

REGULAÇÃO DE PREÇOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS AUTORIZADOS NA NAVEGAÇÃO INTERIOR

Metodologia de Análise de
Determinação de Mercado Concentrado e Essencial

Metodologia de Análise das Justificativas de
Reajuste de Preços da Navegação Interior





Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ

Eduardo Nery Machado Filho
Diretor-Geral

Flávia Morais Lopes Takafashi
Diretora

Wilson Pereira de Lima Filho
Diretor

Alber Furtado de Vasconcelos Neto
Diretor

Caio César Farias Leôncio
Diretor

Superintendência de Regulação (SRG)

José Renato Ribas Fialho
Superintendente

Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)

Cristina Castro Lucas de Souza
Superintendente

Superintendente Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades (SFC)

Luiz Carlos de Souza Junior
Superintendente

Superintendência de Outorgas (SOG)

Renildo Barros da Silva Júnior
Superintendente

REGULAÇÃO DE PREÇOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS AUTORIZADOS NA NAVEGAÇÃO INTERIOR

Metodologia de Análise de
Determinação de Mercado Concentrado e Essencial

Metodologia de Análise das Justificativas de
Reajuste de Preços da Navegação Interior





AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ), 2019

Endereço: SEPN - Quadra 514 - Conjunto "E" - Edifício ANTAQ

CEP: 70760-545 - Brasília/DF

Fone: +55 61 20296500

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citados a fonte e o sitio, no qual pode ser encontrado o original em <http://www.antaq.gov.br>

José Renato Ribas Fialho – Superintendente
Superintendência de Regulação (SRG)

José Golçalves Moreira Neto – Gerente
Gerencia de Regulação da Navegação (GRN)

COORDENAÇÃO

Pedro Henrique Soares
Especialista em Regulação

EQUIPE TÉCNICA

Bruno Artuzo Vidigal – Especialista em Regulação
Leandro Augusto Santos Bernardino da Silva – Especialista em Regulação
Wellington Marques Rodrigues – Técnico em Regulação

REVISÃO

Isaac Monteiro do Nascimento – Especialista em Regulação

NOTA DE REVISÃO

A revisão do Guia de Regulação de Preços de Serviços Públicos Autorizados na Navegação Interior foi determinada pela diretoria colegiada da ANTAQ em dois Acórdãos emitidos. No primeiro, o Acórdão nº 475 - 2021 (SEI nº 1930197), a diretoria consuma em seu item III que a competência conferida pela Resolução-ANTAQ nº 6.821 (SEI nº 0730083) para deliberar em primeira instância sobre os pedidos de reajustes preços em travessias, nos termos do Guia de Regulação de Preços na Navegação Interior (SEI nº 0768960), limita-se aos casos de indeferimento de reajustes, sendo, portanto, necessária a aprovação da Diretoria Colegiada da Agência nos casos em que haja indicação de deferimento dos reajustes analisados.

No segundo, o ACÓRDÃO Nº 649-2022-ANTAQ (SEI 1798078), a diretoria da Agência firmou o entendimento de que, em mercados moderados e não competitivos, a empresa não poderá aumentar o preço de seus serviços em nível superior à variação dos índices de reajustes oficiais no período compreendido entre a data do requerimento e da publicação da última tabela de preços, antes da análise terminativa da ANTAQ. E determinou a reavaliação da metodologia para estudar a possibilidade de aprimoramentos no modelo, entre os quais assegurar que o nível de majoração dos preços seja considerado no cálculo, de modo que aumentos muito superiores aos índices recebam pontuação negativa condizente e proporcional à sua magnitude.

Nesse esforço, foram realizadas adequações textuais, especialmente no Capítulo 3 do Guia, para atender às determinações. Também foram substituídos os Anexos I, V, VI e VII visto estarem desatualizados.

Metologicamente, a presente revisão focou na Metodologia de Análise de Justa Causa do Reajuste, etapa que busca ordenar a defesa da livre iniciativa e da livre concorrência em direção à defesa do consumidor. Foram propostas alterações sobre os relacionamentos entre os descritores de forma a gerar novas funções de valor, em detrimento de alterações sobre as taxas de substituição.

Em resumo, as principais alterações no modelo foram:

- Adoção do IPCA como índice oficial único, assumindo o peso (taxa de substituição) atribuído ao INPC e ao IGP-M;
- Readequação dos descritores e reestruturação do relacionamento entre eles para o ponto de vista associado ao IPCA, de modo que aumentos muito superiores à variação do índice recebam pontuação (função de valor) condizente e proporcional à sua magnitude;
- Readequação dos descritores associados ao tempo de outorga, buscando expandir o prazo estimado para que uma empresa alcance um conhecimento técnico mediano sobre os custos envolvidos na prestação do serviço autorizado; e
- Revisão das funções de valor associadas aos pontos de vista Demanda Atendida e Alteração na Demanda, quando a informação de movimentação de veículos, cargas e passageiros não estiver disponível.

Antes de implementadas, as alterações foram avaliadas por meio de simulação sopesadas quanto às determinações da diretoria.

A revisão foi então aprovada pelo Acórdão Nº 95-2024-ANTAQ (SEI nº 2183166), acrescentado os seguintes parâmetros às análises de reajuste de preços:

- Nas linhas de travessia em que houver transporte de veículos e passageiros na mesma embarcação, as análises de reajuste se darão para cada mercado de forma independente. Isso devido a natureza do semovente transportado.
- Nas linhas de travessia de transporte de passageiros será adotado o "passageiro" como unidade padrão para a análise de reajuste de preço.
- Nas linhas de travessia de transporte de veículos será adotado o "automóvel de passeio" como unidade padrão para a análise de reajuste de preço.
- É pressuposto da análise da gerência um reajuste linear para todos os itens da tabela de preços, mesmo que a solicitação da empresa apresente diferentes percentuais de reajuste.
- A manifestação técnica da gerência deve evidenciar a tabela de preços vigente bem como a tabela de preços com proposta de reajuste, nos casos em que metodologia sugerir a aprovação do reajuste.
- Nas linhas de transporte longitudinal de passageiros e misto, as análises de reajuste se darão para o trecho de maior extensão no âmbito de competência da Agência, para a acomodação mais simples da embarcação.

Sumário

CAPÍTULO 1 Metodologia Multicritério para Determinação de Mercado Concentrado e Essencial 12

1.1. Introdução	13
1.1.1. Delimitação do problema	14
1.1.1.1. Definição de Serviço Público	14
1.1.1.2. Autorização Administrativa	17
1.1.1.1. Modicidade Tarifária <i>versus</i> Liberdade Tarifária.....	21
1.1.1.2. Serviço Público e Concorrência	22
1.1.1.3. Problema regulatório	26
1.1.2. Objetivos	26
1.1.2.1. Geral	26
1.1.2.2. Específicos	26
1.1.3. Justificativas	26
1.1.3.1. Classificação de mercados.....	28
1.1.4. Metodologia	29
1.2. Construção do modelo multicritério	31
1.2.1. Identificação do contexto decisório	31
1.2.1.1. Identificação dos Atores.....	32
1.2.1.2. Identificação do tipo de ação a ser avaliada	33
1.2.1.3. Escolha da problemática de referência.....	34
1.2.2. Estrutura do problema	35
1.2.2.1. Validação das condutas e determinação da família de pontos de vista fundamentais... 35	
1.2.3. Estruturação do modelo multicritério.....	36
1.2.3.1. Árvore de pontos de vista fundamentais.....	38
1.2.3.2. Construção de critérios de avaliação	39
1.2.3.2.1. Descritores	39
1.2.3.2.2. Funções de Valor	42
1.2.3.3. Taxas de substituição (pesos).....	43
1.2.4. Modelo multicritério para avaliação da justa causa para a elevação de preço de serviços de transporte na navegação interior.....	43
1.2.5. Análises e discussões.....	45
1.2.6. Avaliação local	45
1.2.7. Perfil de impacto	45
1.2.8. Avaliação parcial.....	47
1.2.9. Avaliação global.....	48
1.2.10. Conclusões.....	48

CAPÍTULO 2 Metodologia Multicritério para Determinação de Justa Causa da Elevação de Preços 50

2.1. Introdução	51
2.1.1. Apresentação	52
2.1.2. Delimitação do problema	52
2.1.2.1. Liberdade de preços, abuso de poder e comportamento monopolista	52
2.1.2.2. Defesa da concorrência e defesa do consumidor	56



2.1.2.3. Regulação de preços por incentivos de eficiência	58
2.1.2.4. Problema regulatório	60
2.1.3. Objetivos	60
2.1.3.1. Geral	60
2.1.3.2. Específicos	60
2.1.4. Justificativas	60
2.1.4.1. Elevação sem justa causa	61
2.1.5. Metodologia	65
2.2. Construção do modelo multicritério	66
2.2.1. Identificação do contexto decisório	67
2.2.1.1. Identificação dos atores	67
2.2.1.2. Identificação do tipo de ação a ser avaliada	68
2.2.1.3. Escolha da problemática de referência	69
2.2.2. Estrutura do problema	70
2.2.2.1. Validação das condutas e determinação da família de pontos de vista fundamentais... ..	70
2.2.3. Estruturação do modelo multicritério	72
2.2.3.1. Árvore de pontos de vista fundamentais	73
2.2.3.2. Construção de critérios de avaliação	74
2.2.3.2.1. Descritores	74
2.2.3.2.2. Funções de Valor	77
2.2.3.3. Taxas de substituição (pesos).....	78
2.2.4. Modelo multicritério para avaliação da justa causa para a elevação de preço de serviços de transporte na navegação interior.....	79
2.2.5. Análises e discussões.....	80
2.2.6. Avaliação local	81
2.2.7. Perfil de impacto	82
2.2.8. Avaliação parcial.....	83
2.2.9. Avaliação global.....	84
2.2.10. Conclusões.....	85
CAPÍTULO 3 Consolidação dos Procedimentos de Reajuste e Revisão de Preços nos Serviços de Transporte na Navegação Interior.....	87
3.1. Primeiro nível de análise	88
3.2. Segundo nível de análise	90
3.3. Terceiro nível de análise.....	92
3.4. Quarto nível de análise.....	93

Índice de Figuras

Figura 1 - Subsistema de atores para determinação de mercado concentrado e essencial.....	33
Figura 2 - Família de Pontos de Vista Fundamentais.	36
Figura 3 - Mapa cognitivo para a área de preocupação comprometimento.	38
Figura 4 - Árvore dos pontos de vista fundamentais.	39
Figura 5 - Exemplo de estrutura hierárquica de valor.....	40
Figura 6 - Matriz de julgamento semântico e função de valor do descritor número de operadores...	42
Figura 7 - Perfil de impacto da linha pesquisada.	46
Figura 8 - Avaliação Parcial da linha pesquisada.....	47
Figura 9 - Subsistema de atores para determinação de justa causa da elevação de preços.	68
Figura 10 - Família de Pontos de Vista Fundamentais.	72
Figura 11 - Mapa cognitivo para a área de preocupação comprometimento.	73
Figura 12 - Árvore dos pontos de vista fundamentais.	74
Figura 13 - Exemplo de estrutura hierárquica de valor.....	75
Figura 14 - Matriz de julgamento semântico e função de valor do descritor manutenção ou aquisição de equipamentos.	78
Figura 15 - Perfil de impacto da empresa pesquisada.	83
Figura 16 - Avaliação Parcial da empresa pesquisada.....	84
Figura 17 - 1º nível de análise: Metodologia multicritério para determinação de mercado.....	89
Figura 18 – 2º Nível de Análise: Metodologia multicritério para determinação de justa causa da elevação de preços.....	91
Figura 19 – 3º Nível de Análise: Aprovação ou reprovação pela Superintendência de Regulação (SRG).	92
Figura 20 - 4º Nível de Análise: Aprovação ou reprovação de Recurso pela Diretoria Geral (DG).	93

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Descritor com níveis de referência.....	41
Tabela 2 - Avaliação Global do modelo.	44
Tabela 3 - Perfil de impacto da linha pesquisada.....	46
Tabela 4 - Avaliação Parcial da linha pesquisada.	47
Tabela 5 - Avaliação Global da linha pesquisada.	48
Tabela 6 - Descritor com níveis de referência.....	76
Tabela 7 - Avaliação Global do modelo.	79
Tabela 8 - Perfil de impacto da empresa pesquisada.....	82
Tabela 9 - Avaliação Parcial da empresa pesquisada.	83
Tabela 10 - Avaliação Global da empresa pesquisada.	85



PREFÁCIO

A presente pesquisa técnica objetiva resgatar os conceitos básicos de serviços públicos próprios, principalmente para qualificar a devida intervenção estatal na solução da aparente dicotomia entre liberdade de preços e modicidade tarifária.

O problema regulatório a ser enfrentado envolve a competência da Agência para regular o mercado de transporte aquaviário de forma que propicie um ambiente de competição comercial e de garantia dos direitos dos consumidores.

Tais objetivos, entretanto, mostram-se dificultosos de se atingir em um cenário em que não há concorrência perfeita, mostrando-se conflitantes as premissas regulatórias de liberdade de preço preceituada no art. 45 da Lei nº 10.233/2001 e a modicidade tarifária afeta ao serviço público, aplicáveis ao setor da navegação interior, sobretudo ao se discutir os limites da repressão de preços abusivos.

O tema adquire grande relevância ao se questionar os tradicionais métodos de interferência de preços no setor regulado, apresentando nova sistemática que classifica os mercados por sua competitividade e mensura seus ganhos de eficiência através de análise tangível das justas causas da elevação dos preços.

Ao final, propõe-se a consolidação dos procedimentos de análise de reajuste e revisão de preços, com a elaboração das metodologias que deverão orientar a tomada de decisão regulatória para que se possa indicar quais serviços prestados na navegação interior apresentam indícios de violação à economia tanto sob os aspectos concorrenciais (relação horizontal entre empresas) quanto aos aspectos consumeristas (relação vertical entre a empresa de navegação e o usuário).

Nas páginas seguintes será apresentada a construção dos modelos metodológicos para a *Determinação de Mercado Concentrado* e *Essencial* e a *Determinação de Justa Causa da Elevação de Preços*, baseado na conciliação de três pilares básicos da regulação de preços de serviços públicos regulados pelo regime de autorização administrativa: i) mecanismos de mensuração de competitividade, ii) determinação de níveis de essencialidade dos serviços públicos e iii) promoção da transferência dos ganhos de eficiência aos usuários.

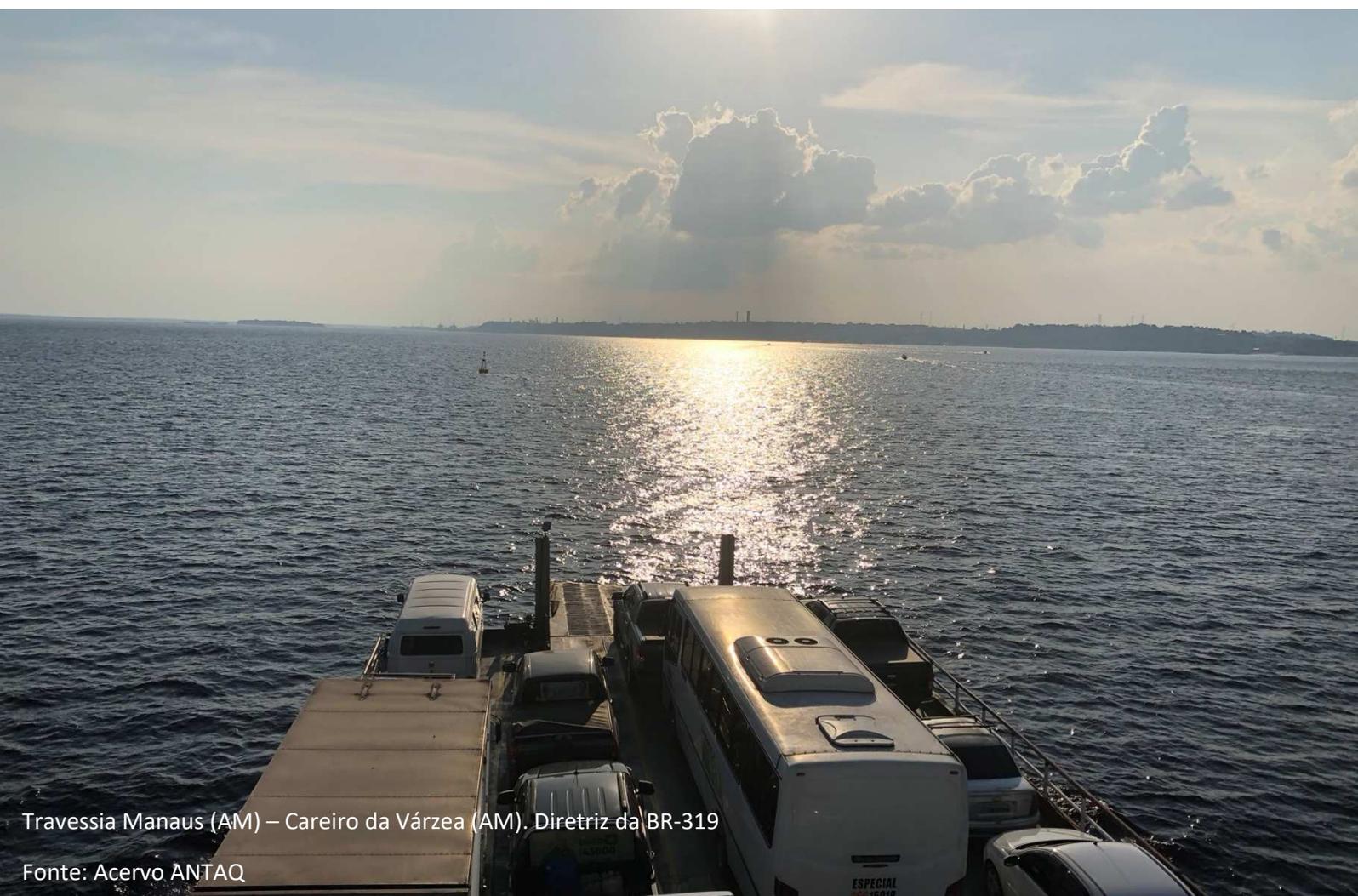
Esperamos que esta pesquisa contribua para o aperfeiçoamento das ferramentas de acompanhamento de preços nos serviços públicos autorizados.

APRESENTAÇÃO

A proposta de acompanhamento de preços nos serviços autorizados na navegação interior visa subsidiar os esforços para melhoria das práticas regulatórias do transporte de passageiros sob competência federal, assim como balizar a ação da ANTAQ e de órgãos públicos que atuam na defesa da competição e da garantia dos direitos dos consumidores.

Devido ao arranjo federativo brasileiro e ao arcabouço jurídico peculiar que incide sobre o setor aquaviário de passageiros, de igual maneira em todo transporte de passageiros sob competência federal, esta Agência Reguladora elaborou estudo técnico aprofundado para clarificar as diretrizes da atividade estatal de acompanhamento de preços.

Diante da inexistência de uma unidade teórica conceituando-se a regulação de preços de serviços públicos autorizados, espera-se que as conclusões apresentadas iniciem novos ciclos de pesquisas acadêmicas e novas abordagens de intervenção regulatória para esse transporte público.



CAPÍTULO 1

Metodologia Multicritério para Determinação de Mercado Concentrado e Essencial

1.1. Introdução

A navegação fluvial de passageiros, encontrada com grande relevância na Região Amazônica, é o mais importante meio de transporte de pessoas e mercadorias, conectando as diversas comunidades e polos de produção, comercialização e consumo estabelecidos junto à sua vasta e notável malha hidroviária. Com uma demanda estimada de 13,6 (treze vírgula seis) milhões de passageiros ao ano (incluindo a navegação interior de travessia) apenas na Região Amazônica, esse transporte de passageiros na navegação interior é um meio peculiar de transporte no Brasil, principalmente em relação a sua importância social, em que a infraestrutura rodoviária, ferroviária e aeroviária possui baixa abrangência, restando ao transporte hidroviário a função de integrador social e econômico dessa região¹.

Da mesma maneira, apesar de menos comentadas e pouco estudadas se comparadas aos outros tipos de navegação, sobre linhas de travessias de passageiros está atrelado o desenvolvimento socioeconômico de diversas regiões do País, complementar ao sistema de transporte nas regiões metropolitanas a baixo custo. Na verdade, em alguns casos, as linhas de travessia possuem uma característica de transporte pendular. São movimentos de “idas e vindas” que seguem a lógica da dinâmica dos centros urbanos/regionais conurbados. Em suma, são localidades interligadas por uma atividade econômica, social, jurídica ou pela necessidade de utilização de algum equipamento de uso coletivo. Apesar de ser por essência uma ponte, a travessia também pode exercer um papel alternativo ao sistema de transporte local/regional, isto em razão de exercer a função complementar às vias de circulação em aglomerações urbanas².

Não menos importante, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil são responsáveis por uma movimentação superior a 130 milhões de usuários/ano³. Para um país com uma malha rodoviária de aproximadamente 1,7 milhões de quilômetros, sendo 203 mil asfaltados⁴ (rodovias federais e estaduais), a existência de um sólido sistema de transporte rodoviário de passageiros é vital para o desenvolvimento socioeconômico do país e para promover a unidade nacional, a integração regional e a agregação do Brasil com os países que fazem parte do Mercosul.

¹ Caracterização da Oferta e da Demanda do Transporte Fluvial de Passageiros da Região Amazônica, Faculdade de Engenharia Naval da Universidade Federal do Pará – UFPA/ANTAQ (2017). Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/caracterizacao-da-oferta-e-da-demanda-do-transporte-fluvial-de-passageiros-na-regiao-amazonica/>. Acesso em: 31 ago. 2018.

² Discussão conceitual sobre a classificação dos serviços de transporte na navegação interior. 10º Seminário Internacional de Transporte e Desenvolvimento Hidroviário Interior, 2017. Disponível em: <http://sobena2017.galoa.com.br/br/node/1059>. Acesso em: 31 ago. 2018.

³ Passageiros transportados nos serviços regulares e nos serviços fretados em 2013. Supas/Gerpa e Supas/Gefae.

⁴ Plano Nacional de Viação 2014 – DNIT.

Devido à grande relevância desse transporte para o País, e em especial à recente modificação do regime jurídico de outorga dos serviços de transporte rodoviários⁵, pretende-se resgatar os conceitos básicos e conexos de serviços públicos próprios, especialmente os deveres de universalidade e modicidade, os princípios inerentes a esses serviços e os mecanismos de regulação tarifária afetados pela nova dinâmica de concorrência imposta ao setor, principalmente para qualificar a devida intervenção estatal na solução da aparente dicotomia entre liberdade de preços e modicidade tarifária.

1.1.1. Delimitação do problema

1.1.1.1. Definição de Serviço Público

A prestação do serviço público consiste em atividade econômica – assim considerada em sentido amplo – cuja titularidade da sua prestação é detida pelo Estado, segundo a repartição de competências federativas constantes da Constituição Federal de 1988. Sua execução pode-se realizar de forma direta (hipótese em que cada ente da Federação os executa por meio dos seus próprios órgãos), ou por meio de sua delegação a terceiros (particulares ou entes paraestatais – empresa pública ou sociedade de economia mista) ou, ainda, por meio de outorga às autarquias públicas.

No campo da delegação de serviço público, a transferência de sua execução a terceiros se dá precipuamente por meio de instrumentos de concessão e permissão, ambos de natureza contratual. Nada obstante, pode dar-se, ainda, por meio de delegação unilateral do Estado ao particular, o que se perfaz mediante ato administrativo autorizativo para que o particular execute a atividade sob condições determinadas de forma unilateral pelo ente público delegante.

O art. 21 da CF dá competência à União Federal para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, algumas atividades, como os serviços de transporte aquaviário (art. 21, XII, d, da CF/1988). Essas atividades, contudo, nem sempre serão típicos serviços públicos; algumas vezes são exercidas por particulares no próprio interesse destes, ou seja, sem que haja qualquer benefício para certo grupamento social (Carvalho Filho, 2009).

Apesar de parte da doutrina entender que a repartição de competências do art. 21, XII, é indicativa da natureza de serviço público atribuído à atividade, elas somente serão qualificadas como serviço público quando estiver presente o pressuposto necessário: a satisfação imediata de direitos fundamentais.

Assim, existirá serviço público apenas quando as atividades referidas na Constituição envolverem a prestação de utilidades destinadas a satisfazer direta e imediatamente os direitos

⁵ Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, que altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências.

fundamentais. Se houver cabimento de oferta de utilidades desvinculada da satisfação dos direitos fundamentais, existirá uma atividade econômica em sentido estrito (ou um serviço de interesse coletivo). Portanto, não basta a existência da norma constitucional para o surgimento do serviço público, mas exige-se o oferecimento de utilidades a pessoas indeterminadas, a exploração permanente da atividade e outros requisitos fixados em lei ordinária.

Em suma, caberá à lei ordinária determinar a publicização de certa atividade e as hipóteses em que configurará serviço público. Nesse sentido, comungando com os mandamentos constitucionais do art. 30, V, da CF/1988, a [Lei nº 7.783](#), de 28 de junho de 1989, popularmente conhecida como a “Lei de Greve”, em seu art. 10, define quais são os serviços essenciais, incluindo em seu rol o serviço de transporte coletivo, dispondo ainda sobre a obrigatoriedade de manutenção da prestação desses serviços, inclusive durante os períodos de greve ([Lei nº 7.783/1989](#), art. 11).

Assim, o dispositivo do art. 21, XII, d, que determina que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte aquaviário (entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território) não cria a presunção que esse transporte, em qualquer de suas modalidades, são intrinsecamente serviços públicos.

Nesse sentido, Luis Roberto Barroso (2000, p. 165) sustentou que as normas que criam serviços públicos não inerentes – aqueles que, pela sua natureza, só podem ser prestados pelo Estado, porque relacionados com o seu poder de império – “só será admitida com fundamento, ainda que genérico, em outra norma constitucional e, em qualquer caso, deverá ser interpretada restritivamente, como convém às normas excepcionais e restritivas de direitos”.

Vale ressaltar que o STF já manifestou o mesmo entendimento, em questão atinente ao próprio setor de transportes. Discutiu-se, no RE 220.999-7⁶, se haveria responsabilidade civil da União em razão da não prestação do serviço de transporte fluvial de carga em determinado rio. Para assentar a ausência de responsabilidade civil, o STF afirmou que o transporte fluvial de cargas não era serviço público, por não atender a qualquer necessidade coletiva essencial. O acórdão tem trechos importantes, que serão abaixo reproduzidos:

Nem se diga que o transporte fluvial é dos serviços que integram os “fins do Estado”. O Prof. Ruy Cirne Lima, quanto ao conceito de serviço público, foi preciso: “Serviço público é todo serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, por isso mesmo tem que ser prestado pelos componentes daquela direta ou indiretamente, pelo Estado ou por outra pessoa administrativa” [...].

Não é o que se passa, no caso, com o transporte fluvial.

⁶ STF, RE 220.999-7, 2ª T., Rel. p/o Ac. Min. Nelson Jobim, DJ 24.11.2000. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14754963/recurso-extraordinario-re-220999-pe/inteiro-teor-103140003?ref=juris-tabs#>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Não é “indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social” (Duguit).

Não é existencial para a sociedade.

Existenciais e indispensáveis “à realização e ao desenvolvimento da interdependência social” são os serviços públicos ditos essenciais. [...]

A União não tem a obrigação constitucional, legal nem contratual de oferecer os serviços.

Assim, sendo possível se dizer que o transporte aquaviário de cargas não é serviço público, *a contrario sensu*, é evidente que o transporte aquaviário coletivo de passageiros constitui serviço público – não só por expressa determinação constitucional (art. 30, V, da CF) – como também pelo seu indiscutível caráter essencial para a coletividade.

Entre as atividades, o transporte coletivo de passageiros sempre foi uma atividade qualificada como um serviço público atribuído aos particulares. Nesse sentido, explica Emerson Gabardo (2009):

Dentro desta característica de elevada densidade regulatória, um dos pontos de relevância em relação aos transportes coletivos urbanos refere-se à adjetivação normativa deste serviço público como “essencial” contida no art. 30, V, da Constituição. Para Horácio A. Mendes de Souza, “a noção de essencialidade é tão variante quanto a de serviço público”. Ademais, esclarece o autor que o fato de somente o transporte coletivo ter sido elencado como essencial não significa que o interestadual, o intermunicipal e o internacional também não o sejam. E Adilson Dallari vai além, propondo que “todo serviço público é essencial, no sentido de corresponder a uma necessidade da coletividade, como algo indispensável ao convívio, ao desenvolvimento normal das atividades dos integrantes de uma coletividade, nos dias atuais”. E cita como exemplo justamente o serviço de transporte coletivo, asseverando que “pode não ser utilizado por uma parcela da população, mas ele é indispensável para o funcionamento da cidade e o Poder Público tem o dever de proporcioná-lo”. São procedentes as colocações dos autores, principalmente quando em foco o “princípio da continuidade dos serviços públicos”, haja vista que ao principal atributo da essencialidade são as garantias e restrições em face da possibilidade de paralisação. Ou seja, para alguns intérpretes, todos os serviços públicos são essenciais, pela sua própria natureza de satisfação de uma necessidade de atendimento perene. Nesse sentido ponderam, por exemplo, Ana Maria Golifi e Flaquer Scartezini, quando afirmam: “Como o serviço público antes de um conceito jurídico é um fato, uma de suas características essenciais é a continuidade, que está ligada à eficiência da prestação, pois só assim será oportuna. A sua prestação não deve ser interrompida, sob pena de prejudicar justamente o beneficiário, o destinatário para o qual o serviço foi criado”.

Corroborando ainda mais com essa tese, recentemente o direito ao transporte foi positivado no texto constitucional, promulgada por meio da Emenda constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, como direito social, portanto, direito fundamental. Valorizando a importância da mobilidade de pessoas, o art. 6º da Carta Magna de 1988 agora diz que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Partindo dessa premissa básica e pacífica (que o transporte coletivo de passageiros é serviço público), o regime dos serviços públicos apresenta características funcionais próprias que os diferenciam do regime dos serviços privados.

O legislador prescreveu que o serviço público deverá ser adequado, assim entendido, nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 175 da CF/1988, dos arts. 6º e 7º da [Lei de Concessões](#) (Lei nº 8.987/1995), o art. 6º do [Código de Defesa do Consumidor](#) e o art. 4º da recente [Lei dos Serviços Públicos](#), como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência, cortesia na sua prestação e modicidade dos preços.

1.1.1.2. Autorização Administrativa

Todavia, o transporte de passageiros sob competência federal detém uma peculiaridade (ou anomalia) que conflita diretamente com o preceito de serviço público, especialmente ao atributo de serviço adequado que satisfaça a modicidade dos preços.

Isso porque a [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, em seu art. 13, V, *b*, determina a autorização como forma de delegação de serviço público aplicado ao transporte de âmbito federal, conforme segue:

Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do *caput* do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

[...]

V – autorização, quando se tratar de:

[...]

b) prestação de serviço de transporte aquaviário;

[...]

e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura.

Em sequência, o art. 43 preceitua as principais características dessa autorização:

Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:

I – independe de licitação;

II – é exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição;

III – não prevê prazo de vigência ou termo final, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação.

Portanto, encontramos, no cenário atípico do transporte coletivo de passageiros, uma figura *sui generis*. De um lado, a liberdade de preços e serviços de tarifas, em um ambiente de livre e aberta competição, característica das atividades estritamente privadas ou privadas de interesse público; de outro lado, a execução de serviço de transporte coletivo regular de

passageiros, ligado diretamente ao conceito de serviço existencial indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, de forma a atender o atributo de serviço adequado que satisfaça o requisito de modicidade tarifária.

Ao analisarmos essa particularidade no transporte coletivo de passageiros, encontramos um conflito aparente entre os institutos da modicidade dos preços e da autorização administrativa e sua liberdade de preços. Isso porque a prestação indireta de serviço público delegado ao particular por meio do instrumento de autorização administrativa indica inúmeras controvérsias doutrinárias.

Uma parte da doutrina, ao considerar que o transporte coletivo regular de passageiros em qualquer segmento é serviço público, alegava a impossibilidade da sua exploração em regime privado. Em consequência, qualquer atividade do setor, mesmo em áreas competitivas, deveria ser explorada pelo particular através do que determina o art. 175, isto é, sua delegação só poderia se dar por permissão ou concessão (Bandeira de Mello, 2003).

Marcos Juruena Villela Souto (2001, p. 154-155), comentando o regime de autorização, faz as seguintes considerações:

A Administração só pode se utilizar da autorização quando não houver predominância do interesse público sobre o particular; é que a definição de autorização envolve a prática de um ato administrativo discricionário e precário, em que predomina o interesse particular, o qual é objeto de consentimento da Administração, em outras palavras, algumas matérias definidas como serviços públicos têm interesse localizado e restrito a um determinado particular – como, por exemplo, o aproveitamento de um pequeno potencial hidráulico –, mas, ainda assim, a Administração deve apreciar se não há extensão da repercussão desse interesse sobre os demais administrados, chancelando a pretensão do particular sob a forma de autorização. (grifos nossos)

Alguns autores referem-se aos chamados serviços autorizados, para quem tais atividades servem “para atender interesses coletivos instáveis ou emergência transitória”. Na verdade, não há autorização para a prestação de serviço público. A autorização é ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o indivíduo desempenhe atividade de seu exclusivo ou predominante interesse, não se caracterizando a atividade como serviço público. A prestação de serviço público deverá ser objeto de concessão ou de permissão.

