz respeito a bilhetes de passagem, terminais rodoviários e transporte de trabalhadores em veículos de carga
Nº 2.818, de 14 de julho de 2023	Altera os artigos 22, 55 e 79 do Decreto nº 1.821/2000 relacionados ao registro e à renovação das empresas e da frota

Fonte: Paraná (2005b, 2005c, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013, 2019, 2021, 2023b). Elaboração: FEPESE (2023)

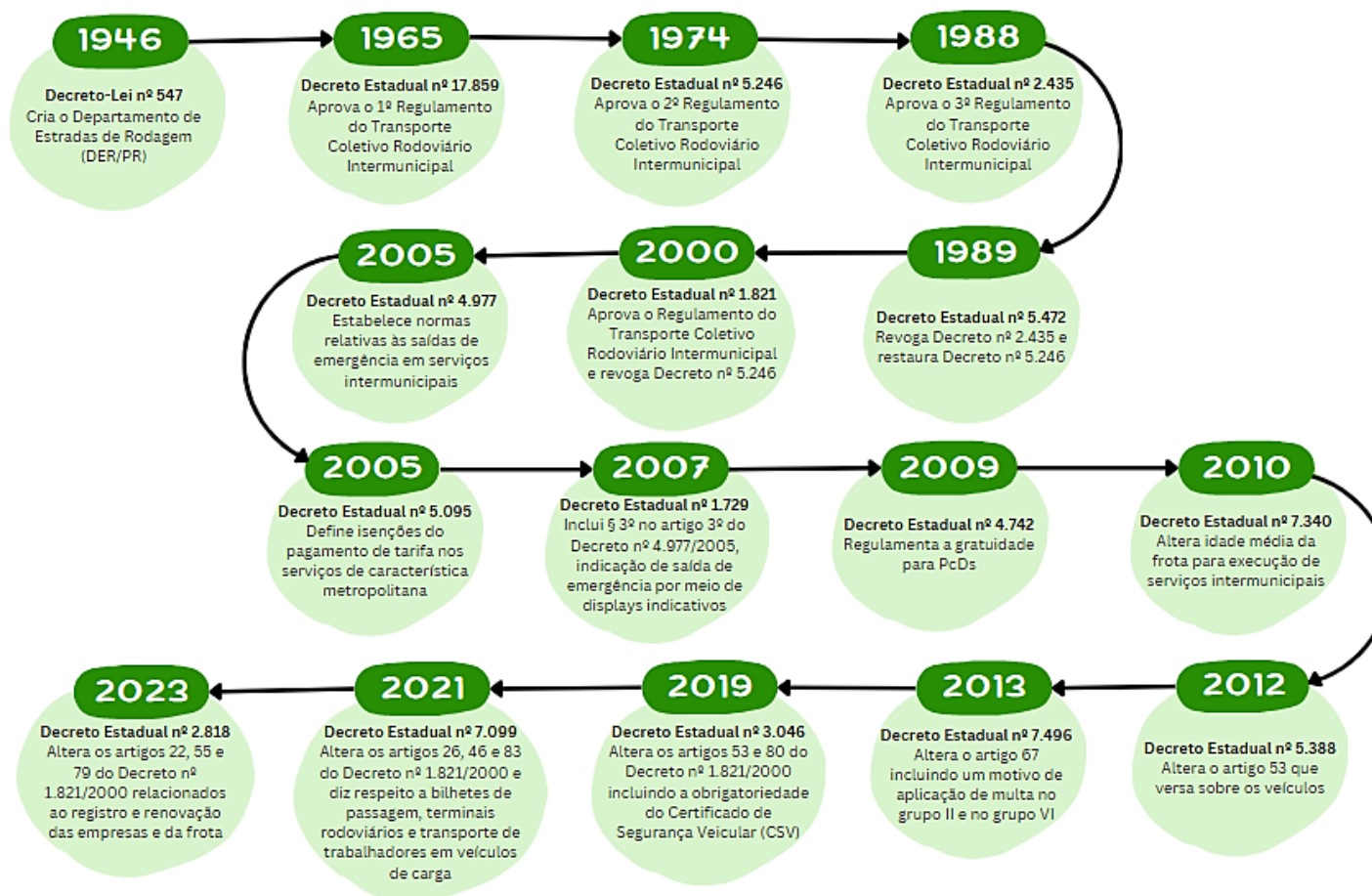
Ainda no que concerne à legislação estadual, cabe destacar, no Quadro 2, as seguintes normas aplicáveis ao transporte intermunicipal de passageiros, inclusive quanto à regulação dos aspectos institucionais e de competências.

Quadro 2 – Normas aplicáveis ao transporte intermunicipal no Paraná

LEGISLAÇÃO	SÚMULA
Lei Estadual 6.517 - 02 de janeiro de 1974	Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC
Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002, alterada pela Lei Complementar nº 202, de 27 de dezembro de 2016	Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná
Lei nº 11.721, de 20 de maio de 1997, alterada pela Lei nº 17.568 de 15 de maio de 2013	Autoriza o poder executivo a instituir o Programa Estadual de Transporte Escolar que terá como objetivo transportar alunos da rede pública de ensino do Estado do Paraná
Decreto nº 7.765, de 06 de setembro de 2017	Aprova o Regulamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná – AGEPAR
Lei nº 19.702 de 21 de janeiro de 2018	Obriga as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros das linhas intermunicipais a fornecerem veículos com banheiros para seus usuários
Projeto de Lei Estadual no 257 de 2021	Dispõe sobre a gratuidade ou desconto na aquisição de bilhetes de passagem de transporte em linhas coletivas intermunicipais as pessoas idosas que cumpram os requisitos estabelecidos em lei e dá outras providências
Lei 21.400 de 11 de abril de 2023	Autoriza o transporte de animais domésticos de pequeno porte no serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal comercial de passageiros no Estado do Paraná
Lei nº 21.353 de 1º de janeiro de 2023	Cria a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná

Fonte: Paraná (Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação, 2023). Elaboração: FEPESE (2023)

Figura 1 – Linha do tempo do histórico legislativo acerca do transporte intermunicipal do Paraná



Elaboração: FEPESE (2023)

Destaca-se, ainda, no âmbito da legislação estadual, a edição da Lei Complementar 153, de 10 de janeiro de 2013, que dispõe que 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 – cujas competências e atribuições são distribuídas entre a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC, atual Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP) e DER/PR – além de prover as bases legais para a sua delegação, inclusive quanto ao prazo de duração das concessões:

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 público 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, 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.

§ 3º No exercício das competências referidas no parágrafo anterior, fica a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC autorizada a celebrar convênios e/ou consórcios públicos com o Município de Curitiba e os entes de sua administração direta e indireta, bem como com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba, para integração de sistemas de transporte coletivo de passageiros e para delegação do exercício da fiscalização e gestão do serviço de transporte intermunicipal metropolitano.

§ 4º Fica o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR autorizado a delegar o serviço de transporte coletivo público

intermunicipal de passageiros nos Municípios da Região Metropolitana referidos no § 2º, que tenham ligação com os demais Municípios do Paraná, mediante autorização da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC.

Art. 2º Ficam o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, mediante procedimentos distintos e específicos, no âmbito de suas competências, autorizados a delegar a terceiros, por meio de concessão, precedida de licitação na modalidade concorrência pública, a prestação e a exploração de serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná, pelo prazo de vinte anos.

§ 1º O prazo de concessão definido no caput do presente artigo poderá ser prorrogado, por igual período, em qualquer dos seguintes casos:

I - quando a concessionária houver prestado o serviço com regularidade e qualidade satisfatória, no prazo original da concessão;

II - quando, mediante apuração técnica do Poder Concedente, além do disposto no inciso anterior, for constatado que a concessionária não teve assegurado o equilíbrio econômico-financeiro de seu contrato, possuindo parcelas de investimentos em bens e instalações a depreciar ou remunerações tarifárias não auferidas durante a concessão.

Observa-se, de plano, que a lei em comento estabelece expressamente o regime jurídico para a delegação dos serviços públicos regulares de transporte intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná é o da **concessão**, razão pela qual este relatório aborda tão somente o regramento relativo a tal modalidade.

Ainda no contexto legal do estado do Paraná, no que tange à outorga de bens e serviços, não se pode deixar de mencionar a Lei nº 15.608 de 16 de agosto de 2007, que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná.

A esta lei é aplicada à outorga dos serviços e subordinam-se às suas disposições: os órgãos da administração direta, as autarquias, inclusive as em regime especial e as fundações públicas, os fundos especiais, não personificados, pelo seu gestor e as sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades de direito privado, controladas direta ou indiretamente pelo Estado do Paraná, prestadoras de serviço público e estabelece que todos os procedimentos regulados por esta lei devem ter como objetivo a ampliação da disputa.

Além de definir conceitos importantes para o processo licitatório, a Lei estabelece como Projeto Básico: *“o conjunto de elementos necessários à definição do objeto pretendido pela Administração Pública e suficiente à elaboração da proposta, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou o serviço de engenharia, ou o complexo de obras ou serviços de engenharia, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares (...)”*.

É importante destacar que a norma estipula como princípios aos quais os contratos estão juridicamente condicionados, quais são: os princípios universais da isonomia e sustentabilidade ambiental, os princípios reguladores da Administração Pública, tais como legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, celeridade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal e motivação dos atos e os princípios inerentes às licitações de vinculação ao instrumento convocatório, justo preço e competitividade.

O Capítulo V prevê como requisitos para a licitação de serviços: a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, a prévia existência de projeto básico e a critério da Administração de projeto executivo, elaborados por profissional detentor de habilitação específica, a compatibilidade com a previsão de recursos orçamentário-financeiros para sua realização, o plano de gerenciamento da execução do objeto, a disponibilidade de recurso orçamentário e uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Destaca-se que a programação da execução dos serviços deve ser realizada em sua totalidade, com previsão de custos atual e final, prazos e cronograma mensal de desembolso, sendo que é vedado o retardamento imotivado da execução do serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica.

Assim como é relevante mencionar que a Lei veda incluir no objeto da licitação: a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, o fornecimento de serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo, serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável.

É válido frisar que a norma estipula que os serviços devem, primeiramente, considerar os seguintes requisitos: segurança, funcionalidade e adequação ao interesse público, economia na execução, conservação e operação, possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia

e matérias-primas existentes no local, facilidade na operação, durabilidade, adoção das normas técnicas de saúde e de segurança do trabalho adequadas e a avaliação do impacto ambiental.

A propósito dos aspectos institucionais e das competências distribuídas entre entes diversos no estado do Paraná, o capítulo 6 deste relatório contempla uma análise mais detalhada.

3 ANÁLISE DA ESTRUTURA DO TEXTO REGULAMENTAR ATUAL

Preliminarmente à análise de conteúdo propriamente dita, uma verificação da estrutura do regulamento atual identificou algumas questões estruturais, identificando-se que alguns assuntos eram tratados em artigos ou capítulos diferentes, dificultando a compreensão do contexto normativo, podendo-se citar os seguintes exemplos:

- I. O assunto registro e renovação da frota, estavam sendo tratados em dois artigos e capítulos diferentes, sendo um para frota de linha regular e outro para fretamento, trazendo interpretações confusas, motivo pelo qual se propôs um único capítulo para ambos, refletindo as distinções necessárias em seus artigos;
- II. O assunto isenções estava sendo tratado em artigos e capítulos diferentes para serviços rodoviários e metropolitanos, sendo proposto um único Capítulo para tratar do tema, especificando suas distinções nos artigos.

Desse modo, a proposta de novo regulamento cuida de reorganizar os capítulos e artigos por assunto, resolvendo a questão formal em relação a esses e outros assuntos que apresentavam a mesma inadequação.

4 OMISSÕES CONSTATADAS E ATUALIZAÇÕES NECESSÁRIAS

Na sequência, a análise do regulamento vigente à época deste estudo tratou de identificar as omissões, as atualizações realizadas nos últimos anos, as pendências de atualização em relação às normas estaduais relacionadas ao tema, bem como as pendências de atualização considerando normas federais vinculadas à licitação de serviços públicos. Os achados provenientes das análises são dispostos neste capítulo.

4.1 OMISSÕES CONSTATADAS

Na avaliação realizada constatou que o regulamento atual é omissivo com relação a determinados temas de relevância para a gestão do sistema de transporte intermunicipal de passageiros. Tais omissões podem afetar não somente a boa gestão do sistema, mas também os direitos dos usuários, a operação pelas transportadoras e, por consequência, o equilíbrio financeiro dos contratos, e, portanto, necessitam ser supridas no novo texto proposto, quais sejam:

- a** COMPETÊNCIA: Não separa as competências dos diversos órgãos relacionados ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, como DER, AMEP e AGEPAR;
- b** RECEITAS ALTERNATIVAS: Não define o que é receita alternativas, qual sua finalidade, forma e percentual de retorno ao sistema se for o caso;
- c** APREENSÃO E RETENÇÃO DE VEÍCULOS: Não trata sobre diferenças relativas à retenção e apreensão de veículos e suas particularidades;
- d** BAGAGENS: Não trata sobre declaração de conteúdo ou seguro específico;
- e** CUSTOS ISENÇÕES: Não define critérios para suprir despesas geradas pelas isenções tarifárias existentes e que podem surgir ao longo da concessão ou permissão;
- f** DADOS ESTATÍSTICOS E CONTÁBEIS: Não define quais formas e quais dados estatísticos são obrigatórios para entrega mensal, tampouco os resultados financeiros;
- g** DESTINO TAXAS E MULTAS: Não trata sobre a utilização dos valores arrecadados em multas e serviços específicos, relacionados ao transporte intermunicipal;
- h** ENCOMENDAR E CORRESPONDÊNCIAS: Não trata sobre transporte de encomenda e correspondências em veículos de transporte de passageiros;
- i** FROTA EXCLUSIVA: Não trata sobre separação de frota do sistema regular e fretamento e de suas afetações em receitas e despesas;
- j** ISENÇÕES: Não trata sobre critérios para análise e fornecimento de isenção de passagem nos serviços intermunicipais rodoviários e metropolitanos;
- k** MOTORISTAS: Não trata das particularidades relativas ao exercício da função dos motoristas, à carga horária, à dupla jornada, aos cursos etc, função que pode afetar diretamente a operação das linhas;

- l** NORMAS DE CARROCERIA: Não trata sobre critérios relacionados a normas de carroceria de veículos de transporte coletivo;
- m** PASSAGENS: Não trata das particularidades da venda eletrônica de passagem, pela empresa, pelas agências e por aplicativos e plataformas digitais;
- n** SAC: Não trata das particularidades relativas aos serviços de atendimento aos usuários, critérios para consideração de serviço adequado, e outros relacionados. Também não discorre sobre critérios de atendimento de reclamações de usuários;
- o** TRECHOS URBANOS: Não trata sobre a forma operacional dos serviços intermunicipais operados nos perímetros urbanos, principalmente para novas licitações e ou integrações.
- p** REINCIDÊNCIAS: Não trata sobre agravamento de penalidades em casos de reincidência;
- q** REVISÃO E REAJUSTE: Não define a diferença entre revisão e reajuste tarifário, tampouco a forma e competência específica do DER e da AGEPAR para tratar desses temas;