Da mesma forma que não existe uma unidade teórica a respeito da qualificação de uma atividade na categoria de serviço público, as características do regime jurídico dessas atividades são ainda mais variadas e minuciosas. Aproveitamos novamente a propriedade da doutrina de Emerson Gabardo (2009):

De fato, não há um regime jurídico extenso e bem estabelecido dos serviços públicos previsto expressamente na Constituição Federal. O art. 175 assevera somente que serão prestados pelo Estado direta ou indiretamente (neste último caso, mediante o respeito ao regime licitatório). Decorrência inafastável dessa disposição é a exclusão

do serviço público da garantia inerente à livre iniciativa. Os particulares, a contrário senso, estão proibidos de prestar atividade que teve seu regime publicizado pela Constituição ou pela lei. Todavia, caso o Estado tome a decisão política de novamente repassá-lo aos particulares, poderá fazê-lo mediante a utilização do instituto da delegação. As concessões e as permissões de serviço público implicam o repasse da gestão ou execução do serviço (precedido ou não de obra pública). A primeira ocorre mediante contrato, cujo caráter é bilateral e o regime é especial, ainda que o contrato seja uma categoria que não pertença nem ao direito público nem ao direito privado, como propõe Romeu F. Bacellar Filho. A segunda consiste em um ato administrativo, embora seja cada vez mais discutível a sua natureza (que irá depender do caso concreto e das cláusulas regentes da relação). Se não entender necessária a delegação, deve o Estado prestar o serviço diretamente, criando para tanto as propaladas empresas públicas e sociedades de economia mista, que atuarão em um regime misto público, porém parcialmente derogado pelo direito privado (pois suas personalidades serão de direito privado). Obviamente, a opção por uma ou outra forma de descentralização produz consequências no plano normativo.

A origem da controvérsia tem fundamento na usual definição doutrinária do ato administrativo “autorização” como um ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso privativo de bem público ou o desempenho de atividade.

O elemento diferencial desse ato, se comparado ao assemelhado ato de licença, é justamente a discricionariedade e a precariedade da decisão, e nesse ponto alguns doutrinadores a consideram incompatíveis à atividade do serviço público. José Eduardo Martins Cardoso (2006, p. 426), citando Bacellar Filho, expõe essa controvérsia:

Inobstante reconheça-se o extremado cuidado que a doutrina vem conferindo ao tema, é imperioso aduzir que o conceito, genericamente enunciado, pode levar a algumas perplexidades. Com efeito, se partimos do pressuposto de que a autorização retrata o ato administrativo unilateral, discricionário e precário editado pela Administração, a pedido e no interesse preponderante do particular interessado, para atender a necessidade individuais ou coletivas que se impõem pela instabilidade ou emergência transitória, frente à discricionariedade que caracteriza o ato, haveremos de concluir pela fragilidade do instituto, reconhecendo ao Poder Público a revogação da outorga uma vez caracterizados critérios de conveniência e oportunidade que a tanto aconselhem (exemplo: autorização para porte de arma de fogo). Todavia, é comum confundir a autorização com a licença, ocasião em que, cumprida a liturgia estipulada para o alcance de determinado provimento, à Administração cumpre expedir o ato, não podendo desconstituí-lo sem o devido processo legal. Neste caso, trata-se de ato vinculado, não discricionário, cujo desfazimento submete-se às solenidades próprias dos chamados atos negociais.

Como a concessão parece ser uma forma de delegação menos ágil do que a autorização, o Poder Público, ao defrontar-se com as complexidades de um contrato de concessão, e premido pela urgência na provisão de serviços, optou inúmeras vezes pela autorização como forma de funcionamento de atividades do setor de transporte, especialmente para a execução do transporte aquaviário de passageiros ou terrestre interestadual ou internacional, historicamente pouco lembrado ou quase sempre renegado das políticas públicas de mobilidade urbana.

O fato é que tais atividades, pelo fato de demandarem investimentos expressivos em infraestrutura de transporte e na segurança viária, deveriam ter sido delegadas sob a égide da permissão, já que não está presente o elemento de precariedade. Ademais, o regime de autorização, por não estar sujeito a obrigatoriedade de licitação, também não contribui para o fortalecimento de um sistema de preços competitivos, o que pode apenar o usuário.

Criou-se, assim, uma situação em que os direitos do investimento privado ficaram mal definidos, ao mesmo tempo em que os consumidores ficam sujeitos à liberdade de preços, em um ambiente de livre e aberta competição, em que, na realidade, não se vislumbra uma concorrência perfeita (ou próxima dela) que justifique tamanha liberalidade.

Nos mercados de transporte aquaviário, a situação é mais gravosa. Na navegação interior, em menor grau na navegação longitudinal, e com bastante relevância na navegação de travessia, o que encontramos são poucas ou apenas uma empresa atuando nas linhas autorizadas, em especial no âmbito federal. Isso se deve, principalmente, pela característica técnica e operacional do serviço, que não permite um número expressivo de operadores nas margens dos rios. Na maioria dos casos, inexistente competição pela demanda de transporte, formando verdadeiros monopólios ou oligopólios naturais.

O monopólio se estabelece porque, em muitas situações, não há viabilidade operacional segura e econômica para a participação de mais de uma empresa para operação na navegação. Situação comparável ao que ocorre no setor de transmissão de energia elétrica, em que não há viabilidade para o estabelecimento de duas redes paralelas de transmissão para concorrer desde o ponto de geração até os de distribuição.

Para a modalidade de transporte de travessia inserido na abrangência dos sistemas rodoviário ou ferroviário federais⁷, a concentração de mercado é ainda maior; por se tratar de transporte aquaviário que integra o sistema viário naqueles trechos onde inexistente ponte, a limitação natural de atracação e desatracação é fator determinante que restringe a concorrência de empresas na prestação do serviço.

Assim, independentemente do debate da inconstitucionalidade das autorizações de serviço público, já em questionamento no STF⁸, ou de possíveis modificações do regime de outorga no cenário político-legislativo⁹, a conciliação do tema deve retomar os conceitos de

⁷ Súmula Administrativa nº 001-Antaq, de 9 de agosto de 2004, inciso I, item a, “3”.

⁸ ADIn 5549. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5549&classe=ADI&origem=AP&curso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 31 ago. 2018.

⁹ Sobre o assunto, tramita nas comissões de Viação e Transportes e de Constituição e Justiça e de Cidadania Projeto de Lei nº 8.312/2014, que delega à ANTAQ a atribuição de definir as linhas do transporte aquaviário de travessia que serão prestadas pelo regime de permissão.

modicidade e liberdade tarifária afetos ao serviço público autorizado, em especial para compreender os valores em divergência e obter a harmonia dos interesses envolvidos.

1.1.1.1. Modicidade Tarifária versus Liberdade Tarifária

Ao qualificar o transporte de passageiros como um serviço público, abre-se a incidência de normas contidas tanto nas legislações especiais dessa modalidade de serviço público, como também normas gerais relativas ao serviço público. Dessa forma, é necessário interpretar sistematicamente todas as normas intrínsecas da atividade objeto de análise, examinando caso a caso quais serão os princípios e regras a ela aplicáveis.

O autoritário de determinado serviço público encontra-se submetido à diretriz de manter serviço adequado, nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 175 da Constituição Federal, o que implica manter condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade dos preços cobrados (art. 28, I, da [Lei nº 10.233/2001](#) c/c art. 4º da [Lei nº 13.460/2017](#)).

Relativamente a esse último atributo legal que interessa à análise, a lei não criou qualquer conceito que definisse a modicidade tarifária. Por outro lado, a doutrina é pacífica no sentido de que modicidade não significa gratuidade. Enquanto a modicidade é um princípio, um balizamento, a gratuidade é uma opção política (Grotti, 2003). A modicidade existe quando remunera adequadamente, considerando os riscos do empreendimento, os custos e os investimentos realizados para prestar o serviço em regime de eficiência, sendo suficiente também para viabilizar o repasse aos usuários de pelo menos parte dos ganhos da produtividade auferidos pelas empresas.

A doutrina econômica sobre o tema é vasta ao discorrer sobre os critérios para fixação de tarifas. Dentre os métodos mais comuns estão a tarifação pela taxa de retorno e a tarifação pelo preço teto (*price cap*).

Todavia, estamos diante de uma regulação peculiar de serviços distintos (regido inclusive pelas mesmas regras normativas): o transporte de cargas, que detém as características do setor privado para a concorrência entre empresas e precificação dinâmica, e a prestação de serviço público de passageiros, com a necessidade de atendimento da população mesmo em baixa demanda (princípio da continuidade) e da abstenção de preços excessivos (modicidade tarifária), entre outros.

Considerando a premissa básica que os serviços de transporte regular de passageiros é um serviço público (conforme já exposto), prestado de maneira a satisfazer aos ditames de serviço adequado que atenda a modicidade dos preços; e considerando ainda que esse serviço será delegado ao particular por meio de instrumento de autorização administrativa, modalidade de outorga que pressupõe a liberdade de preços e a livre concorrência (com

controvérsias também expostas), conclui-se que a conciliação dos institutos sugere que a plena liberdade de preços é mitigada pelo não exagero na precificação dos serviços.

Assim, a concordância dos termos “livre e módico” para a precificação dos serviços deverá orientar a análise sobre a regulação do serviço público em questão. Isso porque a liberdade de preços, por sua vez, apenas é viável quando aplicada a um ambiente de concorrência entre diversos agentes econômicos. Do contrário, o agente monopolista tenderá a fixar o preço em valores excessivos aos usuários.

Portanto, o regime de liberdade de preços é mais apropriado aos serviços públicos que possam ser prestados em um regime de concorrência. Por sua vez, nos casos de monopólio natural ou legal, recomenda-se que os preços sejam fixados pelo Poder Público delegante.

Alexandre Santos Aragão (2004) tece importantes comentários a respeito do regime de liberdade de preços para os serviços públicos prestados indiretamente por particulares:

Busca-se, em alguns setores mais, em outros menos, diminuir a imposição dos preços dos serviços públicos pela Administração Pública. O que se pretende é que os preços sejam determinados pela livre concorrência entre os diversos agentes econômicos prestadores daquela determinada atividade, razão pela qual a arena por excelência apropriada para esta maior liberdade de preços é a dos serviços em que também haja, ao menos parcialmente, liberdade de entrada (v. item anterior).

Assim, obviamente que não seria apropriado, e dificilmente constitucional, que a liberdade (de toda sorte sempre relativa) de preços fosse adotada em todos os serviços públicos, sendo admissível apenas naqueles nos quais a concorrência seja efetiva e que não possuam obrigações de universalidade e modicidade.

Cumpra também observar que a liberdade de preços deve ser mantida apenas enquanto gerar efeitos positivos para os consumidores, sem abusos do poder econômico, devendo, portanto, estar sempre sujeita a um diuturno acompanhamento por parte da Administração Pública.

[...]

Comentando a liberdade de preços como fator de inserção da concorrência nos serviços públicos, Gaspar Arino Ortiz e Lucia Lopez de Castro García-Morato comentam que “os preços das prestações e serviços segundo o novo modelo de regulação serão em alguns casos preços de mercado e em outros preços regulados, segundo exista ou não concorrência real naquela fase da atividade em questão. Na medida em que o mercado os fixe espontaneamente, não seria necessário regulá-los; e em todo caso, a regulação será facilitada pela existência de um preço de mercado em alguma fase ou segmento da atividade”, diminuindo a assimetria informacional dos órgãos reguladores.

Assim, recomenda-se ao agente regulador que atue de forma a corrigir as falhas de mercado que prejudiquem a prestação dos serviços públicos, sendo a fixação de preços máximos uma das opções utilizadas para tais hipóteses.

1.1.1.2. Serviço Público e Concorrência

É inegável a referência do serviço público de transporte de passageiros como atividade destinada a suprir necessidades coletivas. Nesse sentido, afirma Marçal Justem Filho:

O serviço é o desenvolvimento de atividades de fornecimento de utilidade necessárias, de modo direto e imediato, à satisfação de direitos fundamentais. Isso significa que o serviço público é o meio de assegurar a existência digna do ser humano. O serviço de atendimento a necessidades fundamentais e essenciais para a sobrevivência material e psicológica dos indivíduos. Há um vínculo de natureza direta e indireta entre o serviço público e a satisfação de direitos fundamentais.

Dessa forma, ao se ter em pauta a discussão acerca dos serviços públicos, o fundamento da existência desses serviços nada mais é que a consagração dos direitos fundamentais dispostos no texto constitucional. Vale dizer que a prestação dos serviços públicos emerge, assim, como um instrumento necessário para a realização dos direitos fundamentais assegurados aos cidadãos brasileiros pelo texto constitucional vigente.

Não obstante a Constituição de 1988 prever a livre concorrência como princípio jurídico e, portanto, tê-la incluído em suas políticas de Estado como instrumento de melhoria das condições do mercado e de proteção e promoção do cidadão, ainda persiste na prática regulatória enorme dificuldade em se admitir a aplicação das normas concorrenciais aos serviços públicos. Dessa forma, estariam os serviços públicos sujeitos a um regime, supostamente uniforme, de direito público, que colocaria de forma integral a aplicação dos institutos de direito público na exploração e prestação desses mercados.

A aparente dicotomia entre serviços públicos e atividades econômicas é brilhantemente abordada na obra do jurista Vitor Rhein Schirato (2012), que dedica ampla teoria sobre a necessidade de aplicação das normas de concorrência aos serviços públicos e a mitigação dessas normas em casos justificados, para a garantia do alcance das finalidades do serviço público.

Para esse autor, a transição de uma prestação exclusiva para uma prestação concorrencial implica a quebra de consideráveis paradigmas. Com a liberalização de diversas das atividades que constituem serviços públicos no Direito brasileiro, a regra da exclusividade passa a ser a exceção, de tal forma que só poderia existir quando expressamente prevista em lei e de forma estritamente justificada e proporcional às finalidades da atividade.

Assim, determinou a [Lei nº 10.233/2001](#), em seu art. 43, que a prestação dos serviços de transporte aquaviário e rodoviário (regular interestadual e internacional de passageiros) será outorgada pelo instituto da autorização, independente de licitação e exercida em liberdade de preços, em ambiente de livre e aberta competição.

Nessa perspectiva, a concorrência passa a ser uma ferramenta para a realização das finalidades do serviço público, em lugar da exclusividade, na medida em que se pretende, por meio de tal ferramenta, conferir aos usuários os benefícios antes só alcançáveis por meio das exclusividades públicas.

A partir do momento em que o legislador constituinte erigiu a concorrência à condição de princípio jurídico, determinou que a concorrência seja diretamente aplicável às situações reguladas, exceto em caso de conflito com outros princípios e na exata medida do adequado, após prévia ponderação da situação concreta.

Considera-se, então, que a livre concorrência deverá ser ponderada e poderá ser restrita na prestação dos serviços públicos sempre que, em sua decorrência, puder haver prejuízos ao dever de universalidade e ao dever de modicidade tarifária do serviço público em questão (Schirato, 2012, p. 156). Assim, sempre que a existência de uma pluralidade de agentes puder levar ao sacrifício dos deveres de universalidade e de cobrança de preços módicos, deverá a concorrência ser proporcionalmente afastada.

A escolha da modicidade tarifária e da universalização como parâmetros de possíveis restrições à livre concorrência não é aleatória: deve-se ao fato de que eles constituem dois dos elementos essenciais dos serviços públicos, que podem com mais facilidade ser afetados por um regime concorrencial, na medida em que os serviços públicos, por demandarem altas montas de investimento para seu oferecimento, podem ter o retorno dos investimentos frustrados em casos específicos de competição.

Portanto, se as prestações destinadas à satisfação dos direitos fundamentais podem ser afetadas pela existência de um regime concorrencial, tal regime deverá ser revisto. Nessas hipóteses, a concorrência teria um efeito oposto ao desejado, pois, ao invés de ser um instrumento de fomento e realização dos serviços públicos, passa a ser elemento que impossibilita sua plena realização.

Em um mercado competitivo, a tendência natural dos agentes é a concentração, no caso do transporte público de passageiros, naquelas linhas e horários mais rentáveis. Dessa forma, a prestação dos serviços em localidades mais distantes, ou em horários com demandas baixas, pode ser prejudicada. Esse cenário é oposto ao que propugna com relação a uma atividade considerada serviço público (Schirato, 2012, p. 158).

Chegamos, então, a um ponto no qual a regra na prestação dos serviços públicos é a concorrência, em razão da posição normativa do princípio da livre concorrência na ordem econômica constitucional. Porém, em casos específicos em que as finalidades específicas dos serviços públicos (entendidas como a satisfação de determinado direito fundamental) possam ser prejudicadas pela competição entre os agentes prestadores, em especial no que concerne aos deveres de modicidade tarifária e universalidade, a regra da concorrência pode ser afastada. Mas ainda se faz necessário apresentar em qual medida isso pode acontecer na prestação de um serviço público.

A Constituição garante o direito fundamental de livre locomoção (inciso XV do art. 5º). Todos os que se localizam no território brasileiro são titulares desse direito (art. 5º, *caput*). Tal



direito impõe ao Estado (seu destinatário) duas ordens de obrigação: em primeiro lugar, não pode o Estado impor óbices à livre locomoção dos cidadãos (direito de defesa) e, em segundo lugar, deve o Estado garantir a todos meios para a realização da liberdade de locomoção. Assim sendo, os serviços públicos de transporte destinam-se a permitir a todos os cidadãos que se locomovam livres pelo território.

Ao instituir um serviço público de transporte, ao Estado são impostos dois deveres essenciais: levar os serviços de transporte a maior quantidade de pontos possível dentro do território nacional e permitir que toda a população tenha acesso a referidos serviços, o que impõe um dever de compatibilidade entre o valor cobrado pelo serviço e a capacidade da população de pagá-lo. Tal serviço servirá para a realização de um direito fundamental criado pela ordem constitucional (art. 5º, XV) (Schirato, 2012, p. 161).

Nesse sentido, caso a concorrência (em consequência a liberdade de preços) entre os prestadores de um determinado serviço público de transporte possa impedir que eles levem os serviços a determinados pontos do território, que prestem em determinados horários, ou ainda determina que, para que esse serviço ocorra, a remuneração a ser obtida pelos agentes prestadores seja tão elevada a ponto de impedir a fruição pela população, deverá a concorrência ou a liberdade tarifária ser afastada, porque será tolhido o direito fundamental de seu titular e/ou não será realizado o suporte fático do direito fundamental.

Para tanto, será preciso uma ponderação da aplicação do princípio da livre concorrência em consideração ao princípio da livre locomoção, segundo o crivo da proporcionalidade.

Com isso, concretizamos uma importante premissa para a consolidação dos procedimentos de reajuste de preços nos serviços de transporte na navegação interior: a liberdade tarifária (consequência da livre concorrência no serviço) poderá ser ponderada em favor do atendimento da livre locomoção do cidadão (decorrência da natureza jurídica do serviço público de transporte de passageiros na navegação interior).

Para tanto, há de se estabelecer as necessárias precauções para se concretizar esse preceito, para que o administrador público não exceda em sua discricionariedade. Não se trata, naturalmente, de achar-se demasiado ou não o aumento, senão se ele se apoia ou não em motivações sustentadas na racionalidade econômica de modo a serem reconhecidas pelo Direito.

Nesse prisma, quando houver margem para a escolha de consequências, conferida ao agente público para fixar o conteúdo dos conceitos indeterminados – como, por exemplo, a estratificação dos termos “prática prejudicial à competição” ([Lei nº 10.233/2001](#), art. 45) ou “justa causa” ([Código de Defesa do Consumidor](#) - CDC, art. 39, X), tal margem deve estar em consonância à boa administração pública, entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação,

imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (Miragem, 2016).

1.1.1.3. Problema regulatório

A partir da contextualização do sistema e da necessidade de desenvolvimento de metodologias e ferramentas para determinar as circunstâncias de concentração de mercado na prestação do serviço público de transporte na navegação interior, o problema da pesquisa resume-se no seguinte:

Como definir um mercado livre (não concentrado) e que atenda às necessidades coletivas no transporte de passageiros e veículos na navegação interior?

1.1.2. Objetivos

1.1.2.1. Geral

O objetivo geral deste trabalho é construir, a partir da visão do órgão regulador e fiscalizador, um modelo de determinação de mercado concentrado e essencial na navegação interior.

1.1.2.2. Específicos

Os objetivos específicos são:

- Identificar e validar os atributos relevantes, sob a ótica do órgão regulador e fiscalizador, ao processo de determinação de mercado concentrado e essencial.
- estruturar hierarquicamente os atributos identificados pelo órgão regulador e fiscalizador;
- aplicar o modelo construído junto a uma linha de transporte na navegação interior, apresentando seu perfil de desempenho.

1.1.3. Justificativas

A [Lei nº 10.233/2001](#), em seu art. 43, prescreve que a prestação dos serviços de transporte aquaviário será outorgada pelo instituto da autorização, independente de licitação e exercida em liberdade de preços, em ambiente de livre e aberta competição. A partir do momento que o legislador constituinte erigiu a concorrência à condição de princípio jurídico, determinou que a concorrência seja diretamente aplicável às situações reguladas, exceto em caso de conflito com outros princípios e na exata medida do adequado, após prévia ponderação da situação concreta.

Ocorre que ao instituir um serviço público de transporte, ao Estado são impostos dois deveres essenciais: levar os serviços de transporte a maior quantidade de pontos possível dentro do território nacional e permitir que toda a população tenha acesso a referidos serviços, o que impõe um dever de compatibilidade entre o valor cobrado pelo serviço e a capacidade da população de pagá-lo. Visto que tal serviço servirá para a realização de um direito fundamental criado pela ordem constitucional (art. 5º, inc. XV) (Schirato, 2012).

Com isso, a liberdade tarifária (consequência da livre concorrência no serviço) poderá ser ponderada em detrimento ao atendimento da livre locomoção do cidadão (decorrência da natureza jurídica do serviço público de transporte de passageiros e veículos na navegação interior). Para tanto, será preciso uma ponderação da aplicação do princípio da livre concorrência em consideração ao princípio da livre locomoção, segundo o crivo da proporcionalidade.

Em atenção à proteção dos interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte, com o propósito de se garantir os padrões de eficiência e a modicidade dos preços, e da ponderação da livre concorrência na prestação dos serviços de transporte aquaviário, chegou-se ao propósito principal do método.

Importante ponderar que as considerações e análises feitas nesse projeto se limitam à modalidade de transporte definida como serviço público, e o ambiente de investigação foi delimitado para a navegação interior de passageiros e veículos apenas. O transporte de cargas na navegação restou fora da incidência do método proposto, por se tratar de transporte fora das obrigações legais do Estado, por não ser entendido como serviço público.

Apesar do método proposto não contemplar a análise e regulação de preços do mercado de transporte de cargas, é relevante citar que isso não afasta em nenhuma medida a prerrogativa da Agência de reprimir as ações que configurem ou possam configurar infrações da ordem econômica (art. 12, inc. VII, [Lei nº 10.233/2001](#)).

De maneira diversa, o transporte de travessia de veículos, por se tratar de modalidade de transporte aquaviário que integra o sistema viário naqueles trechos onde inexistente ponte, desempenha importante papel na consecução da interdependência social e das necessidades coletivas para as localidades envolvidas. Portanto, dentro da incidência da sistemática proposta.

Dessa forma, é justificável a elaboração da metodologia de determinação de mercado concentrado e essencial na navegação interior.

A seguir será apresentado o esboço de método que pretende equalizar esse cenário atípico. Trata-se de proposta de classificação de mercados em níveis de concorrência e essencialidade do transporte, baseado na conciliação de três pilares básicos da regulação de

preços de serviços públicos regulados pelo regime de autorização administrativa: i) mecanismos de mensuração de competitividade, ii) determinação de níveis de essencialidade dos serviços públicos e iii) promoção da transferência dos ganhos de eficiência aos usuários. Posteriormente, um novo paradigma para a análise do equilíbrio econômico-financeiro entre os agentes econômicos e a transferência dos ganhos de eficiência aos usuários do transporte será apresentado.

1.1.3.1. Classificação de mercados

A partir das premissas apresentadas, é oportuna e razoável a classificação dos mercados que, por sua dinâmica e nível de competitividade, seja mais favorável a aplicação plena da liberdade tarifária preconizada na legislação do setor, em detrimento daqueles mercados em que a estrutura monopolista, o alto índice de concentração entre os agentes econômicos ou a essencialidade dos transportes inviabilizem a competição no mercado.

O método em tese propõe dividir os mercados de transporte sob o regime de autorização em níveis regulatórios, cada qual com seu regramento próprio de adequação dos preços, na medida de sua competitividade (ou a falta dela) e da essencialidade dos serviços públicos prestados.

A gradação entre os extremos da liberdade tarifária, de um lado, e da determinação de preços, ao oposto, deverá se dar sob critérios previamente ajustados, estabelecendo as necessárias precauções para se concretizar todos os preceitos até então apresentados, de maneira que o administrador público não exceda em sua discricionariedade.

Importante ressaltar que, quando houver margem para a escolha de consequências, conferida ao agente público para fixar o conteúdo dos conceitos indeterminados, tal margem deve estar em consonância à boa Administração Pública, entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (Freitas, 2009, p. 42 e ss.).

A consequência da referida classificação de mercados é, em segundo nível, ponderar a aplicação das principais ferramentas de adequação de preços, seja pela autorregulação do mercado ou ainda pela imposição de preços. Para os dois extremos da teoria, temos vasta doutrina que define e apresenta eficientes métodos para a mensuração e o controle do mercado.

A primeira, submetida à sistemática do livre mercado, utiliza todo o arcabouço jurídico do direito de concorrência para coibir as práticas prejudiciais à competição, bem como o abuso do poder econômico. A segunda, respaldada na ingerência lícita no mercado pelo regulador,

emprega métodos de determinação tarifária como o *price-cap*¹⁰, o *yardstick competition*¹¹ ou o *revenue-cap*¹².

Todavia, o cenário intermediário entre esses dois regimes contrapostos ainda é incipiente na teoria da regulação, merecendo, nesse ponto, examinar um modelo misto para a repressão de preços abusivos nos serviços públicos autorizados, tanto para propiciar a melhor eficiência e qualidade do transporte quanto para garantir que os custos se apoiem em motivações sustentadas na racionalidade econômica. Nesse mercado de competitividade moderada, muitas das vezes constituído por operadores com precária organização comercial ou submetidos a mercados de baixo interesse econômico, tanto as possíveis vantagens da concorrência não são nitidamente observadas quanto a intervenção estatal na determinação de preços ou na limitação de custos inviabilizaria melhoras significativas ao setor.

Portanto, para equilibrar essas variáveis, serão aproveitados como preceito norteador os dispositivos de repressão de práticas abusivas prescritas no [CDC](#), para, a partir das disposições da norma consumerista, traçar um novo parâmetro de regulação de preços públicos em mercados de competição moderada ou comprometida.

Assim, baseado nessa estrutura doutrinária, passemos então para a construção do modelo multicritério de determinação de mercado concentrado e essencial na navegação interior.

1.1.4. Metodologia

Para a criação do modelo de análise não se almeja algo objetivo que substitua o próprio tomador de decisão. A subjetividade é, portanto, ponto inegociável na dinâmica administrativa, em especial para contemplar diversos fatores casuísticos da regulação.

Contudo, é possível a construção de um modelo que dê resultados objetivos a partir das preferências, definições, entendimentos e conceitos específicos de cada tomador de decisão. Trata-se de modelo ajustável, dinâmico, construtivo e não-obrigatório que facilitaria na consolidação de todo o arcabouço técnico, jurídico e econômico que o Administrador Público possui.

¹⁰ Na Inglaterra, criou-se o regime tarifário *price-cap*, método que, ao determinar um valor máximo permitido para o preço, estabelece estímulos à eficiência produtiva. Persistem, no entanto, problemas de ineficiência alocativa e distributiva, pois permanecem as dificuldades de controle da lucratividade dos agentes econômicos.

¹¹ Com o objetivo de mitigar os problemas surgidos na aplicação dos diferentes regimes tarifários, merece destaque o mecanismo de *yardstick competition*, que estabelece padrões de eficiência baseado em padrões de comparação entre monopólios regionais operando no mesmo setor.

¹² Como vantagem do método *revenue-cap*, pode-se citar a maior liberdade que os agentes econômicos terão para alterar a estrutura tarifária, tendo em vista que o controle regulatório é sobre a receita total, e não sobre o nível dos preços. As empresas poderão variar os preços sempre que houver modificação nos custos, respeitadas certas salvaguardas definidas pelo regulador, o que pode aumentar a eficiência alocativa.



É notório que modelos matemáticos dificilmente seriam utilizados por tomadores de decisões da intrincada sociedade que vivemos, politicamente organizada e pulverizada em distintos centros de poder, como juízes, administradores e legisladores. Se assim fosse teríamos um engessamento indesejável e inaplicável da atividade política-administrativa, com restrição inapropriada, e por vezes injusta, da discricionariedade na tomada de decisões.

Por essa razão que traremos à tona a *Multicriteria Decision Aid – MCDA*, ou Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão.

A MCDA é uma metodologia que foi desenvolvida justamente para atacar problemas que não demandassem, e nem suportassem, uma única resposta correta. Em outras palavras, há problemas e decisões que são tomadas baseadas nas convicções e conceitos pessoais dos tomadores de decisão, também chamado de decisores. É uma ferramenta interativa e construtiva, inclusive agindo como aprendizado para os próprios decisores.

Nesse sentido, a Metodologia Multicritério propõe utilizar os referidos aspectos subjetivos dos decisores para fornecer um conjunto de soluções satisfatórias, isto é, uma gama de soluções possíveis aceitáveis pela maioria dos decisores. Em outras palavras, é uma mera ferramenta que auxilia os decisores a sedimentarem conceitos que por vezes não estão tão claramente fixados nas suas mentes. Todavia, não pretende a MCDA tornar o tomador de decisão em um mero aplicador de modelo, não há qualquer possibilidade de mecanizar o processo de decisão.

A Metodologia Multicritério visou o rompimento dessa racionalidade e objetividade econômicas rígidas ante a preocupação dos crescentes problemas sociais. Representa um auxílio para os tomadores de decisão, almeja que estes moldem e validem seus próprios valores e conceitos com vistas a dinamizar e facilitar o seu entendimento e sua percepção dos problemas por eles enfrentados, dando mais profundidade e proporcionando um processo mais construtivo e interativo.

Ademais, a MCDA é preparada para lidar com conceitos que não estão completos e objetivamente definidos, como a gravidade da infração, grau de lesão e efeitos negativos da infração, por exemplo. Eis que a escala que é utilizada para a pontuação resultante da avaliação de seus critérios não é matemática ou numérica, apesar de poder sê-lo, mas também nominal e verbal, a depender dos dados disponíveis ao tomador de decisão.

O modelo utilizado para a determinação de mercado concentrado e essencial na navegação interior será desenvolvida em 5 etapas:

1ª etapa – Estruturação do problema

Nesta etapa foi realizada uma revisão bibliográfica em publicações que abordam o tema para a definição dos atributos que possam configurar um mercado concentrado e

essencial. Após a identificação, esses atributos identificados passaram por uma validação junto a especialistas da ANTAQ por meio de reuniões, para ratificação. Por fim, já com os atributos identificados e selecionados, será determinada a família dos pontos de vista fundamentais (PVF).

2ª etapa – Identificação do contexto decisório

Nesta etapa são identificados os atores envolvidos no processo de decisão, identificado o tipo de ação que será avaliada e escolhida a problemática de referência.

3ª etapa – Estruturação do modelo

Na estruturação do modelo foi construída a árvore de pontos de vista fundamentais, construção dos critérios de avaliação, determinadas as taxas de substituição e, por fim, estabelecidos os níveis do modelo.

4ª etapa – Estudo de caso

Será selecionada uma linha que opera os serviços de transporte de passageiros ou veículos na navegação interior para a avaliação de critérios conhecidos da sua dinâmica de mercado, com o objetivo de verificar o grau de competitividade e a essencialidade dos serviços prestados.

5ª etapa – Análise e discussões

Nesta etapa foram analisados e discutidos os resultados encontrados no estudo de caso para avaliar a aplicabilidade do modelo multicritério construído.

1.2. Construção do modelo multicritério

A construção do processo de apoio à decisão será abordada em três etapas distintas: Identificação do Contexto Decisório, Estruturação do Problema e Estruturação do Modelo Multicritério.

1.2.1. Identificação do contexto decisório

Na identificação do contexto decisório, devem ser definidos aspectos necessários ao início do processo de apoio à decisão. Basicamente, são três aspectos: identificar os atores envolvidos na tomada de decisão e escolher os decisores que participarão ativamente na construção do modelo; identificar o tipo de ação que será avaliada pelo modelo multicritério; e decidir o tipo de avaliação a ser feita através do modelo, ou seja, escolher a problemática de referência (Ensslin, 2001).

1.2.1.1. Identificação dos Atores

A identificação dos atores envolvidos no processo decisório constitui-se num importante passo na construção de um modelo multicritério, pois será deles o sistema de valores que norteará a sua construção. Eles se distinguem em dois grupos, conforme a participação no processo decisório: os intervenientes e os agidos.

Os atores intervenientes participam diretamente do processo decisório com o objetivo de fazer prevalecer nele seus sistemas de valores. Nesse grupo é possível distinguir ainda três tipos: os decisores, o representante do decisor e o facilitador. Os decisores são os atores a quem foi formalmente delegado o poder de decisão. O representante do decisor é o ator incumbido pelo decisor para representá-lo no processo de apoio à decisão. E, por fim, o facilitador, que apoiará o processo de tomada de decisão através de ferramentas (modelos) construídos com tal finalidade. Já os atores agidos são os que sofrem de forma passiva as consequências da implementação da decisão tomada.