4.2 DAS ATUALIZAÇÕES REALIZADAS AO LONGO DOS ÚLTIMOS ANOS

Tendo em vista que o texto original do regulamento atual tem mais de 20 anos, releva destacar que, ao longo dos anos, foram efetuadas atualizações envolvendo modificações importantes que serviram para mitigar algumas das dificuldades de gestão pela Coordenadoria de Transporte Rodoviário Comercial (CTRC) do DER/PR, a saber:

- a) Decreto 5095/2005, definiu isenções tarifárias nos serviços metropolitanos;
- b) Decreto Estadual 7340/2010, alterou idade média da frota;
- c) Decreto Estadual 3046/2019,
- d) Decreto Estadual 7099/2021, alterou os artigos 26, 46 e 83;

4.3 DAS PENDÊNCIAS DE ATUALIZAÇÃO EM RELAÇÃO ÀS NORMAS ESTADUAIS RELACIONADAS

Na análise, constatou-se que alguns Decretos e Leis Estaduais aprovados após edição original do regulamento, não haviam sido refletidos neste, restando necessárias a análise e a adaptação no novo texto e na nova proposta operacional, quando aplicável. As incongruências são relacionadas abaixo:

- a) Decreto 4.977/2005, que estabeleceu normas sobre saídas de emergências em serviços intermunicipais;
- b) Decreto Estadual 1.729/2007, que incluiu § 3º do artigo 3º do Decreto Estadual 4977/2005, que trata sobre indicação de saídas de emergências;
- c) Lei Estadual 14.652/2005, que estabeleceu normas referentes as saídas de emergências;
- d) Lei Estadual 15.608/2007, que estabeleceu normas sobre licitações, contratos e convênios no Paraná;
- e) Lei Complementar 153/2013, que dispõe sobre organização, o gerenciamento e o planejamento dos serviços intermunicipais, definindo funções da AMEP, do DER e critérios para licitações, como regime jurídico e prazos;
- f) Lei Estadual 19.702/2018, que torna obrigatório o banheiro em veículos que operam linhas intermunicipais;
- g) Lei Estadual 21.400/2023, que discorre sobre o transporte de animais.

4.4 DAS PENDÊNCIAS DE ATUALIZAÇÃO EM RELAÇÃO ÀS NORMAS FEDERAIS RELACIONADAS À LICITAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Em que pese a competência para legislar sobre norma específica de transporte intermunicipal de passageiros seja do poder executivo estadual, relevante analisar as normas federais vigentes e relacionadas às licitações, tendo em vista serem de aplicação inderrogável para delegação dos serviços intermunicipais de passageiros, incidindo diretamente na realização do novo certame.

Importante destacar que a forma atual de delegação das linhas interestaduais e internacionais, sob gestão da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), é diferente do Paraná, onde a Constituição Estadual, a Lei Complementar 153/2013 e o próprio Regulamento exigem a licitação pública, enquanto, para o transporte gerido pela ANTT, a possibilitava a adoção da modalidade de autorização.

Considerando que o objetivo do estudo é propor as bases para a atualização do regulamento intermunicipal de forma adequada e eficiente, e, embora nem todo o regramento aplicável à licitação precise estar contido no regulamento, haja vista a incidência das leis federais que regulam o tema, mostra-se necessária a análise e eventual adaptação, quando cabível, destacando-se:

- a** Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, onde a concessão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, ou seja, deve o particular contratado satisfazer condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, bem assim modernidade das técnicas, dos equipamentos, e a melhoria e expansão dos serviços. A lei também prevê a observância dos princípios da Administração Pública, define critérios de julgamento para licitações, bem como critérios para elaboração do edital e contratos;
- b** Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 – Lei de Mobilidade Urbana –, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e, portanto, podem interferir nas definições e obrigações relacionadas à infraestrutura do transporte intermunicipal a ser licitado;
- c** Lei Federal 14.133 de 1º de abril de 2021, que substituiu a Lei Geral das Licitações (8.666/93), também, a Lei do Pregão (10.520/02) e a Lei Regime Diferenciado de Contratação (12.462/11). Enquanto sob a égide da Lei 8.666/1993 a análise dos documentos para a habilitação de um licitante ocupava a fase inicial do processo, com o advento da Nova Lei de Licitações passa a ser uma fase final, relativa apenas às empresas vencedoras da licitação;

Além das normas gerais sobre licitações, cabe ainda analisar e observar, no que aplicáveis, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e Resoluções do CONTRAN relacionadas ao exercício da função de motorista de transporte coletivo, por ser esta uma das principais atividades relacionadas, que exige regras claras e seguras para operadores e usuários.

Também prudente verificar as discussões acerca de eventuais desonerações¹ de folhas de pagamento de empresas de setores específicos, nos quais inclui-se o transporte de passageiros (BRASIL, 2023).

Os impactos no setor ainda são incertos, mas poderão afetar diretamente os custos associados à operação e à remuneração de pessoal. Evidentemente, importa destacar que essa e outras mudanças no cenário econômico nacional, incluindo reformas tributárias, devem ser consideradas em processos de revisão extraordinária das tarifas técnicas e públicas, visando a garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Aprovada em 2023, a Reforma Tributária substitui 5 tributos, considerados extremamente disfuncionais, quais sejam, PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI, por um IVA Dual de padrão internacional, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), subnacional (de estados e municípios).

Previu, ainda, regimes específicos de tributação, que são aqueles em que o modelo de apuração difere do padrão do IVA, não significando, necessariamente, um regime mais benéfico.

O transporte público (nos modos rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano), foi incluído nos regimes diferenciados de tributação, a serem detalhados por meio de lei complementar. Um dos principais argumentos para a diferenciação é que o transporte coletivo urbano e de caráter urbano é direito social previsto constitucionalmente, ao lado de outros como saúde, educação, alimentação e moradia. Além disso, a Constituição Federal também estabelece que se trata de serviço público de caráter essencial.

O Projeto de Lei Complementar 68/2024, atualmente em tramitação, institui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo - IS e, prevê, em seu Capítulo V:

CAPÍTULO V DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS RODOVIÁRIO E METROVIÁRIO DE CARÁTER URBANO, SEMIURBANO E METROPOLITANO

¹ Projeto de Lei 334/2023 – Senado Federal

Art. 146. Fica isenta do IBS e da CBS a prestação de serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, sob regime de autorização, permissão ou concessão pública. Parágrafo único. Para fins do caput, consideram-se:

I - serviço de transporte rodoviário público coletivo de passageiros: a atividade de transporte acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público, de execução obrigatória em rotas pré-determinadas, podendo ter caráter:

- a) urbano, caracterizado pelo conjunto dos modos e serviços de transporte utilizados para o deslocamento de pessoas no território do Município;
- b) semiurbano, que liga a área central de uma cidade às suas regiões periféricas ou a Municípios vizinhos próximos;
- c) metropolitano, que se aplica às regiões metropolitanas, que consistem em uma cidade principal e suas cidades satélites ou Municípios adjacentes;

II - serviço de transporte metroviário público coletivo de passageiros: a atividade de transporte acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público, de execução obrigatória em rotas pré-determinadas, por meio de metrô, podendo ter caráter urbano, semiurbano ou metropolitano.

Assim sendo, a minuta de novo regulamento (Anexo I deste documento), assim como o Edital de Licitação e a minuta do Contrato de Concessão, devem conter provisões que tratem da criação ou da alteração de alíquota de tributos.

5 LEGISLAÇÃO PESQUISADA

Diante das diversas omissões levantadas no estudo, mostrou-se relevante a busca de outras normas relativas aos serviços de transporte de passageiros, no âmbito interestadual e intermunicipal de outros estados, visando a encontrar referências capazes de subsidiar alterações e, principalmente, o preenchimento das lacunas do regulamento atual, respeitadas as diferenças operacionais e de competências.

Foram pesquisadas e elencadas normas relativas ao transporte interestadual de passageiros, sob gestão da Associação Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), normas sobre transporte intermunicipais de outros estados, normas de trânsito e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que possuem relação com o serviço de transporte rodoviário de passageiros, conforme tratado neste capítulo.

As legislações foram adotadas como referência em razão da regulação mais detalhada ou mais técnica de cada aspecto do sistema. Assim, foram incorporadas ou adaptadas, parcial ou integralmente, na minuta do novo regulamento, quando aplicável, conforme pode ser observado no Anexo I deste produto.

5.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL E RESOLUÇÕES DA ANTT

No intuito de levantar e identificar boas práticas aplicáveis à regulação do transporte intermunicipal de passageiros no Paraná, foram analisadas, adicionalmente, a legislação federal e resoluções da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relativas ao transporte de passageiros, cujas bases podem auxiliar na elaboração da nova proposta de regulamentação do sistema estadual.

5.1.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

Como é cediço, a concessão de serviço público é o contrato administrativo formal, celebrado mediante o devido procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública, que tem por objeto a delegação de um serviço de competência do Poder Público Federal, Estadual ou Municipal ao particular, que se remunerará dos gastos com o empreendimento e dos ganhos normais do negócio, através de uma tarifa cobrada dos usuários, submetendo-se a outorga e delegação à dicção da Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

O processo de licitação, a seu turno, é regulado pela Nova Lei de Licitações, Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, que substituiu a Lei Geral das Licitações (8.666/93), também, a Lei do Pregão (10.520/02) e a Lei Regime Diferenciado de Contratação (12.462/11). Entre as principais mudanças, destaca-se a inversão de fases do procedimento licitatório, com o objetivo de torná-lo mais eficiente. As mudanças na lei aplicam-se aos níveis da administração pública federal, estadual, distrital, municipal.

Enquanto sob a égide da Lei 8.666/93 a análise dos documentos para a habilitação de um licitante ocupava a fase inicial do processo, com o advento da Nova Lei de Licitações passa a ser uma fase final, relativa apenas às empresas vencedoras da licitação.

No que se refere, especificamente, à inversão de fases, o artigo 17 dessa lei estabelece que o processo de licitação deve seguir as seguintes fases, em sequência: 1) preparatória; 2) divulgação do edital; 3) apresentação de propostas e lances, quando for o caso; 4) julgamento; 5) habilitação; 6) recursal; e 7) homologação, podendo a habilitação adiantar-se à apresentação das propostas e julgamento.

Nos termos da Lei Especial de Concessões e Permissões, Lei Federal nº 8.987/95, a concessão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, ou seja, deve o particular contratado satisfazer condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, bem assim modernidade das técnicas, dos equipamentos, e a melhoria e expansão dos serviços.

Toda outorga de serviços públicos deverá observar os princípios da legalidade, da moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Assim, no julgamento da licitação será considerado, conforme o art. 15, da já referida Lei nº 8.987 de 1995, um dos seguintes critérios:

- I - menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;
- IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

VIII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas. ”

No que tange ao escopo do Edital de Licitação, a Lei de Concessões e Permissões do Serviço Público (Lei nº 8.987/95), é de crucial importância observar o disposto no art. 18, *in verbis*:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

- I - o objeto, metas e prazo da concessão;
- II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;
- III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;
- IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
- V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
- VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;
- VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;
- VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;
- IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;
- X - a indicação dos bens reversíveis;
- XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;
- XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;
- XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;
- XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei, quando aplicáveis;
- XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as

garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

Como antes referido, reitera-se que a delegação das linhas que integram o sistema de transporte intermunicipal de passageiros no Paraná, em face do disposto na Lei Complementar Estadual nº 153, de 10 de janeiro de 2013, deverá ocorrer na modalidade de concessão.

Ademais, destaca-se que as cláusulas do instrumento de contrato devem estabelecer, com clareza e precisão, as condições para a sua execução expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e das propostas a que se vinculam, conforme estabelecido no art. 23, da Lei Federal nº 8.987 de 1995:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

- I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;
- II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
- III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
- V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
- VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
- VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
- IX - aos casos de extinção da concessão;
- X - aos bens reversíveis;
- XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
- XII - às condições para prorrogação do contrato;
- XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
- XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e
- XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

- I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e
- II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

Além das balizas acima, vale referir, ainda, a adequação da minuta de regulamento anexa ao presente documento às disposições da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 – Lei de Mobilidade Urbana –, que Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

No âmbito da legislação federal correlata ao transporte público coletivo, vale citar atuais estudos e discussões acerca de eventuais desonerações² de folhas de pagamento de empresas de setores específicos, nos quais inclui-se o transporte de passageiros (BRASIL, 2023). Os impactos no setor ainda são incertos, mas poderão afetar diretamente os custos associados à operação e à remuneração de pessoal. Evidentemente, importa destacar que essa e outras mudanças no cenário econômico nacional, incluindo reformas tributárias, devem ser consideradas em processos de revisão extraordinária das tarifas técnicas e públicas, visando a garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Assim sendo, além de prevista tal hipótese na minuta de novo regulamento (Anexo I deste documento), também o Edital de Licitação e a minuta do Contrato de Concessão devem conter provisões que tratem da criação ou da alteração de alíquota de tributos.

5.1.2 RESOLUÇÕES ANTT – NORMAS RELATIVAS AO TRANSPORTE INTERESTADUAL

As Resoluções da ANTT, em que pese serem voltadas à regulação do sistema de transporte interestadual de passageiros, contemplam definições e diretrizes replicáveis para o sistema intermunicipal, adotadas como boas práticas para a elaboração da minuta de regulamento objeto do capítulo 5 deste relatório. As referências consultadas e eventualmente adotadas referem-se às resoluções dispostas no Quadro 3.

² Projeto de Lei 334/2023 – Senado Federal

Quadro 3 – Legislação ANTT consultada acerca do Transporte Rodoviário de Passageiros

RESOLUÇÕES ANTT	SÚMULA
Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003	Regulamenta a imposição de penalidades por parte da ANTT, no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.
Resolução nº 839, de 5 de janeiro de 2005	Estabelece procedimentos para que as empresas permissionárias atualizem os dados referentes à frota de ônibus utilizada na prestação de serviços regulares de transporte interestadual e internacional de passageiros
Resolução nº 1.383, de 29 de março de 2006	Dispõe sobre direitos e deveres de prestadores de serviços regulares e usuários dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.
Resolução nº 1.431, de 26 de abril de 2006	Estabelece procedimentos para o transporte de bagagens e encomendas nos ônibus utilizados nos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros e para a identificação de seus proprietários ou responsáveis, e de outras providências.
Resolução nº 1.971, de 25 de abril de 2007	Implementa o sistema de cadastro dos motorista das Empresas Permissionárias ou Autorizatória – SISMOT
Resolução nº 3.535, de 10 de junho de 2010	Fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor– SAC nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, de transporte ferroviário de passageiros ao longo do Sistema Nacional de Viação e de exploração da infraestrutura das rodovias concedidas e administradas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT .
Resolução nº 3.871, de 1º de agosto de 2012	Estabelece procedimentos a serem observados pelas empresas transportadoras, para assegurar condições de acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e, dá outras providências
Resolução nº 4.130, de 3 de julho de 2013	Dispõe sobre as características, especificações e padrões técnicos a serem observados nos ônibus utilizados na operação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e sobre os multiplicadores tarifários dos serviços diferenciados.
Resolução nº 4.282 de 17 de fevereiro de 2014	Dispõe sobre as condições gerais relativas à venda de bilhetes de passagem nos serviços regulares de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e, dá outras providências.
Resolução nº 4.308 de 10 de abril de 2014	Dispõe sobre a sistemática de identificação dos passageiros dos serviços de transporte rodoviário e ferroviário de passageiros regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.
Resolução nº 4.499 de 28 de novembro de 2014	Define o tipo, a estruturação, a coleta, o armazenamento, a disponibilização e o envio dos dados coletados pelo Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros
Resolução nº 4.770 de 25 de junho de 2015	Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.
Resolução nº 4.777 de 06 de julho de 2015	Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiro realizado em regime de fretamento
Resolução nº 5.396 de 03 de agosto de 2017	Regulamenta a oferta de tarifa promocional para os serviços de transporte rodoviário e ferroviário...140

Fonte: ANTT (2023). Elaboração: FEPESE (2023)

Importa destacar que o rol de normativos elencados no Quadro 3, não esgota a legislação que orienta e disciplina as atividades de transporte. Assuntos relacionados à saúde no trabalho, ou à fiscalização das condições de trabalho, por exemplo, aplicáveis a vários setores, também devem ser observadas na prestação de serviços de transporte. Nesse sentido, a minuta de regulamento (Anexo I) ressalva que o transportador deverá observar toda a legislação em vigor, incluindo normas técnicas, portarias e regulamentos aplicáveis à operação, seja qual for a matéria.

Dentre as diversas normas relacionadas ao transporte de passageiro interestadual, se destacaram e serviram como parâmetros ou referências para a elaboração da minuta de regulamento (Anexo I) as seguintes normativas:

- a) Resolução ANTT nº 1.383 de 2006 – fornece elementos para a regulamentação dos direitos e deveres de prestadores de serviços regulares;
- b) Resolução ANTT nº 1.432 de 2006 – fornece elementos para a regulamentação do transporte de bagagens e encomendas nos ônibus utilizados nos serviços de transporte de passageiros e para a identificação de seus proprietários ou responsáveis;
- c) Resolução ANTT nº 3.871 de 2012 – estabelece procedimentos a serem observados pelas empresas transportadoras, para assegurar condições de acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário;
- d) Resolução ANTT nº 4.282 de 2014 – dispõe sobre as condições gerais relativas à venda de bilhetes de passagem nos serviços regulares de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros regulados;
- e) Resolução ANTT nº 4.770 de 2015 - regulamenta a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros;

5.2 NORMAS RELATIVAS AO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL (OUTROS ESTADOS)

A exemplo do que ocorre com as Resoluções da ANTT, e à despeito das diferenças entre os sistemas estaduais de transporte intermunicipal de passageiros, é certo que as regulamentações de outros estados podem prover boas referências no tratamento de questões técnicas, operacionais, de gestão e fiscalização para o sistema do Paraná. Nesse sentido, foram analisados leis e regulamentos de outros estados da federação.

As principais disposições identificadas como referências replicáveis, naquilo que se configuram como aderentes ao sistema proposto no âmbito desse estudo, foram incorporadas e refletidas na minuta de regulamento proposta no Anexo I deste documento, com os ajustes e adequações necessários. A legislação consultada³ e referenciada é evidenciada no Quadro 4.

³ Foi consultada, ainda, a compilação “Legislação sobre Transporte Coletivo Intermunicipal Rodoviário de Passageiros” que reúne todas as leis estaduais referentes ao transporte intermunicipal de passageiros do Rio Grande do Sul até 2010, disponível em <https://www.daer.rs.gov.br/upload/arquivos/201607/22143859-coletanea-legislacao-tcip-ate-2010.pdf>

Quadro 4 – Referências legislativas de outros estados

LEGISLAÇÃO	SÚMULA
Decreto n.º 3.983 de 22 de janeiro de 1981 - Rio de Janeiro	Aprova o regulamento do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros
Decreto 11.655 de 21 de dezembro de 1994	Aprova regulamento dos serviços de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do estado do Tocantins
Decreto no 44.603, de 22 de agosto de 2007 de Minas Gerais	Regulamento do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal e metropolitano do estado de minas gerais – RSTC
Decreto nº 61.635, de 19 de novembro de 2015 de São Paulo	Regulamento da concessão dos serviços rodoviários intermunicipais de transporte coletivo regular de passageiros no estado de São Paulo
Lei nº 18.673, de 21 de novembro de 2014- regulamentada pelo decreto nº 8.444, de 1º-de setembro de 2015, do Estado de Goiás	Dispõe sobre os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no estado de Goiás e dá outras providências
Resolução AGERBA nº 27 de 27 de novembro de 2001	Aprova o regulamento do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do estado da Bahia e dá outras providências.
Decreto nº 22.910, de 02 de abril de 2002 da Paraíba	Regulamento do transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do estado da Paraíba
Decreto nº 29.687, de 18 de março de 2009 do Ceará	Aprovado o Regulamento dos Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará
Decreto nº 16.225, de 30 de julho de 2002, do Rio Grande do Norte	Consolida o Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros
Lei nº 5.976 de 17 de novembro de 2022, do Mato Grosso do Sul	Dispõe sobre o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros de Mato Grosso do Sul e sobre os regimes de exploração deste serviço
Decreto nº 9.234, de 12 de novembro de 1998 do Mato Grosso do Sul	Aprova o Regulamento do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Mato Grosso do Sul

Fonte: Sítios Oficiais de cada estado. Elaboração: FEPESE (2023)

Dentre as diversas normas relacionadas ao transporte de passageiro intermunicipal de outros estados, se destacaram e serviram como parâmetros ou referências para a elaboração da minuta de regulamento (Anexo I) as seguintes normativas:

- Decreto Estadual 44.603/2007 - Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC - forneceu subsídios para definições e regulamentação do transporte de bagagens e encomendas, direitos e obrigações dos passageiros, direitos e encargos da concessionária;
- Resolução AGERBA no 27/ 2001 – Aprova o Regulamento do Serviço Público de Transporte de passageiros do Estado da Bahia – forneceu subsídios quanto aos procedimentos para a aplicação de penalidades e recursos;
- Lei Estadual nº 18.673/2014 de Goiás – Regulamentada pelo Decreto nº 8.444, de 1º-09-2015, dispõe sobre os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Goiás – serviu de referência à regulação das infrações e aplicação de penalidades;
- Decreto 11.655 de 1994 – Aprova o regulamento dos serviços de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do estado do Tocantins – traz referências para

a regulamentação de terminais de parada, pontos de parada e de apoio, modificação dos serviços.

Particularmente no que tange à questão da gestão e controle do sistema, a análise comparativa com outros sistemas estaduais ensejou a elaboração do relatório específico, dada a sua relevância, objeto do *Produto 6 – Proposta de adequação dos órgãos de controle*, cuja referência legislativa integra o respectivo relatório.

5.3 OUTROS NORMATIVOS

Além da legislação pesquisada, relativa aos transportes interestadual e intermunicipal, cabe destacar a existência de inúmeras outras normas técnicas a serem observadas (ABNT), assim como normas de trânsito, bem como normas específicas relacionadas ao transporte de passageiros, normas gerais, como a questão dos documentos de porte obrigatório, inspeção veicular, habilitação, e até mesmo normas de condução do veículo. Assim, é fundamental destacar que a minuta de regulamento (Anexo I) remete a tais normas e à necessidade de sua observância.

À título de exemplo, pode-se citar algumas normas, como as resoluções do Contran, que versam, entre outros assuntos, sobre equipamentos obrigatórios para frotas de veículos (Resolução nº 960/2022); sobre requisitos de segurança para veículos de transporte coletivo de passageiros (Resolução nº 445/2013); entre outras.

Também pode-se mencionar, como exemplos, normas do Inmetro, relacionadas à inspeção de adaptações de acessibilidade em veículos de características rodoviárias para o transporte coletivo de passageiros (Portaria nº 168/2008), além de outras normas técnicas (ABNT) como a referente à fabricação de veículos acessíveis de categoria M3 com características urbanas para transporte coletivo de passageiros (NBR 15.570/2021); à plataformas elevatórias veiculares e rampas de acesso para acessibilidade de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida em veículos de transporte de passageiros de categorias M1, M2 e M3 (NBR 15.646/2016); entre diversas outras.

6 IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMÁTICAS E DE DIFICULDADES

As análises e a comparação da legislação e da regulamentação elencada no capítulo 2 deste relatório revelaram algumas dificuldades e problemáticas que desafiam a gestão do sistema atual, bem como representam obstáculos à implementação do sistema proposto no *Produto III* dos presentes estudos.

Tratam-se de óbices legais ou institucionais que desafiam a busca de soluções que viabilizem a licitação do sistema proposto, bem como sua gestão e fiscalização, com vistas à (i) assegurar a prestação adequada do serviço ao usuário; (ii) oferecer a segurança jurídica necessária aos altos investimentos que a operação do sistema demanda e (iii) conferir ao estado amplos poderes de gestão e controle.

Esse capítulo visa a relacionar as principais problemáticas e dificuldades identificadas.

6.1 COMPETÊNCIA PARA A LICITAÇÃO DO SISTEMA METROPOLITANO OFICIAL

Criada em 4 de janeiro de 1974, pela Lei Estadual 6.517, a COMEC tinha, originariamente, as seguintes atribuições:

Art. 1º. Fica instituída a COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - COMEC, visando a (sic) realização de serviços comuns aos Municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba, estabelecida nos termos do artigo 164, da Constituição da República e da Lei Complementar Federal nº. 14, de 08 de junho de 1973.

Art. 7º Compete basicamente à COMEC:

(...)

XI - conceder, permitir e autorizar os serviços de interesse metropolitano, bem como conceder e fiscalizar, observada a legislação pertinente, os serviços públicos inerentes ao transporte intermunicipal de passageiros, de natureza eminentemente urbana, da Região Metropolitana de Curitiba; (Redação dada pela Lei 17403 de 18/12/2012)

Art. 11. Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região:

IV - transporte e sistema viário;

Nesse contexto, e como já referido, competia à COMEC, conforme expressa previsão legal contemplada no artigo 2º do Decreto Estadual 153/2013, a licitação para a concessão do sistema metropolitano de transporte intermunicipal de passageiros:

“Art. 2º Ficam o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER/PR e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, mediante procedimentos distintos e específicos, no âmbito de suas competências, autorizados a delegar a terceiros, por meio de **concessão**, precedida de licitação, na modalidade concorrência pública, a prestação e a exploração de serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná, pelo prazo de vinte anos.

Em 1º de janeiro de 2023, por meio da Lei 21.353, foi criada a AMEP, que, além de incorporar as atribuições originárias da COMEC, teve acrescida às suas competências aquela relativa às demais Regiões Metropolitanas Oficiais do Paraná.

Art. 3º A Agência tem por finalidade básica integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito do Estado do Paraná a partir das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento.

§ 1º A Agência terá sede e foro na Cidade de Curitiba e atuação em todo o território do Estado do Paraná focada nas Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento.

(...)

Art. 7º A Agência sucederá a COMEC em todos os direitos, créditos e obrigações decorrentes de norma legal, atos administrativos, contratos ou convênios, parcerias e outros ajustes ou acordos existentes, sem prejuízo das ações judiciais em que figurar como parte, assistente, oponente ou terceira interessada e quaisquer ativos ou passivos presentes e futuros.

Assim, incumbe à AMEP a gestão de planejamento, outorga, operação e fiscalização dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros entre municípios de regiões metropolitanas oficiais.

O Paraná possui atualmente oito regiões Metropolitanas legalmente instituídas. São elas: Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel, Toledo, Campo Mourão, Umuarama e Apucarana, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 – Regiões Metropolitanas Oficiais do Paraná



Fonte: AMEP (2023)

De outro lado, o Decreto 2.458, de 14 de agosto de 2000, define as competências do DER/PR, destacando-se aquela relativa à outorga e fiscalização dos serviços de transporte comercial intermunicipal de passageiros:

Art. 2º – Ao Departamento compete:

(...)

V – planejar, executar, outorgar e fiscalizar os serviços de transporte comercial intermunicipal de passageiros;

Atualmente o DER/PR é responsável pela gestão e controle dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros rodoviário padrão e tipo urbano em regiões metropolitanas não oficiais, englobando o Sistema Metropolitano do Interior do Estado do Paraná, que visa a aglutinar linhas cujas características operacionais se assemelham às de um sistema de transporte coletivo urbano, realizando ligações entre municípios próximos.

Vale destacar que o sistema metropolitano do interior, por vezes, indevidamente, exerce a função de transporte urbano, nos casos em que não há serviço de transporte coletivo

municipal, situação que pode aumentar os custos operacionais e o tempo de viagem, e diminuir o aproveitamento dos veículos.

Esse fenômeno é reforçado quando há falta de planejamento e de estrutura de transportes urbanos nos municípios, restando ao estado atender às demandas de deslocamento urbano.

Considerando que as linhas metropolitanas têm por objetivo atender à demanda de deslocamento diário entre municípios, especialmente o trajeto casa-trabalho, é importante destacar que parcela das linhas atuais fogem às características destes deslocamentos, apresentando quilometragem acima das consideradas ideais para este tipo de serviço, indicando a necessidade de revisão das formas operacionais destas ligações, que são feitas em rodovias e, portanto, são menos seguras no que se refere a longos deslocamentos⁴.

Considerando, portanto, a legislação em vigor, resta clara a competência da AMEP para a outorga, gestão e controle do sistema metropolitano oficial.

Em que pese, no entanto, o presente conjunto de estudos denominado “Plano de Mobilidade Intermunicipal do Sistema de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado do Paraná”, contemple, em princípio, os serviços públicos regulares rodoviário de longa e média distância e metropolitano do interior, abrangendo, inclusive as regiões metropolitanas oficiais, a superveniente criação da AMEP e ampliação de sua competência alteram substancialmente as circunstâncias vigentes quando definição do escopo dos estudos antes referidos.