No processo de apoio à decisão de construção de um modelo para determinação de mercado concentrado e essencial, foram identificados seguintes atores intervenientes:

- **Decisor:** A Diretoria da ANTAQ exercerá o papel de decisor no processo de resolução do conflito apresentado. Suas competências estão alicerçadas no art. 52 da [Lei nº 10.233/2001](#), que dispõe que a Diretoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários atuará em regime de colegiado como órgão máximo de sua estrutura organizacional, composta por um Diretor-Geral e dois Diretores (art. 53), tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros (art. 67), cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade, registradas em atas.
- **Representante do decisor:** como representantes dos decisores foram escolhidos três especialistas em transportes aquaviários lotados na Superintendência de Regulação, com experiência em regulação e fiscalização de transporte aquaviário na navegação interior.
- **Facilitador:** neste trabalho o organizador do método será o facilitador e responsável por conduzir o processo de apoio à tomada de decisão.
- **Agido:** as consequências da implementação da decisão tomada afetarão as empresas de transporte na navegação interior (veículos, passageiros e misto) desses serviços. Assim, as empresas e os usuários serão os atores agidos no processo de apoio à decisão objeto deste trabalho.

A figura abaixo apresenta o subsistema de atores para determinação de mercado concentrado e essencial:

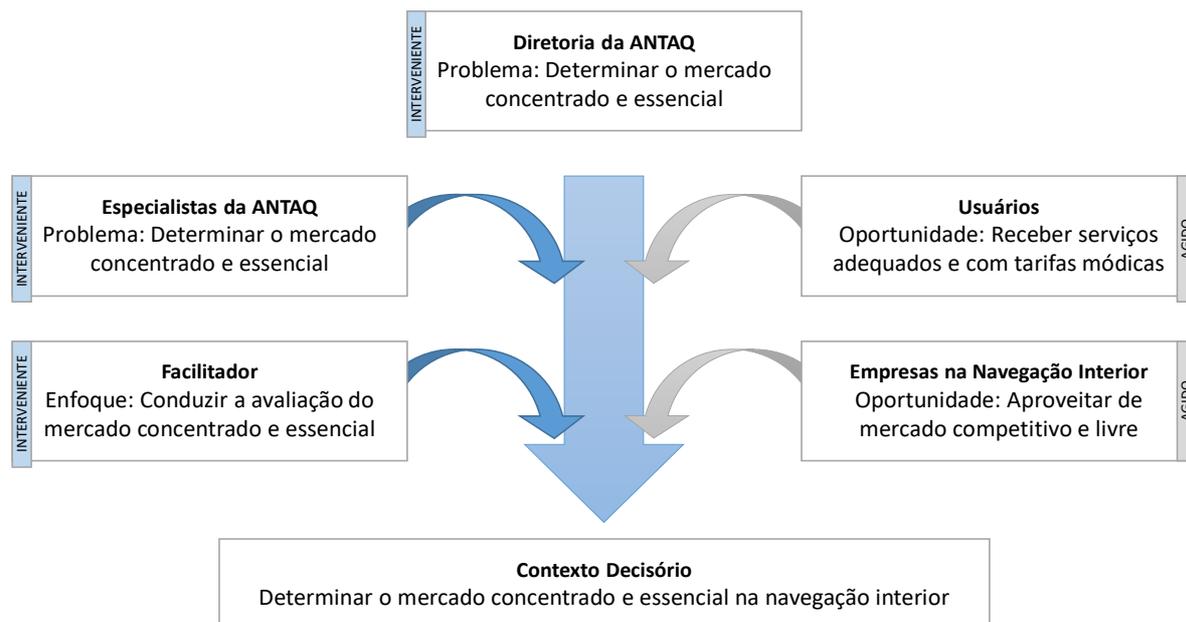


Figura 1 - Subsistema de atores para determinação de mercado concentrado e essencial.

1.2.1.2. Identificação do tipo de ação a ser avaliada

As ações referem-se aos objetos, decisões ou alternativas que serão explorados pelo modelo multicritério construído durante o processo decisório. Ela será uma representação de uma possível contribuição à decisão, representação esta que pode ser considerada autônoma com relação ao processo de decisão.

As ações podem ser classificadas da seguinte maneira:

- Ações Reais - são as ações originadas de um projeto completamente desenvolvido, que pode ser executado;
- Ações Fictícias - são as ações que correspondem a um projeto idealizado, ou não completamente desenvolvido, ou ainda um projeto hipotético;
- Ação Global - é a ação que, quando avaliada, é exclusiva de todas as outras ações introduzidas no modelo multicritério;
- Ação Fragmentada - corresponde a ação que não é exclusiva de todas as outras ações, ou seja, é apenas uma parte de uma ação global que não foi especificada completamente;
- Ação Potencial - é uma ação real ou fictícia, julgada por pelo menos um decisor como um projeto cuja implementação pode ser razoavelmente prevista.

No processo de construção do modelo multicritério para determinação de mercado concentrado e essencial, a ação fragmentada será a classificação mais aproximada do cenário decisório, visto que a ação global (definir o mercado) dependerá de outras atitudes a serem

tomadas pelo decisor, baseadas na legislação aplicada ao caso concreto identificado no modelo.

1.2.1.3. Escolha da problemática de referência

Quando se considera o conjunto de ações potenciais, tanto reais como fictícias, o facilitador e os atores intervenientes podem se deparar com uma série de dúvidas. Dessa forma, cabe ao decisor definir, dentre o conjunto de problemática de referência disponíveis, qual será utilizada. A escolha da problemática irá influenciar o processo de estruturação do modelo multicritério, inclusive, eventualmente, na definição de quais critérios serão utilizados para alcançar o resultado pretendido em determinado problema.

A problemática de referência é classificada em:

- Problemática da Descrição: descreve as ações e suas características de maneira formalizada. Ela é utilizada quando os decisores desejam apenas que o facilitador os ajude a realizar uma descrição completa e formalizada das ações, em termos qualitativos e quantitativos;
- Problemática da Alocação em Categorias: classifica as ações em categorias definidas através de normas previamente estabelecidas. Cada ação deve ser alocada a uma e apenas uma categoria;
- Problemática da rejeição absoluta: as ações não cumprirem as regras definidas pelo decisor, são eliminadas do conjunto de ações viáveis;
- Problemática da Escolha: escolhe uma ação ou um conjunto de ações. Considerada a mais clássica das problemáticas na medida em que a pesquisa operacional tradicional quase sempre encarou a tomada de decisão meramente como uma escolha ótima.
- Problemática da Ordenação: ordena as ações em termos de preferência. Esta problemática consiste em arranjar as ações a partir de uma ordem de preferência (total ou parcial) ou através de um método de ranking.

No processo de construção do modelo multicritério para determinação de mercado concentrado e essencial, a problemática de referência escolhida foi a da alocação em categorias, uma vez que o objetivo do modelo é a classificação do nível de mercado analisado, para se determinar o grau de intervenção do regulador na prestação do serviço de transporte na navegação interior.

Com a identificação dos atores do processo decisório, a identificação do tipo de ação a ser avaliada e a escolha da problemática de referência, concluiu-se o primeiro passo na

construção do modelo multicritério, ou seja, definiu-se o contexto decisório. Desta forma, é possível avançar para a estruturação do problema.

1.2.2. Estrutura do problema

A partir da dicotomia apresentada na justificativa do método, que propõe a racionalização de dois preceitos fundamentais do serviço analisado (livre concorrência e essencialidade do serviço público), foi identificado os indicadores fundamentais para a determinação de mercado. Por se tratar de definições teoricamente opostas, optou-se por inverter um deles (conversão do indicador de concorrência para concentração de mercado). Assim, a partir da validação, os indicadores passaram a ser considerados como sendo a Família dos Pontos de Vista Fundamentais (PVF).

Com base nas principais falhas de mercado existentes no mercado regulado, foram identificados e selecionados os indicadores de concentração de mercado para os serviços de transporte de passageiros e veículos na navegação interior, os quais foram submetidos aos representantes dos decisores para validação. Assim, a partir da validação, os indicadores passaram a ser considerados como sendo a Família dos Pontos de Vista Elementares (PVE).

1.2.2.1. Validação das condutas e determinação da família de pontos de vista fundamentais

Pontos de Vista Fundamentais (PVF) são aqueles aspectos considerados, por pelo menos um dos decisores, como fundamentais para avaliar as ações potenciais. Eles explicitam os valores que os decisores consideram importantes naquele contexto e, ao mesmo tempo, definem as características (propriedades) das ações que são de interesse dos decisores. Os PVF constituem-se os eixos de avaliação do problema.

Para sua escolha, existem propriedades que devem ser obedecidas para que um conjunto de PVF seja considerado uma família de PVF:

- Essencial – O PVF deve levar em conta os aspectos que sejam de fundamental importância aos decisores, segundo seus sistemas de valores;
- Controlável – O PVF deve apresentar um aspecto que seja influenciado apenas pelas ações potenciais em questão;
- Completo – O conjunto de PVF deve incluir todos os aspectos considerados como fundamentais pelos decisores;

- Mensurável – O PVF permite especificar, com a menor ambiguidade possível, a performance das ações potenciais, segundo os aspectos considerados fundamentais pelos decisores;
- Operacional – O PVF possibilita coletar as informações requeridas sobre a performance das ações potenciais, dentro do tempo disponível e com um esforço viável;
- Isolável – O PVF permite a análise de um aspecto fundamental de forma independente com relação aos demais aspectos do conjunto;
- Não-redundante – O conjunto de PVF não deve levar em conta o mesmo aspecto mais de uma vez;
- Conciso – O número de aspectos considerados pelo conjunto de PVF deve ser o mínimo necessário para modelar de forma adequada, segundo a visão dos decisores, o problema;
- Compreensível – O PVF deve ter seu significado claro para os decisores, permitindo a geração e comunicação de ideias.



Figura 2 - Família de Pontos de Vista Fundamentais.

Foram selecionados 2 (dois) grupos de indicadores para serem validados pelos representantes do decisor. Com a determinação dos Pontos de Vistas Fundamentais, conclui-se a fase de estruturação do problema. O próximo passo será a estruturação do modelo.

1.2.3. Estruturação do modelo multicritério

Na estruturação de um modelo multicritério, inicialmente deve-se definir quais os aspectos, dentro do contexto decisório, que os decisores consideram essenciais e desejáveis

no processo de avaliação das ações potenciais. Estes aspectos constituem os eixos de avaliação relevante, segundo os valores dos decisores, para mensurar as ações potenciais.

O agrupamento desses aspectos em áreas de preocupação tem como função reunir os conceitos criados tendo em conta os valores do decisor e o contexto. Cada área de preocupação recebe um nome que tem a responsabilidade de refletir da melhor forma possível a preocupação principal do decisor. Vale ressaltar, entretanto, que com o melhor entendimento do contexto e aprofundamento do conhecimento essas áreas de preocupação podem e devem ter seu nome alterado, expressando, cada vez mais, a realidade do problema em questão.

Com os conceitos que apresentam preocupação semelhante agrupados torna-se possível expandir ainda mais o conhecimento por meio da criação dos mapas meio-fim, também, denominados mapas cognitivos.

A doutrina especializada define mapa cognitivo como uma hierarquia de conceitos, relacionados por ligações de influência entre meios e fins. Essa ligação de influência é construída por meio de duas perguntas que devem ser feitas ao decisor quando da análise de cada conceito. Essas perguntas são: Por que este conceito é importante? E como se pode obter tal conceito? (Ensslin, 2001)

Durante a criação dos mapas é possível e muito provável que outros conceitos sejam criados como forma de resposta às perguntas. Da mesma forma, pode-se notar que alguns conceitos não se encontram na área de preocupação mais adequada ou mesmo não representam uma preocupação pertinente ao modelo. No primeiro caso, tais conceitos podem ser incluídos no modelo; e aqueles do segundo caso podem ser descartados. Esse processo faz parte da construção do conhecimento.

Com o intuito de facilitar a análise dos mapas, esses são divididos em clusters, que são conjunto de nós relacionados de forma muito forte, que pode ser analisado com um mapa independente de complexidade reduzida. Para cada cluster associa-se um nome que deve refletir o foco de interesse do decisor. A figura abaixo mostra a área de preocupação comprometimento, com seu mapa cognitivo e clusters.

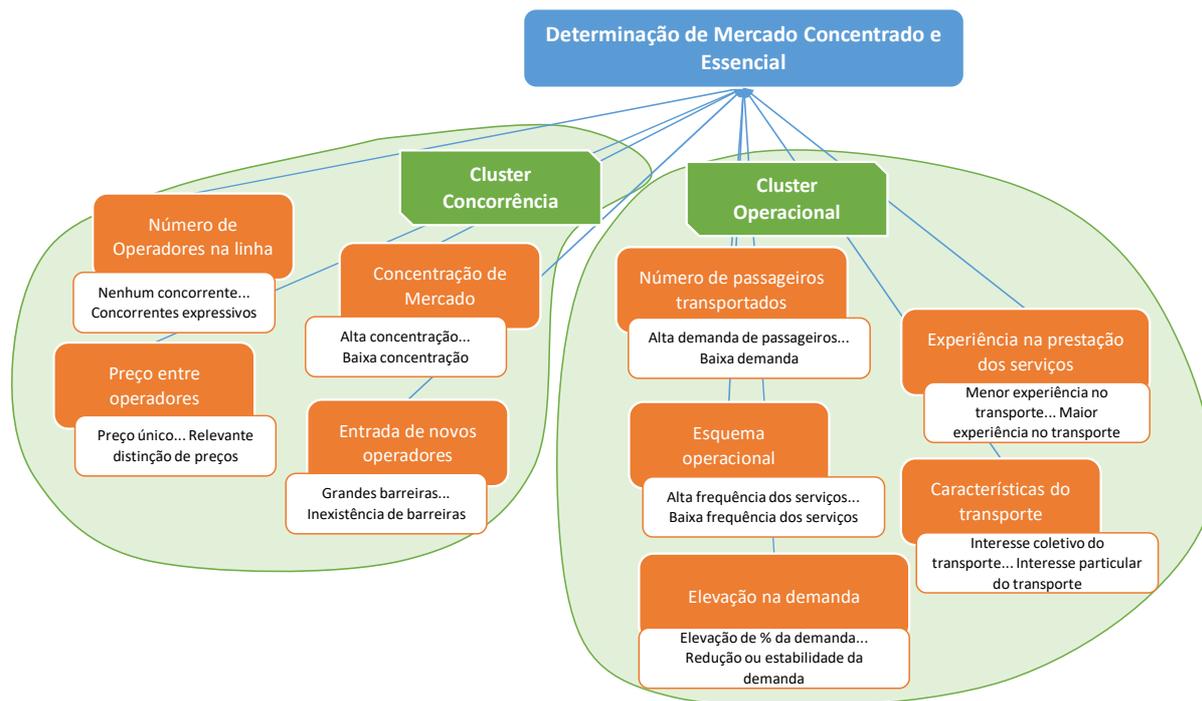


Figura 3 - Mapa cognitivo para a área de preocupação comprometimento.

O próximo passo é transferir a estrutura de ligações de influência para uma estrutura arborescente ou hierárquica de valor, na qual estarão representados os Pontos de Vista Fundamentais, PVFs.

1.2.3.1. Árvore de pontos de vista fundamentais

A estruturação em árvore de valores permite visualizar de forma organizada a totalidade dos aspectos importantes do problema. Esse sistema arborescente utiliza a lógica da decomposição, em que um critério mais complexo de ser mensurado e decomposto em subcritérios de mais fácil mensuração. Em regra, o critério de nível hierárquico superior é definido pelo conjunto de critérios de nível hierárquico inferior que estão ligados a ele na árvore.

A Árvore de Pontos de Vista Fundamentais é estruturada em níveis, cada nível utiliza um elemento. O primeiro nível é composto pelo Rótulo do Problema, que descreve o problema a ser solucionado e representa o objetivo a ser alcançado. O nível seguinte é composto pela Família de Pontos de Vista Fundamentais que podem ou não serem decompostos em Pontos de Vista Elementares (PVE). Os PVE são utilizados sempre que existe a necessidade de decomposição do eixo de avaliação e permitem que seja realizada uma melhor avaliação da performance das ações potenciais no ponto de vista considerado. Os PVE podem ser decompostos em sub-PVE, desde que os decisores sintam necessidade, para uma melhor explicação de um ponto de vista (Costa, 2016).

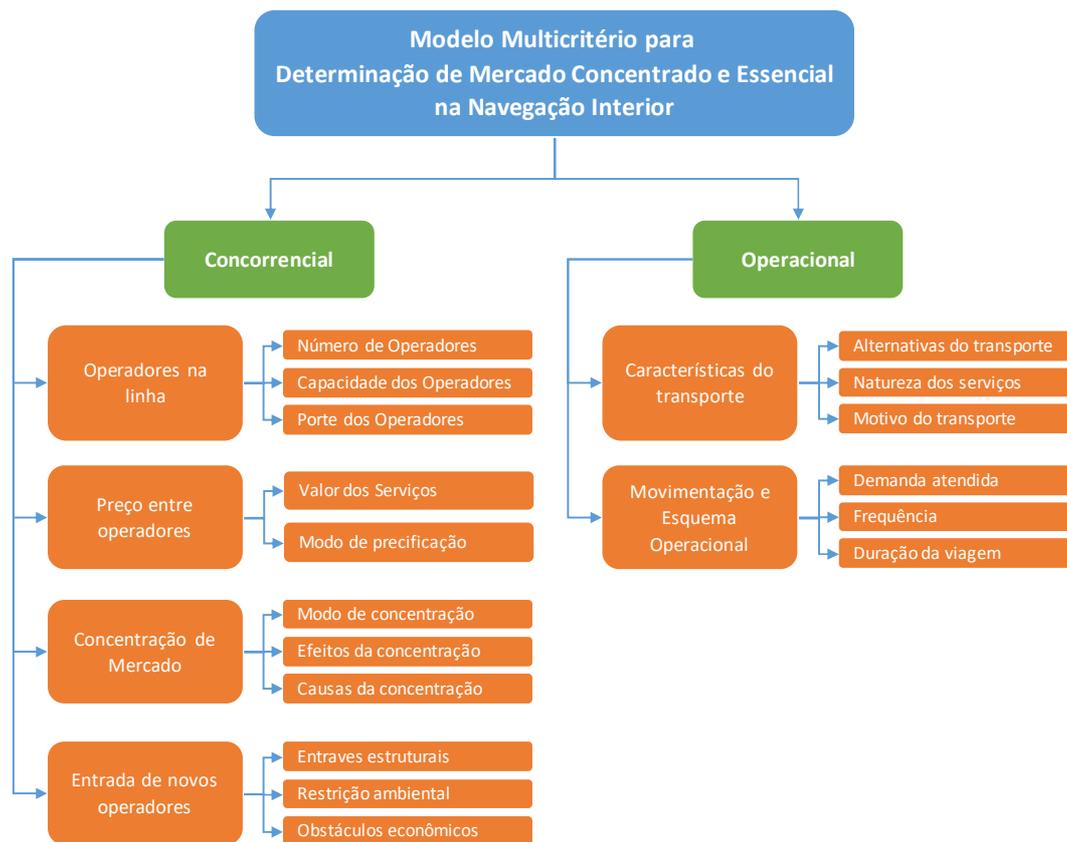


Figura 4 - Árvore dos pontos de vista fundamentais.

1.2.3.2. Construção de critérios de avaliação

Os critérios de avaliação permitem mensurar a performance de cada ação avaliada em cada ponto de vista. Para sua construção, utilizam-se duas ferramentas: um descritor e uma função de valor associada ao respectivo descritor.

1.2.3.2.1. Descritores

Os descritores são um conjunto ordenado de níveis de impacto destinados a servir de base para descrever as performances plausíveis das ações potenciais em relação a cada PVF, fazendo parte da avaliação de desempenho e não podem ser dela dissociados. Eles são instrumentos de gestão utilizados para medir alguma propriedade do contexto.

Para que um descritor operacionalize um PVF de forma adequada é necessário que seja atendida uma exigência básica: que ele seja o mínimo possível ambíguo. Um descritor é considerado não ambíguo quando seus níveis de impacto têm um significado claro aos atores do processo decisório. Esse nível de impacto representa o desempenho que pode ser alcançado pela ação potencial e seu conjunto deve ter um significado claro para os atores e ser definido de forma clara.

Por fim, os descritores possuem seis propriedades desejáveis: i) mensurável; ii) operacional; iii) inteligível; iv) homogêneo; v) permite distinguir desempenho melhor e pior; e vi) respeita as propriedades das escalas ordinais.

A figura abaixo apresenta o modelo de estrutura hierárquica de valor para o PVF *Concorrencial*, para o PVE *Número de operadores na linha* e o PVE *Capacidade de Operadores*.

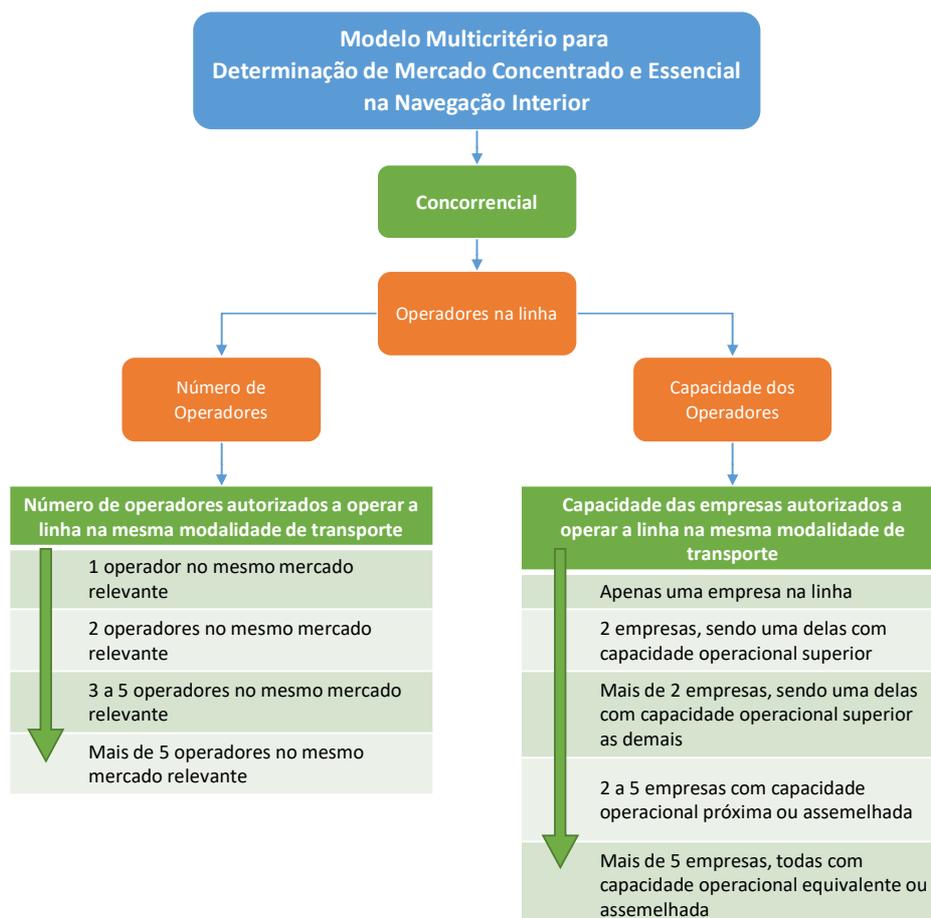


Figura 5 - Exemplo de estrutura hierárquica de valor.

Na construção do modelo multicritério para a determinação de mercado concentrado e essencial foram construídos 69 descritores qualitativos apresentados no Anexo II. Este número de descritores foi obtido utilizando a lógica da decomposição dos PVF em PVE e sub PVE para melhorar a mensuração desses PVF.

Após a construção dos descritores, foram definidos, para cada um deles, dois níveis de impacto de referência, o Nível de Impacto Ruim e o Nível de Impacto Neutro. Esses níveis são importantes para os procedimentos de verificação da independência preferencial e, principalmente, para a determinação das taxas de substituição.

Por se tratar de análise que determinará aquela linha de transporte que possui maior de concentração de mercado (e conseqüentemente maiores influências das suas falhas) e o grau mais elevado de essencialidade do serviço público, optou-se em inverter os níveis de ponto de vista tradicionais de "bom" para "ruim". Todavia, a pertinência prática do método e a lógica do método continuaram inalterados.

A definição dos níveis "ruim" e "neutro" contribui para um melhor entendimento do ponto de vista que está sendo avaliado na medida em que torna mais claro, no processo decisório, identificar quais ações são atrativas e quais não são. Consideram-se ações atrativas aquelas com desempenho abaixo do nível neutro e ações não atrativas aquelas com desempenho acima deste nível. As ações que se encontram no nível ruim são aquelas que têm uma performance abaixo das expectativas dos decisores.

Esses níveis de impacto podem ser utilizados para que se reconheçam as ações com performance à nível de comprometedor, ou seja, aquelas que apresentam um desempenho igual ou inferior a Ruim. Já as ações com desempenho próximo do nível Neutro, são consideradas ações de performance satisfatória. E se o desempenho da ação está abaixo do nível neutro, ela é considerada uma ação com performance de excelência.

A importância da definição dos níveis de impacto "ruim" e "neutro" é que a partir deles será possível para os decisores mensurar o nível de mercado na navegação interior. Aquelas que tenham desempenho acima do nível ruim alcançam a justa causa para a intervenção regulatória do mercado e para aquelas abaixo do nível neutro mantêm a liberdade de mercado esperada para o setor. No exemplo abaixo, os decisores escolheram como níveis de referência o nível B, como nível ruim, e o nível C, como nível neutro, conforme mostrado na tabela abaixo.

Descrito do PVE 1.1.1 - Número de Operadores		
Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Descrição
A		1 operador no mesmo mercado relevante
B	Ruim	2 operadores no mesmo mercado relevante
C	Neutro	3 a 5 operadores no mesmo mercado relevante
D		Mais de 5 operadores no mesmo mercado relevante

Tabela 1 - Descritor com níveis de referência.

Após a construção dos descritores, que definiram como serão julgadas as ações potenciais em cada Ponto de Vista, o próximo passo para a estruturação do modelo multicritério foi quantificar as performances das ações de acordo com os valores dos decisores. Para esta quantificação é necessária a construção das funções de valor que são um instrumento para auxiliar os decisores a expressar, de forma numérica, suas preferências.

1.2.3.2.2. Funções de Valor

As funções de valor auxiliam os decisores a expressarem numericamente suas preferências, devendo, desta forma, ser construídas para um decisor, ou grupo de decisores, com objetivo de avaliar as ações segundo um determinado ponto de vista.

Neste trabalho a função de valor foi obtida utilizando o Método do Julgamento Semântico *MACBETH* (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique), que consiste em comparar par a par a diferença de atratividade entre as ações potenciais. O *MACBETH* utiliza os julgamentos semânticos dos decisores para, através de *Programação Linear* para determinar a função de valor que melhor represente tais julgamentos.

Ao utilizar o *MACBETH*, o decisor expressa verbalmente a diferença de atratividade entre duas ações potenciais *a* e *b*. Considerando *a* mais atrativa que *b*, escolhe uma das seguintes categorias semânticas:

- C0 – nenhuma diferença de atratividade (indiferença);
- C1 – diferença de atratividade muito fraca;
- C2 – diferença de atratividade fraca;
- C3 – diferença de atratividade moderada;
- C4 – diferença de atratividade forte;
- C5 – diferença de atratividade muito forte;
- C6 – diferença de atratividade extrema.

Neste trabalho, a cada um dos descritores foi associada uma função de valor. Assim, considera-se construído um critério de avaliação para cada eixo de avaliação. A figura abaixo apresenta a matriz de julgamento semântico do descritor *custo* e sua respectiva função de valor geradas no Software *M-MACBETH*.

Número de Operadores					
	A	B	C	D	Escala atual
A	nula	moderada	forte	mt. forte	200
B		nula	moderada	forte	100
C			nula	moderada	0
D				nula	-100

Função de Valor
extrema
mt. forte
forte
moderada
fraca
mt. fraca
nula

Julgamentos consistentes

Figura 6 - Matriz de julgamento semântico e função de valor do descritor número de operadores.

Após a definição dos critérios de avaliação, é possível realizar a avaliação local das ações potenciais, porém, será necessária a agregação destas informações locais para obtenção da avaliação global. Para realizar esta agregação, é necessário um conjunto de parâmetros associados aos critérios: suas taxas de substituição.

1.2.3.3. Taxas de substituição (pesos)

As taxas de substituição de um modelo multicritério, também conhecidas como pesos, são parâmetros que os decisores julgam adequados para agregar, de forma compensatória, desempenhos locais (nos critérios) em uma performance global. Elas expressam, à luz da preferência do decisor, a perda de performance que uma ação potencial deve sofrer em um critério para compensar o ganho de desempenho em outro.

Ao utilizar uma abordagem construtivista, não se considera a existência de taxas de substituição “verdadeiras”, ou seja, que represente uma realidade existente na cabeça do decisor. Na verdade, as taxas de substituição expressam o julgamento do decisor em um determinado momento sobre as importâncias dos pontos de vista.

Para isso, os seguintes passos devem ser seguidos:

- 1º) ordenar os PVF por níveis;
- 2º) atribuir pontos para cada PVF; e
- 3º) normalizar os valores atribuídos.

Na construção do modelo multicritério, os decisores primeiro ordenaram os PVF em ordem decrescente segundo o que julgam mais relevante. Em seguida, foram atribuídos pontos para cada PVF, partindo do mais importante, que recebeu 100 pontos. Após a atribuição dos pontos, foi realizada a normalização dos valores, que consistiu em relativizar a participação de cada PVF em relação ao somatório de pontos dos PVF.

Para cada desmembramento dos PVF e PVE este procedimento foi repetido. O Anexo III apresenta as taxas de substituição encontradas, bem como a avaliação local de um determinado mercado de transporte de passageiros, com o valor calculado de Avaliação dos Pontos de Vista Elementares (ASPVE e APVE), Pontos de Vista Fundamentais (APVF) e finalmente a Avaliação Global do mercado.

1.2.4. Modelo multicritério para avaliação da justa causa para a elevação de preço de serviços de transporte na navegação interior

A partir da avaliação global do modelo, tabela abaixo, criado pelos atores intervenientes, foram estabelecidos quatro níveis de mercado concentrado e essencial de serviços de transporte de passageiros e veículos na navegação interior.

ESCALA	NÍVEL	DESCRIÇÃO	FUNÇÃO
150	A	CRÍTICO	$X \geq 100$
100			
50	B	NÃO COMPETITIVO	$50 \leq X < 100$
0	C	MODERADO	$-50 < X < 50$
-50			
-100	D	COMPETITIVO	$X \geq -50$
-150			

Tabela 2 - Avaliação Global do modelo.

- Nível A – este é o nível Crítico de mercado. Para as linhas serem classificadas neste nível precisam obter nota igual ou acima de 100 pontos na avaliação global;
- Nível B – este é o nível Não Competitivo de mercado. Para as linhas serem classificadas precisam obter nota acima de 50 e abaixo de 100 pontos na avaliação global;
- Nível C – este é o nível Moderado de mercado. Para as linhas serem classificadas precisam obter nota acima de -50 e abaixo de 50 pontos na avaliação global;
- Nível D – este é o nível Competitivo de mercado. Para as linhas serem classificadas precisam obter abaixo de -50 pontos na avaliação global.

Para calcular a pontuação do mercado avaliado, utiliza-se a fórmula de agregação aditiva que é formada pela soma dos modelos de cada PVF. Assim, a fórmula será:

$$AG = \sum_{i=1}^n xi \cdot yi(a)$$

Onde:

AG = avaliação global;

$y_i(a)$ = pontuação parcial da ação avaliada nos Pontos de Vistas;

x_i = taxa de substituição dos Pontos de Vistas;

$n = 3$ (número de Pontos de Vistas do modelo)

Tal equação está submetida às seguintes restrições:

- o somatório das taxas de substituição deve ser igual a 100 ($x_{PV} + x_{PV} + x_{PV} = 100$);
- o valor das taxas de substituição deve ser maior do que zero e menor do que 100 ($100 > x_i > 0$ para $i = 1, 2$ e 3);
- a Função de valor de uma ação (a) com impacto no nível Ruim é igual a 100 em todos os critérios: $y_i(a_{Ruim}) = 100$;
- a Função de valor de uma ação potencial (a) com impacto no nível Neutro é igual a zero em todos os critérios: $y_i(a_{Neutro}) = 0$;
- a pontuação global de uma ação potencial a_{Ruim} com todos os impactos no nível Ruim é igual a 100: $P(a_{Ruim}) = 100$;

- a pontuação global de uma ação potencial aNeutro com todos os impacto no nível Neutro é igual a zero – $P(aNeutro) = 0$

1.2.5. Análises e discussões

A partir deste ponto serão apresentados os resultados encontrados na aplicação da metodologia desenvolvida e dos dados obtidos na pesquisa de campo. Nele será realizada a avaliação da linha, que se constitui no quarto passo da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).

Para melhor determinação de cada critério utilizado, o Anexo IV descreve detalhadamente a pergunta ao item, sua definição, forma de análise e sua respectiva justificativa.