Nesse contexto, aponta-se a necessidade da efetiva transição do sistema metropolitano oficial para a AMEP, o que desafia decisões políticas, legislativas e administrativas que extrapolam a competência do DER/PR, razão pela qual eventuais adequações legislativas não estão refletidas na proposta de novo regulamento apresentada no Anexo I deste relatório.

6.2 TRECHOS URBANOS DE RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS

Como apontado em 6.1 o sistema metropolitano do interior, em alguns casos, exerce a função de transporte urbano, nos casos em que não há serviço de transporte coletivo municipal, situação que pode aumentar os custos operacionais e o tempo de viagem, e diminuir o aproveitamento dos veículos.

⁴ Objeto de estudo e reconfiguração do *Produto III* deste estudo.

Como ocorre sempre que há distorções e anomalias dentro de um sistema, a situação precisa ser adequada. Entretanto, não se pode olvidar o interesse público e o caráter de essencialidade dos serviços em questão, que não podem sofrer interrupção.

Nesse sentido, este estudo, não identificou, em outros sistemas analisados, uma situação análoga à ora enfrentada, razão pela qual trata de apresentar, brevemente, uma tese que, mediante aprofundamento futuro, pode evoluir para ser uma alternativa de solução para o problema.

Alinhada aos princípios gerais que norteiam a prestação de serviços públicos e buscando referências legislativas de outros sistemas, em especial na Lei de Mobilidade Urbana e no Estatuto da Metrópole, verifica-se que os municípios são chamados a assumir responsabilidades quanto ao planejamento, à execução e à avaliação da política de mobilidade urbana, bem como quanto à regulamentação e operação, diretamente ou mediante concessão, dos serviços de transporte urbano.

No entanto, os municípios apresentam realidades particulares, em termos de estrutura econômica e social, e nem sempre possuem condições de custear as despesas e os investimentos na área de mobilidade urbana, permanecendo, entretanto, o dever constitucional de assegurar o direito básico dos cidadãos ao transporte.

O Estatuto da Metrópole, que veio complementar a legislação urbanística federal, introduziu o conceito de governança interfederativa, entendido como o compartilhamento de responsabilidades e de ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, definindo uma estrutura institucional mínima para que isso seja viabilizado.

De forma geral, a questão metropolitana desloca os processos decisórios em várias políticas públicas dos governos municipais para uma esfera em que estados e municípios necessariamente têm de atuar juntos. Nesse contexto, surge a esfera estadual do poder público, que vem tendo atuação reduzida no que concerne à mobilidade urbana e cuja ação como propulsor de políticas públicas nessa área deve ser resgatada.

No entanto, ainda que o Estatuto da Metrópole tenha uma aplicação específica e limitada aos territórios que se enquadram nas definições legais de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, conforme estabelecido na própria legislação, ele pode inspirar políticas e estratégias de cooperação interfederativa. Outras fontes legais, como a Constituição Federal e legislação infraconstitucional aplicável, também devem ser consideradas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece as competências dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e os princípios que regem as relações entre esses. No caso da transferência de competências entre municípios e estados, os artigos 23 e 30 da Constituição Federal são relevantes.

O Artigo 23 trata da competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em diversas áreas, como proteção ao meio ambiente, proteção à saúde, combate à pobreza, entre outras. Dentro desse contexto, há a possibilidade de cooperação entre os entes federativos para a execução de políticas públicas e a prestação de serviços.

O Artigo 30, por sua vez, estabelece a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, além de administrar os seus interesses. Essa competência inclui a possibilidade de organizar e prestar serviços de interesse local, como o transporte público.

Já o Artigo 241 dispõe que:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A Lei Federal nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamenta a celebração de consórcios públicos entre entes da federação, possibilitando a gestão associada de serviços públicos, incluindo o transporte público de passageiros.

Ainda, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu Artigo 62, prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios podem realizar convênios e ajustes para a execução de ações governamentais, incluindo a prestação de serviços públicos.

Esses dispositivos formam a base legal que permite a celebração de convênios entre estados e municípios para a prestação de serviços de transporte público de passageiros no Brasil, promovendo a cooperação federativa e a gestão associada desses serviços essenciais.

Embora a competência para o transporte intermunicipal seja dos estados e o transporte local dentro dos municípios seja de responsabilidade municipal, a cooperação entre essas esferas de governo é, portanto, permitida e até incentivada pela legislação brasileira.

Os convênios podem ser estabelecidos para permitir a realização de licitações conjuntas, visando à contratação de serviços de transporte público que atendam a regiões que abrangem tanto as áreas municipais quanto intermunicipais. Essa colaboração pode ajudar a promover uma melhor integração do sistema de transporte, otimizando a oferta de serviços e melhorando a mobilidade urbana e regional.

No caso específico da transferência da competência para licitar o transporte de interesse local do município para o estado, isso poderia ser feito por meio de um acordo ou convênio entre as partes. Esse acordo estabeleceria os termos e condições da transferência, incluindo as responsabilidades do estado na licitação e gestão do transporte local.

O instrumento deve definir nitidamente, ainda, os prazos e as regras da transição definitiva da gestão do transporte de interesse local para os municípios, de forma a evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços aos usuários.

Importante ressaltar que a celebração de convênios entre estados e municípios deve respeitar as competências legislativas de cada ente federativo e seguir os procedimentos legais estabelecidos para a formalização dessas parcerias.

A legislação brasileira prevê a possibilidade de transferência de competências entre entes federativos, como municípios e estados, por meio de instrumentos como convênios, acordos, consórcios ou outros instrumentos de cooperação intergovernamental.

Além da necessidade de expressa autorização legislativa, a transferência das atribuições também fica condicionada à disponibilidade financeira de cada ente envolvido, na medida em que menciona que estes devem atuar no limite das respectivas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, além de observar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, mediante celebração de convênios com os municípios, o DER/PR faria a licitação de todo o sistema, incluindo os serviços de característica metropolitana, de regiões ditas não oficiais, conectando o perímetro urbano às linhas tronco com linhas alimentadoras. A empresa (concessionária) faria a operação para atender ao trecho municipal e seria remunerada por quilômetro rodado fora do sistema intermunicipal.

A proposição atenderia a um período de transição, aqui **sugerido**, em princípio, ao máximo de três anos, enquanto o município não assume em definitivo o trecho urbano, durante o qual cada município atendido deve remunerar⁵ o operador proporcionalmente à quilometragem percorrida

⁵ Mediante subsídio custeado pelo município ou proporção da tarifa paga pelo usuário local, respeitadas, sempre, as leis e diretrizes orçamentárias aplicáveis.

no perímetro urbano, conforme a respectiva tarifa técnica prevista no Edital de Licitação. O convênio deve prever, ainda, o reembolso pelo município ao estado, dos custos envolvidos na gestão do sistema local.

6.3 DO MONOPÓLIO

O presente estudo foi iniciado com o intuito de analisar a possibilidade de operação do sistema de transporte intermunicipal com mais de uma empresa em cada linha. Contudo, no seu transcorrer, o estudo verificou demanda de passageiros insuficiente para este modelo e, até, em alguns casos, inviável mesmo para a operação por uma única transportadora.

Além disso, verificou-se que a existência de mais de uma empresa por linha pode manter as dificuldades de oferta de descontos por horário e de alterações operacionais mais céleres, em função da necessidade de intermediação e aprovação do órgão gestor.

Pelo exposto, e considerando que a aceitação da população com os serviços atuais restou satisfatória nas principais ligações, optou-se por apresentar como alternativa de melhoria geral no atendimento a prestação de serviços por um único consórcio de empresas, restando sujeitar esta proposição com os entes envolvidos.

6.4 DA OUTORGA

Considerando que todos os custos dos serviços de transporte público intermunicipal são pagos pelos seus usuários por meio de tarifa, o entendimento obtido indica, salve melhor juízo, não haver possibilidade de cobrança de outorga sem tornar os preços das passagens muito maiores do que já são, inviabilizando, assim, a licitação.

6.5 DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO

Pelo mesmo fundamento exposto no item anterior, o cenário apontado no estudo é o da inviabilidade de se impor a cobrança de uma taxa de administração às operadoras, o que ensejaria inevitável aumento de tarifa, recomendando-se que o estado continue a suportar os custos decorrentes da gestão dos serviços outorgados com recursos públicos, restando apenas a cobrança das taxas administrativas específicas para alterações operacionais já existentes.

6.6 DA IDADE DA FROTA

O estudo revelou a necessidade de se definir a idade da frota de acordo com o tipo de linha. Desse modo, foi adotado um modelo que associa a operação de veículos mais novos às linhas de maior movimentação de passageiros que, no caso do Estado do Paraná, são aquelas conectando a capital, Curitiba, a polos intermediários e/ou imediatos e aquelas que ligam estes últimos entre si, sendo denominadas de linhas troncais. As idades médias da frota podem ser maiores ao passo em que são operadas em linhas alimentadoras e locais. Assim, busca-se incrementar os investimentos nas linhas mais viáveis, de modo a equilibrar a operação naquelas de menor viabilidade econômica.

6.7 DA MODALIDADE DO CERTAME

Considerando as peculiaridades do serviço e necessidade de assegurar viabilidade operacional a longo prazo, a combinação de técnica e preço – com limite de desconto, para que a oferta não se apresente inexequível – afigura-se como a melhor modalidade para licitação, sendo necessário estabelecer, portanto, critérios objetivos para o julgamento das propostas.

6.8 DA QUANTIDADE DE LOTES

O estudo operacional realizou a análise de diversos cenários para divisão do Paraná em lotes para a licitação dos sistemas de transporte intermunicipal. Foram simuladas configurações distintas considerando as regiões geográficas intermediárias e imediatas do estado, realizando-se uma análise prévia de equilíbrio entre lotes por meio do comparativo entre indicadores operacionais.

Desse modo, verificou-se que a melhor configuração inicial para a distribuição de lotes engloba quatro divisões distintas:

- Lote Leste e Campos Gerais, definido pelos seguintes polos: Curitiba e Ponta Grossa; Guarapuava, Paranaguá e Telêmaco Borba; Irati; Pitanga e União da Vitória.
- Lote Norte, determinado pelos seguintes polos: Londrina; Apucarana e Jandaia do Sul; Cornélio Procopio – Bandeirantes, Ibaiti, Ivaiporã e Santo Antônio da Platina.
- Lote Noroeste, definido pelos seguintes polos: Maringá; Campo Mourão, Cianorte, Paranaíba e Umuarama; Loanda e Paranacity – Colorado.

- Lote Oeste, determinado pelos seguintes polos: Cascavel e Foz do Iguaçu; Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Guaíra, Laranjeiras do Sul, Pato Branco e Toledo; Marechal Cândido Rondon).

6.9 DO CONSÓRCIO

Considerando que todos os fatores operacionais influenciam no custo e, por consequência, na tarifa final a ser cobrada dos usuários, mostra-se conveniente possibilitar ampla participação das empresas nas novas licitações, nas quais poderão concorrer tanto empresas que detenham apenas a infraestrutura, quanto empresas detentoras dos veículos novos e com capacidade econômica para os necessários aportes financeiros, aliadas em consórcios, de tal forma a assegurar a melhor prestação do serviço público.

6.10 DO PRAZO DA CONCESSÃO

No que diz respeito ao prazo da concessão o art. 2º, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 153, de 10 de janeiro de 2013, disciplinou que:

“Art. 2º Ficam o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER/PR e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, mediante procedimentos distintos e específicos, no âmbito de suas competências, autorizados a delegar a terceiros, por meio de **concessão**, precedida de licitação, na modalidade concorrência pública, a prestação e a exploração de serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná, pelo prazo de vinte anos.

§ 1º O prazo de concessão definido no caput do presente artigo poderá ser prorrogado, por igual período, em qualquer dos seguintes casos:

I - quando a concessionária houver prestado o serviço com regularidade e qualidade satisfatória, no prazo original da concessão;

II - quando, mediante apuração técnica do Poder Concedente, além do disposto no inciso anterior, for constatado que a concessionária não teve assegurado o equilíbrio econômico-financeiro de seu contrato, possuindo parcelas de investimentos em bens e instalações a depreciar ou remunerações tarifárias não auferidas durante a concessão.

Observa-se do dispositivo legal acima o engessamento quanto ao prazo da concessão. Note-se, no entanto, que o prazo da concessão deve ser definido com base nos estudos relativos à modelagem econômico-financeira da concessão, que irão determinar o prazo necessário à recuperação do investimento pelo Concessionário e a justa remuneração do capital empregado, podendo o prazo de 20 (vinte) anos variar, para mais ou para menos.

Dessa forma, entende-se que o prazo da concessão deve ser definido a partir do resultado das análises, ainda em desenvolvimento, a ser refletido no Edital de Licitação.

Imperativa, nesse sentido, é a edição de nova Lei Complementar, de modo a alterar o dispositivo legal em comento. A minuta de regulamento proposta no Anexo I, a seu turno, também deverá refletir tal ajuste.

6.11 DO REGIME DE DELEGAÇÃO – CONCESSÃO OU PERMISSÃO

De há muito, doutrina e jurisprudência refletem interpretações divergentes e entendimentos diversos sobre os contornos jurídicos e legais da permissão e da concessão de serviços públicos, suas naturezas jurídicas, características, requisitos, limitações, e, enfim, sobre as vantagens e as desvantagens na eleição de um ou outro regime de delegação.

No entanto e na prática, é imperativo ponderar que a natureza clássica da permissão, de ato unilateral, discricionário e precário não se compatibilizaria, à priori, com a delegação de um serviço público, nem tampouco com a segurança jurídica necessária à consecução dos objetivos do estado, voltados, em resumo, à eficiência e à modicidade tarifária dos serviços disponibilizados ao usuário, ou à realização de investimentos privados em projetos de grande envergadura.

Aponta a interpretação mais técnica do instituto da permissão no sentido de que esta tem, sim, então, natureza contratual e de ato constitutivo: o ato de outorga passa a conferir ao particular determinados direitos, com a necessária contrapartida das imposições de uma legislação setorial rígida, isso sem mencionar o ambiente de um mercado competitivo.

Ao mesmo tempo em que fica legitimado à entrada no setor, fica o particular, também, obrigado ao cumprimento de requisitos fixados em leis e regulamentos, estabelecendo-se um conjunto de direitos e obrigações contratuais, vinculando ambas as partes. E assim, impondo às partes deveres recíprocos, a permissão, nesse particular contexto, deixa de ter o clássico caráter de ato discricionário, unilateral e precário e passa a ser vinculativo, não se prestando à burla das responsabilidades típicas de um regime de direito público, o que absolutamente não se coaduna com a prestação do serviço público.

Vale trazer à colação alguns apontamentos acerca do tema:

De acordo com a orientação constitucional, a prestação de serviços públicos de forma indireta, pelo Poder Público, que pode ocorrer sob o formato

jurídico de concessão ou de permissão, está subordinada ao que determinar a legislação infraconstitucional, a qual deve dispor sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão, entre outros requisitos (os direitos dos usuários, política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado). A norma constitucional, portanto, embora acolhendo as duas formas tradicionais de delegação de serviços públicos (a concessão e a permissão), tratou ambos os institutos de modo assemelhado, prevendo para os dois, além da obrigatoriedade de prévia licitação, a necessidade de criação de um regime legal especial para seu contrato e as condições de sua prorrogação. Logo, uma conclusão que, a priori, poder-se-ia retirar do texto constitucional é que o legislador constituinte contratualizou a permissão de serviço público, na contramão do entendimento doutrinário que, como visto, majoritariamente sempre analisou o instituto sob o enfoque da unilateralidade. A questão fez surgir, então, posicionamentos divergentes na literatura jurídica nacional.

Lucia Valle Figueiredo, por exemplo, manifestou-se pela inexistência de qualquer distinção, a partir da inovação constitucional, entre o regime jurídico da concessão e o da permissão, dada a natureza contratual de ambos. Segundo a autora: “Como já afirmado, não vemos diferenças no real, efetivo, regime jurídico de uma e outra, principalmente quando se trata de serviço público. A permissão de serviço público, insistimos, também deve ser ato bilateral, precedido de licitação, e jamais poderia ter natureza precária, sobretudo se alocados grandes capitais” (FIGUEIREDO, 1995, p. 70). Entre os autores que não veem diferença conceitual entre a concessão e a permissão após a promulgação da Constituição de 1988, pode-se destacar, ainda, o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho.

Segundo Carvalho Filho, ao adotar a permissão de natureza contratual, a Constituição e a Lei nº 8.987/95 aproximaram de tal maneira os institutos que os eventuais fatores de diferenciação entre eles, como a natureza de contrato de adesão da permissão e a sua eventual precariedade, não são distinções práticas relevantes. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.491/1998, afastou qualquer distinção conceitual entre permissão e concessão, ao conferir àquela o caráter contratual próprio desta. Conclui o autor:

Por tudo quanto foi exposto, não fica difícil concluir como estão mal disciplinados os institutos. Tão difícil quanto identificar alguma diferença de relevo entre eles. Até mesmo o sentido adotado anteriormente, de que a concessão se destinaria a serviços públicos que implicassem investimentos mais vultosos, enquanto a permissão seria apropriada para delegação de serviços menos dispendiosos – até mesmo essa distinção, repita-se, fica hoje comprometida diante da disciplina normativa vigente. Realmente, como concluiu o mais alto Pretório, é mais lógico admitir-se que entre a permissão

e a concessão não mais se vislumbrem diferenças do que tentar identificar pontos distintivos incongruentes, inócuos e não convincentes. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 416)

Odete Medauar, por sua vez, também, admitindo a natureza contratual da permissão (em razão do texto constitucional e da Lei n.º 8.987/95), elenca duas diferenças entre esse instituto e a permissão, que não perpassam pela noção de precariedade: “Ante a Lei 8.987/95, a diferença entre concessão e permissão de serviço público situa-se em dois aspectos: a) a concessão é atribuída a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, enquanto a permissão é atribuída a pessoa física ou jurídica; b) a concessão destinar-se-ia a serviços de longa duração, inclusive para propiciar retorno de altos investimentos da concessionária; a permissão supõe média ou curta duração.” (MEDAUAR, 2008, p. 327). Cumpre ressaltar, ainda, o entendimento de Cármen Lúcia Antunes Rocha, que vislumbra na natureza de contrato de adesão a principal característica distintiva da permissão com relação à concessão.

De acordo com a autora, o art. 175, interpretado contextualmente, conduz à delimitação das seguintes características da permissão de serviço público: (a) a permissão é dotada de natureza contratual, e não de ato unilateral; (b) essa natureza contratual, que se irradia para o ordenamento jurídico, afasta a precariedade desse tipo de delegação; (c) o regime das empresas permissionárias, segundo o art. 175, tem o caráter especial do contrato disposto em lei (ROCHA, 1996, p. 151). E é exatamente essa última característica, mas não somente ela, relativa ao regime especial do contrato de permissão, estabelecido pela Lei nº 8.987/95 como contrato de adesão, que delimita os principais contornos do instituto, impedindo que ele se confunda com a concessão. É a diferença das obrigações contratualizadas em cada tipo de delegação que as define, segundo a Autora: Talvez exatamente nesse ponto se possa encontrar um critério discriminador da permissão em relação à concessão: a natureza de contrato de adesão torna a matéria objeto da parte não regulamentar do contrato também insuscetível de negociação ou de conjunção de vontades das partes mediante acerto firmado entre elas, sendo todo o ajuste tão somente posto e imposto pela entidade permitente e aceito pelo permissionário. Esse dado não o caracteriza, nem se contém no contrato administrativo pelo qual se formaliza a concessão para a prestação de serviço público. Quer-se dizer, na natureza do contrato e nas consequências encontradas nas condições, cláusulas obrigacionais, garantias inclusive diferentemente afirmadas para cada tipo de contrato, poder-se-ia encontrar um primeiro e importante elemento diferenciador das duas figuras cuidadas nesse estudo. (ROCHA, 1996, p. 156). Tem-se, enfim, que o entendimento doutrinário sobre a permissão de serviço público é bastante difuso, não estando calcado em elementos sólidos para a identificação e isolamento da permissão como categoria jurídica autônoma.

Essa indeterminação doutrinária se reflete, conseqüentemente, nas decisões dos Tribunais pátrios.

5 PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA

Como ressaltado, não há consenso doutrinário sobre o conceito e as características da permissão de serviços públicos, tendo a divergência acirrada, ainda mais, após a Constituição da República de 1988, art. 175) e a Lei nº 8.987/95. Um dos reflexos dessa indefinição verifica-se no Judiciário, instado a pronunciar-se em conflitos oriundos da interpretação e aplicação prática das permissões de serviços públicos no que tange a sua natureza jurídica e os direitos e obrigações dos permissionários. A análise de alguns desses pontos controvertidos pode ser feita à luz de precedentes dos tribunais pátrios.

No que diz respeito à natureza jurídica da concessão de serviços públicos – se contrato ou ato administrativo – há uma decisão do Supremo Tribunal Federal, tomada em 1998, na qual se amparam inúmeros administrativistas para defender a inexistência de distinção desse instituto com relação ao da permissão, como é o caso de José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2012, p. 416).

Trata-se da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.491-DF, cujo relator foi o Ministro Carlos Velloso, julgada nas Sessões 26/06/98 e 1º/07/98. Na referida ADI, o Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista questionaram

Outra questão que tange a discussão sobre a natureza jurídica da permissão e que frequentemente tem sido levada ao Judiciário são pedidos de reconhecimento de direito à indenização para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de permissões de serviços públicos. Da mesma forma que tem reconhecido o direito à indenização por danos materiais decorrentes da rescisão imotivada da permissão de serviços públicos, o Superior Tribunal de Justiça também tem garantido indenização para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Mas, nesse caso, fundamentando-se na natureza bilateral da relação de permissão.

Em outro caso similar, o próprio Superior Tribunal de Justiça, fundamentando-se na decisão comentada anteriormente, concluiu que a aplicabilidade da cláusula do equilíbrio econômico-financeiro previsto para os contratos administrativos decorre da natureza contratual da permissão de serviços públicos. A ementa do julgado esclarece a questão:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO. PERMISSÃO. TARIFAS DEFICITÁRIAS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. REAJUSTE. INDENIZAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO. 1. Não viola os arts. 458 e 535 do Código de Processo Civil, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia. 2. À empresa recorrente, após devido procedimento licitatório, foi outorgada permissão para a prestação de serviço de transporte coletivo no Município de Campinas/SP. Ao verificar a defasagem no valor das tarifas de transporte e, por conseguinte, o desequilíbrio econômico-financeiro no ajuste firmado, requereu, administrativa e, após, judicialmente, o reajuste

tarifário e o pagamento de indenização em virtude dos prejuízos decorrentes de tarifas deficitárias. 3. O Superior Tribunal de Justiça, examinando a possibilidade de reajuste tarifário para as empresas permissionárias de serviço de transporte coletivo, entendeu que esse tipo de permissão possui natureza contratual, concluindo, assim, pela aplicabilidade da cláusula do equilíbrio econômico-financeiro previsto para os contratos administrativos (REsp 821.008/MG, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 2.10.2006; REsp 120.113/MG, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 14.8.2000). 4. Embora a permissionária, em tese, possua direito à aplicabilidade da cláusula do equilíbrio econômico-financeiro prevista para os contratos administrativos, na hipótese dos autos, conforme as conclusões firmadas pelo Tribunal de Justiça estadual, não houve comprovação do efetivo prejuízo e do rompimento do referido equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que impossibilita a revisão tarifária e a indenização pretendida pela recorrente. 5. O julgamento da pretensão recursal – seja para reconhecer o direito ao reajuste tarifário, seja para analisar a ocorrência de rompimento do equilíbrio econômico-financeiro – pressupõe, necessariamente, o reexame dos aspectos fáticos da lide e das cláusulas contratuais –, atividade cognitiva vedada na via do recurso especial (Súmulas 5 e 7 do STJ). 6. Recurso especial desprovido. (REsp 982.909/SP, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 24/08/2009).

O Superior Tribunal de Justiça possui precedentes em que reconhece também o direito à indenização por lucros cessantes no caso de rescisão unilateral de permissão de serviço de transporte coletivo, já que a relação, nesse caso, é tida como de natureza contratual.

No Recurso Especial nº 1240057/AC, a questão de fundo era uma ação ordinária de cobrança de danos, julgada improcedente em primeira e segunda instâncias, fundamentada em Decreto municipal que havia revogado, por interesse público, todos os contratos de concessão e permissão de serviço de transporte coletivo do Município de Rio Branco. Ao argumento de que o moderno Direito Administrativo Consensual deve privilegiar a boa-fé objetiva daqueles que contratam com a Administração Pública, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu o direito do particular à indenização, inclusive com o recebimento de eventuais danos emergentes e lucros cessantes. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESCISÃO UNILATERAL. INDENIZAÇÃO POR LUCROS CESSANTES. CABIMENTO. 1. Trata-se de ação ordinária de cobrança de danos fundamentada em Decreto municipal n. 3553/92 e Ofício n. 106/92, os quais revogaram, por interesse público, todos os contratos de concessão e permissão de serviço de transporte coletivo do Município de Rio Branco, dentre eles o contrato realizado com o recorrente

com o intuito de redistribuir as linhas de transporte. 2. A sentença de primeiro grau julgou improcedente a ação intentada e, em grau de apelação, o Tribunal local a manteve ao fundamento de que a redistribuição das linhas baseou-se no interesse público, acrescentando que a pretendida indenização representaria pesado ônus a uma situação ocorrida dentro de estrita legalidade. 3. No entanto, o pedido de indenização por rescisão de contrato administrativo unilateral é cabível na espécie. 4. Esta Corte Superior já se pronunciou no sentido de que a rescisão do contrato administrativo por ato unilateral da Administração Pública, sob justificativa de interesse público, impõe ao contratante a obrigação de indenizar o contratado pelos prejuízos daí decorrentes, como tais considerados não apenas os danos emergentes, mas também os lucros cessantes. Precedentes. 5. É que, sob a perspectiva do Direito Administrativo Consensual, os particulares que travam contratos com a Administração Pública devem ser vistos como parceiros, devendo o princípio da boa-fé objetiva (e seus corolários relativos à tutela da legítima expectativa) reger as relações entre os contratantes público e privado sobre? 6. Recurso especial provido. (REsp 1240057/AC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 21/09/2011)

Essa divergência jurisprudencial que existe em torno da natureza jurídica da permissão de serviços públicos e do direito à indenização já não se reflete quando a questão levada a juízo é a necessidade ou não de realização de licitação para a delegação de serviços públicos. Aplicando de forma literal o art. 175, inciso I, da Constituição da República de 1988, o Supremo Tribunal Federal inúmeras vezes já decidiu que tanto as concessões quanto as permissões sempre devem ocorrer mediante licitação prévia, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e igualdade.

Quanto ao fato de a permissão de serviços públicos ser tida doutrinária e legalmente com a nota da precariedade, certo é que o termo em questão enseja inúmeras interpretações, tendo em vista que possui múltiplos sentidos, podendo significar, como ressaltado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, instabilidade, transitoriedade, revogabilidade, inexistência de prazo (DI PIETRO, 2008, p. 131). Na jurisprudência também se nota essa multiplicidade de sentidos para o vocábulo precariedade.

A permissão de serviços públicos é instrumento de parceria do setor público com o setor privado, que, na ótica da subsidiariedade, visa a delegar a execução de serviços públicos à iniciativa privada, desobrigando o Estado da prestação material de atividades passíveis de serem transferidas. O conceito e as características da permissão de serviços públicos estão atrelados à concepção doutrinária sobre a concessão de serviços, e encontram embasamento legal na Constituição da República de 1988 (art. 175) e na Lei nº 8.987/95.

A partir das diversas interpretações desses diplomas é possível resumir os posicionamentos doutrinários sobre a permissão da seguinte forma: (a) autores que entendem que não há distinção entre concessão e permissão de serviços públicos, pois ambos os institutos têm natureza contratual, o que assegura deveres e garantias análogas a todos os delegatários de serviços públicos (Lucia Valle Figueiredo e José dos Santos Carvalhos Filho, por exemplo); (b) autores que entendem que a permissão possui natureza contratual, mas não se confunde com a concessão de serviços públicos – os critérios diferenciadores, entretanto, variam de acordo com o posicionamento de cada doutrinador (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar e Cármen Lúcia Antunes Rocha, por exemplo); (c) por fim, aqueles autores que a permissão é ato unilateral, precário e discricionário (Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles e Marçal Justen Filho, por exemplo). Essa indeterminação teórica a propósito da permissão de serviço público reflete-se nos Tribunais pátrios, pois à medida que os conflitos são levados ao Judiciário, muitas vezes pela aplicação equivocada e confusa do instituto perante a Administração Pública, surgem decisões nos mais diversos sentidos. O Judiciário ora reconhece a natureza contratual da permissão, ora trata a delegação como ato unilateral, o que faz oscilar a gama de direitos e deveres oriundos da relação estabelecida entre o Poder Público e o particular, especialmente aqueles voltados ao reconhecimento de indenizações pelo rompimento prematuro e imotivado da permissão de serviço público. Certo é que o acirramento e, principalmente, o aprofundamento desse debate é imprescindível para a consolidação do instituto da permissão de serviços públicos como uma forma juridicamente válida e eficiente de delegação de serviços públicos. O que é possível se afirmar com segurança é que depois da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 8.987/95 não é mais juridicamente aceitável a delegação de serviços públicos na modalidade de permissão por meio de ato administrativo unilateral, precário e revogável a qualquer tempo, sem que o permissionário tenha direito de reclamar eventuais prejuízos em virtude de revogação injustificada e imotivada. Depois da nova ordem jurídica inaugurada no País com a Constituição de 1988, especialmente no contexto do consensualismo introduzido pelo Estado Democrático de Direito, somente mediante contrato se pode cogitar de permissão precedida de licitação.⁶

Ainda, para trazer mais luz sobre a questão, oportuno transcrever as lições de Egon Bochmann Moreira, em suas “Notas sobre a permissão de serviço público no direito brasileiro”, artigo publicado na Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico⁷:

(...)