Desta forma, foram realizadas a avaliação local do mercado, traçado o perfil de impacto, realizada a avaliação parcial e por fim, a avaliação global da linha.

1.2.6. Avaliação local

A avaliação local identifica qual o desempenho de uma determinada linha de transporte de passageiros em cada um dos critérios e subcritérios do modelo, ou seja, nos PVF, PVE e Sub PVE. O processo consiste em identificar, na tabela que representa o descritor e sua função de valor, o nível que melhor representa o desempenho da linha avaliada. Como os critérios do modelo foram mensurados por descritores quantitativos, a avaliação é realizada a partir do nível que melhor represente o desempenho da ação potencial que está sendo avaliada.

O Anexo V contém os descritores e as respectivas funções de valor utilizadas para determinar os níveis de impacto de cada critério de avaliação, assim obtendo a avaliação parcial e global da linha de referência utilizada para validar o método.

Como plataforma de desenvolvimento dos cálculos de agregação aditiva e organização da estrutura hierárquica de valor foi utilizado o serviço de planilhas online denominado *Google Spreadsheets*, em a conjunção da ferramenta interna de elaboração de formulários para a coleta e tratamento dos descritores selecionados.

1.2.7. Perfil de impacto

O perfil de impacto mostra a performance do mercado nos eixos de avaliação por meio de um gráfico no qual são representadas todas as pontuações da ação potencial em cada eixo de avaliação e permite ao avaliador identificar os pontos fortes e fracos do mercado avaliada, conforme demonstrado a seguir:

Item	Sub Ponto de Vista Elementar	Perfil de Impacto
1.1.1	Número de Operadores	200
1.1.2	Capacidade dos Operadores	175
1.1.3	Porte dos operadores	-700
1.2.1	Valor dos serviços	100
1.2.2	Modo de precificação	100
1.3.1	Modo de concentração	200
1.3.2	Efeitos da concentração	150
1.3.3	Causas da concentração	0
1.4.1	Entraves estruturais	0
1.4.2	Restrição ambiental	0
1.4.3	Obstáculos econômicos	100
2.1.1	Alternativas do transporte	0
2.1.2	Natureza do transporte	150
2.1.3	Motivo do transporte	175
2.2.1	Demanda atendida	100
2.2.1	Frequência	200
2.2.2	Duração da viagem	100

Tabela 3 - Perfil de impacto da linha pesquisada.

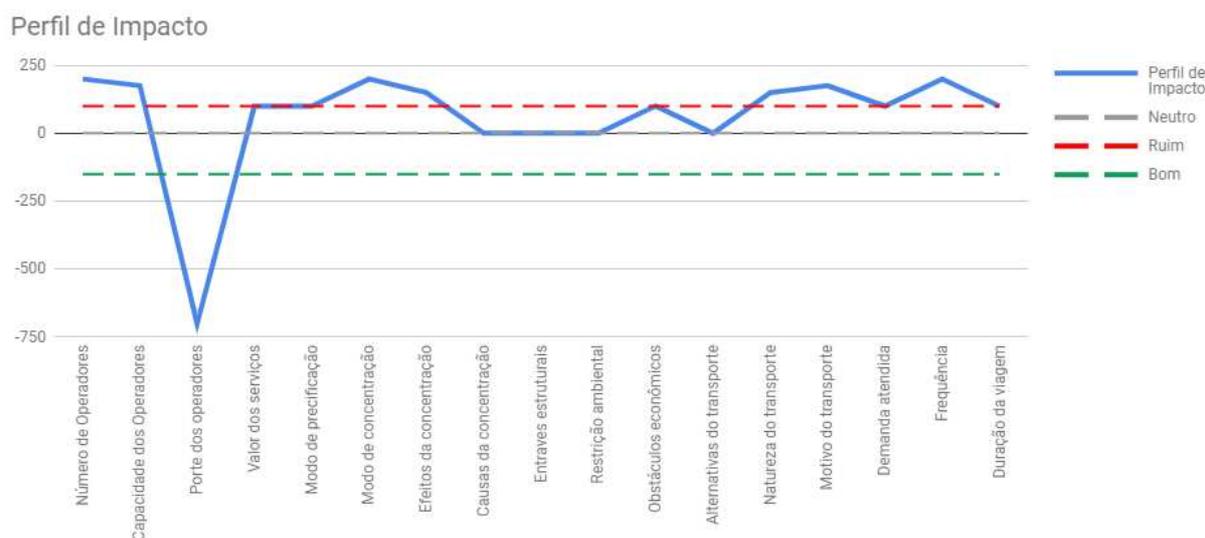


Figura 7 - Perfil de impacto da linha pesquisada.

Pelo exame desse gráfico observa-se que para o mercado avaliado que:

- O porte dos operadores na linha favorece para a redução do grau de interferência regulatória, por disporem de organização contábil e estrutura econômica que favorecem outras medidas compensatórias para a elevação da qualidade dos serviços;
- O número de operadores, o modo de concentração do mercado e a frequência das viagens prejudicaram sobremaneira a avaliação do

mercado analisado, demonstrando para o decisor quais os indicadores são mais preocupantes para a intervenção regulatória.

1.2.8. Avaliação parcial

A avaliação parcial da linha pesquisada em cada Ponto de Vista Elementar é a soma dos pontos obtidos em cada um dos seus Sub Pontos de Vista Elementar multiplicados por suas respectivas Taxas de Substituição (Pesos). Por exemplo: a avaliação parcial do mercado pesquisado no PVE 1.1 "Operadores na linha" foi obtida a partir da aplicação da fórmula de agregação aditiva e apresentou o seguinte resultado:

$$V(1.1) = x(\text{Peso do item 1.1.1}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.1.1}) + x(\text{Peso do item 1.1.2}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.1.2}) + x(\text{Peso do item 1.1.3}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.1.3})$$

$$V(1.1) = (0,35 \times 200) + (0,40 \times 175) + (0,25 \times -700)$$

$$V(1.1) = -35$$

Na tabela abaixo estão calculados todos os PVE da linha pesquisada, permitindo ao avaliador identificar os pontos fortes e fracos do mercado avaliado:

Item	Ponto de Vista Elementar	Avaliação Parcial
1.1	Operadores na linha	-35
1.2	Preço entre operadores	100
1.3	Concentração de mercado	90
1.4	Entrada de novos operadores	60
2.1	Características do transporte	97,5
2.2	Movimentação e Esquema Operacional	140

Tabela 4 - Avaliação Parcial da linha pesquisada.

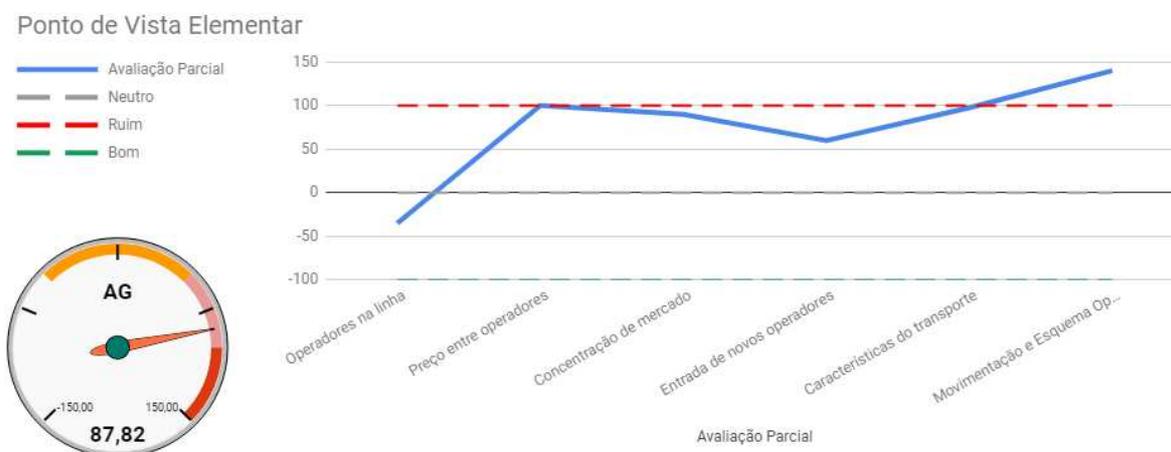


Figura 8 - Avaliação Parcial da linha pesquisada.

Pela análise do Avaliação Parcial da linha pesquisada, pode-se notar que os Pontos de Vista Elementares *Preço entre Operadores*, *Característica do transporte* e *Movimentação e*

Esquema Operacional superaram a expectativa do nível "ruim" de mercado concentrado e essencial, contribuindo para a mitigação da liberdade tarifária no caso concreto apresentado. Apenas o *PVE Operadores na linha*, influenciado pelo subcritério *Porte dos operadores*, alcançou a expectativa do nível "neutro" do método.

1.2.9. Avaliação global

Para a obtenção da pontuação final da linha avaliada, partiu-se da avaliação parcial. Na avaliação global, são agregados os resultados parciais do mercado pesquisado em cada critério, utilizando a fórmula de agregação aditiva.

$$V(1) = x(\text{Peso do item 1.1}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.1}) + x(\text{Peso do item 1.2}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.2}) + x(\text{Peso do item 1.3}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.3}) + x(\text{Peso do item 1.4}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.4})$$
$$V(1) = (0,15 \times 35) + (0,20 \times 100) + (0,35 \times 90) + (0,30 \times 60)$$
$$V(1. \text{Concorrencial}) = \mathbf{64,25}$$

$$V(2) = x(\text{Peso do item 2.1}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 2.1}) + x(\text{Peso do item 2.2}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 2.2})$$
$$V(2) = (0,55 \times 97,5) + (0,45 \times 140)$$
$$V(2. \text{Operacional}) = \mathbf{116,625}$$

$$AG = x(\text{Peso do item 1}) \cdot \gamma(\text{Pontuação do item 1}) + x(\text{Peso do item 2}) \cdot \gamma(\text{Pontuação do item 2})$$
$$AG = (0,55 \times 64,25) + (0,45 \times 116,625)$$
$$(\text{Avaliação Global}) = \mathbf{87,81875}$$

Avaliação Global	87,81875
Nível de Mercado	NÃO COMPETITIVO

Tabela 5 - Avaliação Global da linha pesquisada.

1.2.10. Conclusões

Assim, as Agências Reguladoras, no seu poder geral de tutela do interesse público, poderão realizar a adequação do preço, aferindo a correção dos valores praticados definidos como abusivos, quando houver dúvida relevante sobre a efetiva transferência aos usuários dos custos e benefícios econômicos pelos investimentos realizados, em regime de eficiência.

Isso porque os preceitos da livre concorrência e liberdade tarifária serão adequados ao instituto da autorização administrativa nos serviços públicos de transporte de passageiros, na medida que esses serviços sejam executados em ambiente competitivo. Será mitigada, todavia, sua autonomia caso se identifiquem indicativos de mercados concentrados e que

desempenham relevante interesse coletivo, justificável pela necessidade de proteção dos interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte, com o propósito de se garantir os padrões de eficiência e a modicidade dos preços.

Assim, a presente investigação teve por finalidade desenvolver um modelo para determinar aqueles mercados concentrados e essenciais na navegação interior, com base na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).

Os resultados encontrados na aplicação do modelo multicritério mostram-se consistentes e podem ser utilizados para diagnosticar os mercados que, pela sua dinâmica estrutural ou ainda pelos efeitos observados pelo regulador, possuam indicadores tendentes a promover comportamentos monopolistas; ao mesmo passo que possa mensurar aquele mercado necessário para o cumprimento do direito fundamental essencial ao cidadão.

A vantagem direta da utilização do método multicritério para determinar os níveis de mercados é a possibilidade do decisor público obter uma escala mensurável para a ponderação da intervenção regulatória sobre a liberdade tarifária. Nesse trabalho foram utilizados critérios identificados como mais relevantes para se alcançar os objetivos do estudo, baseados na realidade fática dos serviços de transporte na navegação interior.

A partir da evolução do cenário regulatório, ainda em franco amadurecimento, os critérios, descritores, taxas de substituição e funções de valores deverão ser atualizados, para se garantir a eficácia do método e de toda sistemática de regulação de preços para os serviços públicos de transporte aquaviário na navegação interior.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA MULTICRITÉRIO PARA DETERMINAÇÃO DE JUSTA CAUSA DA ELEVAÇÃO DE PREÇOS

2.1. Introdução

Encontram-se entre os atos típicos da regulação de preços a imposição de limites e regras específicas para o reajuste e a revisão de preços de serviços públicos, seja para conciliar a manutenção da rentabilidade do negócio, alcançar a modicidade tarifária ou preservar a qualidade do serviço prestado.

Relativamente aos serviços públicos de transporte de passageiros, a teoria econômica justifica a regulação devido à ocorrência das falhas de mercado, em que a existência de monopólios naturais (ou a inexistência de competitividade) é a principal base para a compreensão da necessidade de regras de precificação. Todavia, por estarem enquadrados em regime jurídico aparentemente privado das autorizações administrativas, os serviços de transporte aquaviário de passageiros padece de clarificação quanto aos seus deveres públicos.

E, como regra de ouro desses deveres, o princípio da modicidade tarifária implica a investigação de referências para reajustes de preços, índices gerais de preços e “fórmulas paramétricas” que associam fatores de ponderação a grupos de insumos utilizados na prestação de serviços.

Todavia, os coeficientes da fórmula usualmente não são definidos a partir de funções de produção, estimadas a partir de dados de observação representativos de cada operação, como as condições de oferta e demanda de cada serviço, as condições de navegabilidade, as instalações de apoio e restrições de ordem técnica, legal, ambiental e de segurança.

Assim, é importante revisar os critérios habituais de regulação de preços para, enfim, contemplar os efeitos de alteração nos fatores citados, de modo a manter o equilíbrio financeiro das autorizações de serviço público, preservar o regime jurídico de liberdade tarifária, ainda que mitigada, a que os agentes econômicos estão submetidos e, sobretudo, garantir a concretude das ações que reprimem a abusividade de preços ao consumidor.

Por isso, propõe-se a presente investigação, ao se questionar os tradicionais métodos de interferência de preços no setor regulado, apresentando nova sistemática que mensura seus ganhos de eficiência através de análise tangível das justas causas da elevação dos preços.

O método balizará a tomada de decisão regulatória para que se possa indicar quais serviços prestados apresentam indícios de violação à economia, e conseqüentemente traga subsídios para a instrução processual e conseqüente encaminhamento aos órgãos de controle do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Para isso, serão levados em consideração tanto os aspectos econômicos e financeiros quanto os aspectos operacionais da prestação do serviço público, mensurando a justa causa das principais justificativas apresentadas pelas empresas, e seu grau de importância para a

garantia do ressarcimento dos custos dos serviços de transporte prestados em regime de eficiência.

2.1.1. Apresentação

O transporte coletivo aquaviário de passageiros é indiscutivelmente uma atividade elencada entre os serviços públicos. Portanto, recaem sobre estas atividades as especificidades desta qualificação jurídica, estando seus exercentes submetidos a um regime jurídico diferenciado das demais atividades econômicas (Soares, 2019).

Todavia, conforme já abordado anteriormente, o transporte aquaviário detém uma peculiaridade (ou anomalia) que conflita diretamente com o preceito de serviço público, especialmente ao atributo de serviço adequado que satisfaça a modicidade dos preços. Isso porque a [Lei nº 10.233/2001](#), em seu art. 43, determinou que a prestação dos serviços de transporte aquaviário será outorgada pelo instituto da autorização, independente de licitação e exercida em liberdade de preços, em ambiente de livre e aberta competição.

Para conciliar esses dois basilares da regulação de preços na navegação interior (concorrência e essencialidade dos serviços), foi proposta a Metodologia para determinação de mercado concentrado e essencial, apresentada no Capítulo anterior. Esse método permitiu a fixação de parâmetros claros para administração eficiente dos interesses colidentes apresentados acima, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à razoabilidade das ações públicas.

A partir da determinação dos mercados de transporte na navegação interior, indicados pela metodologia acima, alicerçados pelas citadas premissas de competitividade/liberdade tarifária *versus* modicidade/essencialidade pública, chegou-se ao ponto de estabelecer quais as consequências práticas da imposição de preços pelos operadores de transporte em mercados concentrados e que desempenham função essencial.

Em outras palavras, qual será a proporção da intervenção regulatória no preço do serviço autorizado de passageiros. E não menos importante, qual o substrato jurídico permissivo para a penalização de condutas extremas que impõem preços abusivos e exploratórios da atividade regulada.

2.1.2. Delimitação do problema

2.1.2.1. Liberdade de preços, abuso de poder e comportamento monopolista

Antes de adentrarmos na proposta de regulação de preços dos serviços públicos sob o regime da autorização administrativa, é conveniente retomarmos o arcabouço jurídico afeto à atividade de transporte sob a jurisdição federal, em especial para compatibilizar as ações

regulatórias de interferência nas políticas de preços do mercado à permissividade legal de tais procedimentos.

A diretriz da realização das atividades autorizadas é o regime de liberdade de preços, consoante o art. 43 da [Lei nº 10.233/2001](#):

Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:

I – independe de licitação;

II – é exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição;

III – não prevê prazo de vigência ou termo final, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação. (grifos nossos)

A liberdade de preços prevista no preceito legal, por sua vez, somente é viável quando aplicada em um ambiente de concorrência entre diversos agentes econômicos. Do contrário, o agente monopolista tenderá a fixar o preço em valores excessivos aos usuários. Portanto, o regime de liberdade de preços é mais apropriado aos serviços públicos que possam ser prestados em um regime de concorrência. Por sua vez, nos casos de monopólio natural ou legal, recomenda-se que as tarifas sejam fixadas pelo Poder Público delegante (Almeida, 2018).

A esse respeito ensina Alexandre Santos de Aragão (2004):

Assim, obviamente que não seria apropriado, e dificilmente constitucional, que a liberdade (de toda sorte sempre relativa) de preços fosse adotada em todos os serviços públicos, sendo admissível apenas naqueles nos quais a concorrência seja efetiva e que não possuam obrigações de universalidade e modicidade.

Cumpra também observar que a liberdade de preços deve ser mantida apenas enquanto gerar efeitos positivos para os consumidores, sem abusos do poder econômico, devendo, portanto, estar sempre sujeita a um diuturno acompanhamento por parte da Administração Pública.

Dessa maneira, os preços dos serviços de transporte serão, segundo o novo modelo de regulação, em alguns casos preços de mercado e em outros preços regulados, caso exista ou não concorrência real. Na medida em que o mercado os incentive espontaneamente, não seria necessário adequá-los, devido à existência das forças clássicas de mercado.

De outra forma, em alguns mercados existem relacionamentos sensíveis que condicionam a atuação mais efetiva do órgão regulador, seja por sua importância estratégica e pública, seja pela sensibilidade política do serviço prestado ou a dinâmica do mercado. Especificamente nos serviços públicos básicos ao cidadão, como é o caso do transporte aquaviário de passageiros, a adequação dos preços tende a assumir a sua forma extrema.

Logicamente, nessas situações agravadas, o intuito do regulador seria não apenas intervir de modo a eliminar as falhas de mercado, como também, por se tratar de uma atividade relevante à sociedade, qualificada como serviço público, ter por escopo primário a defesa do

interesse do usuário. Importante ressaltar, todavia, que o mesmo ônus não deve ser suportado pelas atividades privadas, categoria descrita na doutrina como serviço público impróprio ou virtual (Grotti), prestados pelos particulares ao público sem título de concessão e sem os deveres de serviço público adequado¹³, mas que ostentarem relativo interesse estatal, como é o caso do transporte de cargas, seja na navegação interior, em cabotagem ou de longo curso.

Sobre a devida intervenção estatal na solução da aparente dicotomia entre a liberdade de preços e a modicidade tarifária, dedicamos o capítulo anterior, concluindo-se que será lícita a regulação de preços para os serviços de transporte aquaviário apenas nas hipóteses excepcionais, devendo a autoridade reguladora analisar especificamente cada caso a ela submetido. Não obstante o fomento estatal à livre concorrência, a intervenção estatal deverá sobrepor-se à livre iniciativa somente quando for constatado abuso de poder econômico ou o monopólio na prestação do serviço.

Sobre o assunto, importante destacar que o agente detentor de poder econômico é aquele que dispõe de suficiente capacidade econômica para definir suas políticas de preço, quantidade de oferta, qualidade de produto (entre outras), sem ter de se preocupar com a reação de seus concorrentes. De outro lado, o agente destituído do poder econômico é aquele cuja definição das políticas empresariais leva em conta a conjuntura de mercado e a conduta dos demais agentes, sob pena de, em não o fazendo, sofrer prejuízos que levarão à sua própria extinção (Carvalhosa, 2013, p. 411-412).

Por essa razão, o poder econômico não comporta uma conceituação fechada, sendo mais adequado tratá-lo a partir da perspectiva de suas manifestações no mercado. A principal manifestação do poder econômico no mercado seria justamente na faculdade de alterar unilateralmente os elementos de formação de preço, seja diretamente no preço, na quantidade ofertada ou demandada, na qualidade do produto etc. (Salomão Filho, 2007, p. 91 e ss.).

Corroborando esse entendimento, a doutrinadora Paula A. Forgioni (2017, p. 258) fornece relevantes ensinamento sobre definição de posição dominante. Segundo a autora, quando se faz referência à “posição monopolista”, poder-se-ia pensar na existência de apenas um agente econômico em determinado mercado. Todavia, mesmo a empresa que não atue sozinha no mercado pode deter poder econômico tal (ou seja, razoável) que lhe permita agir de forma independente e com indiferença à existência ou comportamento dos outros agentes. Em virtude da ausência de ambiente concorrencial, o agente econômico titular de “razoável” poder não sofre maiores pressões de competidores.

¹³ As atividades de titularidade estatal, denominadas como serviço público próprios, embora sejam uma espécie do gênero atividade econômica (sentido amplo), é de domínio do Estado, regida pelo art. 175 da CF/1988 e devem observar princípios outros, como o princípio da continuidade do serviço público, da regularidade, da generalidade ou universalidade, modicidade, segurança, atualidade, eficiência, transparência e cortesia.



De outra maneira, o monopólio manifesta-se porque, em muitas situações, não há viabilidade operacional, segura e econômica para a participação de mais de uma empresa para a prestação do serviço. Situação comparável ao que ocorre no setor de transmissão de energia elétrica, em que não há viabilidade para o estabelecimento de duas redes paralelas de transmissão para concorrer desde o ponto de geração até os de distribuição.

Para a modalidade de transporte de travessia inserido na abrangência dos sistemas rodoviário ou ferroviário federais¹⁴, a concentração de mercado é ainda maior; por se tratar de transporte aquaviário que integra o sistema viário naqueles trechos onde inexiste ponte, a limitação natural de atracação e desatracação é fator determinante que restringe a concorrência de empresas na prestação do serviço. Por sua proximidade com centros urbanos, essa limitação de infraestruturas e a impossibilidade de escolhas por parte dos usuários condicionam intrinsecamente a inviabilidade da concorrência em grande parte dos sistemas de transporte essenciais, especialmente denominados de “monopólios naturais”.

Dessa conformação, mesmo em um cenário potencialmente concorrencial, onde exista mais de um operador atuando, ainda encontramos outra falha de mercado que inviabiliza a competição plena. Nos mercados com demandas pendulares, com características urbanas, os passageiros formam fila para embarcar na próxima embarcação disponível no ponto de atracação, e os transportadores formam fila aguardando o “concorrente” à sua frente, para só então atender à fila dos passageiros e veículos da vez. Assim, mesmo que haja disponibilidade de serviços e preços distintos, a fila para a prestação do serviço de travessia (tanto do lado da demanda quanto da oferta) impossibilita a livre escolha do consumidor, inviabilizando qualquer mecanismo de competição efetiva na linha. Nesse cenário, a teoria das filas é aplicável em duplicidade¹⁵.

Portanto, será preciso uma ponderação da aplicação do princípio da livre concorrência em consideração ao princípio da livre locomoção, segundo o crivo da proporcionalidade. A conciliação desses dois basilares da regulação de preços nos serviços de transporte de passageiros (e veículos) na navegação interior (concorrência e essencialidade dos serviços) proporcionará a aplicação da adequada razoabilidade administrativas, em especial para sinalizar aqueles mercados que, pela sua dinâmica estrutural ou ainda pelos efeitos observados pelo regulador, possuam indicadores tendentes a promover comportamentos monopolistas ou abusos de poder econômico.

¹⁴ Súmula Administrativa Antaq nº 001, 9 de agosto de 2004, inciso I, item a, “3”. Disponível em: http://sophia.antaq.gov.br/index.asp?codigo_sophia=18246. Acesso em: 29 jan. 2019.

¹⁵ A Teoria das Filas refere-se à uma área da matemática aplicada que estuda os congestionamentos decorrentes da interrupção do fluxo normal e respectiva espera. Pode ser descrita como uma coleção de modelos que lida com os problemas da linha de espera, por exemplo, motivos pelos quais os clientes ou unidades que chegam a uma instalação de serviço têm de enfrentar filas de espera.

2.1.2.2. Defesa da concorrência e defesa do consumidor

É didaticamente importante retomarmos a legislação do transporte aquaviário, em especial para delimitar a atuação do ente regulador na repressão de práticas abusivas. A [Lei nº 10.233/2001](#) determina à ANTAQ o arbitramento de conflitos de interesses e a coibição de situações que configurem competição ou infração da ordem econômica, devendo elas serem comunicadas aos órgãos de defesa econômica, conforme o caso:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

[...]

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

[...]

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição ou infração da ordem econômica.

[...]

Art. 31. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso.

[...]

Art. 45. Os preços dos serviços autorizados serão livres, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, adotando-se nestes casos as providências previstas no art. 31.

Assim, pela análise dessa sistemática normativa, caberá à Agência Reguladora investigar a posição monopolista da empresa, seu poder de mercado e identificar as supostas infrações à ordem econômica e o abuso do poder econômico eventualmente praticados, com o devido encaminhamento ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

A Lei de Defesa da Concorrência atualmente em vigor (Lei nº 12.529/2011) aperfeiçoou a disciplina do controle das condutas anticoncorrenciais, repetindo a maior parte do rol exemplificativo da lei revogada, incluindo algumas hipóteses que a experiência demonstrou relevantes (caso da exploração ou exercício abusivo de direitos de propriedade industrial, intelectual, tecnologia ou marca) e suprimindo outras, cuja definição ambígua dificultava a aplicação prática e acarretava insegurança jurídica (como ocorre com a imposição de preços excessivos).

Por isso a atuação das autoridades antitruste atualmente se dá essencialmente sobre o processo competitivo, de forma a garantir que a disputa por fatias de mercado seja uma disputa lícita. Portanto, a competência da autoridade de concorrência não permite supor o “conhecimento do funcionamento do mercado, da estrutura de custos da empresa, dos

investimentos realizados pelo agente”, não sendo atribuído ao ente de defesa econômica a dicção do preço justo¹⁶.

Logo, caso as empresas abusem do direito de estabelecer preços, impondo tarifas excessivas para a prestação do serviço público (não configurando, todavia, a combinação de preços ou outras infrações na relação concorrencial), não caberá ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a análise do preço considerado legítimo para esse serviço.

Nesse sentido, conclui-se que a regulamentação da livre iniciativa e da livre concorrência atua essencialmente, e nos limites estabelecidos no ordenamento jurídico, na prevenção da concentração de poder ou abusos de práticas abusivas nas relações horizontais entre as empresas em um mesmo mercado relevante (correlação empresa-empresa).

De maneira similar, mas em eixo distinto, encontram-se os instrumentos para proteção e defesa dos consumidores. Enquanto princípio fundamental, esse cânone constitucional foca primordialmente na prevenção de práticas abusivas nas relações verticais entre as empresas e o mercado de consumo (correlação empresa-consumidor).

Assim, ainda que possuam objetos imediatos distintos, já que o direito de concorrência tem por objetivo a regulamentação do mercado, e o direito do consumidor busca restabelecer o equilíbrio contratual, a tutela da concorrência não é incompatível, e sim complementar à promoção e proteção dos direitos dos consumidores, verdadeiros destinatários dos valores protegidos pelo direito de concorrência.

Essa tarefa estatal de proteger o consumidor tem sido compartilhada em grande medida entre os Órgãos de Defesa do Consumidor, principalmente após os movimentos consumeristas promovidos no início da década de 1990. Nessa tarefa, as Agências Reguladoras e os órgãos de do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor têm se destacado por harmonizar os conflitos de interesses entre os diversos atores envolvidos com o serviço público regulado, sendo indispensável a atuação conjunta de ambos, o primeiro objetivado em tutelar o equilíbrio do mercado de consumo e o último em suceder a hipossuficiência do consumidor.

As normas do [CDC](#) preocupam-se fundamentalmente com a isonomia na relação de consumo, na medida em que reconhece a vulnerabilidade do consumidor e estabelece mecanismos compensatórios. Suas normas, por exemplo, determinam que sejam fornecidas aos consumidores as informações adequadas à reflexão necessária ao exercício de escolha, bem como tornam ilícitas práticas e cláusulas abusivas impostas pelos fornecedores no transcorrer da relação de consumo. Já a defesa da concorrência possui uma preocupação com

¹⁶ Perguntas sobre infrações à ordem econômica. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-sobre-infracoes-a-ordem-economica>. Acesso em: 29 jan. 2019.

a liberdade, tratando de viabilizar a existência de opções que permitam o exercício da escolha do consumidor. É uma proteção externa e anterior à relação de consumo.

Assim, o [CDC](#) oferece a isonomia como remédio para compensar a vulnerabilidade. Já as normas de defesa da concorrência procuram resguardar a liberdade para permitir a existência de opções. Nesse contexto, a combinação das duas políticas de proteção é uma imposição da Constituição Federal, na medida em que fortalece a defesa dos consumidores (art. 170, V), promove a liberdade de concorrência (art. 170, IV), efetiva a repressão ao abuso do poder econômico (art. 173, § 4º), eleva a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), colabora para a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III) e promove a justiça social (arts. 3º, I, e 170, *caput*).

A influência principiológica do [CDC](#) na legislação setorial é notada em algumas disposições que revelam a vulnerabilidade do consumidor, como as que versam sobre razoabilidade de preço, qualidade, adequação e eficiência, melhores tratadas a seguir.

Portanto, pela análise integrada dos dois sistemas de proteção do mercado de consumo, pressupõe-se que serão devidos pelo Ente Regulador os encaminhamentos da prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, ao Cade, ou das práticas abusivas à relação de consumo, aos órgãos do sistema de defesa do consumidor, sem prejuízo da realização da adequação operacional, financeira ou econômica da empresa, sempre que houver dúvida relevante sobre a efetiva transferência aos usuários dos custos e benefícios econômicos pelos investimentos realizados, em regime de eficiência.

Após a necessária delimitação da possibilidade jurídica de se regular os preços de serviços públicos autorizados, avancemos ao mérito da tese, conceituando o método avistado para conciliar os interesses de mercado (livre iniciativa e liberdade de preços) aos interesses públicos (modicidade e universalidade de serviços), por meio de incentivos de eficiência.

2.1.2.3. Regulação de preços por incentivos de eficiência

Na regulação de preços há clara distinção entre os conceitos de reajuste e de revisão. Os reajustes devem ocorrer em intervalos regulares de tempo e, em princípio, compensar a pressão inflacionária observada. Isso porque preço público não pode permanecer constante se os custos da atividade, como os dos insumos utilizados, se elevam.

Já as revisões de preços são previstas para alterar o patamar de preços, de forma a incorporar a evolução – previsível, porém antecipadamente inestimável – da tecnologia e da produtividade, assim como eventuais alterações de mercado, também imprevistas ou não computadas na definição dos preços a serem revisados. Podem ocorrer sem periodicidade definida, caso solicitadas pelo prestador do serviço público, ou a intervalos regulares, quando por iniciativa do órgão concedente (Mattos, 2009, p. 14).

Além disso, fatos diversos podem alterar as condições inicialmente estipuladas, ensejando uma revisão do valor do preço. Assim, as revisões ocorrem na busca de se ajustar o mercado regulado às transformações do ambiente. Visam tanto a evitar que os transportadores sejam levados à insolvência, no caso de alterações ambientais que encarecem o produto ou serviço prestado, como a impedir que obtenham lucros extraordinários em detrimento dos consumidores, nos casos opostos.

Deve-se observar que a ANTAQ também possui competências legais relevantes nessa questão. A [Lei nº 10.233/2001](#), em seu art. 11, IV, afirma o seguinte:

Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

[...]

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência.

O regime de eficiência citado pelo artigo pode ser alcançado mediante a elaboração, por exemplo, de um fluxo de caixa contendo valores consistentes, que permitirá obter um valor de preço suficiente para financiar a manutenção e expansão da infraestrutura existente, bem como para a realização de novos investimentos. Adicionalmente, os preços devem possuir procedimentos claros de reajuste e revisão, bem como contar com mecanismos de repasse de ganhos de produtividade aos usuários, incentivando a eficiência do setor.

Nesses termos, o inciso II do art. 27 da [Lei nº 10.233/2001](#) exige do Ente Regulador a promoção de “estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados”. Todavia, aqui reside uma das questões cruciais relativas à efetividade da regulação dos preços autorizado (Mattos, 2009, p. 29). Devido à dificuldade de se avaliar, com precisão, qual o volume desses ganhos de eficiência, costumam estar ausentes dos termos de autorização critérios claros relativos à distribuição desses ganhos entre fornecedor e consumidor dos serviços públicos autorizados. Mesmo quando os critérios são explícitos, resta o fato inevitável de que, quando da outorga, os ganhos futuros de eficiência não são conhecidos. Em consequência, a distribuição prevista dos ganhos poderá tornar-se desbalanceada e gerar tanto ganhos excessivos quanto insuficientes para os operadores¹⁷.