⁶ Marcos de Oliveira Vasconcelos Júnior, *in* “A NATUREZA JURÍDICA DA PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA PÁTRIAS”, publicado em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ee89223a2b625b51>.

⁷ <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=55>

Desta forma, o dilema não é um privilégio da contemporaneidade brasileira. Igualmente sob a Constituição de 1946, e com muita oportunidade, M. REALE consignou que em determinado caso "a 'permissão' se constitui como se fora autorização e é exercida como se fora concessão", para depois ressaltar que, independentemente da compreensão doutrinária (instituto autônomo, forma complexa de autorização, etc.), "o que importa é tomar bem claro que não se trata de um ato de caráter precário, mas de uma situação jurídica objetivamente constituída, cujo aparecimento pressupõe o prévio atendimento de exigências discriminadas nas leis e nos regulamentos, exigências essas a que está vinculada a própria Administração Pública. Isto é, a verdadeira natureza jurídica do vínculo estabelecido entre o permitente e o permissionário de serviço público será revelada não pelo nome que a Administração atribuir unilateralmente ao contrato de concessão, nem tampouco pelas lições doutrinárias clássicas, mas sim pelo exame da situação jurídica concreta posta entre o Poder Público e a pessoa privada. Nada obstante eventual imprecisão terminológica que pode haver em relação à matéria, é de se lembrar que a atribuição de um nome não tem o condão de alterar a substância da norma jurídica ou do contrato firmado entre as partes. Um rótulo não altera a natureza da situação jurídica posta entre as partes. A solução do problema está na razão de ser do contrato de permissão e na respectiva implementação tática.

Logo, há décadas o debate é fomentado pela tensão que se põe entre a tradicional construção dogmática (ato precário), o texto legal (contrato de adesão precário) e a experiência prática (negócio jurídico estável) - esta muitas vezes a frustrar expectativas e a suprimir a incidência das construções acadêmicas. Longe de resolver esse diagnóstico, a Lei 8.987/1995 apenas veio a confirmá-lo. Todavia, esta Lei Geral trouxe uma definição que confere conteúdo específico ao termo e limites à sua interpretação e aplicação. Há permissões e concessões, cada qual sob a sua modalidade, nem todas se encaixando nas premissas cognitivas outrora construídas. Mas fato é que as disciplinadas pela Lei Geral de Concessões têm sim um perfil definido.

Assim, se a doutrina tradicional acertadamente qualifica a permissão como "o ato administrativo unilateral, discricionário, pelo qual se faculta, a título precário, ao particular a execução de obras e serviços de utilidade pública, ou o uso excepcional de bem público, ou a prática de ato jurídico de ofício público".³ a Lei 8.987/1995 disciplina, sob esse rótulo normativo, um contrato de adesão, oriundo de prévio certame licitatório. É a conclusão a que se chega da leitura dos artigos 1º ("cláusulas dos indispensáveis contratos"), 2º, inciso IV ("mediante licitação"), e 40 ("formalizada mediante contrato de adesão"). Nos dias de hoje, muito menos se pode desprezar o fato de que o caput do artigo 175 exige licitação para a outorga da permissão e o seu inciso I prescreve o caráter especial de seu contrato. Em que pese haver reservas quanto à técnica legislativa,⁴ os textos constitucional e legal abarcam a contratualidade das concessões de serviço público, a emergir da combinação

do processo licitatório que a antecede com a especialidade de seu regime contratual. Porém, essa constatação não resolve todo o problema, pois a dificuldade está justamente em discernir como se dá a colocação fática dessa espécie contratual e de seus respectivos conteúdo e limites quando da aplicação do texto normativo.

Para bem manejar o tema, é acertado ao menos dizer o que não é uma permissão e também o que só nela existe. Estão excluídas do regime permissionário os negócios jurídicos que: a) exijam a execução de obras públicas;

b) sejam investimentos de longa maturação (significativo aporte de recursos num primeiro momento e rentabilidade projetada em prazos amplos, com termo final certo); c) sejam outorgados sem licitação (a não ser por inexigibilidade ou dispensa); d) permitam a apresentação do projeto básico por parte dos interessados; e) exijam aportes de recursos públicos; f) sejam instrumentalizados por meio de um ato unilateral; g) possibilitem uma proposta que traga novos aportes aos termos do edital e do modelo de contrato, inovando-os ou preenchendo as suas lacunas (econômicas, técnicas, etc.). Caso algum contrato administrativo contenha alguma dessas peculiaridades, exigirá um esforço superlativo do aplicador - que deverá desvendar qual espécie contratual foi celebrada e o respectivo regime jurídico.

Além disso, existem alguns característicos típicos da permissão, pois só ela é passível de outorga: a) para pessoa física; b) a título precário; c) por meio de qualquer modalidade de licitação, e d) mediante contrato de adesão. Por isso que a oferta consignada no edital de licitação deve ser exaustiva, não se permitindo qualquer indefinição ou indeterminação do objeto e do conteúdo do futuro contrato. O contrato de permissão é integralmente pré-constituído pela Administração - por isso que é impropriamente chamado "de adesão". Logo, não é exato dizer que o interessado faz uma proposta no caso das permissões - uma vez que esse ato consubstancia uma mera adesão à oferta estampada no edital. Como se trata de um contrato de adesão, o interessado não realiza uma proposta em sentido estrito, mas sim anui integralmente a todos os termos da proposta contratual tornada pública por meio do edital (*conditio sine qua non*). Essa proposta sob a forma de concordância integral aproxima-se do ato-condição (manifestação através da qual a pessoa privada adere e desencadeia os efeitos do ato administrativo).

Nos termos da Lei 8.987/1995, a permissão é o contrato de adesão, precedido de licitação, por meio do qual a Administração, ao mesmo tempo em que permite o exercício de determinado serviço público pelo particular, regula essa atividade ao instalar certas obrigações contratuais. A proposta do particular em nada inova ou acresce, mas apenas e tão-somente adere ao modelo prefixado no edital. O conteúdo e o objeto do contrato são exaustivamente fixados no ato convocatório, que não admite lacunas a ser futuramente preenchidas pela proposta do interessado no certame. Ao aderir

ao contrato previamente elaborado de forma unilateral pelo permitente (consentindo integralmente aos seus termos), o permissionário assume, ao lado dos deveres estatutários (aqueles oriundos da Lei Geral de Concessões, unida à legislação específica daquele serviço público e aos regulamentos administrativos setoriais), as obrigações de serviço público lá definidas. O ato de outorga do serviço público se traduz nas cláusulas do contrato de adesão.

A permissão da Lei 8.987/1995 situa-se num meio-termo entre a concessão e a autorização, cuja nitidez só é aferível em decorrência do exame do caso concreto. Ela não se traduz numa licença condicionada a determinados requisitos, estampada no ato administrativo negocial do qual o detentor da autorização depende para exercer determinada atividade econômica qualificada por sua funcionalidade (o que consubstanciaria uma autorização contemporânea); nem tampouco se identifica com um contrato administrativo de concessão previamente submetido a debate público (com forte interação dos interessados - que podem, inclusive, apresentar o projeto básico e incentivar a instalação do certame), a envolver pesadas aplicações de capital privado e celebrado com prazo peremptório. São pontos extremos, que instituem regimes jurídicos díspares.⁶

Não obstante o dispositivo do inc. IV do artigo 2º da Lei 8.987/1995 fale do "título precário" e dele não conste a expressão "prazo determinado", não se pode daí inferir que as permissões são outorgadas com pouco ou nenhuma estabilidade e/ou ad aeternum (o que viria em sentido contrário ao artigo 5º da mesma Lei Geral). Essa leitura implicaria uma conclusão absurda: algo que é ao mesmo tempo eterno e contingente. Para descartar esse resultado, as permissões devem ter quando menos um limite fixo expressado em fórmulas de fechamento cronológico ("até x anos, prorrogáveis por mais y"; "prazo máximo de x anos"; "sem ultrapassar o ano x" - períodos esses que não podem ser tão lassas quanto os das concessões). Isso permite compatibilizar a revogabilidade do contrato com a sua finitude, dando cumprimento ao que preceitua o artigo 5º da Lei 8.987/1995.

A precariedade do título constitutivo tampouco poderia implicar a desobediência ao devido processo legal para o desfazimento do contrato de adesão firmado entre permitente e permissionário. Trata-se de um negócio jurídico, não se um ato administrativo precário. Do fato de a lei estabelecer a instabilidade contratual não decorre a autorização para um rompimento instantâneo do vínculo, como se fossem desprezáveis os esforços (pessoais e econômicos) realizados pelo permissionário e a sua expectativa de ganhos. Também por tais razões, e em obediência ao artigo 54 da Lei 9.784/1999, a extinção do contrato antes de seu termo há de ser motivada.

Na medida em que de ordinário a permissão exige a aplicação de recursos privados combinada com a projeção de ganhos dela oriundos, ela requer um

mínimo de estabilidade jurídica para que possa ter existência - tanto em termos do tempo necessário para o efetivo recebimento dos lucros como no que diz respeito à manutenção da tarifa. Aliás, C. TACITO sublinhou que "é gratuita a afirmação de que os permissionários de serviço público não gozam de direito à justa percepção de tarifas adequadas ao custeio do serviço (...) Em nada o sistema legal admite que as tarifas de serviços públicos sob regime de permissão não obedecem ao mesmo regime de proporcionalidade e adequação aos custos dos serviços que regem as concessões".⁷

O fato de o sujeito ser um permissionário, signatário de um contrato de adesão, não configura um *minus* em termos de direitos e garantias contratuais. Ao contrário: uma vez que assinou incontinenti um documento com estrutura contratual previamente fixada pela Administração, detém prerrogativas assecuratórias ainda mais reforçadas. Assim, igualmente os permissionários têm assegurado o direito a um regime tarifário que confira rentabilidade proporcional ao investimento estampado no contrato, bem como a indenização pelos lucros cessantes e danos emergentes se sua extinção prematura os gerar (Lei 8.987/1995, artigos 35 a 38).

Expostas, então, as razões pelas quais os institutos da permissão e da autorização são, hodiernamente, considerados semelhantes (embora não idênticos), a decisão entre utilizar permissão ou concessão para a licitação dos serviços de transporte público intermunicipal de passageiros depende de vários fatores, incluindo a natureza do serviço, o nível de controle desejado, a complexidade do serviço, e os objetivos específicos do administrador público.

Em resumo, pode-se apontar as seguintes vantagens e desvantagens de cada uma dessas formas de delegação:

1. Permissão

Vantagens:

- *Maior Flexibilidade:* Permissões geralmente são mais fáceis de implementar e modificar. Elas permitem ajustes rápidos em resposta a mudanças na demanda ou nas condições do mercado.
- *Menor Burocracia:* O processo de concessão pode ser mais burocrático e demorado. A permissão pode ser uma forma mais ágil de delegar serviços, o que é útil em situações de urgência.
- *Contratos de Curto Prazo:* Permissões são geralmente dadas por prazos mais curtos, o que permite revisões e ajustes frequentes, garantindo que o serviço esteja sempre alinhado com as necessidades atuais.

Desvantagens:

- *Menor Segurança Jurídica:* Permissões podem ser vistas como menos seguras do ponto de vista jurídico, o que pode desincentivar investimentos significativos por parte dos operadores.
- *Controle Limitado:* Pode haver menos controle e regulamentação sobre a qualidade e a continuidade do serviço.
- *Menos Incentivos para Investimentos:* Devido ao menor prazo e à menor segurança, os operadores podem ser menos propensos a fazer investimentos substanciais em infraestrutura e qualidade do serviço.

2. Concessão

Vantagens:

- *Maior Segurança Jurídica:* Concessões oferecem maior segurança jurídica, incentivando os operadores a fazer investimentos significativos em infraestrutura e qualidade do serviço.
- *Contratos de Longo Prazo:* Concessões são geralmente dadas por prazos mais longos, proporcionando estabilidade e previsibilidade, tanto para o poder público quanto para os operadores.
- *Melhor Controle e Qualidade:* O processo de concessão inclui requisitos mais rigorosos de qualidade e continuidade do serviço, além de mecanismos de fiscalização mais robustos.

Desvantagens:

- *Maior Burocracia:* O processo de concessão é mais complexo e pode ser mais demorado.
- *Menor Flexibilidade:* Alterações no contrato de concessão podem ser mais difíceis de implementar, tornando o ajuste às mudanças do mercado mais lento.
- *Custos Administrativos Elevados:* A administração e a fiscalização de contratos de concessão podem demandar mais recursos e capacidade administrativa do poder público.

Feitas essas ponderações, o estudo aponta que a escolha entre permissão e concessão deve ser feita com base nos objetivos específicos do administrador público e nas características do serviço a ser delegado. Se a prioridade é a flexibilidade e a capacidade de ajustar rapidamente os serviços, a permissão pode ser a melhor opção. Por outro lado, se o objetivo é garantir investimentos significativos e a continuidade e qualidade do serviço ao longo do tempo, a concessão pode ser mais vantajosa.

Em suma, a decisão ideal depende do equilíbrio entre a necessidade de flexibilidade e a demanda por segurança e qualidade do serviço. Avaliar o contexto específico do transporte intermunicipal e as metas a longo prazo será crucial para determinar a opção mais vantajosa.

Em última análise, trata-se de uma decisão político-administrativa, num debate que deve incluir todas as instâncias executivas, legislativas e técnicas envolvidas na questão do transporte público intermunicipal de passageiros.

6.12 DIFICULDADES PARA A GESTÃO EFICIENTE

Ao longo do estudo desenvolvido, outras questões foram identificadas que se apresentam como desafios à implementação das delegações oriundas de um novo processo licitatório. Como já mencionado, com as imposições de uma legislação setorial mais rígida e de um ambiente contratual que preveja um conjunto de direitos e obrigações contratuais, vinculando ambas as partes, é imprescindível que o ente público responsável pela gestão dos contratos e fiscalização dos serviços tenha à disposição estrutura adequada e instrumentos eficientes.