A presença generalizada dessa problemática tem levado os especialistas do setor a explorar métodos alternativos de regulação, menos onerosos, mais transparentes e, ao mesmo tempo, capazes de assegurar o árduo equilíbrio entre os interesses dos transportadores e os dos consumidores, estes representados pelo Estado.

¹⁷ No mercado competitivo, a concorrência entre empresas promove a transferência dos ganhos de eficiência aos consumidores. Em mercados não competitivos – como tendem a ser os mercados de serviços públicos –, os transportadores tendem a se apropriar de parcela maior desses ganhos.

2.1.2.4. Problema regulatório

A partir da contextualização do sistema e da necessidade de desenvolvimento de metodologias e ferramentas para determinar as circunstâncias de justa causa da elevação de preços na prestação do serviço de transporte na navegação interior, o problema da pesquisa resume-se no seguinte:

Como determinar se as razões da elevação de preços no transporte de passageiros e veículos na navegação interior possui justa causa?

2.1.3. Objetivos

2.1.3.1. Geral

O objetivo geral deste trabalho é construir, a partir da visão do órgão regulador e fiscalizador, um modelo de determinação de justa causa da elevação de preços na prestação do serviço de transporte na navegação interior.

2.1.3.2. Específicos

Os objetivos específicos são:

- Identificar e validar os atributos relevantes, sob a ótica do órgão regulador e fiscalizador, ao processo de determinação de justa causa da elevação de preços na prestação do serviço de transporte na navegação interior.
- estruturar hierarquicamente os atributos identificados pelo órgão regulador e fiscalizador;
- aplicar o modelo construído junto a uma empresa que opera um dos serviços de transporte na navegação interior, apresentando seu perfil de desempenho.

2.1.4. Justificativas

Diante da diretriz de proteção aos interesses dos usuários contida na legislação específica do serviço público de transporte aquaviário, o regulador público deve buscar as medidas justas de rentabilidade empresarial *versus* modicidade dos preços públicos, na proporção que seus preços não podem ser tão elevadas a ponto de inviabilizar o acesso do usuário ao serviço público, considerada sempre a realidade do público consumidor.

Doutra parte, também a administração pública deve ter um controle suficiente do custo da prestação do serviço, a fim de conhecer efetivamente o ponto de equilíbrio entre o nível de preço eficiente e aquele expropriatório. Malgrado as dificuldades para este tipo de aferição, deve a Agência verificar a efetiva magnitude dos custos de operação do mercado autorizado,

coibindo o lucro abusivo, e promovendo as revisões devidas sempre que identificados ganhos excessivos.

2.1.4.1. Elevação sem justa causa

Relativamente às práticas abusivas estabelecidas no [CDC](#), e especificamente ao tema em análise de regulação de preços autorizados, destaca-se a previsão do art. 39, X:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

[...]

X – elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços.

Nesse rol das práticas abusivas, o tema chama bastante atenção, em especial pela dificuldade de sua interpretação e aplicação. Apesar disso, é o dispositivo mais apropriado para caracterizar as condutas prejudiciais ao consumidor na navegação interior.

A elevação de preços sem justa causa não é conceito desconhecido no direito da concorrência. Ao contrário, a antiga [Lei nº 8.884/1994](#) dispunha, inclusive, de critérios bastante úteis para determinar a ocorrência da hipótese. O parágrafo único do seu art. 21 definia entre os critérios para caracterizar a imposição de preços excessivos ou do aumento injustificado de preços, além de outras circunstâncias econômicas e mercadológicas relevantes: o comportamento do custo dos insumos ou a introdução de melhorias de qualidade; o preço anterior do produto, quando se tratasse de sucedâneo sem alterações substanciais; o preço de produtos e serviços similares ou sua evolução, em mercados competitivos comparáveis; e a existência de ajuste ou acordo que implicasse na majoração de preços ou de custos (cartel).

O exame do art. 39, X, do [CDC](#), contudo, permite uma distinção. Não se pode identificar como sinônimos as hipóteses de aumento excessivo e aquele sem justa causa. A evolução natural dos preços, em decorrência da conjuntura econômica, não será considerada elevação sem justa causa. A hipótese mais comum será a situação em que se verifique a elevação dos custos que compõem o preço. É natural que, diante desse fato, não se possa exigir do fornecedor que mantenha estável ou reduza seu lucro, o que só pode ser adotado, em limites racionais, de modo voluntário, como estratégia para atração de clientela.

A interpretação e aplicação do art. 39, X, do [CDC](#) também deve conhecer as regras básicas da formação de preços, como o reconhecimento dos custos da operação e a aplicação a estes, de índice ou percentual (*mark up*) que permita abranger os demais custos não considerados nos custos da operação, como os tributos, as manutenções e o próprio lucro desejado, de modo a chegar-se a um preço referencial (Bruni, 2009, p. 282). Da mesma forma, devem ser considerados os custos indiretos rateados por toda a operação, cujo impacto dependerá da escala em que são executados os serviços, de modo que se possa obter seu custo unitário e os chamados custos não padronizados.

Não se perde de vista que outra função do preço também é tornar atrativa a atividade para quem a desempenha, visando ao lucro legítimo. Como já exposto, o controle apriorístico de preços, seja determinando o preço final ou ainda estabelecendo o preço-teto (*price-cap*), apenas se admite em casos excepcionalíssimos, em vista de interesses sociais bem delimitados e no interesse do equilíbrio e do acesso dos interessados a determinados produtos ou serviços – com os riscos conhecidos de causar disfunções no mercado em face de equívocos de regulação.

Já no caso do controle *a posteriori*, como ocorre pela incidência do art. 39, X, do CDC, reitera-se a necessidade de se estabelecer as indispensáveis precauções para que o intérprete, ao concretizar o preceito, não exceda em sua discricionariedade. Não se trata, naturalmente, de achar-se demasiado ou não o aumento, senão se ele se apoia ou não em motivações sustentadas na racionalidade econômica de modo a serem reconhecidas pelo Direito (Miragem, 2016).

Sobre o assunto, a [Lei nº 10.233/2001](#) determina à ANTAQ o arbitramento de conflitos de interesses e a coibição de situações que configurem competição ou infração da ordem econômica, devendo as mesmas serem comunicadas aos órgãos de defesa econômica (art. 20 c/c 31 e 45)

Congregado a este preceito, a [Lei de Defesa da Concorrência](#) atualmente em vigor (Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011) aperfeiçoou a disciplina do controle das condutas anticoncorrenciais, conferindo maior eficiência aos órgãos encarregados de apurar os atos de violação à ordem econômica. Esse diploma legal passou a instituir e regular o que se convencionou chamar de Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

Contudo, pela análise do vigente diploma legal, observa-se que a atuação das autoridades antitruste (CADE) se dará necessariamente sobre o processo competitivo, de forma a garantir que a disputa por fatias de mercado seja uma disputa lícita, não sendo considerada uma prática lesiva à concorrência o preço ou aumento abusivo decorrentes do poder de mercado, dito preços exploratórios. Portanto, a competência da autoridade de concorrência não permite supor o "conhecimento do funcionamento do mercado, da estrutura de custos da empresa, dos investimentos realizados pelo agente", não sendo atribuído ao ente econômico a dicção do preço justo¹⁸.

Percebe-se, todavia, que o objetivo da regulamentação da livre iniciativa e da livre concorrência é evitar o prejuízo ao consumidor, sendo função do Estado atuar no sentido de evitar concentração de poder ou abusos, devendo, para tanto, obedecer aos limites estabelecidos no ordenamento jurídico. Isso porque, a apuração de práticas abusivas do poder

¹⁸ Perguntas sobre infrações à ordem econômica. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-sobre-infracoes-a-ordem-economica>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

econômico é um dos instrumentos para proteção para a livre iniciativa e da livre concorrência, enquanto princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito Brasileiro, ultimado pela proteção dos consumidores.

Por este motivo, ainda que possuam objetos imediatos distintos, já que o direito de concorrência tem por objetivo a regulamentação do mercado e o direito do consumidor busca restabelecer o equilíbrio contratual, a tutela da concorrência não são incompatíveis, e sim complementares em busca da proteção dos direitos dos consumidores, verdadeiros destinatários dos valores protegidos pelo direito de concorrência.

Inserido nesse quadro normativo, o [CDC](#) estabeleceu a Política Nacional das Relações de Consumo, reconhecendo a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo e a necessidade de ações governamentais no sentido de protegê-lo efetivamente. Ao qualificarmos o transporte aquaviário de passageiros como um serviço público, abre-se ainda mais a incidência de normas contidas tanto na legislação especial como também normas gerais relativas ao serviço público.

Essa tarefa estatal de proteger o consumidor tem sido compartilhada em grande medida às Agências Reguladoras, principalmente após a reforma administrativa promovida no final da década de 1990. Nessa tarefa, as Agências Reguladoras têm se destacado por harmonizar os conflitos de interesses entre os diversos atores envolvidos com o serviço público regulado, sendo indispensável para tanto a ponderação de seus procedimentos na execução de seus normativos.

Acima disso ainda se extrai da disposição constitucional (art. 175, parágrafo único, IV) que os serviços deverão ser prestados, seja de forma direta ou indireta, de modo adequado. Esse conceito repete-se no Código de Defesa do Consumidor, na medida em que o art. 6º, X, do [CDC](#) declara como direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

A influência principiológica do [CDC](#) na legislação setorial é notada em algumas disposições que revelam a vulnerabilidade do consumidor, como as que versam sobre razoabilidade de preço, qualidade, adequação e eficiência.

Relativamente as práticas abusivas estabelecidas no [CDC](#), e especificamente ao tema em análise de regulação de preços autorizados, destaca-se a previsão do art. 39, inc. X, que veda ao fornecedor de produtos ou serviços a elevação dos seus preços sem justa causa.

Nesse rol das práticas abusivas, o tema chama bastante atenção, em especial pela dificuldade de sua interpretação e aplicação.

Não se pode identificar como sinônimos as hipóteses de aumento *excessivo* e aquele *sem justa causa*. A evolução natural dos preços, em decorrência da conjuntura econômica, não será

considerada elevação sem justa causa. A hipótese mais comum será a situação em que se verifique a elevação dos custos que compõem o preço. É natural que diante deste fato não se possa exigir do fornecedor que mantenha estável ou reduza seu lucro, o que só pode ser adotado, em limites racionais, de modo voluntário, como estratégia para atração de clientela.

A interpretação e aplicação do artigo 39, X, do [CDC](#) também deve conhecer as regras básicas da formação de preços, tais como o reconhecimento dos custos da operação e a aplicação a estes, de índice ou percentual (*mark up*) que permita abranger os demais custos não considerados nos custos da operação, tais como os tributos, manutenções, e o próprio lucro desejado, de modo a chegar-se a um preço referencial (Bruni, 2009, p. 282). Da mesma forma, devem ser considerados os custos indiretos rateados por toda a operação, cujo impacto dependerá da escala em que são executados os serviços, de modo que se possa obter seu custo unitário, e os chamados custos não padronizados.

Não se perde de vista que outra função do preço também é tornar atrativa a atividade para quem a desempenha, visando o lucro legítimo. O controle apriorístico de preços apenas se admite em vista de interesses sociais bem delimitados e no interesse do equilíbrio e do acesso dos interessados a determinados produtos ou serviços — com os riscos conhecidos de causar disfunções no mercado em face de equívocos de regulação.

Por isso, a ausência de fixação de parâmetros, em uma visão crítica, engendra uma preocupação de uma possível discricionariedade excessiva, beirando a arbitrariedade.

Nesse prisma, quando houver margem para a escolha de consequências, conferida ao agente público para fixar o conteúdo dos conceitos indeterminados - como o caso dos termos "prática prejudicial à competição" ([Lei nº 10.233/2001](#), art. 45) e "justa causa" ([CDC](#), art. 39, inc. X), tal margem deve estar em consonância à boa administração pública, entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (Miragem, 2016).

Logo, para busca a razoabilidade administrativa, como critério de interpretação e exclusão dos traços de arbitrariedade da conduta do decisor público, foi proposta a criação de metodologia de determinação de justa causa da elevação de preços na prestação do serviço de transporte na navegação interior.

Dessa forma, é justificável a elaboração da metodologia de determinação de justa causa da elevação de preços na navegação interior.

2.1.5. Metodologia

Para a criação do modelo de análise não se almeja algo objetivo que substitua o próprio tomador de decisão. A subjetividade é, portanto, ponto inegociável na dinâmica administrativa, em especial para contemplar diversos fatores casuísticos da regulação.

Contudo, é possível a construção de um modelo que dê resultados objetivos a partir das preferências, definições, entendimentos e conceitos específicos de cada tomador de decisão. Trata-se de modelo ajustável, dinâmico, construtivo e não-obrigatório que facilitaria na consolidação de todo o arcabouço técnico, jurídico e econômico que o Administrador Público possui.

É notório que modelos matemáticos dificilmente seriam utilizados por tomadores de decisões da intrincada sociedade que vivemos, politicamente organizada e pulverizada em distintos centros de poder, como juízes, administradores e legisladores. Se assim fosse teríamos um engessamento indesejável e inaplicável da atividade política-administrativa, com restrição inapropriada, e por vezes injusta, da discricionariedade na tomada de decisões.

Por essa razão que traremos à tona a *Multicriteria Decision Aid – MCDA*, ou Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão.

A MCDA é uma metodologia que foi desenvolvida justamente para atacar problemas que não demandassem, e nem suportassem, uma única resposta correta. Em outras palavras, há problemas e decisões que são tomadas baseadas nas convicções e conceitos pessoais dos tomadores de decisão, também chamado de decisores. É uma ferramenta interativa e construtiva, inclusive agindo como aprendizado para os próprios decisores.

Nesse sentido, a Metodologia Multicritério propõe utilizar os referidos aspectos subjetivos dos decisores para fornecer um conjunto de soluções satisfatórias, isto é, uma gama de soluções possíveis aceitáveis pela maioria dos decisores. Em outras palavras, é uma mera ferramenta que auxilia os decisores a sedimentarem conceitos que por vezes não estão tão claramente fixados nas suas mentes. Todavia, não pretende a MCDA tornar o tomador de decisão em um mero aplicador de modelo, não há qualquer possibilidade de mecanizar o processo de decisão.

A Metodologia Multicritério visou o rompimento dessa racionalidade e objetividade econômicas rígidas ante a preocupação dos crescentes problemas sociais. Representa um auxílio para os tomadores de decisão, almeja que estes moldem e validem seus próprios valores e conceitos com vistas a dinamizar e facilitar o seu entendimento e sua percepção dos problemas por eles enfrentados, dando mais profundidade e proporcionando um processo mais construtivo e interativo.

Ademais, a MCDA é preparada para lidar com conceitos que não estão completos e objetivamente definidos, como a gravidade da infração, grau de lesão e efeitos negativos da infração, por exemplo. Eis que a escala que é utilizada para a pontuação resultante da avaliação de seus critérios não é matemática ou numérica, apesar de poder sê-lo, mas também nominal e verbal, a depender dos dados disponíveis ao tomador de decisão.

O modelo utilizado para a determinação de justa causa da elevação de preços na prestação do serviço de transporte na navegação interior será desenvolvida em 5 etapas:

1ª etapa – Estruturação do problema

Nesta etapa foi realizada uma revisão bibliográfica em publicações que abordam o tema para a definição dos atributos que possam determinar a justa causa da elevação de preços. Após a identificação, esses atributos identificados passaram por uma validação junto a especialistas da ANTAQ por meio de reuniões, para ratificação. Por fim, já com os atributos identificados e selecionados, será determinada a família dos pontos de vista fundamentais (PVF).

2ª etapa – Identificação do contexto decisório

Nesta etapa são identificados os atores envolvidos no processo de decisão, identificado o tipo de ação que será avaliada e escolhida a problemática de referência.

3ª etapa – Estruturação do modelo

Na estruturação do modelo foi construída a árvore de pontos de vista fundamentais, construção dos critérios de avaliação, determinadas as taxas de substituição e, por fim, estabelecidos os níveis do modelo.

4ª etapa – Estudo de caso

Será selecionada uma empresa que opera os serviços de transporte na navegação interior para a avaliação de critérios conhecidos da sua atividade empresarial, com o objetivo de verificar o grau das condutas tendentes a infringir a ordem econômica.

5ª etapa – Análise e discussões

Nesta etapa foram analisados e discutidos os resultados encontrados no estudo de caso para avaliar a aplicabilidade do modelo multicritério construído.

2.2. Construção do modelo multicritério

A construção do processo de apoio à decisão será abordada em três etapas distintas: Identificação do Contexto Decisório, Estruturação do Problema e Estruturação do Modelo Multicritério.

2.2.1. Identificação do contexto decisório

Na identificação do contexto decisório, devem ser definidos aspectos necessários ao início do processo de apoio à decisão. Basicamente, são três aspectos: identificar os atores envolvidos na tomada de decisão e escolher os decisores que participarão ativamente na construção do modelo; identificar o tipo de ação que será avaliada pelo modelo multicritério; e decidir o tipo de avaliação a ser feita através do modelo, ou seja, escolher a problemática de referência (Ensslin, 2001).

2.2.1.1. Identificação dos atores

A identificação dos atores envolvidos no processo decisório constitui-se num importante passo na construção de um modelo multicritério, pois será deles o sistema de valores que norteará a sua construção. Eles se distinguem em dois grupos, conforme a participação no processo decisório: os intervenientes e os agidos.

Os atores intervenientes participam diretamente do processo decisório com o objetivo de fazer prevalecer nele seus sistemas de valores. Nesse grupo é possível distinguir ainda três tipos: os decisores, o representante do decisor e o facilitador. Os decisores são os atores a quem foi formalmente delegado o poder de decisão. O representante do decisor é o ator incumbido pelo decisor para representá-lo no processo de apoio à decisão. E, por fim, o facilitador, que apoiará o processo de tomada de decisão através de ferramentas (modelos) construídos com tal finalidade.

No processo de apoio à decisão de construção de um modelo para determinação de justa causa da elevação de preços, foram identificados seguintes atores intervenientes:

Já os atores agidos são os que sofrem de forma passiva as consequências da implementação da decisão tomada.

- **Decisor:** A Diretoria da ANTAQ exercerá o papel de decisor no processo de resolução do conflito apresentado. Suas competências estão alicerçadas no art. 52 da [Lei nº 10.233/2001](#), que dispõe que a Diretoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários atuará em regime de colegiado como órgão máximo de sua estrutura organizacional, composta por um Diretor-Geral e dois Diretores (art. 53), tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros (art. 67), cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade, registradas em atas.

- **Representante do decisor:** como representantes dos decisores foram escolhidos três especialistas em transportes aquaviários lotados na Superintendência de Regulação, com experiência em regulação e fiscalização de transporte aquaviário na navegação interior.
- **Facilitador:** neste trabalho o organizador do método será o facilitador e responsável por conduzir o processo de apoio à tomada de decisão.
- **Agido:** as consequências da implementação da decisão tomada afetarão as empresas de transporte na navegação interior (veículos, passageiros e misto) desses serviços. Assim, as empresas e os usuários serão os atores agidos no processo de apoio à decisão objeto deste trabalho.

A figura a seguir apresenta o subsistema de atores para determinação de justa causa da elevação de preços:

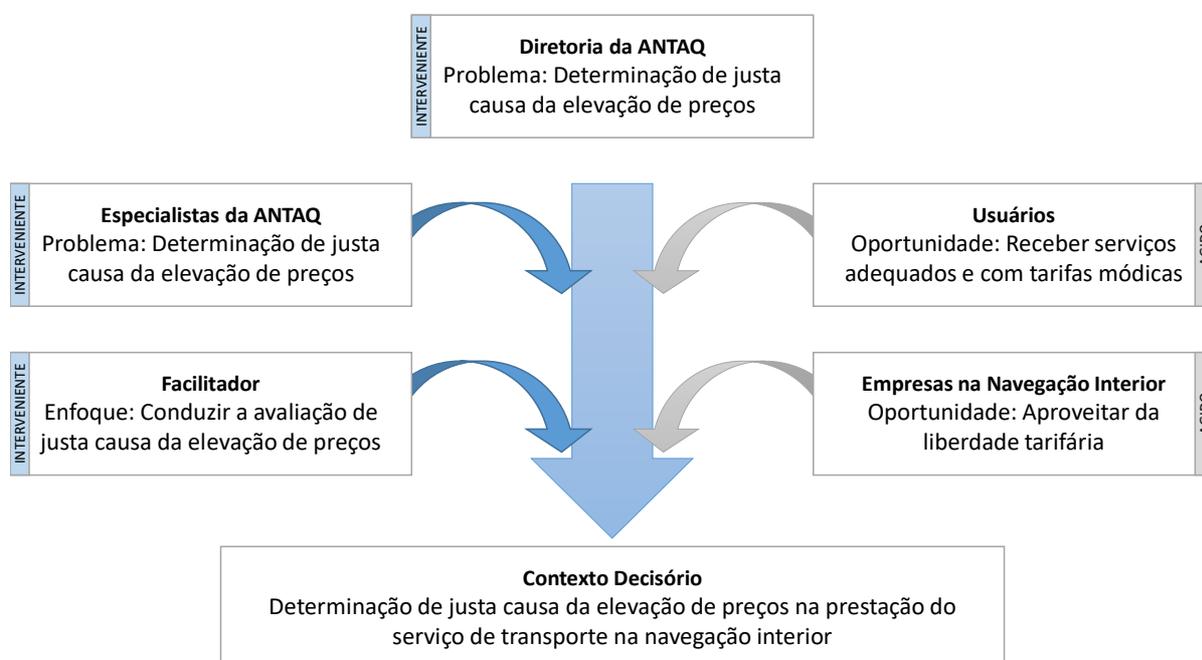


Figura 9 - Subsistema de atores para determinação de justa causa da elevação de preços.

2.2.1.2. Identificação do tipo de ação a ser avaliada

As ações referem-se aos objetos, decisões ou alternativas que serão explorados pelo modelo multicritério construído durante o processo decisório. Ela será uma representação de uma possível contribuição à decisão, representação esta que pode ser considerada autônoma com relação ao processo de decisão.

As ações podem ser classificadas da seguinte maneira:

- **Ações Reais** - são as ações originadas de um projeto completamente desenvolvido, que pode ser executado;

- Ações Fictícias - são as ações que correspondem a um projeto idealizado, ou não completamente desenvolvido, ou ainda um projeto hipotético;
- Ação Global - é a ação que, quando avaliada, é exclusiva de todas as outras ações introduzidas no modelo multicritério;
- Ação Fragmentada - corresponde a ação que não é exclusiva de todas as outras ações, ou seja, é apenas uma parte de uma ação global que não foi especificada completamente;
- Ação Potencial - é uma ação real ou fictícia, julgada por pelo menos um decisor como um projeto cuja implementação pode ser razoavelmente prevista.

No processo de construção do modelo multicritério para determinação de justa causa da elevação de preços, a ação fragmentada será a classificação mais aproximada do cenário decisório, visto que a ação global (determinar justa causa) dependerá de outras atitudes a serem tomadas pelo decisor, baseadas na legislação aplicada ao caso concreto identificado no modelo.

2.2.1.3. Escolha da problemática de referência

Quando se considera o conjunto de ações potenciais, tanto reais como fictícias, o facilitador e os atores intervenientes podem se deparar com uma série de dúvidas. Dessa forma, cabe ao decisor definir, dentre o conjunto de problemática de referência disponíveis, qual será utilizada. A escolha da problemática irá influenciar o processo de estruturação do modelo multicritério, inclusive, eventualmente, na definição de quais critérios serão utilizados para alcançar o resultado pretendido em determinado problema.

A problemática de referência é classificada em:

- Problemática da Descrição: descreve as ações e suas características de maneira formalizada. Ela é utilizada quando os decisores desejam apenas que o facilitador os ajude a realizar uma descrição completa e formalizada das ações, em termos qualitativos e quantitativos;
- Problemática da Alocação em Categorias: classifica as ações em categorias definidas através de normas previamente estabelecidas. Cada ação deve ser alocada a uma e apenas uma categoria;
- Problemática da rejeição absoluta: as ações não cumprirem as regras definidas pelo decisor, são eliminadas do conjunto de ações viáveis;
- Problemática da Escolha: escolhe uma ação ou um conjunto de ações. Considerada a mais clássicas das problemáticas na medida em que a

pesquisa operacional tradicional quase sempre encarou a tomada de decisão meramente como uma escolha ótima.

- Problemática da Ordenação: ordena as ações em termos de preferência. Esta problemática consiste em arranjar as ações a partir de uma ordem de preferência (total ou parcial) ou através de um método de ranking.

No processo de construção do modelo multicritério para determinação de justa causa da elevação de preços, a problemática de referência escolhida foi a da alocação em categorias, uma vez que o objetivo do modelo é a classificação das ações tendentes a prejudicar a concorrência ou a relação de consumo na prestação do serviço de transporte na navegação interior.

Com a identificação dos atores do processo decisório, a identificação do tipo de ação a ser avaliada e a escolha da problemática de referência, concluiu-se o primeiro passo na construção do modelo multicritério, ou seja, definiu-se o contexto decisório. Desta forma, é possível avançar para a estruturação do problema.

2.2.2. Estrutura do problema

A partir da necessidade de definições transparentes apresentada na justificativa do método, que propõe a investigação da justa causa para a justificação da elevação de preços, foi identificado os indicadores fundamentais para essa determinação. Assim, a partir da validação, os indicadores passaram a ser considerados como sendo a Família dos Pontos de Vista Fundamentais (PVF).

Com base nas principais falhas de mercado existentes no mercado regulado, foram identificados e selecionados os indicadores econômico-financeiros e operacionais do mercado para os serviços de transporte de passageiros e veículos na navegação interior, os quais foram submetidos aos representantes dos decisores para validação. Assim, a partir da validação, os indicadores passaram a ser considerados como sendo a Família dos Pontos de Vista Elementares (PVE).

2.2.2.1. Validação das condutas e determinação da família de pontos de vista fundamentais

Pontos de Vista Fundamentais (PVF) são aqueles aspectos considerados, por pelo menos um dos decisores, como fundamentais para avaliar as ações potenciais. Eles explicitam os valores que os decisores consideram importantes naquele contexto e, ao mesmo tempo, definem as características (propriedades) das ações que são de interesse dos decisores. Os PVF constituem-se os eixos de avaliação do problema.

Para sua escolha, existem propriedades que devem ser obedecidas para que um conjunto de PVF seja considerado uma família de PVF:

- Essencial – O PVF deve levar em conta os aspectos que sejam de fundamental importância aos decisores, segundo seus sistemas de valores;
- Controlável – O PVF deve apresentar um aspecto que seja influenciado apenas pelas ações potenciais em questão;
- Completo – O conjunto de PVF deve incluir todos os aspectos considerados como fundamentais pelos decisores;
- Mensurável – O PVF permite especificar, com a menor ambiguidade possível, a performance das ações potenciais, segundo os aspectos considerados fundamentais pelos decisores;
- Operacional – O PVF possibilita coletar as informações requeridas sobre a performance das ações potenciais, dentro do tempo disponível e com um esforço viável;
- Isolável – O PVF permite a análise de um aspecto fundamental de forma independente com relação aos demais aspectos do conjunto;
- Não-redundante – O conjunto de PVF não deve levar em conta o mesmo aspecto mais de uma vez;
- Conciso – O número de aspectos considerados pelo conjunto de PVF deve ser o mínimo necessário para modelar de forma adequada, segundo a visão dos decisores, o problema;
- Compreensível – O PVF deve ter seu significado claro para os decisores, permitindo a geração e comunicação de ideias.



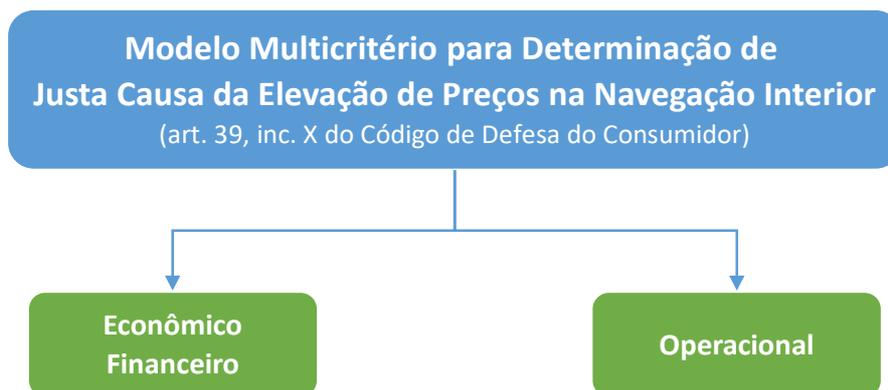


Figura 10 - Família de Pontos de Vista Fundamentais.

Foram selecionados 2 (dois) grupos de condutas para serem validados pelos representantes do decisor. Com a determinação dos Pontos de Vistas Fundamentais, conclui-se a fase de estruturação do problema. O próximo passo será a estruturação do modelo.

2.2.3. Estruturação do modelo multicritério

Na estruturação de um modelo multicritério, inicialmente deve-se definir quais os aspectos, dentro do contexto decisório, que os decisores consideram essenciais e desejáveis no processo de avaliação das ações potenciais. Estes aspectos constituem os eixos de avaliação relevante, segundo os valores dos decisores, para mensurar as ações potenciais.

O agrupamento desses aspectos em áreas de preocupação tem como função reunir os conceitos criados tendo em conta os valores do decisor e o contexto. Cada área de preocupação recebe um nome que tem a responsabilidade de refletir da melhor forma possível a preocupação principal do decisor. Vale ressaltar, entretanto, que com o melhor entendimento do contexto e aprofundamento do conhecimento essas áreas de preocupação podem e devem ter seu nome alterado, expressando, cada vez mais, a realidade do problema em questão.

Com os conceitos que apresentam preocupação semelhante agrupados torna-se possível expandir ainda mais o conhecimento por meio da criação dos mapas meio-fim, também, denominados mapas cognitivos.

A doutrina especializada define mapa cognitivo como uma hierarquia de conceitos, relacionados por ligações de influência entre meios e fins. Essa ligação de influência é construída por meio de duas perguntas que devem ser feitas ao decisor quando da análise de cada conceito. Essas perguntas são: Por que este conceito é importante? E como se pode obter tal conceito? (Ensslin, 2001)

Durante a criação dos mapas é possível e muito provável que outros conceitos sejam criados como forma de resposta às perguntas. Da mesma forma, pode-se notar que alguns conceitos não se encontram na área de preocupação mais adequada ou mesmo não representam uma preocupação pertinente ao modelo. No primeiro caso, tais conceitos podem

ser incluídos no modelo; e aqueles do segundo caso podem ser descartados. Esse processo faz parte da construção do conhecimento.

Com o intuito de facilitar a análise dos mapas, esses são divididos em clusters, que são conjunto de nós relacionados de forma muito forte, que pode ser analisado com um mapa independente de complexidade reduzida. Para cada cluster associa-se um nome que deve refletir o foco de interesse do decisor. A figura abaixo mostra a área de preocupação comprometimento, com seu mapa cognitivo e clusters.

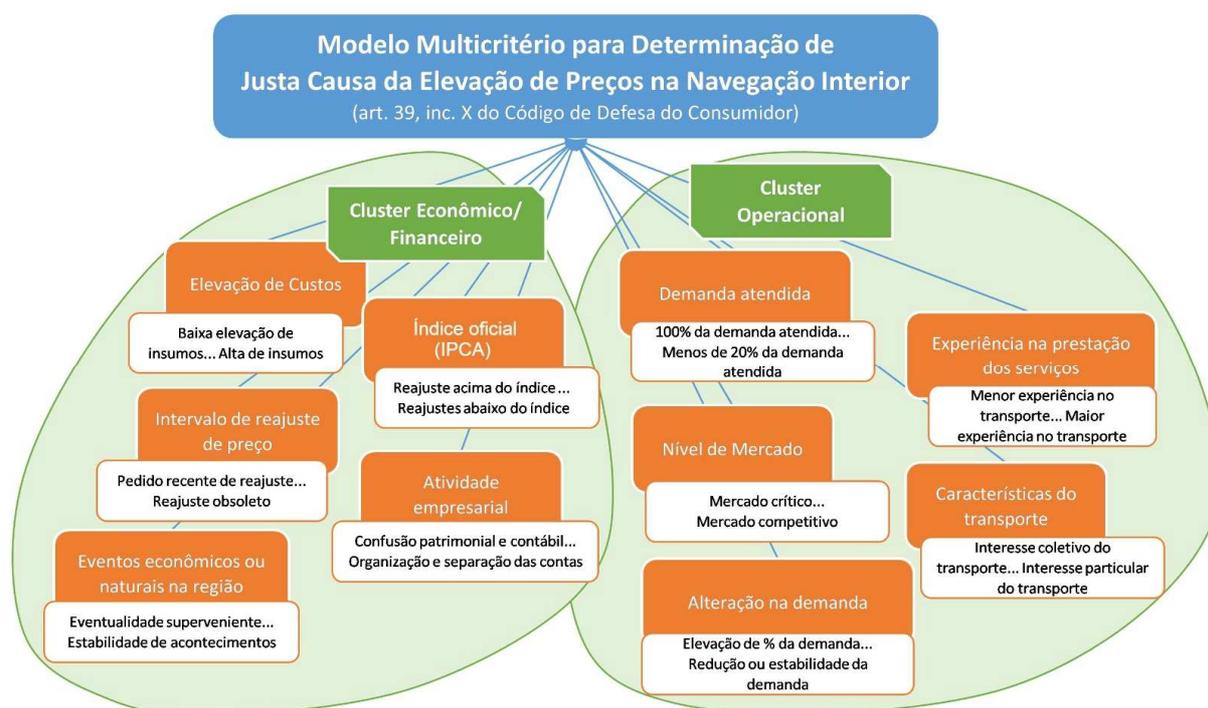


Figura 11 - Mapa cognitivo para a área de preocupação comprometimento.