6.12.1 QUANTO À COLETA E AO TRATAMENTO DE DADOS DO SISTEMA

Conforme verificado junto ao DER/PR, especificamente no que tange à CTRC, e conforme citado no *Produto 6 – Proposta de adequação dos órgãos de controle*, o sistema de informação para gestão dos serviços atuais enfrenta problemas por não contar com tecnologias mais atualizadas, gerando dificuldade para os gestores, sendo importante prever no novo texto regulamentar formas digitais mais adequadas para gestão, recebimento e tratamento dos dados relacionados e necessários para boa gestão do sistema de transporte intermunicipal.

6.12.2 QUANTO AO QUANTITATIVO DE SERVIDORES

Assunto também tratado no *Produto 6 – Proposta de adequação dos órgãos de controle*, o quantitativo de servidores deve ser considerado no texto do novo regulamento, devendo, buscando garantir quantitativo mínimo de servidores para a gestão do sistema atual e futuro, levando-se em conta, também, a transferência contínua de conhecimento entre os técnicos envolvidos.

6.12.3 QUANTO À ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SETOR COMPETENTE

A atual configuração do DER/PR, conforme o Decreto Estadual nº 4.475 de 14 de março de 2003, consiste em quatro diretorias: a geral, a técnica, a de operação, administrativo-financeira e dois conselhos: o diretor e o de administração. Contudo, as diretorias possuem coordenadorias, sendo que em uma destas Coordenadorias se encontra a de Transporte Rodoviário Comercial, dentro da Diretoria de Operação.

Tal estrutura organizacional evidencia um aspecto de certa fragilidade da Coordenadoria de Transporte Rodoviário Comercial (CTRC), como um setor com reduzida autonomia quando levado em conta o elevado número de atribuições e a necessidade de agilidade e efetividade em sua atuação na gestão do sistema intermunicipal, cujos desafios são diários e requerem, no mais das vezes, solução imediata.

Nesse contexto institucional, observa-se que a necessidade de aprovações para a tomada de decisões que demandam a intermediação da Diretoria acaba por engessar a atuação da Coordenação, comprometendo a eficiência e produtividade do setor.

Considerando a complexidade da questão e a necessidade de obter mais subsídios para a proposição de melhorias, foi desenvolvido o já referido *Produto VI*, cujo objeto é a proposta de adequação dos órgãos de gestão e controle. No entanto, vale citar os organogramas estudados naquele documento, destacando as estruturas organizacionais que envolvem a gestão do sistema de transporte rodoviário intermunicipal.

Nesse sentido, importa salientar as propostas previstas no *Produto VI*, que vão ao encontro de possibilidades, em linhas gerais, tais como:

1. Criação de Agência Estadual de Transportes Terrestres
2. Aproximação junto à Diretoria Geral de atividades vinculadas à então CTRC
3. Implantação da CTRC em diretoria específica de concessões

4. Inclusão de membro da CTRC em reuniões do Conselho Diretor

Por fim, cita-se o exemplo do Governo do Mato Grosso que, atualmente, tem em sua estrutura organizacional da Superintendência de Gestão do Transporte Intermunicipal, vinculada diretamente à Secretaria Adjunta de Logística e Concessões inserida na Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (MATO GROSSO, 2023). Essa estrutura pode ser avaliada de modo a prever uma adaptação à atual estrutura do DER/PR visando, principalmente, uma vinculação mais direta entre as atividades da atual CTRC e a Diretoria Geral do órgão.

7 PROPOSIÇÃO DE ADEQUAÇÕES NORMATIVAS E REGULATÓRIAS PARA O SETOR

Identificadas e devidamente analisadas e ajustadas todas as omissões e alterações necessárias, na minuta do novo texto de regulamento proposto, para a boa gestão do sistema atual e futuro, restaram igualmente atualizadas as definições para interpretação do conteúdo regulamentar, de acordo com a proposta geral do estudo do Plano de Mobilidade Intermunicipal, garantindo fácil interpretação e aplicação da norma proposta.

Independentemente da necessidade de confirmação sobre as problemáticas que afetarão a licitação e a operação do futuro sistema de transporte intermunicipal do estado, que podem afetar o estudo como um todo e o novo regulamento, todos os esforços envidados ao longo do presente *Produto V* objetivam assegurar máxima amplitude e eficiência à regulação dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros do Paraná – como resposta à preocupação do atual Órgão Gestor com a eficiência do sistema – e culminam na proposição da Minuta de Regulamento que integra este relatório na forma do Anexo I.

A proposta apresentada objetiva, além da adequação do atual regulamento ao sistema proposto no *Produto III*, a compilação da legislação esparsa e a abrangência, num único instrumento normativo, da regulação ampla e detalhada dos aspectos institucionais, operacionais, de gestão e fiscalização, com o objetivo de facilitar a interação entre o ente regulado (seja uma concessionária ou uma transportadora) e o regulador, disciplinando situações específicas que não têm previsão em lei, mas que afetam diretamente a adequada prestação dos serviços. Visa, também, a prover as condições e regras para a licitação do sistema, atualmente operado em caráter precário.

Contrariamente à ideia de que a operação em caráter precário dispensa o operador do cumprimento das obrigações contratuais típicas da concessão, a realidade revela tão somente a falta de garantias, ensejando frequente judicialização de discussões envolvendo o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, apenas para citar um exemplo.

Assim, de forma mais contundente, no que diz respeito às concessões dos serviços públicos regulares a clareza sobre o processo licitatório e sobre os direitos e obrigações exsurgentes dos contratos de concessão é imperativo de segurança jurídica que a todos beneficia: a sociedade civil, os usuários dos serviços, o Poder Concedente e a Concessionária,

assegurando transparência e mecanismos de gestão e controle adequados, instâncias de recurso e canais de reclamação, refletindo diretamente na eficiência do sistema.

Ao passo que o investimento privado na prestação do serviço público pressupõe a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, a concessão de subsídios exige a responsabilidade da administração na veriação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a regulamentação do sistema desempenha papel de enorme relevância, provendo (i) ao particular, regras claras para empreender; (ii) ao Estado, mecanismos objetivos para controlar e fiscalizar; (iii) ao usuário, adequada prestação do serviço público, aderente aos princípios constitucionais que o balizam e (iv) à sociedade civil, a adequada destinação dos impostos arrecadados.

Releva destacar, mais, a aderência da minuta proposta à legislação federal e estadual incidente, em especial quanto aos princípios e diretrizes das concessões de serviços públicos e procedimento licitatório, balizado pela Nova Lei de Licitações.

Como já mencionado, eventual necessidade de alteração da Lei Complementar 153/2013, no que se refere ao prazo da concessão, deverá ser endereçada oportunamente e pela via legal adequada, considerando o nível hierárquico da norma em comento.

Outrossim, cumpre apontar que a minuta do regulamento (Anexo I) está sujeita a ajustes, se necessários, principalmente após a conclusão dos estudos relativos à modelagem econômico-financeira para a licitação do sistema, bem como na hipótese de alterações ao sistema proposto no *Produto III*. Também convém indicar que as definições previstas em seu Capítulo I ainda serão refinadas conforme o andamento e a finalização dos estudos. Por fim, referenciam-se os anexos II e III, complementares a este produto e ao Anexo I e que são apresentados neste documento, sendo relativos à Justificativa (Anexo II) e ao Parecer de Mérito (Anexo III), respectivamente. Ambas as peças são importantes para proposição de adequações normativas e regulatórias.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Legislação do Transporte Rodoviário**. [Brasília, DF]: ANTT, 2023. Disponível em: https://portal.antt.gov.br/resultado/-/asset_publisher/m2By5inRuGGs/content/id/408479. Acesso em: 3 out. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 3.326, de 3 de junho de 1941**. Dispõe sobre o transporte de malas postais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3326.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 5.405, de 13 de abril de 1943**. Regulamenta o Decreto-Lei n.º 3.326, de 3 de junho de 1941, consolida as disposições regulamentares relativas ao transporte de correspondência e malas postais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del5405.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973**. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5917.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975**. Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6261.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova desoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/videos/2023/10/senado-aprova-desoneracao-da-folha-de-pagamento-para-17-setores-da>

Estado, 2005b. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=45582&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.0.2020.16.48.31.457>. Acesso em: 4 set. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Decreto 5095, de 19 de julho de 2005**. Dando nova redação ao parágrafo único do artigo 44 do anexo do Decreto nº 1.821, de 28/2/2000. Curitiba: Governo do Estado, 2005c. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=45188&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.0.2020.16.47.37.217>. Acesso em: 4 set. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Decreto nº 5388, de 24 de julho de 2012**. Curitiba: Governo do Estado, 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243722>. Acesso em: 4 set. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Decreto nº 5472, de 2 de agosto de 1989**. Revogação do Decreto nº 2435 mantendo as disposições da letra “e” do art. 96 do decreto nº 17.859 e restaurando a regulamentação aprovada pelo art. 1º do decreto nº 5246. Curitiba: Governo do Estado, 2 ago. 1989. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-5472-1989-parana-revogacao-do-decreto-no-2435-mantendo-as-disposicoes-da-letra-e-do-art-96-do-decreto-no-17-859-e-restaurando-a-regulamentacao-aprovada-pelo-art-1o-do-decreto-no-5246>. Acesso em: 4 set. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Decreto nº 7099, de 10 de março de 2021**. Altera os arts. 26, 46 e 83 do anexo a que se refere o Decreto nº 1.821, de 28 de fevereiro de 2000, que aprova o Regulamento do Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Paraná. Curitiba: Governo do Estado, 2021. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=410764>. Acesso em: 4 set. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Decreto nº 7.340, de 8 de junho de 2010**. Da nova redação a artigos específicos do Decreto nº 1.821, de 2000. Curitiba: Governo do Estado, 2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=144439>. Acesso em: 4 set. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Decreto nº 7496, de 4 de março de 2013**. Curitiba: Governo do Estado, 2013. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=252502>. Acesso em: 4 set. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 94, de 23 julho de 2002**. Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-estrutura do Paraná. Curitiba: Leis Municipais, 2002. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-94-2002-parana-cria-a-agencia-reguladora-de-servicos-publicos-delegados-de-infra-estrutura-do-parana>. Acesso em: 5 out. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 153, de 10 de janeiro de 2013**. Dispõe que 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. Curitiba: Casa Civil – Sistema Estadual de Legislação, 2013. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=85006&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.0.2020.17.1.6.827>. Acesso em: 28 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei nº 15608, de 16 de agosto de 2007**. Estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná. Curitiba: Casa Civil – Sistema Estadual de Legislação, 2007. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5844&indice=1&totalRegistros=1&dt=22.7.2019.18.1.2.54>. Acesso em: 28 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei nº 6517, de 2 de janeiro de 1974**. Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. Curitiba: Legislação Paraná, 1974. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=8910&codItemAto=87443#:~:text=Lei%206517%20de%20janeiro%20de%201974&text=S%C3%BAmula%3A%20Institui%20a%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20da%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de%20Curitiba%20%2D%20COMEC>. Acesso em: 27 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 202, de 28 de dezembro de 2016**. Altera a Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002, que criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná. Curitiba: Casa Civil – Sistema Estadual de Legislação, 2016. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=167138&codTipoAto=&tipoVisualizacao=alterado>. Acesso em: 28 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei nº 11721, de 20 de maio de 1997**. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa estadual de Transporte Escolar que terá como objetivo transportar alunos da rede pública de ensino do Estado do Paraná, conforme especifica e adota outras providências. Curitiba: Leis Estaduais, 1997. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-11721-1997-parana-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-o-programa-estadual-de-transporte-escolar-que-tera-como-objetivo-transportar-alunos-da-rede-publica-de-ensino-do-estado-do-parana-conforme-especifica-e-adota-outras-providencias#:~:text=AUTORIZA%20O%20PODER%20EXECUTIVO%20A,ESPECIFICA%20E%20ADOTA%20OUTRAS%20PROVID%3%8ANCIA>. Acesso em: 28 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei nº 17568, de 15 de maio de 2013**. Altera a Lei nº 11.721/97, modificada pela Lei nº 14.584/04, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Estadual de Transporte Escolar - PETE.. Curitiba: Leis Estaduais, 2013. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-17568-2013-parana-altera-a-lei-n-11721-97-modificada-pela-lei-n-14-584-04-que-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-o-programa-estadual-de-transporte-escolar-pete>. Acesso em: 28 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Decreto nº 7765, de 5 de setembro de 2017**. Aprova o Regulamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná - AGEPAR, na forma que especifica. Curitiba: Legisweb, 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=349551>. Acesso em: 26 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei nº 19702, de 21 de novembro de 2018**. Obriga as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros das linhas intermunicipais a fornecerem veículos com banheiros para seus usuários. Curitiba: Leis Estaduais, 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=349551>. Acesso em: 26 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Projeto de Lei nº 257, de 2021**. Dispõe sobre a gratuidade ou desconto na aquisição de bilhetes de passagem de transporte em linhas coletivas intermunicipais as pessoas idosas que cumpram os requisitos estabelecidos em lei e dá outras providências. Curitiba: Assembleia Legislativa do Paraná, 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=349551>. Acesso em: 26 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei nº 21400, de 11 de abril de 2023**. Autoriza o transporte de animais domésticos de pequeno porte no serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal comercial de passageiros no Estado do Paraná. Curitiba: Leis Estaduais, 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-21400-2023-parana-autoriza-o-transporte-de-animais-domesticos-de-pequeno-porte-no-servico-de-transporte-coletivo-rodoviario-intermunicipal-comercial-de-passageiros-no-estado-do-parana>. Acesso em: 26 jul. 2023.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei nº 21353, de 1º de janeiro de 2023**. Cria a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná. Curitiba: Casa Civil – Sistema Estadual de Legislação, 2016. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=279028&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.4.2023.10.25.29.126>. Acesso em: 28 jul. 2023.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do tempo do histórico legislativo acerca do transporte intermunicipal do Paraná	11
Figura 2 – Regiões Metropolitanas Oficiais do Paraná.....	33

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese do histórico legislativo acerca do transporte intermunicipal no Paraná	9
Quadro 2 – Normas aplicáveis ao transporte intermunicipal no Paraná.....	10
Quadro 3 – Legislação ANTT consultada acerca do Transporte Rodoviário de Passageiros.....	27
Quadro 4 – Referências legislativas de outros estados	29

LISTAS DE SIGLAS

Agepar	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná
AMEP	Agência dos Assuntos Metropolitanos do Paraná
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CTRC	Coordenadoria de Transporte Rodoviário Comercial
DER/PR	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná
FEPESE	Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas
SVOP	Secretaria de Viação e Obras Públicas

ANEXOS

ANEXO I – MINUTA DO REGULAMENTO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS

(DOCUMENTO À PARTE, DEVIDO À FORMATAÇÃO ESPECÍFICA)

ANEXO II – JUSTIFICATIVA

A proposição de adequações normativas e regulatórias, objeto do presente produto e seus anexos, encontra respaldo na legislação vigente, conforme disposto neste anexo.