Nota: Figura revisada nos termos do Acórdão nº 649-2022-ANTAQ (SEI 1798078)

O próximo passo é transferir a estrutura de ligações de influência para uma estrutura arborescente ou hierárquica de valor, na qual estarão representados os Pontos de Vista Fundamentais, PVFs.

2.2.3.1. Árvore de pontos de vista fundamentais

A estruturação em árvore de valores permite visualizar de forma organizada a totalidade dos aspectos importantes do problema. Esse sistema arborescente utiliza a lógica da decomposição, em que um critério mais complexo de ser mensurado e decomposto em subcritérios de mais fácil mensuração. Em regra, o critério de nível hierárquico superior é definido pelo conjunto de critérios de nível hierárquico inferior que estão ligados a ele na árvore.

A Árvore de Pontos de Vista Fundamentais é estruturada em níveis, cada nível utiliza um elemento. O primeiro nível é composto pelo Rótulo do Problema, que descreve o problema a ser solucionado e representa o objetivo a ser alcançado. O nível seguinte é composto pela Família de Pontos de Vista Fundamentais que podem ou não serem decompostos em Pontos de Vista Elementares (PVE). Os PVE são utilizados sempre que existe a necessidade de decomposição do eixo de avaliação e permitem que seja realizada uma melhor avaliação da performance das ações potenciais no ponto de vista considerado. Os PVE podem ser decompostos em sub-PVE, desde que os decisores sintam necessidade, para uma melhor explicação de um ponto de vista (Costa, 2016).

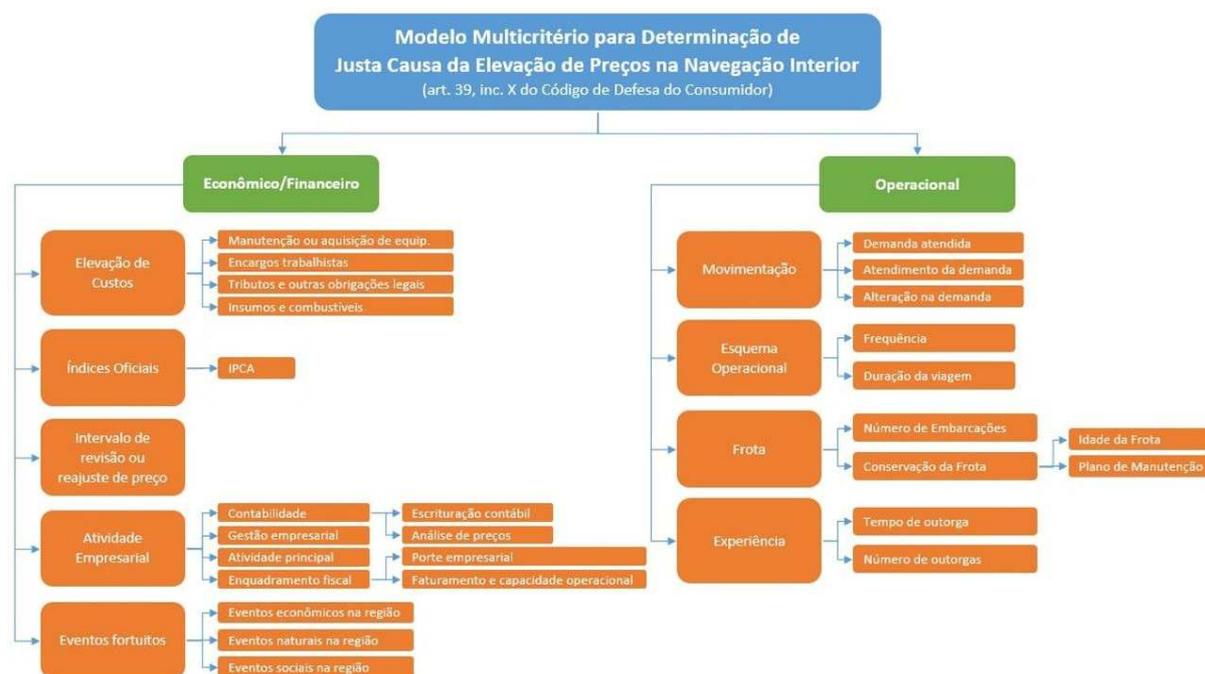


Figura 12 - Árvore dos pontos de vista fundamentais.

Nota: Figura atualizada em 12.07.23

2.2.3.2. Construção de critérios de avaliação

Os critérios de avaliação permitem mensurar a performance de cada ação avaliada em cada ponto de vista. Para sua construção, utilizam-se duas ferramentas: um descritor e uma função de valor associada ao respectivo descritor.

2.2.3.2.1. Descritores

Os descritores são um conjunto ordenado de níveis de impacto destinados a servir de base para descrever as performances plausíveis das ações potenciais em relação a cada PVF, fazendo parte da avaliação de desempenho e não podem ser dela dissociados. Eles são instrumentos de gestão utilizados para medir alguma propriedade do contexto.

Para que um descritor operacionalize um PVF de forma adequada é necessário que seja atendida uma exigência básica: que ele seja o mínimo possível ambíguo. Um descritor é considerado não ambíguo quando seus níveis de impacto têm um significado claro aos atores do processo decisório. Esse nível de impacto representa o desempenho que pode ser alcançado pela ação potencial e seu conjunto deve ter um significado claro para os atores e ser definido de forma clara.

Por fim, os descritores possuem seis propriedades desejáveis: i) mensurável; ii) operacional; iii) inteligível; iv) homogêneo; v) permite distinguir desempenho melhor e pior; e vi) respeita as propriedades das escalas ordinais.

A figura abaixo apresenta o modelo de estrutura hierárquica de valor para o PVF *Econômico/Financeiro*, para o PVE *Gestão Empresarial* e o PVE *Atividade principal*.

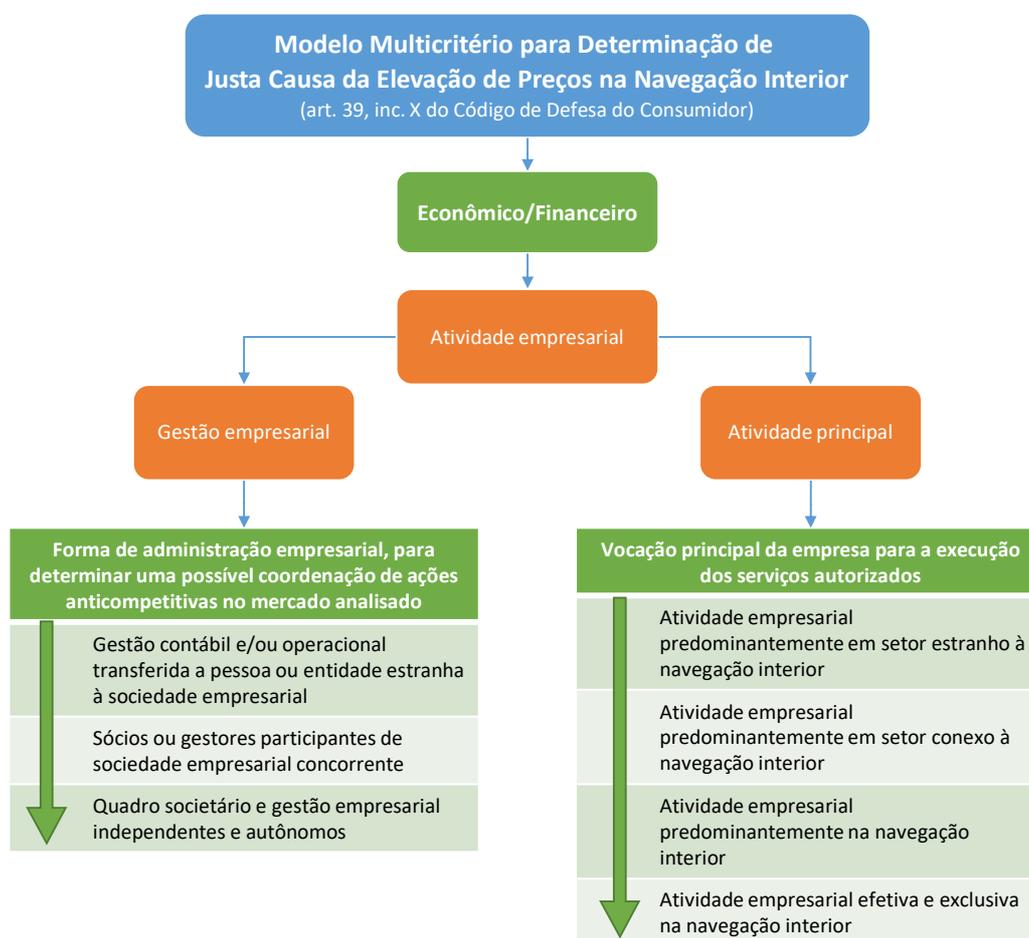


Figura 13 - Exemplo de estrutura hierárquica de valor.

Na construção do modelo multicritério para a determinação de justa causa da elevação de preços foram construídos 107 descritores qualitativos apresentados no Anexo V. Este número de descritores foi obtido utilizando a lógica da decomposição dos PVF em PVE e sub PVE para melhorar a mensuração desses PVF.

Após a construção dos descritores, foram definidos, para cada um deles, dois níveis de impacto de referência, o Nível de Impacto Ruim e o Nível de Impacto Neutro. Esses níveis são importantes para os procedimentos de verificação da independência preferencial e, principalmente, para a determinação das taxas de substituição.

Por se tratar de análise que determinará aquela empresa de transporte que não possui justa causa no seu requerimento de elevação de preços, optou-se em inverter os níveis de ponto de vista tradicionais de "bom" para "ruim". Todavia, a pertinência prática do método e a lógica do método continuaram inalterados.

A definição dos níveis "ruim" e "neutro" contribui para um melhor entendimento do ponto de vista que está sendo avaliado na medida em que torna mais claro, no processo decisório, identificar quais ações são atrativas e quais não são. Consideram-se ações atrativas aquelas com desempenho abaixo do nível neutro e ações não atrativas aquelas com desempenho acima deste nível. As ações que se encontram no nível ruim, são aquelas que têm uma performance abaixo das expectativas dos decisores.

Esses níveis de impacto podem ser utilizados para que se reconheçam as ações com performance à nível de comprometedor, ou seja, aquelas que apresentam um desempenho do nível ruim ou acima. Já as ações com desempenho próximo do nível neutro, são consideradas ações de performance satisfatória. Porém, se o desempenho da ação está abaixo do nível neutro, ela é considerada uma ação com performance de excelência.

A importância da definição dos níveis de impacto "ruim" e "neutro" é que a partir deles será possível para os decisores mensurar a justa causa para a elevação de preços prejudicial ao consumidor. Aquelas que tenham desempenho acima do nível ruim não alcançam a justa causa da elevação de preços. Já aquelas abaixo do nível neutro, alcançam. Os decisores escolheram como níveis de referência o nível B, como nível ruim, e o nível C como nível neutro, conforme exemplo mostrado na tabela abaixo.

Descrito do PVE 1.1.1 - Manutenção ou aquisição de equipamentos		
Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Descrição
A		Nenhum equipamento adquirido ou realizada manutenção extraordinária
B	Ruim	Aquisição ou manutenção de equipamento irrelevante ou a falta de demonstração de seu impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro empresarial
C	Neutro	Manutenção ordinária de equipamento essencial
D		Aquisição ou manutenção de equipamento relevante que acarrete impacto considerável no equilíbrio econômico-financeiro da empresa

Tabela 6 - Descritor com níveis de referência.

Após a construção dos descritores, que definiram como serão julgadas as ações potenciais em cada Ponto de Vista, o próximo passo para a estruturação do modelo multicritério foi quantificar as performances das ações de acordo com os valores dos decisores. Para esta quantificação é necessária a construção das funções de valor que são um instrumento para auxiliar os decisores a expressar, de forma numérica, suas preferências.

2.2.3.2.2. Funções de Valor

As funções de valor auxiliam os decisores a expressarem numericamente suas preferências, devendo, desta forma, ser construídas para um decisor, ou grupo de decisores, com objetivo de avaliar as ações segundo um determinado ponto de vista.

Neste trabalho a função de valor foi obtida utilizando o Método do Julgamento Semântico MACBETH (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique), que consiste em comparar par a par a diferença de atratividade entre as ações potenciais. O MACBETH utiliza os julgamentos semânticos dos decisores para, através de Programação Linear para determinar a função de valor que melhor represente tais julgamentos.

Ao utilizar o MACBETH, o decisor expressa verbalmente a diferença de atratividade entre duas ações potenciais a e b . Considerando a mais atrativa que b , escolhe uma das seguintes categorias semânticas:

- C0 – nenhuma diferença de atratividade (indiferença);
- C1 – diferença de atratividade muito fraca;
- C2 – diferença de atratividade fraca;
- C3 – diferença de atratividade moderada;
- C4 – diferença de atratividade forte;
- C5 – diferença de atratividade muito forte;
- C6 – diferença de atratividade extrema.

Neste trabalho, a cada um dos descritores foi associada uma função de valor. Assim, considera-se construído um critério de avaliação para cada eixo de avaliação. A figura abaixo apresenta a matriz de julgamento semântico do descritor *custo* e sua respectiva função de valor geradas no Software *M-MACBETH*.

	A	B	C	D	Escala atual
A	nula	fraca	forte	mt. forte	166.67
B		nula	moderada	forte	100.00
C			nula	moderada	0.00
D				nula	-100.00

Julgamentos consistentes

Figura 14 - Matriz de julgamento semântico e função de valor do descritor manutenção ou aquisição de equipamentos.

Após a definição dos critérios de avaliação, é possível realizar a avaliação local das ações potenciais, porém, será necessária a agregação destas informações locais para obtenção da avaliação global. Para realizar esta agregação, é necessário um conjunto de parâmetros associados aos critérios: suas taxas de substituição.

2.2.3.3. Taxas de substituição (pesos)

As taxas de substituição de um modelo multicritério, também conhecidas como pesos, são parâmetros que os decisores julgam adequados para agregar, de forma compensatória, desempenhos locais (nos critérios) em uma performance global. Elas expressam, à luz da preferência do decisor, a perda de performance que uma ação potencial deve sofrer em um critério para compensar o ganho de desempenho em outro.

Ao utilizar uma abordagem construtivista, não se considera a existência de taxas de substituição “verdadeiras”, ou seja, que represente uma realidade existente na cabeça do decisor. Na verdade, as taxas de substituição expressam o julgamento do decisor em um determinado momento sobre as importâncias dos pontos de vista.

Para isso, os seguintes passos devem ser seguidos:

- 1º) ordenar os PVF por níveis;
- 2º) atribuir pontos para cada PVF; e
- 3º) normalizar os valores atribuídos.

Na construção do modelo multicritério, os decisores primeiro ordenaram os PVF em ordem decrescente segundo o que julgam mais relevante. Em seguida, foram atribuídos pontos para cada PVF, partindo do mais importante, que recebeu 100 pontos. Após a atribuição dos pontos, foi realizada a normalização dos valores, que consistiu em relativizar a participação de cada PVF em relação ao somatório de pontos dos PVF.

Para cada desmembramento dos PVF e PVE este procedimento foi repetido. O Anexo VI apresenta as taxas de substituição encontradas, bem como a avaliação local de uma determinada empresa de transporte de passageiros, com o valor calculado de Avaliação dos Pontos de Vista Elementares (ASPVE e APVE), Pontos de Vista Fundamentais (APVF) e finalmente a Avaliação Global do mercado.

2.2.4. Modelo multicritério para avaliação da justa causa para a elevação de preço de serviços de transporte na navegação interior

A partir da avaliação global do modelo, criado pelos atores intervenientes, foram estabelecidos quatro níveis de justa causa para a elevação do preço de serviços de transporte na navegação interior.

ESCALA	NÍVEL	DESCRIÇÃO	FUNÇÃO
150	A	SEM JUSTA CAUSA	$X \geq 100$
100			
50	B	JUSTA CAUSA PREJUDICADA	$100 > X \geq 50$
0	C	JUSTIFICÁVEL	$50 > X > -50$
-50			
-100	D	COM JUSTA CAUSA	$X \geq -50$
-150			

Tabela 7 - Avaliação Global do modelo.

- Nível A – este é o nível Sem Justa Causa para a elevação de preços. Para as empresas serem classificadas neste nível precisam obter nota igual ou acima de 100 pontos na avaliação global;
- Nível B – este é o nível Justa Causa Prejudicada para a elevação de preços. Para as empresas serem classificadas precisam obter nota acima de 50 e abaixo de 100,00 pontos na avaliação global;
- Nível C – este é o nível Justificável para a elevação de preços. Para as empresas serem classificadas precisam obter nota acima de -50 e abaixo de 50 pontos na avaliação global;
- Nível D – este é o nível Com Justa Causa para a elevação de preços. Para as empresas serem classificadas precisam obter abaixo de -50 pontos na avaliação global.

Para calcular a pontuação do mercado avaliado, utiliza-se a fórmula de agregação aditiva que é formada pela soma dos modelos de cada PVF. Assim, a fórmula será:

$$AG = \sum_{i=1}^n xi \cdot yi(a)$$

Onde:

AG = avaliação global;

$y_i(a)$ = pontuação parcial da ação avaliada nos Pontos de Vistas;

x_i = taxa de substituição dos Pontos de Vistas;

$n = 3$ (número de Pontos de Vistas do modelo)

Tal equação está submetida às seguintes restrições:

- o somatório das taxas de substituição deve ser igual a 100 ($x_{PV} + x_{PV} + x_{PV} = 100$);
- o valor das taxas de substituição deve ser maior do que zero e menor do que 100 ($100 > x_i > 0$ para $i = 1, 2$ e 3);
- a Função de valor de uma ação (a) com impacto no nível Ruim é igual a 100 em todos os critérios: $y_i(a_{Ruim}) = 100$;
- a Função de valor de uma ação potencial (a) com impacto no nível Neutro é igual a zero em todos os critérios: $y_i(a_{Neutro}) = 0$;
- a pontuação global de uma ação potencial a_{Ruim} com todos os impactos no nível Ruim é igual a 100: $P(a_{Ruim}) = 100$;
- a pontuação global de uma ação potencial a_{Neutro} com os impactos no nível Neutro é igual a zero: $P(a_{Neutro}) = 0$

2.2.5. Análises e discussões

A partir deste ponto serão apresentados os resultados encontrados na aplicação da metodologia desenvolvida e dos dados obtidos na pesquisa de campo. Nele será realizada a avaliação da empresa, que se constitui no quarto passo da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).

Para a escolha dos pontos de vistas que formaram o método, optou-se na seleção daqueles critérios desejáveis para se determinar uma empresa eficiente e conhecedora de seus custos, isso porque, a *contrario sensu*, aquela empresa que não conhece (ou não demonstra com clareza) os fatores operacional, econômicos e financeiros de sua atividade, não compreenderá qual o índice correto para a elevação de seus preços.

A simples justificativa de modificação do cenário econômico não induz, por automático, a elevação dos preços dos serviços públicos, visto que nem sempre as empresas nesse mercado estarão em regime eficiente que justifique a transferência direta das flutuações do mercado para os consumidores. Em setores com a atuação de inúmeras empresas com baixa organização financeira, como na navegação interior, e conseqüentemente enorme assimetria de informações, será mais justificável a atitude empresarial de elevar os preços se ela própria mantiver uma transparência contábil de seus custos.

Aliado a isso, o mercado atuante da empresa autorizada possui grande relevância para determinar a justa causa da elevação dos preços, isso porque, mesmo atuando em regime de eficiência, ainda poderão incidir sobre esse serviço os comportamentos monopolistas de mercado. Portanto, a análise de fatores operacionais da execução dos serviços é extremamente relevante para identificar se essa empresa atua sobre as forças competitivas do mercado (analisado principalmente no Método de Determinação de Mercado Concentrado e Essencial – Capítulo I), e que sua participação nesse mercado seja equilibrado ao ponto que sua tendência de exercício de comportamentos prejudiciais ao consumidor (como uma majoração injusta de preços) possam ser reprimido pela concorrência efetiva do mercado.

Ademais, os critérios utilizados que guardavam pertinência técnica para os setores fiscalizatórios ainda foram ponderados com a experiência e percepção das Unidades Regionais da ANTAQ, através de pesquisa por e-mail. Os resultados foram compilados e serviram de parâmetro para a elaboração dos descritores e níveis de aderência do método.

Para melhor determinação de cada critério utilizado, o Anexo VII descreve detalhadamente a pergunta ao item, sua definição, forma de análise e sua respectiva justificativa.

Por fim, foi realizada a avaliação local da empresa, traçado o perfil de impacto, realizada a avaliação parcial e por fim, a avaliação global da empresa.

2.2.6. Avaliação local

A avaliação local identifica qual o desempenho da empresa em cada um dos critérios e subcritérios do modelo, ou seja, nos PVF, PVE e Sub PVE. O processo consiste em identificar, na tabela que representa o descritor e sua função de valor, o nível que melhor representa o desempenho da empresa avaliada. Como os critérios do modelo foram mensurados por descritores quantitativos, a avaliação é realizada a partir do nível que melhor represente o desempenho da ação potencial que está sendo avaliada.

O Anexo V contém os descritores e as respectivas funções de valor utilizadas para determinar os níveis de impacto de cada critério de avaliação, assim obtendo a avaliação parcial e global da empresa de referência utilizada para validar o método.

Como plataforma de desenvolvimento dos cálculos de agregação aditiva e organização da estrutura hierárquica de valor foi utilizado o serviço de planilhas online denominado *Google Spreadsheets*, em a conjunção da ferramenta interna de elaboração de formulários para a coleta e tratamento dos descritores selecionados.

2.2.7. Perfil de impacto

O perfil de impacto mostra a performance da empresa nos eixos de avaliação por meio de um gráfico no qual são representadas todas as pontuações da ação potencial em cada eixo de avaliação e permite ao avaliador identificar os pontos fortes e fracos da empresa avaliada, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 8 - Perfil de impacto da empresa pesquisada.

Item	Sub Ponto de Vista Elementar	Perfil de Impacto
1.1.1	Man. ou aquisição de equipamentos	-50,0000
1.1.2	Encargos trabalhistas	-40,0000
1.1.3	Tributos ou outras obrigações legais	-20,0000
1.1.4	Insumos e combustíveis	-135,0000
1.2.3	IPCA	300,0000
1.4.1	Contabilidade	-232,5000
1.4.2	Gestão empresarial	0,0000
1.4.3	Atividade principal	-133,3300
1.4.4	Enquadramento fiscal	-60,0000
1.5.1	Eventos econômicos na região	0,0000
1.5.2	Eventos naturais na região	0,0000
1.5.3	Eventos sociais na região	0,0000
2.1.1	Demanda atendida	10,0000
2.1.2	Atendimento da demanda	81,6655
2.1.3	Alteração na demanda	0,0000
2.3.1	Número de Embarcações	0,0000
2.3.2	Conservação da Frota	-150,0000
2.4.1	Tempo de outorga	70,0000
2.4.2	Número de outorgas	-12,8580

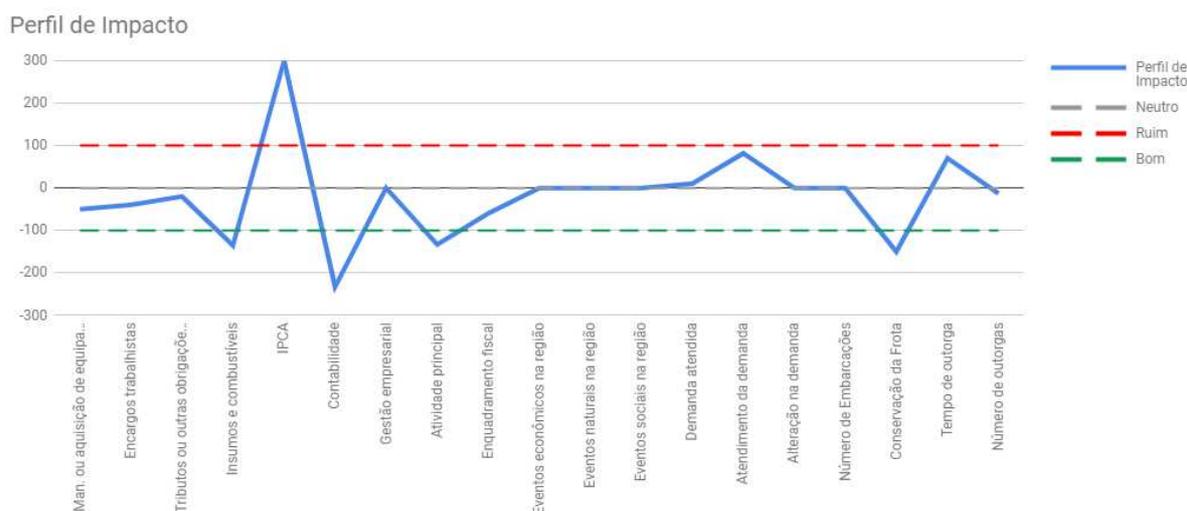


Figura 15 - Perfil de impacto da empresa pesquisada.

2.2.8. Avaliação parcial

A avaliação parcial da empresa pesquisada em cada Ponto de Vista Elementar é a soma dos pontos obtidos em cada um dos seus Sub Pontos de Vista Elementar multiplicados por suas respectivas Taxas de Substituição (Pesos). Por exemplo: a avaliação parcial do mercado pesquisado no PVE 1.1 "Elevação de Custos" foi obtida a partir da aplicação da fórmula de agregação aditiva e apresentou o seguinte resultado:

$$V(1.1) = x(\text{Peso do item 1.1.1}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.1.1}) + x(\text{Peso do item 1.1.2}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.1.2}) + x(\text{Peso do item 1.1.3}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.1.3}) + x(\text{Peso do item 1.1.4}) \cdot \gamma(\text{Pontuação parcial do item 1.1.4})$$

$$V(1.1) = (0,25 \times -200) + (0,10 \times -400) + (0,20 \times -100) + (0,45 \times -300)$$

$$V(1.1) = -245,00$$

Na tabela abaixo estão calculados todos os PVE da empresa pesquisada, permitindo ao avaliador identificar os pontos fortes e fracos do mercado avaliado:

Tabela 9 - Avaliação Parcial da empresa pesquisada.

Item	Ponto de Vista Elementar	Avaliação Parcial
1.1	Elevação de Custos	-245,000
1.2	Índices Oficiais	300,000
1.3	Intervalo de revisão ou reajuste de preço	0,000
1.4	Atividade empresarial	-104,750
1.5	Eventos fortuitos	0,000
2.1	Movimentação	91,666
2.2	Nível de Mercado	100,000
2.3	Frota	-97,500
2.4	Experiência	57,142

Ponto de Vista Elementar

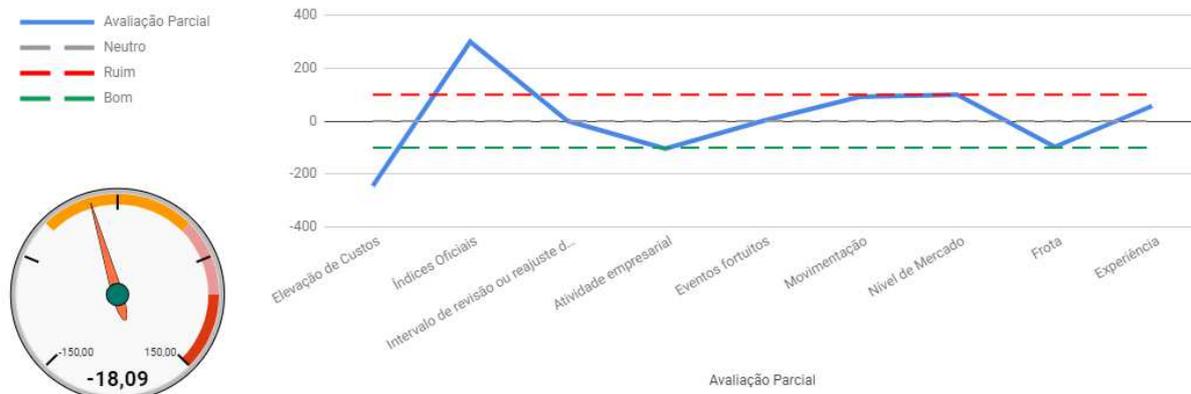


Figura 16 - Avaliação Parcial da empresa pesquisada.

Pela análise do Avaliação Parcial da linha pesquisada, pode-se notar que os Pontos de Vista Elementares *Índices Oficiais*, *Eventos fortuitos*, *Movimentação* e *Esquema Operacional* superaram a expectativa do nível "ruim" de justa causa para elevação de preço, contribuindo para a mitigação da liberdade tarifária no caso concreto apresentado. Apenas os PVEs *Atividade empresarial* e *Experiência*, influenciado pelo subcritério *Atividade principal*, satisfaz a expectativa do nível "neutro" do método.

2.2.9. Avaliação global

Para a obtenção da pontuação final da empresa avaliada, partiu-se da avaliação parcial. Na avaliação global, são agregados os resultados parciais do mercado pesquisado em cada critério, utilizando a fórmula de agregação aditiva.

$$V(1) = x(\text{Peso do item 1.1}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.1}) + x(\text{Peso do item 1.2}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.2}) + x(\text{Peso do item 1.3}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.3}) + x(\text{Peso do item 1.4}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.4}) + x(\text{Peso do item 1.5}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 1.5})$$

$$V(1) = (0,35 \times -245) + (0,15 \times 300) + (0,10 \times 0) + (0,35 \times -104,750) + (0,05 \times 0)$$

$$V(1. \text{Econômico Financeiro}) = -77,412$$

$$V(2) = x(\text{Peso do item 2.1}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 2.1}) + x(\text{Peso do item 2.2}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 2.2}) + x(\text{Peso do item 2.3}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 2.3}) + x(\text{Peso do item 2.4}) \cdot y(\text{Pontuação parcial do item 2.4})$$

$$V(2) = (0,35 \times 91,666) + (0,40 \times 100,000) + (0,10 \times -97,500) + (0,15 \times 57,142)$$

$$V(2. \text{Operacional}) = 70,904$$

$$AG = x(\text{Peso do item 1}) \cdot y(\text{Pontuação do item 1}) + x(\text{Peso do item 2}) \cdot y(\text{Pontuação do item 2})$$

$$AG = (0,60 \times -77,412) + (0,40 \times 70,904)$$

$$(\text{Avaliação Global}) = -18,09$$

Tabela 10 - Avaliação Global da empresa pesquisada.

Avaliação Global	-18,09
NÍVEL DE PREÇO	JUSTIFICÁVEL

2.2.10. Conclusões

De todo exposto, reafirma-se que a liberdade de preços prevista no preceito legal somente será viável quando aplicada em serviços públicos que possam ser prestados em ambiente de efetiva concorrência entre diversos agentes econômicos, na medida em que o mercado os incentive espontaneamente, não sendo necessário adequá-los. Do contrário, a inexistência das forças clássicas de mercado permitiria ao agente em comportamento monopolista fixar o preço em valores excessivos aos usuários.

Por isso, propôs-se a mitigação da aplicação do princípio da livre concorrência em consideração ao princípio da livre locomoção do cidadão, segundo o crivo da proporcionalidade, sempre através de métodos que permitam apurar, de maneira objetiva e ordenada, a indicação de mercados que, pela sua dinâmica estrutural ou ainda pelos efeitos observados pelo regulador, possuam indicadores tendentes a promover comportamentos monopolistas.

Observando essas necessárias precauções, para que o administrador público não exceda em sua discricionariedade, mostrou-se relevante dividir os mercados de transporte sob o regime de autorização em níveis regulatórios, cada qual com seu regramento próprio de adequação dos preços, na medida de sua competitividade (ou a falta dela) e da essencialidade dos serviços públicos prestados.

Por isso a presente investigação teve por finalidade desenvolver um modelo para determinar as circunstâncias de justa causa da elevação de preços na prestação do serviço de transporte na navegação interior, com base na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).

Os resultados encontrados na aplicação do modelo multicritério mostram-se consistentes e podem ser utilizados para diagnosticar o grau de eficiência e transparência dos custos envolvidos na execução dos serviços públicos autorizados, na medida que justificam e externalizam a justa causa para sua elevação.

A vantagem direta da utilização do método multicritério para determinar os níveis de justa causa da elevação de preços é a possibilidade do decisor público obter uma escala mensurável para a ponderação da intervenção regulatória sobre a liberdade tarifária. Nesse trabalho foram utilizados critérios identificados como mais relevantes para se alcançar os

objetivos do estudo, baseados na realidade fática dos serviços de transporte na navegação interior.

Portanto, como método intermediário entre a autorregulação e a determinação tarifária, foi traçado um novo parâmetro de regulação de preços públicos em mercados de competição.

A partir da evolução do cenário regulatório, ainda em franco amadurecimento, os critérios, descritores, taxas de substituição e funções de valores deverão ser atualizados, para se garantir a eficácia do método e de toda sistemática de regulação de preços para os serviços públicos de transporte aquaviário na navegação interior.



CAPÍTULO 3
CONSOLIDAÇÃO DOS
PROCEDIMENTOS DE REAJUSTE E
REVISÃO DE PREÇOS NOS SERVIÇOS
DE TRANSPORTE NA NAVEGAÇÃO
INTERIOR

3.1. Primeiro nível de análise

O fluxo de julgamento de reajuste e revisão de preços nos serviços de transporte na navegação interior seguirá a seguinte interpretação.

Caso o requerimento de reajuste seja para a modalidade de passageiros e veículos, o pedido seguirá para o primeiro nível de análise, que aferirá se o mercado de atuação do solicitante possui indicadores tendentes a promover comportamentos monopolistas, além de mensurar em qual medida o serviço prestado é necessário para o cumprimento do direito fundamental essencial ao cidadão, na medida ponderada que se possa afastar a liberdade tarifária.

Caso a modalidade requerida seja para o transporte aquaviário de cargas, não será realizada a análise de preços, visto que esse transporte não é definido como serviço público¹⁹. Relevante citar, todavia, que isso não afasta em nenhuma medida a prerrogativa da Agência de reprimir as ações que configurem ou possam configurar infrações da ordem econômica (art. 12, inc. VII, [Lei nº 10.233/2001](#)).

Desse filtro, denominado "Metodologia Multicritério para Determinação de Mercado" (Capítulo 1), serão alcançados 4 (quatro) nível de mercado: *Competitivo*, *Moderado*, *Não Competitivo* e *Crítico*, conforme figura a seguir:

¹⁹ Discutiu-se no [RE 220.999-7](#) se haveria responsabilidade civil da União em razão da não prestação do serviço de transporte fluvial de carga em determinado rio. Para assentar a ausência de responsabilidade civil, o STF afirmou que o transporte fluvial de cargas não era serviço público, por não atender a qualquer necessidade coletiva essencial (STF, 2ª Turma, [RE 220.999-7](#), Rel. p/ ac. Min. Nelson Jobim, DJ 24/11/2000).



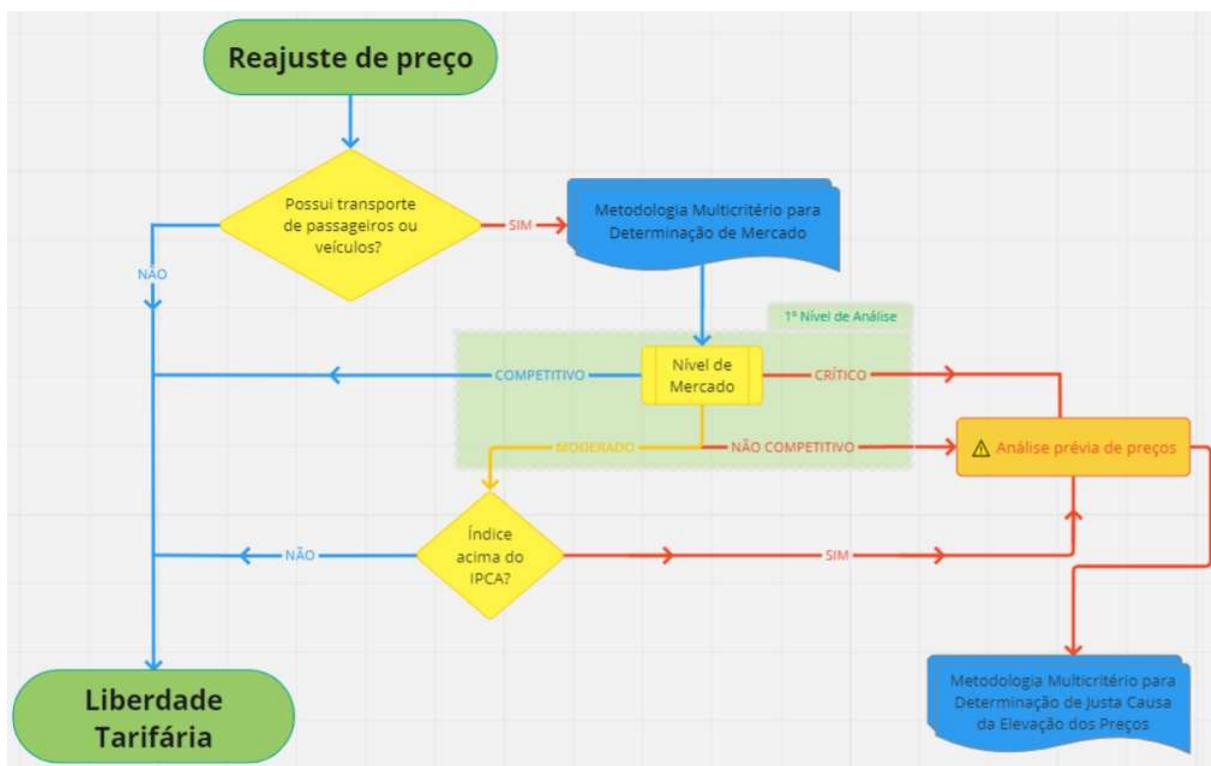


Figura 17 - 1º nível de análise: Metodologia multicritério para determinação de mercado.

Para aqueles mercados enquadrados no nível *Competitivo*, que essencialmente gozam certa liberdade concorrencial e prestam serviço público de moderada relevância social, será legítima a liberdade de preços, preconizada expressamente no art. 45 da [Lei nº 10.233/2001](#).

De outra maneira, para os mercados enquadrados no nível *Moderado*, que possuem uma concorrência controversa e executam importante serviço de transporte para as localidades atendidas, a liberdade tarifária será condicionada pela não sobrelevação dos preços acima da variação do índice inflacionário oficial de preços ao consumidor, denominado IPCA, no período compreendido entre a data do requerimento e da publicação da última tabela de preços. Caso o reajuste solicitado seja maior que a variação do índice inflacionário, a empresa não poderá aumentar o preço de seus serviços antes da análise terminativa da ANTAQ. Para aqueles mercados em nível *Moderado* e acima desse índice serão encaminhados para o nível seguinte de mercado.

Para o próximo nível de mercado, denominado *Não Competitivo*, a liberdade de preços será mitigada para a justa e módica prestação do serviço essencial à população, essa medida será ponderada pela aplicação dos critérios definidos na "Metodologia multicritério para Determinação de Justa Causa da Elevação de Preços" (Capítulo 2). Aqueles requerimentos em mercados enquadrados nesse nível serão encaminhados para o segundo nível de análise, melhor detalhado posteriormente. A empresa não poderá reajustar o preço de seus serviços antes da análise terminativa da ANTAQ.

Por fim, para o nível de mercado intitulado *Crítico*, onde se vislumbra o extremo da livre concorrência e da elevada necessidade dos serviços prestados aos cidadãos, o procedimento para a correção das distorções de mercado será a intervenção de preço, como o arbitramento do preço ou índice de reajuste considerado adequado para remunerar a prestação do serviço em monopólio.

Para esses casos excepcionais, a análise de custos da empresa poderá ser adotada para se alcançar o preço justo dos serviços, utilizando para tanto a *Metodologia de Cálculo do Preço para o Transporte de Passageiros, Veículos e Cargas na Navegação Interior de Travessia* (SEI 0385395), método elaborado em Grupo de Trabalho GT-Travessia ODSE nº 014/2012-SNI e aprovado pela [340ª Reunião Ordinária da Diretoria](#) (Processo nº 50300.001307/2012-63), para se alcançar o preço de equilíbrio do serviço prestado de travessia, a partir de informações técnicas, operacionais e econômico-financeiras fornecidas pela empresa.

Para se garantir a proteção dos interesses dos usuários, em articulação com os princípios gerais da prestação do serviço público aquaviário e ponderada pelos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade da *Metodologia de Determinação de Mercado*, as linhas determinadas como mercados Moderados com reajuste de preços acima do IPCA, Não Competitivos e *Críticos* serão oneradas com a análise prévia dos reajustes de preços²⁰.

Em resumo, em todos os casos em que o requerimento de reajuste for encaminhado para o segundo nível de análise do reajuste (mercados enquadrados no nível Moderado, com reajuste de preços acima do IPCA, Não Competitivo e Crítico), a empresa não poderá reajustar preço dos seus serviços antes da análise terminativa da ANTAQ.

3.2. Segundo nível de análise

O segundo nível de análise aferirá se a forma de execução da atividade autorizada está aderente ao regime de eficiência afeto aos serviços públicos, para que seja justa a transferência dos custos do transporte para os usuários (art. 11, inc. IV, da Lei nº 10.233/2001). Trata-se da "Metodologia multicritério para Determinação de Justa Causa da Elevação de Preços".

Devem ser encaminhados para o segundo nível de análise os pedidos de reajustes de preços cujos mercados se encontram no nível Moderado (com reajuste acima do IPCA), Não Competitivo e Crítico. Desse filtro serão alcançados outros 4 (quatro) níveis de elevação de preço: Com Justa Causa, Justificável, Justa Causa Prejudicada e Sem Justa Causa, conforme demonstra figura a seguir:

²⁰ Determinação do ACÓRDÃO Nº 649-2022-ANTAQ (SEI [1798078](#))

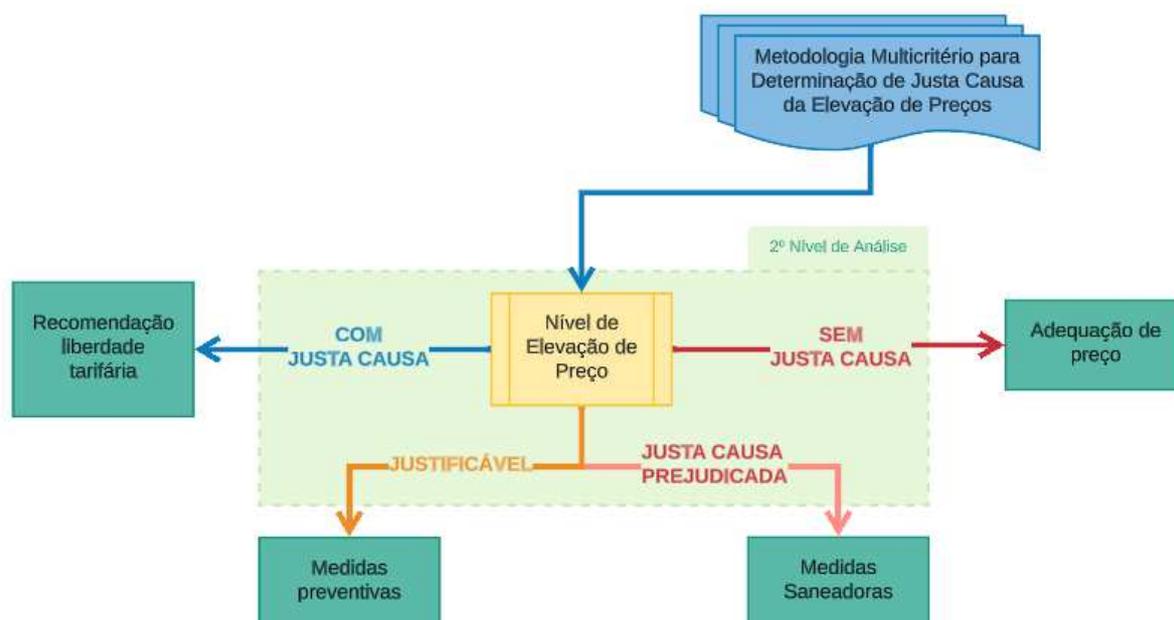


Figura 18 – 2º Nível de Análise: Metodologia multicritério para determinação de justa causa da elevação de preços.

Para aquelas análises de preços enquadradas no nível *Com Justa Causa*, entende-se que foi demonstrado o atendimento dos padrões críveis que justificam a transferência do sobrepreço dos custos do serviço aos usuários, sendo fundamentada a sua liberdade tarifária.

De outra maneira, para os pedidos de reajuste definidos no nível *Justificável*, as justificativas do reajuste do preço apresentaram itens controversos, que necessitariam de esclarecimentos mais aprofundados sobre os serviços prestados, tanto pela elucidação dos custos envolvidos quanto pela falta de demonstração de eficiência da empresa para mensurar esses custos. Nesse nível recomenda-se a intervenção regulatória através de medidas preventivas, aptas a suprimir as falhas de mercado apontadas pelo método.

Para o próximo nível de elevação de preço, denominado *Justa Causa Prejudicada*, as justificativas do reajuste tarifário apontou prejuízos na determinação da causa da majoração de preços, que necessitam serem corrigidos ou atenuados antes do prosseguimento da análise, através de medidas saneadoras como por exemplo a adequação da contabilidade empresarial ou outras providências reparatórias.

Por fim, para nível de mercado intitulado *Sem Justa Causa*, onde não se vislumbra causas plausíveis para o sobrepreço dos serviços que justificariam a transferência da alta dos custos aos consumidores do transporte autorizado, a liberdade tarifária será suprimida pela adequação regulatória nos preços, com a sugestão de reestruturação da política tarifária da empresa, adequação da estrutura de custos ou outra medida interventiva que promova a eficiência empresarial, e consequentemente reajuste os preços a patamares módicos.

Caso seja atendida a readequação pretendida, no prazo avençado, será procedida nova análise de justa causa de elevação de preço. Caso contrário, o pedido de reajuste será encaminhado para a análise e manifestação da Superintendência de Regulação no terceiro nível de análise com a recomendação de indeferimento.

3.3. Terceiro nível de análise

Caso sejam atendidas ou não as diligências regulatórias requeridas, no prazo avençado, o pedido de reajuste será submetido ao terceiro nível de análise, que é a manifestação da Superintendência de Regulação (SRG) sobre o pleito. A SRG receberá a análise técnica e gerencial e emitirá juízo de mérito. Caso se manifeste pela Aprovação do reajuste, os autos do processo deverão ser encaminhados para deliberação da diretoria colegiada da Agência (quarto nível de análise). Caso a SRG se manifeste pela Reprovação do pleito, será aberto prazo recursal para que o requerente possa protocolar defesa técnica para análise pela instância superior, denominada quarto nível de análise. A empresa requerente também pode optar por apresentar novo pedido de reajuste de preços à Agência.

A decisão pela Reprovação do pedido de reajuste pela SRG deverá ser seguida de notificação ao operador sobre a decisão proferida. A figura a seguir apresenta o procedimento.

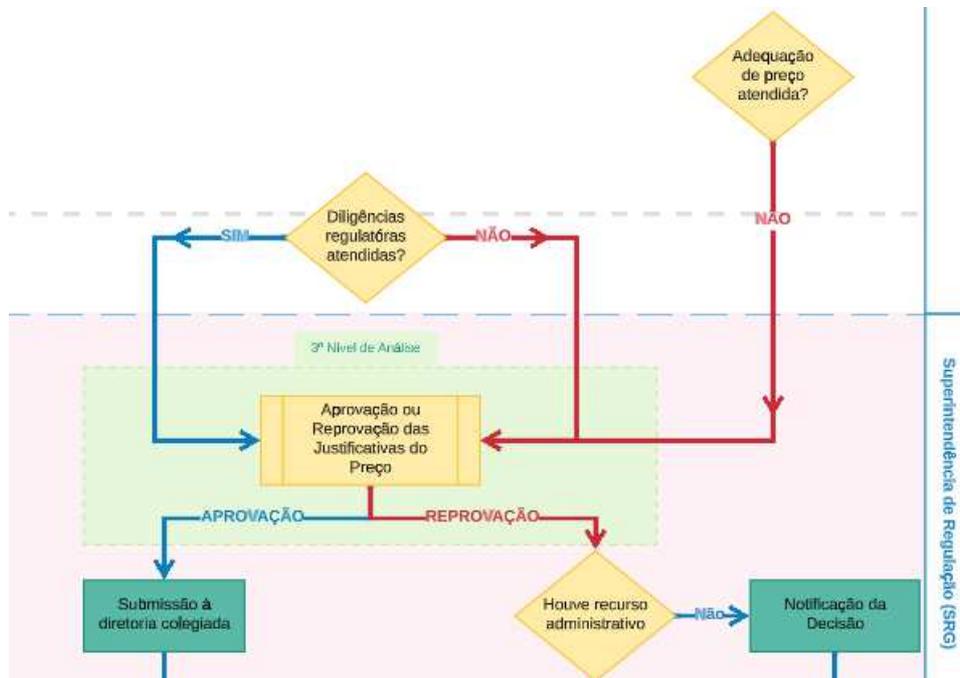


Figura 19 – 3º Nível de Análise: Aprovação ou reprovação pela Superintendência de Regulação (SRG).

Nota: Figura revisada nos termos do Acórdão nº 475-2021-ANTAQ (SEI 1842241)

3.4. Quarto nível de análise

O quarto nível de análise constitui a deliberação da diretoria colegiada da Antaq sobre Deferimento do pedido de reajuste. Caso a diretoria delibere pela Aprovação do pedido de reajuste, a análise será finalizada com a notificação do operador sobre a decisão proferida. A diretoria também atua como autoridade recursal, julgando os recursos dos requerimentos indeferidos no âmbito da Superintendência de Regulação.

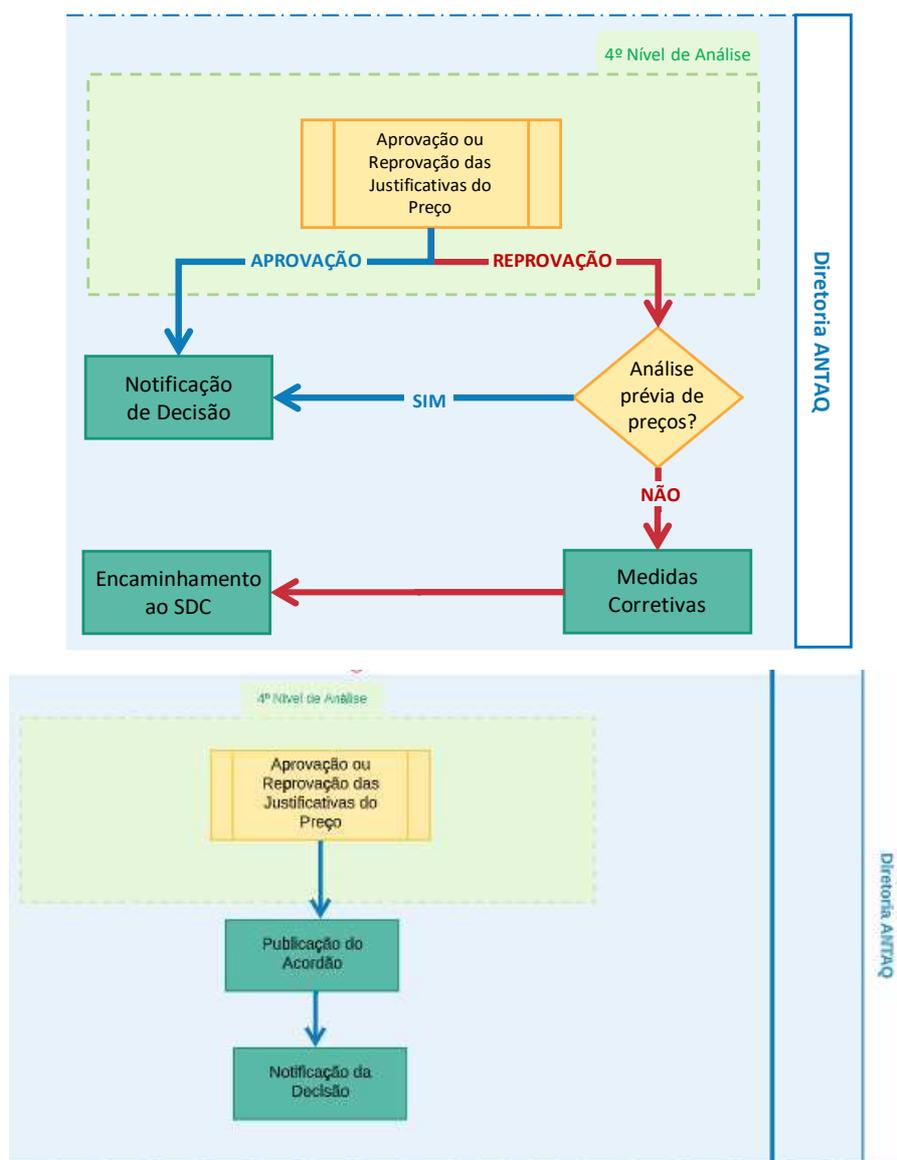


Figura 20 - 4º Nível de Análise: Aprovação ou reprovação de Recurso pela Diretoria Geral (DG).

Nota: Figura revisada nos termos do Acórdão nº 475-2021-ANTAQ (SEI 1842241)

De outra maneira, caso a Diretoria proceda com a reprovação das justificativas do reajuste de preços requerido, será pertinente apenas a notificação da decisão proferida visto que o preço em reajuste não foi praticado pelo operador. Da decisão da Diretoria Colegiada

ainda cabe Recurso de Reconsideração, nos termos da Resolução ANTAQ nº 66, de 31 de janeiro de 2022.

A identificação de reajustes de preços em desconformidade com o procedimento de análise instituído na presente metodologia poderá ensejar na aplicação de medidas corretivas severas, como:

- sanções administrativas pertinentes, no âmbito das competências regulamentares da Agência;
- a instrução e o encaminhamento do expediente para os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), para aplicação das penalidades previstas no [Código de Defesa do Consumidor](#), art. 39, inc. X (elevar sem justa causa o preço de produto ou serviços); e/ou
- a notificação do Ministério Público para instauração de inquérito que apure atos abusivos ao consumidor, em especial o que dispõe a sanção penal que trata o art. 3º, inc. VI da [Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951](#) (Crimes contra a Economia Popular).

Sem prejuízo das citadas medidas corretivas severas, a Agência poderá optar pelo encaminhamento do processo de análise das justificativas de elevação de preços aos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), para que se concretize a proteção efetiva do usuário e apure atos abusivos ao consumidor.

Portanto, após alcançado o entendimento abrangente de toda ordenação econômica e jurídica sobre o controverso tema, consolida-se o procedimento de reajuste de preços nos serviços de transporte na navegação interior.

Assim, os preceitos da livre concorrência e liberdade tarifária serão adequados ao instituto da autorização administrativa nos serviços públicos de transporte de passageiros, na medida que esses serviços sejam executados em ambiente competitivo. Será mitigada, todavia, sua autonomia caso se identifique indicativos de mercados concentrados e que desempenham relevante interesse coletivo, a partir da aplicação de metodologias científicas que determinarão os níveis de interferência do regulador no mercado relevante, justificável pela necessidade de proteção dos interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte, com o propósito de se garantir os padrões de eficiência e a modicidade dos preços.

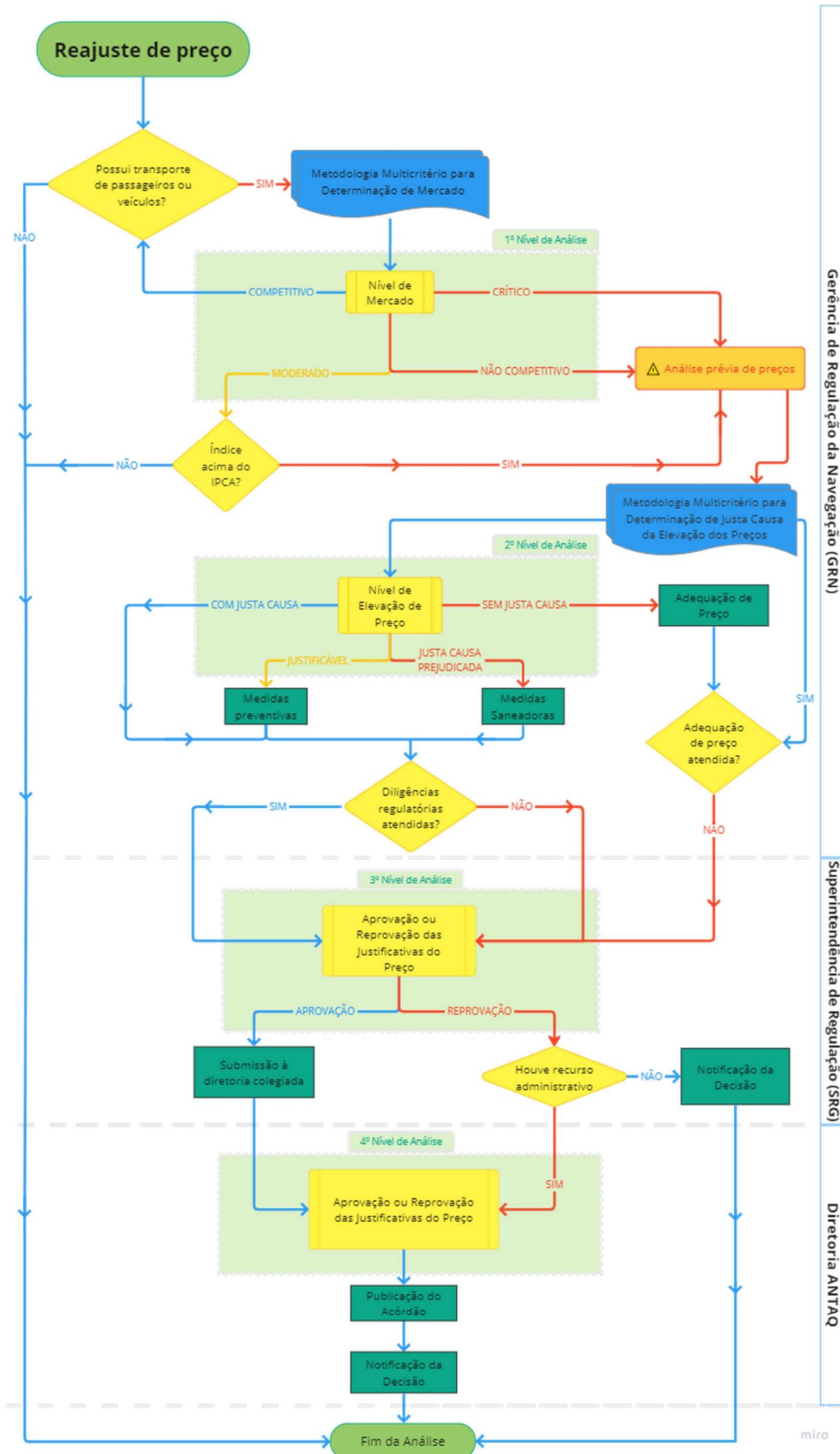
Em atenção à necessidade de medidas razoáveis e proporcionais aos atos regulatórios discricionários, foi elaborada as metodologias que determinaram os critérios para a regulação econômica de preços na navegação interior, vislumbrando tanto os aspectos concorrenciais, os aspectos da operacionais do serviço público, bem como os aspectos econômico-financeiros da prestação do transporte:

- Metodologia para determinação de mercado concentrado e essencial, fundamentada no Capítulo 1 e disponível através da planilha de análise do método em <https://goo.gl/dSh1rh>.
- Metodologia para Determinação de Justa Causa da Elevação de Preços, fundamentada no Capítulo 2 e disponível através da planilha de análise do método em <https://goo.gl/Rkfdqr>.

Ao fim, o estudo para a consolidação dos procedimentos de reajuste e revisão de preços cominou no fluxo graficamente representado no Anexo I.



ANEXO I – Fluxo consolidado dos procedimentos de reajuste e revisão de preços na navegação interior



ANEXO II - Descritores qualitativos para a determinação de mercado concentrado e essencial

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista Elementar	Sub Ponto de Vista Elementar	Descritores
DETERMINAÇÃO DE MERCADO CONCENTRADO E ESSENCIAL	1 CONCORRENCIAL	1.1 Operadores na linha	1.1.1 Número de Operadores	1 operador no mesmo mercado relevante 2 operadores no mesmo mercado relevante 3 a 5 operadores no mesmo mercado relevante Mais de 5 operadores no mesmo mercado relevante
			1.1.2 Capacidade dos Operadores	Apenas uma empresa na linha 2 empresas, sendo uma delas com capacidade operacional superior Mais de 2 empresas, sendo uma delas com capacidade operacional superior as demais 2 a 5 empresas com capacidade operacional próxima ou assemelhada Mais de 5 empresas, todas com capacidade operacional equivalente ou assemelhada
			1.1.3 Porte dos operadores	Predominância de microempreendedores individuais (MEI) Predominância de microempresas (ME) Predominância de Empresas de Pequeno Porte (EPP, LTDA ou EIRELE no Simples Nacional) Predominância de Empresas de Médio e Grande Porte (SA ou LTDA fora do Simples Nacional)
		1.2 Preço entre operadores	1.2.1 Valor dos serviços	Tabela única de preços Tabela de preços distintas, com pequenas variações entre os concorrentes Tabela de preços distintas, com variações significativas (maior que 20%)
			1.2.2 Modo de precificação	Tabela de preços uniforme Tabela de preços com distinção clara entre os bens transportados (por eixo, por tipo de veículo) Tabela de preços com distinção de horários (diurno/noturno), estado do bem transportado (vazio/carregado) ou serviços agregados (rede/camarote)
		1.3 Concentração de mercado	1.3.1 Modo de concentração	Monopólio na execução do serviço Associação ou agremiação de interesses de operadores Até 2 empresas com domínio do mercado relevante Domínio de mercado irrelevante ou inexistente
			1.3.2 Efeitos da concentração	Controle unilateral de mercado pela empresa ou grupo monopolista Inexistência de reação de concorrentes ao reajuste de preço Reação de concorrentes ao reajuste de preço Oferta e demanda flutuantes ao reajuste de preços
			1.3.3 Causas da concentração	Monopólio condicionado pela infraestrutura existente Monopólio condicionado pelo poder de mercado e eficiência empresarial Oligopólio condicionado pela associação ou agremiação de interesses Oligopólio condicionado pela infraestrutura e organização portuária Mercado passível de fragmentação, mas com incapacidade de empresas habilitadas na região ou desconhecimento da outorga federal Mercado fragmentado, sem condicionantes estruturais ou ações coordenadas entre os operadores
		1.4 Entrada de novos operadores	1.4.1 Entraves estruturais	Restrição de acesso à diretriz de rodovia ou ferrovia ou à margem do rio Limitação estrutural para a construção novas instalações portuárias Reduzidos berços de atracação ou infraestrutura de atracação inexistente, sem viabilidade de ampliação Viabilidade de ampliação ou construção de novas instalações portuárias

				Pouca limitação de acesso às instalações portuárias ou à margem do rio	
			1.4.2	Restrição ambiental relevante	
			Restrição ambiental	Baixa ou moderada restrição ambiental para a operação Inexistente de restrição ambiental para a operação	
				1.4.3	Altos custos de investimento públicos ou privados
				Obstáculos econômicos	Custos relevantes de investimento Médios ou baixos custos de investimento
	2 OPERACIONAL	2.1 Características do transporte	2.1.1 Alternativas do transporte		Serviço de transporte sem alternativas próximas por outro modal
					Serviço de transporte com alternativas por outro modal, com desvio de rota inferior a 50km e custo de utilização não superior a elevação de 50% do preço dos serviços
					Serviço de transporte com alternativas por outro modal, com desvio de rota inferior a 30km, mas que apresente níveis de eficiência que justifiquem sua essencialidade para as regiões atendidas
				Serviço de transporte com alternativas por ponte, rodovia ou outra estrutura que reduza sua essencialidade para as regiões atendidas pelo serviço	
			2.1.2 Natureza do transporte		Transporte de travessia de passageiros
				Transporte de travessia misto (passageiros e veículos)	
		Transporte longitudinal de passageiros Transporte longitudinal misto (passageiros e cargas)			
2.1.3 Motivo do transporte			Passageiros regulares, a trabalho, estudo ou saúde		
			Mercadorias essenciais para abastecimento dos pontos atendidos pela linha		
		Passageiros turísticos, em visita, lazer ou compras Cargas para mercados intermediários ou externos			
2.2 Movimentação e Esquema Operacional	2.2.1 Demanda atendida		Mais de 5000 passageiros e/ou 1000 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda		
			Menos de 5000 passageiros e/ou 1000 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda		
			Menos de 1000 passageiros e/ou 200 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda		
			Menos de 500 passageiros e/ou 100 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda		
	2.2.2 Frequência		Mais de 5 horários diários de partida		
			Horários diários de partida		
		Ao menos dois horários semanais de partida Horários de partida semanais ou quinzenais			
2.2.3 Duração da viagem		Menor que 1km ou tempo de deslocamento menor que 30min			
		Menor que 5km ou tempo de deslocamento menor que 1hora			
		Menor que 20km ou tempo de deslocamento menor que 3 horas Menor que 200km ou tempo de deslocamento menor que 6 horas Maior que 200km ou tempo de deslocamento maior que 6 horas			

ANEXO III - Taxas de Substituição do modelo de determinação de mercado concentrado e essencial