Assim, cita-se inicialmente o que evidencia o Decreto Estadual 7.300 de 2021, o qual estabelece regras e diretrizes para elaboração e encaminhamento de propostas de decretos e de anteprojetos de lei ao Chefe do Poder Executivo pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Em seu artigo 4º, é estabelecido que:

Art. 4º Os expedientes que versem sobre a edição de decretos e de anteprojetos de lei, antes de serem encaminhados à deliberação da Chefia do Poder Executivo, devem ser instruídos com os seguintes elementos:

I - minuta do decreto ou do anteprojeto de lei;

II - justificativa para a edição do decreto ou do anteprojeto de lei;

III - parecer de mérito da área técnica competente;

IV - manifestação de outros órgãos ou entidades, nas hipóteses previstas no § 5º deste artigo;

V - declaração do ordenador de despesas do órgão ou entidade proponente quanto às questões orçamentárias e financeiras;

VI - documentos comprobatórios do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para a geração de despesa, direta e indireta, ou renúncia de receita, quando for o caso;

VII - manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda, quando a proposta gerar despesa, direta e indireta, ou renúncia de receita;

VIII - manifestação jurídica acerca da constitucionalidade e legalidade da proposta.

§ 1º A minuta do decreto ou do anteprojeto de lei deve ser subscrita ou ratificada pelo titular do órgão ou entidade proponente.

§ 2º A redação da minuta do decreto ou do anteprojeto de lei deve observar, quanto à técnica legislativa, as disposições da Lei Complementar nº 176, de 11 de julho de 2014, inclusive quanto à necessidade de menção expressa às normas por ele alteradas ou revogadas.

§ 3º A justificativa para a edição do decreto ou do anteprojeto de lei deve ser subscrita ou ratificada pelo titular do órgão ou entidade proponente e deve conter, no mínimo:

I - a síntese do problema que se pretende solucionar;

II - as razões pelas quais se entende necessária a edição do decreto ou do anteprojeto de lei, inclusive em detrimento de outras possibilidades de solução administrativa do problema;

III - as razões de fato e de direito que ensejaram a escolha das normas contidas no decreto ou no anteprojeto de lei.

Visando ao cumprimento do exposto, e indo ao encontro do disposto no artigo 3º, especificamente, os trabalhos aqui apresentados são justificados a seguir.

O Regulamento do Transporte Rodoviário Intermunicipal tem mais de 20 anos. Em que pese tenha passado por diversas alterações ao longo do tempo, particularmente para atualização de regras operacionais que assegurassem a adequada prestação dos serviços e viabilizassem sua fiscalização, à despeito do caráter precário em são operados.

No entanto, e como apontado no presente estudo, ainda não é um instrumento suficiente à adequada regulação do sistema, seja no sentido de definir ou de atualizar, com clareza, as regras específicas indispensáveis à continuidade da gestão do transporte público coletivo intermunicipal, considerado um serviço essencial, seja com vistas à futura licitação do sistema.

Contrariamente à ideia de que a operação em caráter precário dispensa o operador do cumprimento das obrigações contratuais típicas da concessão, a realidade revela tão somente a falta de garantias, ensejando, por exemplo, a frequente judicialização de discussões envolvendo o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Ademais, com a proposição de um novo texto regulamentar, também se busca corrigir distorções de tratamento entre empresas regulares (linhas) e especiais (fretamento), onde couber, mediante ajustes com considerações legais e técnicas capazes de eliminar tais distorções, incentivando as empresas a operar os serviços com a devida segurança jurídica.

A proposta encontra amparo nos artigos 18, V; 27, §1º, I; 27- A, §1º; 38, §1º, VIII; e 40, parágrafo único, da Lei federal nº 8.987/1995, nos artigos 73, IV; e 75 da Lei Estadual nº 15.608/2007 e, ainda, na Lei 8.666/1993, que exige a comprovação de regularidade fiscal, não havendo indicação de dispensa para casos em que a outorga não tenha sido precedida de licitação.

Pelo exposto, resta evidente a responsabilidade do órgão competente em exigir das operadoras a manutenção da regularidade da empresa e da frota para continuarem prestando os serviços públicos referidos, ainda que em caráter precário, até que se ultime a nova licitação.

A proposta apresentada objetiva, além da adequação do atual regulamento ao sistema proposto no *Produto III* do Plano de Mobilidade Intermunicipal, a compilação da legislação esparsa e a abrangência, num único instrumento normativo, da regulação ampla e detalhada dos aspectos institucionais, operacionais, de gestão e fiscalização, com o objetivo de facilitar a interação entre o ente regulado (seja uma concessionária ou uma transportadora) e o regulador,

disciplinando situações específicas sem previsão em lei, mas que afetam diretamente a adequada prestação dos serviços. Visa, também, a prover as condições e as regras para a licitação do sistema, atualmente operado em caráter precário.

Assim, de forma mais contundente, no que diz respeito às concessões/permissões dos serviços públicos regulares, a clareza sobre o processo licitatório e sobre os direitos e obrigações exsurgentes dos contratos é imperativo de segurança jurídica que a todos beneficia: a sociedade civil, os usuários dos serviços, o Órgão competente/Permissionário e a Concessionária/ Permissionária, assegurando transparência e mecanismos de gestão e controle adequados, instâncias de recurso e canais de reclamação, refletindo diretamente na eficiência do sistema.

Ao passo em que o investimento privado na prestação do serviço público pressupõe a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a concessão de subsídios exige a responsabilidade da administração na verificação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a regulamentação do sistema desempenha papel de grande relevância, provendo (i) ao particular, regras claras para empreender; (ii) ao Estado, mecanismos objetivos para controlar e fiscalizar; (iii) ao usuário, adequada prestação do serviço público, aderente aos princípios constitucionais que o balizam; e (iv) à sociedade civil, a adequada destinação dos impostos arrecadados.

ANEXO III – PARECER DE MÉRITO

De maneira análoga ao Anexo II, citando o Decreto Estadual 7.300 de 2021, o qual estabelece regras e diretrizes para elaboração e encaminhamento de propostas de decretos e de anteprojetos de lei ao Chefe do Poder Executivo pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, revisita-se seu artigo 4º, especificamente em seus parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º, a exigência e as características do parecer de mérito, ao qual se refere o presente anexo:

[...]

§ 4º O parecer de mérito deve ser elaborado pela área técnica com competência legal ou regulamentar para o trato da matéria e deve conter, no mínimo:

I - a análise do problema que a proposta visa a solucionar;

II - as eventuais controvérsias e riscos envolvendo o assunto a ser normatizado;

III - os objetivos que se pretende alcançar;

IV - os atos normativos envolvidos ou afetados pela proposta;

V - a análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição, quando houver;

VI - a indicação da existência de órgãos ou entidades que devem se manifestar acerca da proposta, ainda que parcialmente.

§ 5º A proposta que envolver área de competência ou criar atribuições para outro órgão ou entidade deve, obrigatoriamente, ser encaminhada para manifestação prévia deste, adotando-se, sempre que possível, a proposição conjunta, nos termos do art. 5º deste Decreto.

§ 6º O órgão ou entidade proponente deve avaliar eventuais sugestões recebidas nos termos do § 5º e, se entender pertinente, alterar o texto da minuta do ato normativo, adequando, se for o caso, a justificativa e o parecer de mérito.

§ 7º A proposta que gere despesa, direta ou indireta, ou renúncia de receita para o ente público deve ser instruída com a declaração do ordenador de despesas do órgão ou entidade proponente relativamente às questões orçamentárias e financeiras e com os documentos que comprovem o cumprimento das exigências constitucionais e legais aplicáveis ao caso, bem como ser submetida à manifestação prévia da Secretaria de Estado da Fazenda.

Assim, de maneira a cumprir com o estabelecido no referido decreto e em seus artigos e parágrafos específicos, este anexo dispõe a seguir de um parecer de mérito para a proposta do novo texto regulamentar para a gestão dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, operados por empresas transportadoras, mediante concessão/permissão e/ou autorização do poder executivo estadual, por meio do DER/PR.

I – Quanto à análise do problema que a proposta visa a solucionar

A proposta visa a atualizar o regulamento atual, tornando-o mais eficiente e eficaz para dar as devidas tratativas e soluções a todas as demandas relacionadas à outorga, à operação e à fiscalização do Sistema de Transporte Intermunicipal, de forma a atender o trinômio órgão competente, prestadoras de serviço (transportadoras) e população usuária, contemplando os serviços públicos regulares (linhas) e os serviços particulares de interesse público (fretamento), considerando todos os aspectos legais relacionados e cumprindo todos os princípios da Administração Pública, de forma a garantir a segurança jurídica necessária a todos os envolvidos.

Quanto aos serviços públicos regulares, ainda que atualmente operados em caráter precário e provisório, exigem regras claras e específicas, seja para viabilizar a continuidade de sua gestão, seja para o período de transição até a implementação dos contratos decorrentes de nova licitações, e, principalmente, para a regulação do novo sistema licitado.

Quanto aos serviços particulares de interesse público (fretamento), operados por autorização (licenças específicas) por viagem, por empresas e veículos previamente registrados, a revisão do regulamento objetiva atualizar as modalidades de registro e licenças específicas, adaptando-as conforme as normas relativas a opções tributárias, ao código nacional de atividade comercial e a outras relacionadas, fomentando modernidade e eficiência para a gestão destes serviços.

Ainda no que tange à operação dos serviços de fretamento, o registro e a renovação das empresas e frotas são, no cenário atual, os únicos vínculos legais das empresas com o estado, e o instrumento de manutenção das condições obrigatórias para execução dos serviços públicos de transporte intermunicipal.

Ademais, convém ressaltar que o novo texto regulamentar proposto também visa a corrigir distorções de tratamento entre empresas regulares (linhas) e especiais (fretamento), quando aplicável.

II – Quanto às eventuais controvérsias e riscos envolvendo o assunto a ser normatizado

De maneira geral, não são identificadas controvérsias ou riscos relacionados à proposta, posto que essa apenas visa a atualizar o regulamento vigente, adequando-a atualizações legislativas posteriores à sua edição e acrescentando tratativas para temas acerca dos quais era omissa, em função dos quase 23 anos transcorridos desde sua aprovação. Ademais disso, o texto proposto está aderente ao arcabouço legal, regulatório e normativo incidente.

De outro lado, proposições que demandem prévia alteração legislativa e/ou decisões político-administrativas, deverão ser analisadas pontualmente, visando a garantir soluções que melhor atendam ao trinômio órgão gestor, operadores e, principalmente, aos usuários.

Neste contexto enquadram-se (i) a necessidade de definição acerca do regime de delegação a ser adotado (concessão ou permissão) e, se for o caso, da respectiva adequação das disposições da Lei Complementar 153/2013 e (ii) a proposta de execução dos serviços futuros por um consórcio de empresas por lote, considerando que, atualmente, o § 2º, do artigo 146 da Constituição Estadual, alterado pela Emenda 49/2021 veda a cláusula de exclusividade:

Art. 146. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional 49 de 13/07/2021). (...)

§ 2º. Nas delegações de novas linhas de transporte coletivo de passageiros, a serem implantadas no Estado, bem como nas renovações e prorrogações das mesmas, é vedada a cláusula de exclusividade. (Redação dada pela Emenda Constitucional 49 de 13/07/2021)

III – Quanto aos objetivos pretendidos

Com a presente alteração, serão gerados procedimentos e instrumentos que buscarão garantir uma gestão eficiente e segura para todos os envolvidos, inclusive após novas licitações.

IV – Quanto aos atos normativos ou órgãos afetados pela proposta

Com relação aos serviços públicos regulares (linhas), tem-se a definição de que as operadas entre municípios das regiões metropolitanas oficiais, serão de responsabilidade de gestão da AMEP, restando dúvidas se mediante regra própria ou aproveitando a regra existente e em fase de atualização.

Com relação aos serviços especiais (fretamento) operados nas regiões metropolitanas oficiais, não resta claro se aproveitarão a mesma norma, ou criarão outra similar, cabendo observar que esta decisão afeta inúmeros transportadores que já possuem registro de empresa e emitem licenças pelo sistema do DER/PR, preparado e adaptado para atender os registros de empresas e emissão de licenças em todas as regiões do Estado

Pelo exposto se verifica a necessidade de analisar a possível sobreposição de norma para gestão dos serviços intermunicipais, de competência do poder executivo estadual, por dois órgãos estaduais, quais sejam DER/PR e AMEP.

V – Quanto à análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive sobre interação ou sobreposição, quando houver

A proposta de regulamento não impacta outras políticas públicas. Pelo contrário, visa, inclusive, a ajustar os casos de isenções criadas durante os últimos anos, de forma a mantê-las sem prejuízo ao sistema como um todo. No que toca ao transporte local de interesse dos municípios, a proposta apenas remete eventual e pontual necessidade de celebração de convênios entre estes e o estado à legislação já incidente sobre o tema.

VI – Quanto à indicação de órgãos que devam se manifestar acerca da proposta, ainda que parcialmente

Considerando que a competência para homologar reajustes tarifários dos serviços abrangidos pelo regulamento proposto é atribuída à AGEPAR, e que alguns detalhes sobre forma de apresentação de dados estatísticos e contábeis ora propostos podem afetar as ações daquela agência reguladora, entende-se ser prudente a prévia apreciação da proposta pela AGEPAR, buscando identificar, principalmente, se o texto sugerido está em conformidade com os objetivos e necessidades daquela. De maneira análoga, em função da existência de dois órgãos estaduais com funções semelhantes, resta necessária a manifestação da AMEP.

VII – Quanto à fundamentação legal da proposta

Conforme disposto no §10º do artigo 144 da Constituição Federal, a segurança pública, que é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, contempla a segurança viária, que deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, cabendo aos órgãos públicos, por meio de seus agentes de carreira, exercer a fiscalização de trânsito e, por analogia, dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, incluindo serviços públicos (linhas regulares) e serviço particular de interesse público (fretamento), em suas respectivas circunscrições.

Nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, e 146 da Constituição Estadual, incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, a prestação de serviços públicos. Ademais, a Constituição Estadual acrescenta, no mesmo artigo em seu §1º, inciso I, que a lei deverá dispor sobre regime das empresas (concessionária ou permissionárias), direitos dos usuários, política tarifária e serviço adequado.

Por fim, a Lei Complementar Estadual 153/2013 estabelece que:

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 público 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.

Desse modo, pelo que se expõe no presente anexo, conclui-se que para cumprir com suas atribuições, o DER/PR necessita de regulamento atualizado e eficaz, que forneça os mecanismos para buscar e identificar, com maior facilidade, a solução para todas as demandas operacionais de fiscalização e de gestão do sistema, de forma eficiente.



JUNHO/2024