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental		Ponto de Vista Elementar		Sub Ponto de Vista Elementar		Função de Valor											
	Peso	Descrição	Peso	Descrição	Peso	Descrição	NI	NR	FV	SL	AP	AP	AP	AG				
DETERMINAÇÃO DE MERCADO CONCENTRADO E ESSENCIAL	55%	1 CONCORRENCIAL	15%	1.1 Operadores na linha	35%	1.1.1 Número de Operadores	A		200	X								
							B Ruim		100		200							
							C Neutro		0									
					D		-100											
					40%	1.1.2 Capacidade dos Operadores	A		175	X								
							B Ruim		100		175		-35					
							C Neutro		0									
					D		-100											
					E		-150											
			25%	1.1.3 Porte dos operadores	A Ruim		100											
					B Neutro		0											
					C		-200											
			D		-700													
			20%	1.2 Preço entre operadores	70%	1.2.1 Valor dos serviços	A Ruim		100	X								
B Neutro		0						100										
C		-133,33																
30%	1.2.2 Modo de precificação	A Ruim		100	X													
		B Neutro		0		100												
C		-66,67																
35%	1.3 Concentração de mercado	30%	1.3.1 Modo de concentração	A		200	X											
				B Ruim		100		200										
				C Neutro		0												
		D		-133,33														
		20%	1.3.2 Efeitos da concentração	A		150	X											
				B Ruim		100		150										
C				50														
D Neutro		0																
50%	1.3.3 Causas da concentração	A		433,33														
		B		300														
		C		200														
		D Ruim		100		0												
E Neutro		0	X															
F		-300																
30%	1.4 Entrada de novos operadores	30%	1.4.1 Entraves estruturais	A		333,33												
				B		200												
				C Ruim		100		0		60								
				D Neutro		0	X											
				E		-133,33												

45%	2 OPERACIONAL	10%	1.4.2 Restrição ambiental	A	233,33					
			B Ruim	100	0					
				60%	1.4.3 Obstáculos econômicos	A	233,33			
					B Ruim	100	X	100		
					C Neutro	0				
				40%	2.1.1 Alternativas do transporte	A Ruim	100			
					B Neutro	0	X	0		
					C	-100				
					D	-950				
				55%	2.1 Características do transporte	A	150	X		
		30%	2.1.2 Natureza do transporte	B Ruim	100		150	97,5		
			C Neutro	0						
			D	-75						
		30%	2.1.3 Motivo do transporte	A	175	X				
			B Ruim	100		175				
			C Neutro	0						
			D	-100						
		30%	2.2.1 Demanda atendida	A	200			116,625		
			B Ruim	100	X	100				
			C Neutro	0						
			D	-66,67						
		45%	2.2 Movimentação e Esquema Operacional	A	200	X				
		40%	2.2.2 Frequência	B Ruim	100		200	140		
			C Neutro	0						
			D	-100						
		30%	2.2.3 Duração da viagem	A	150					
			B Ruim	100	X	100				
			C Neutro	0						
			D	-50						
			E	-100						

ANEXO IV - Definições dos Pontos de Vistas do modelo de determinação de mercado concentrado e essencial

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista Elementar	Sub Ponto de Vista Elementar	Pergunta	Definição	Forma de Análise	Justificativas
	Descrição	Descrição	Descrição				
DETERMINAÇÃO DE MERCADO CONCENTRADO E ESSENCIAL	1 CONCORRENCIAL	1.1 Operadores na linha	1.1.1 Número de Operadores	Quantos operadores autorizados na mesma modalidade existem na linha?	Analisa o quantitativo de operadores habilitados para realizar o transporte na mesma linha e mesma modalidade de navegação	Consulta ao sistema corporativo ANTAQ	A competitividade baseada no número de operadores será melhor observada com a ponderação de 3 requisitos: número, capacidade e porte dos operadores. Assim, será mais competitivo o mercado onde exista um número relevante de empresas, que elas possuam capacidade operacional equivalentes ou sem disparidades e que essas empresas possuam organização fiscal e contábil que permita maior controle regulatório.
			1.1.2 Capacidade dos Operadores	Quantos concorrentes com a mesma capacidade operacional existem na linha?	Analisa a existência de empresas no mercado relevante com capacidade operacional que potencialmente possam concorrer em uma linha competitiva.	Análise empírica e fundamentada da Unidade Regional ou Gerência de Regulação para determinar a existência de empresa(s) com capacidade operacional no mercado relevante.	
			1.1.3 Porte dos operadores	Qual o porte financeiro das empresas?	Pondera o porte financeiro e econômico das empresas atuantes na mesma linha e modalidade analisada.	Consulta ao comprovante de inscrição e de situação cadastral de pessoa jurídica pela internet no site da Receita Federal	
		1.2 Preço entre operadores	1.2.1 Valor dos serviços	Existe concorrência de preços na linha?	Verifica a existência de preço único na linha analisada. A similaridade de preços para o transporte determina um relevante indício de comportamento anticompetitivo de mercado	Análise processual de últimas tabelas enviadas, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações às empresas	Um dos reflexos do mercado competitivo é a diversidade de preços ofertados aos consumidores, sendo relevante observar se os preços praticados são distintos e se existe a possibilidade de precificação do

			1.2.2 Modo de precificação	Qual a forma de tabelamento de preços na linha?	Diagnostica o modo de precificação do serviço prestado na linha. Caso seja possível a variação razoável de preços, será mais equilibrado o mercado onde existe ponderação e distribuição dos custos diretos de cada usuário na formação do preço, como por exemplo na distinção entre os bens transportados (por tipo de veículo, por eixo), sobre o horário da prestação do serviço (se noturno ou diurno), se são oferecidos serviços que agreguem valor ao transporte (se camarote, se com alimentação)	Análise processual de últimas tabelas enviadas, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações às empresas	serviço pelo seu impacto direto nos custos.
		1.3 Concentração de mercado	1.3.1 Modo de concentração	Existe empresas exercendo domínio de mercado na linha?	Analisa o modo de concentração de mercado para o serviço prestado. Para a determinação da posição dominante de uma empresa é importante atentar-se aos conceitos de monopólio, associação de empresas e domínio de mercado relevante.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com operadores.	O desequilíbrio do poder de mercado é fator determinante para a ocorrência das falhas de mercado. Por isso é importante determinar quais são os fatores que influenciam a concentração de mercado na linha analisada, como o modo, o efeito e as causas da acumulação de mercado sobre um determinado operador.
	1.3.2 Efeitos da concentração		O exercício desse domínio de mercado tem produzido qual efeito?	Pondera o efeito da concentração do mercado para o serviço prestado. A existência de posição dominante, por si só, deve ser modulada com o uso e abuso dessa posição, a partir da constatação do seu efeito sobre a demanda e a reação dos concorrentes.	Consulta ao Sistema de Desenvolvimento da Navegação (SDN), relatórios bimestrais de viagem ou consulta às Unidades Regionais.		
	1.3.3 Causas da concentração		Qual a principal causa para a formação desse domínio de mercado?	Investiga as causas da concentração de mercado, com a modulação da barreira de entrada imposta aos novos operadores. Quanto maior o condicionamento da livre concorrência maior será seu peso para determinar se na linha analisada existe potencial competitivo.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com operadores.		

	1.4 Entrada de novos operadores	1.4.1 Entraves estruturais	Existem restrições de acesso que impedem a entrada de novas empresas e sua livre competição?	Julga a viabilidade de competição baseada na estrutura física da linha, como instalações portuárias, berços de atracação e possibilidade de construção ou ampliação de infraestruturas limitantes da competição entre os autorizados.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com operadores.	Determinadas linhas são mais propensas à ocorrência de falhas de mercado, em especial quando existem elevadas barreiras de entrada a novos operadores. Assim, um eventual aumento de preços acima dos níveis competitivos não é suficiente para atrair novas empresas para este mercado. Portanto, se não houver elevadas barreiras à entrada, a concorrência potencial tende a transformar-se em efetiva.	
		1.4.2 Restrição ambiental	Existem restrições ambientais que impedem a competição e a operação da linha?	Examina a existência de restrição ambiental na linha para a execução do transporte, como baixo calado ou vazão do rio, tombamento ou outras restrições ambientais que impedem a entrada de novos operadores.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com operadores.		
		1.4.3 Obstáculos econômicos	Qual o nível de investimento para a entrada de uma nova empresa na linha?	Verifica se os custos de investimentos iniciais para a execução dos serviços são relevantes para restringir o acesso de novas empresas ao mercado autorizado. Quanto mais elevado os custos iniciais de investimento, menor será a possibilidade de livre concorrência na linha.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com operadores.		
	2 OPERACIONAL	2.1 Características do transporte	2.1.1 Alternativas do transporte	Existem alternativas ao transporte autorizado que reduza sua essencialidade para a população?	Pondera a disponibilidade de alternativas de transporte com a linha analisada, para determinar o nível de dependência e essencialidade que o serviço desempenha com a prestação do serviço público afetado. Quanto maior esse nível mais será sua influência para determinar uma linha indispensável para as populações envolvidas.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo, entrevista com operadores ou análise espacial por imagens via satélite.	A livre concorrência deverá ser ponderada e poderá ser restrita na prestação dos serviços públicos sempre que, em sua decorrência, puder haver prejuízos ao dever de universalidade e ao dever de modicidade tarifária do serviço público de transporte de passageiros e veículos. Para identificar essa parcela de universalidade que a linha detém para as localidades atendidas, os critérios como a natureza do transporte, o motivo do transporte e a possibilidade de substitutivos próximos são considerados para racionalizar o afastamento proporcional da liberdade tarifária.
			2.1.2 Natureza do transporte	Qual a modalidade de transporte preponderante na linha?	Observa a natureza do transporte autorizado, classificando as modalidades existentes na navegação interior com sua dependência e importância social. Para o transporte de travessia, suas características de substituto a ponte elevam esse grau de interdependência urbana, e para o transporte de passageiros, a realização de direito fundamental de locomoção do cidadão eleva seu nível de necessidade.	Consulta ao Termo de Autorização das empresas, para determinar a modalidade de transporte predominante na linha.	

			2.1.3 Motivo do transporte	Qual o principal motivo das viagens realizadas na linha?	Questiona os motivos da viagem na linha em análise, para verificar se o transporte executado tende a suprir necessidade relevante e primordial da sociedade.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com operadores.	
		2.2 Movimentação e Esquema Operacional	2.2.1 Demanda atendida	Qual a demanda média mensal atendida pela linha?	Avalia a quantidade mensal de passageiros ou veículos transportados na linha para determinar qual o nível de essencialidade que esse serviço desempenha.	Consulta ao Sistema de Desenvolvimento da Navegação (SDN), relatórios bimestrais de viagem ou consulta às Unidades Regionais.	Somado aos critérios que caracterizam o transporte, a forma de execução dos serviços prestados é igualmente relevante para determinar a regularidade do transporte público. São atividades dotadas de enorme relevância para a sociedade, na medida em que se destinam à realização de direitos fundamentais dos cidadãos, portanto, a determinação do nível de atendimento dessa finalidade coletiva é melhor averiguada ao se analisar a demanda atendida, a duração da viagem e a frequência dessas viagens.
			2.2.2 Frequência	Qual a frequência das viagens realizadas na linha?	Considera a oferta de horários para o atendimento da demanda de passageiros ou veículos na linha. Quanto maior o número de viagens realizadas na semana maior será a essencialidade do serviço prestado.	Consulta ao Termo de Autorização e Esquema Operacional das empresas autorizadas na linha.	
			2.2.3 Duração da viagem	Qual a duração média das viagens realizadas na linha?	Verifica a distância e duração da viagem para determinar qual o nível de interdependência entre os pares origem/destino. Quanto mais próximos e mais rápidos os trajetos a linha analisada terá maiores características de transporte integrador entre as populações envolvidas.	Análise espacial em ferramenta de georreferenciamento (Google Earth entre outros) para determinar o tempo de viagem médio e a distância da linha.	

ANEXO V - Descritores qualitativos para a determinação de justa causa da elevação de preços

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista Elementar	Sub Ponto de Vista Elementar 1	Sub Ponto de Vista Elementar 2	Descritores	
ELEVÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA	1 ECONÔMICO FINANCEIRO	1.1 Elevação de Custos	1.1.1 Manutenção ou aquisição de equipamentos		Nenhum equipamento adquirido ou realizada manutenção extraordinária Aquisição ou manutenção de equipamento irrelevante ou a falta de demonstração de seu impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro empresarial Manutenção ordinária de equipamento essencial Aquisição ou manutenção de equipamento relevante que acarrete impacto considerável no equilíbrio econômico-financeiro da empresa	
			1.1.2 Encargos trabalhistas		Nenhuma alteração na estrutura profissional da empresa Alteração irrelevante ou falta de demonstração da modificação na estrutura profissional da empresa Alteração substancial de ao menos 30% da estrutura profissional da empresa (demissões ou contratações)	
			1.1.3 Tributos e outras obrigações legais		Nenhuma alteração substancial nos tributos, encargos trabalhistas ou imposições legais ou regulatórias que impactem diretamente no preço dos serviços Elevação dos tributos ou encargos trabalhistas acima dos índices oficiais de preço ao consumidor Implementação de nova obrigação legal ou regulatória que impacte diretamente no preço dos serviços	
			1.1.4 Insumos e combustíveis		Nenhuma alteração substancial dos insumos e combustíveis Elevação dos insumos e combustíveis acima dos índices oficiais de preço ao consumidor Elevação dos insumos e combustíveis superior ao dobro dos índices oficiais de preço ao consumidor	
		1.2 Índices Oficiais	1.2.1 Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)		Elevação superior a 100% do índice Elevação superior a 50% e menor ou igual a 100% do índice Elevação superior a 30% e menor ou igual a 50% do índice Elevação superior a 10% e menor ou igual a 30% do índice Elevação menor ou igual a 10% do índice Elevação menor ou igual ao índice	
		1.3 Intervalo de revisão ou reajuste de preço			Menos de 6 meses sem reajuste ou revisão de preços Até 1 ano sem reajuste ou revisão de preços Até 2 anos sem reajuste ou revisão de preços Mais de 2 anos sem reajuste ou revisão de preços	
		1.4 Atividade empresarial	1.4.1 Contabilidade	1.4.1.1 Escrituração contábil		Artesanal, precária ou sem distinção dos custos e da receita direta dos serviços autorizados Agregação de atividades estranhas ao serviço autorizado Única para diversos serviços autorizados Segmentada para cada serviço autorizado
				1.4.1.2 Análise de preços		Análise empírica ou não comprovada Análise contábil simplificada, sem assinatura de contador responsável Análise de preços por relatório econômico-financeiro com assinatura de contador responsável Análise de preços por auditoria contábil interna Análise de preços por auditoria contábil externa independente
			1.4.2 Gestão empresarial		Gestão contábil e/ou operacional transferida a pessoa ou entidade estranha à sociedade empresarial Sócios ou gestores participantes de sociedade empresarial concorrente Quadro societário e gestão empresarial independentes e autônomos	

		1.4.3 Atividade principal	Atividade empresarial predominantemente em setor estranho à navegação interior Atividade empresarial predominantemente em setor conexo à navegação interior Atividade empresarial predominantemente na navegação interior Atividade empresarial efetiva e exclusiva na navegação interior			
			1.4.4 Enquadramento fiscal	1.4.4.1 Porte empresarial	Microempreendedor individual (MEI) Microempresa (ME) Empresa de Pequeno Porte (EPP, LTDA ou EIRELE no Simples Nacional) Empresas de Médio e Grande Porte (SA ou LTDA fora do Simples Nacional)	
					1.4.4.2 Faturamento e capacidade operacional	Nenhum dado de movimentação de passageiros ou cargas informado pela empresa Faturamento declarado correspondente a menos de 20% da receita bruta anual aferida pela venda de passagens ou fretes Faturamento anual declarado correspondente a menos de 80% da receita bruta anual aferida pela venda de passagens ou fretes Faturamento anual declarado pela empresa compatível com receita bruta anual aferida pela venda de passagens ou fretes
			1.5 Eventos fortuitos	1.5.1 Eventos econômicos na região		Nenhum evento econômico na região que impacte na operação Eventos econômicos irrelevantes, não superiores a 30 dias de trabalho ou sem correspondência direta ao fornecimento de insumos, combustíveis ou devidamente demonstrados no impacto financeiro da empresa Eventos econômicos persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados, contudo, sem correspondência direta aos custos essenciais do serviço autorizado Eventos econômicos persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados e com correspondência direta aos custos essenciais do serviço autorizado
		1.5.2 Eventos naturais na região		Nenhum evento natural na região que impacte na operação Eventos naturais irrelevantes, não superiores a 30 dias de trabalho ou sem correspondência direta na navegação do trecho autorizado Eventos naturais persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados, contudo, sem correspondência direta na navegação do trecho autorizado Eventos naturais persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados e com correspondência direta na navegação do trecho autorizado		
		1.5.3 Eventos sociais na região		Nenhum evento social na região que impacte na operação Eventos sociais previsíveis e evitáveis, comunicados previamente ou que ocorram com certa frequência Eventos sociais imprevisíveis e inevitáveis, por menos de 30 dias consecutivos e que não inviabilizem o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços Eventos sociais imprevisíveis e inevitáveis por mais de 30 dias consecutivos que inviabilizem o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços		
		2 OPERACIONAL	2.1 Movimentação	2.1.1 Demanda atendida		Nenhum dado de movimentação de passageiros ou cargas informado pela empresa Mais de 5000 passageiros e/ou 1000 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda Menos de 5000 passageiros e/ou 1000 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda Menos de 1000 passageiros e/ou 200 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda Menos de 500 passageiros e/ou 100 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda
				2.1.2 Atendimento da demanda		100% da demanda atendida exclusivamente pela empresa Até 70% da demanda atendida exclusivamente pela empresa Até 50% da demanda atendida exclusivamente pela empresa

				Menos de 20% da demanda atendida exclusivamente pela empresa	
		2.1.3 Alteração na demanda		Nenhum dado de movimentação de passageiros ou cargas informado pela empresa Aumento de demanda maior que 40% Aumento de demanda maior que 20% Nenhum acréscimo na demanda Redução da demanda maior que 20% Redução da demanda maior que 40%	
		2.2 Nível de Mercado		Crítico Não Competitivo Moderado Competitivo	
		2.3 Frota	2.3.1 Número de Embarcações	1 embarcação autorizada na frota da empresa 2 a 5 embarcações autorizadas na frota da empresa 6 a 8 embarcações autorizadas na frota da empresa Mais de 8 embarcações autorizadas na frota da empresa	
			2.3.2 Conservação da Frota	2.3.2.1 Idade da Frota	Maior que 20 anos Maior que 10 anos e menor ou igual a 20 anos Maior que 5 anos e menor ou igual a 10 anos Menor ou igual a 5 anos
				2.3.2.2 Plano de Manutenção	Nenhum plano de manutenção regular Plano de manutenção irregular ou não preventiva Plano de manutenção preventiva informal ou não sistematizada Plano de manutenção preventiva formal, válida e conforme
			2.4 Experiência	2.4.1 Tempo de outorga	Maior ou igual a 9 anos Maior ou igual a 6 anos Maior ou igual a 3 anos Até 3 anos
		2.4.2 Número de outorgas		Mais de 6 autorizações de transporte na mesma modalidade De 4 a 5 autorizações de transporte na mesma modalidade De 2 a 3 autorizações de transporte na mesma modalidade 1 autorização de transporte na mesma modalidade (travessia ou longitudinal)	

ANEXO VI - Taxas de Substituição do modelo de determinação de justa causa da elevação de preços

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental		Ponto de Vista Elementar		Sub Ponto de Vista Elementar 1		Sub Ponto de Vista Elementar 2		Função de Valor			Descritores
	Peso	Descrição	Peso	Descrição	Peso	Descrição	Peso	Descrição	NI	NR	FV	
ELEVAÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA	60%	1. ECONÔMICO-FINANCEIRO	35%	1.1 Elevação de Custos	25%	1.1.1 Manutenção ou aquisição de equipamentos			A		166,67	Nenhum equipamento adquirido ou realizada manutenção extraordinária
									B	Ruim	100	Aquisição ou manutenção de equipamento irrelevante ou a falta de demonstração de seu impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro empresarial
									C	Neutro	0	Manutenção ordinária de equipamento essencial
									D		-200	Aquisição ou manutenção de equipamento relevante que acarrete impacto considerável no equilíbrio econômico-financeiro da empresa
					10%	1.1.2 Encargos trabalhistas			A	Neutro	0	Nenhuma alteração na estrutura profissional da empresa
									B		-200	Alteração irrelevante ou falta de demonstração da modificação na estrutura profissional da empresa
									C		-400	Alteração substancial de ao menos 30% da estrutura profissional da empresa (demissões ou contratações)
					20%	1.1.3 Tributos e outras obrigações legais			A	Neutro	0	Nenhuma alteração substancial nos tributos, encargos trabalhistas ou imposições legais ou regulatórias que impactem diretamente no preço dos serviços
									B		-100	Elevação dos tributos ou encargos trabalhistas acima dos índices oficiais de preço ao consumidor
									C		-300	Implementação de nova obrigação legal ou regulatória que impacte diretamente no preço dos serviços
45%	1.1.4 Insumos e combustíveis			A	Neutro	0	Nenhuma alteração substancial dos insumos e combustíveis					
				B		-100	Elevação dos insumos e combustíveis acima dos índices oficiais de preço ao consumidor					
				C		-300	Elevação dos insumos e combustíveis superior ao dobro dos índices oficiais de preço ao consumidor					
15%	1.2 Índices Oficiais	100%	1.2.3 Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)	A		300	Elevação superior a 100% do índice					
				B		225	Elevação superior a 50% e menor ou igual a 100% do índice					
				C	Ruim	100	Elevação superior a 30% e menor ou igual a 50% do índice					
				D		50	Elevação superior a 10% e menor ou igual a 30% do índice					
				E	Neutro	0	Elevação menor ou igual a 10% do índice					
				F		-350	Elevação menor ou igual ao índice					
10%	1.3 Intervalo de revisão ou reajuste de preço			A	Ruim	100	Menos de 6 meses sem reajuste ou revisão de preços					
				B		66,67	Até 1 ano sem reajuste ou revisão de preços					
				C	Neutro	0	Até 2 anos sem reajuste ou revisão de preços					
				D		-83,33	Mais de 2 anos sem reajuste ou revisão de preços					

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista Elementar	Sub Ponto de Vista Elementar 1	Sub Ponto de Vista Elementar 2	Função de Valor	Descritores
ÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA	60%	1. ECONÔMICO-FINANCEIRO	35%	1.4 Atividade empresarial		<p>1.4.1.1</p> <p>30% Escrituração contábil</p> <p>A 200 Artesanal, precária ou sem distinção dos custos e da receita direta dos serviços autorizados</p> <p>B Ruim 100 Agregação de atividades estranhas ao serviço autorizado</p> <p>C Neutro 0 Única para diversos serviços autorizados</p> <p>D -250 Segmentada para cada serviço autorizado</p>
						<p>1.4.1.2</p> <p>70% Análise de preços</p> <p>A 150 Análise empírica ou não comprovada</p> <p>B Ruim 100 Análise contábil simplificada, sem assinatura de contador responsável</p> <p>C Neutro 0 Análise de preços por relatório econômico-financeiro com assinatura de contador responsável</p> <p>D -100 Análise de preços por auditoria contábil interna</p> <p>E -225 Análise de preços por auditoria contábil externa independente</p>
						<p>1.4.2</p> <p>30% Gestão empresarial</p> <p>A 150 Gestão contábil e/ou operacional transferida a pessoa ou entidade estranha à sociedade empresarial</p> <p>B Ruim 100 Sócios ou gestores participantes de sociedade empresarial concorrente</p> <p>C Neutro 0 Quadro societário e gestão empresarial independentes e autônomos</p>
						<p>1.4.3</p> <p>15% Atividade principal</p> <p>A Ruim 100 Atividade empresarial predominantemente em setor estranho à navegação interior</p> <p>B Neutro 0 Atividade empresarial predominantemente em setor conexo à navegação interior</p> <p>C -66,67 Atividade empresarial predominantemente na navegação interior</p> <p>D -133,3 Atividade empresarial efetiva e exclusiva na navegação interior</p>
						<p>1.4.4.1</p> <p>30% Porte empresarial</p> <p>A Ruim 100 Microempreendedor individual (MEI)</p> <p>B Neutro 0 Microempresa (ME)</p> <p>C -120 Empresa de Pequeno Porte (EPP, LTDA ou EIRELE no Simples Nacional)</p> <p>D -200 Empresas de Médio e Grande Porte (SA ou LTDA fora do Simples Nacional)</p>
						<p>1.4.4.2</p> <p>70% Faturamento e capacidade operacional</p> <p>A 200 Nenhum dado de movimentação de passageiros ou cargas informado pela empresa</p> <p>B 150 Faturamento declarado correspondente a menos de 20% da receita bruta anual aferida pela venda de passagens ou fretes</p> <p>C Ruim 100 Faturamento anual declarado correspondente a menos de 80% da receita bruta anual aferida pela venda de passagens ou fretes</p> <p>D Neutro 0 Faturamento anual declarado pela empresa compatível com receita bruta anual aferida pela venda de passagens ou fretes</p>
						<p>1.5.1</p> <p>25% Eventos econômicos na região</p> <p>A Neutro 0 Nenhum evento econômico na região que impacte na operação</p> <p>B -100 Eventos econômicos irrelevantes, não superiores a 30 dias de trabalho ou sem correspondência direta ao fornecimento de insumos, combustíveis ou devidamente demonstrados no impacto financeiro da empresa</p> <p>C -150 Eventos econômicos persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados, contudo, sem correspondência direta aos custos essenciais do serviço autorizado</p> <p>D -350 Eventos econômicos persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados e com correspondência direta aos custos essenciais do serviço autorizado</p>

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista Elementar	Sub Ponto de Vista Elementar 1	Sub Ponto de Vista Elementar 2	Função de Valor	Descritores
		5% 1.5 Eventos fortuitos	45% 1.5.2 Eventos naturais na região		A Neutro	0 Nenhum evento natural na região que impacte na operação
					B	-150 Eventos naturais irrelevantes, não superiores a 30 dias de trabalho ou sem correspondência direta na navegação do trecho autorizado
		C	-350 Eventos naturais persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados, contudo, sem correspondência direta na navegação do trecho autorizado			
		D	-450 Eventos naturais persistentes, superiores a 30 dias, devidamente demonstrados e com correspondência direta na navegação do trecho autorizado			
		30% 1.5.3 Eventos sociais na região	A Neutro	0 Nenhum evento social na região que impacte na operação		
			B	-150 Eventos sociais previsíveis e evitáveis, comunicados previamente ou que ocorram com certa frequência		
	35% 2.1 Movimentação	10% 2.1.1 Demanda atendida			C	-350 Eventos sociais imprevisíveis e inevitáveis, por menos de 30 dias consecutivos e que não inviabilizem o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços
					D	-450 Eventos sociais imprevisíveis e inevitáveis por mais de 30 dias consecutivos que inviabilizem o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços
					A	250 Nenhum dado de movimentação de passageiros ou cargas informado pela
					B Ruim	100 Mais de 5000 passageiros e/ou 1000 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda
35% 2.1.2 Atendimento da demanda				C	Menos de 5000 passageiros e/ou 1000 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda	
				D Neutro	0 Menos de 1000 passageiros e/ou 200 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda	
				E	-60 Menos de 500 passageiros e/ou 100 veículos atendidos mensalmente, no período de alta demanda	
55% 2.1.3 Alteração na demanda				A	233,33 100% da demanda atendida exclusivamente pela empresa	
				B Ruim	100 Até 70% da demanda atendida exclusivamente pela empresa	
				C Neutro	0 Até 50% da demanda atendida exclusivamente pela empresa	
				D	-100 Menos de 20% da demanda atendida exclusivamente pela empresa	
				A	250 Nenhum dado de movimentação de passageiros ou cargas informado pela	
				B Ruim	100 Aumento de demanda maior que 40%	
C	42 Aumento de demanda maior que 20%					
40% 2.2 Nível de Mercado				D Neutro	0 Nenhum acréscimo na demanda	
				E	-25 Redução da demanda maior que 20%	
				F	-50 Redução da demanda maior que 40%	
				A	333,33 Crítico	
35% 2.3.1 Número de Embarcações				B Ruim	100 Não Competitivo	
				C Neutro	0 Moderado	
				D	-450 Competitivo	
				A	333,33 1 embarcação autorizada na frota da empresa	
				B Ruim	100 2 a 5 embarcações autorizadas na frota da empresa	
				C Neutro	0 6 a 8 embarcações autorizadas na frota da empresa	
				D	-66,67 Mais de 8 embarcações autorizadas na frota da empresa	

2 OPERACIONAL

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista Elementar	Sub Ponto de Vista Elementar 1	Sub Ponto de Vista Elementar 2	Função de Valor	Descritores
ELEVAÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA	40%	2 OPERACIONAL	10% 2.3 Frota	65% 2.3.2 Conservação da Frota	40% 2.3.2.1 Idade da Frota	A Ruim 100 Maior que 20 anos
						B Neutro 0 Maior que 10 anos e menor ou igual a 20 anos
						C -100 Maior que 5 anos e menor ou igual a 10 anos
						D -150 Menor ou igual a 5 anos
			15% 2.4 Experiência	70% 2.4.1 Tempo de outorga	A Ruim 100 Maior ou igual a 9 anos	
						B Neutro 0 Maior ou igual a 6 anos
						C -200 Maior ou igual a 3 anos
						D -400 Até 3 anos
			30% 2.4.2 Número de outorgas	A Ruim 100 Mais de 6 autorizações de transporte na mesma modalidade		
					B 42,86 De 4 a 5 autorizações de transporte na mesma modalidade	
C Neutro 0 De 2 a 3 autorizações de transporte na mesma modalidade						
D -42,86 1 autorização de transporte na mesma modalidade (travessia ou longitudinal)						

ANEXO VII - Definições dos Pontos de Vistas do modelo de determinação de justa causa da elevação de preços

Rótulo	Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista Elementar	Sub Ponto de Vista Elementar 1	Sub Ponto de Vista Elementar 2	Pergunta	Definição	Forma de Análise	Justificativas
ELEVÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA	1 ECONÔMICO FINANCEIRO	1.1 Elevação de Custos	1.1.1 Manutenção ou aquisição de equipamentos	Houve manutenção extraordinária ou aquisição de equipamentos no período de reajuste?	Pondera a realização de manutenção extraordinária ou a aquisição de equipamentos essenciais para a execução do transporte que acarretem impacto considerável no equilíbrio econômico da empresa.	Análise processual do requerimento apresentado, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações à empresa.	Os custos diretos da operação são a principal motivação da elevação dos preços nos reajustes de transporte, todavia, sua incidência sobre o preço paga pelo consumidor deve ser devidamente justificável, e sempre proporcional à formação do preço. Assim, cada alegação de elevação extraordinária de custo terá sua participação ponderada, baseado no peso médio que a manutenção e aquisição de equipamentos, os insumos e combustíveis e os encargos trabalhistas e legais terá sobre os custos finais da operação do serviço de transporte.	
			1.1.2 Encargos trabalhistas	Houve demissões ou contratações que oneraram excessivamente a empresa?	Analisa se ocorreram alterações substanciais na estrutura profissional da empresa, como demissões ou contratações ou outras modificações empresariais que onerassem excessivamente as finanças da empresa.	Análise processual do requerimento apresentado, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações à empresa.		
			1.1.3 Tributos e outras obrigações legais	Houve elevação dos encargos legais que impactaram diretamente no preço?	Diagnostica se no período analisado houve incremento de encargos legais (como tributos, encargos trabalhistas ou novas imposições legais ou regulatórias) que oneraram excessivamente o equilíbrio econômico-financeiro da empresa, com impacto direto sobre os preços dos serviços.	Análise processual do requerimento apresentado, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações à empresa.		
			1.1.4 Insumos e combustíveis	Houve elevação dos insumos e combustíveis?	Considera a elevação dos combustíveis e insumos essenciais para a execução do transporte. Para isso, verifica se esse aumento foi acima, abaixo ou dentro dos índices oficiais de preço (IPCA ou similar).	Análise processual do requerimento apresentado, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações à empresa.		
		1.2 Índices Oficiais	1.2.1 Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)	Qual foi a correlação entre o reajuste proposto e o IPCA?	Pondera a relação entre o percentual médio de reajuste proposto e o nível aferido no Índice de Preços ao Consumidor	Consulta do índice calculado pela Calculadora do Cidadão,		Inflação significa um aumento generalizado dos preços na economia. Para medi-la são construídos índices de preços, que tomam uma média de

					Ampla (IPCA) para o período de correção solicitado.	disponível no site do Banco Central do Brasil.	diversos preços de modo a resumi-los em um único número. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA é um dos índices de inflação mais tradicionais. Ele mede a variação de preços de um conjunto de produtos e serviços vendidos no varejo e consumidos pela maior parte das famílias que vivem nas áreas urbanas do Brasil. Optou-se por selecionar este indicador por melhor se aplicar aos serviços de transporte prestados na navegação interior.
		1.3 Intervalo de revisão ou reajuste de preço		Qual foi o intervalo do último reajuste de preço?	Questiona a periodicidade de reajuste aplicado pela empresa. Quanto menor a distância da última correção de preço, menor será a justa causa para a elevação do preço ao consumidor.	Análise processual de últimas tabelas enviadas, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações à empresa.	O intervalo de revisão ou reajuste de preços é um importante indicador de exercício de poder de mercado para se identificar possíveis abusos econômicos. Por sua política de preço é possível determinar se a empresa, detentora do mercado relevante, em pequeno espaço de tempo impõe seus preços sem a preocupação típica de operadores em regime de concorrência.
	1.4 Atividade empresarial	1.4.1 Contabilidade	1.4.1.1 Escrituração contábil	Como é composta a escrituração contábil da empresa?	Investiga como é formada a escrituração contábil da requerente, em especial para identificar se existe segmentação clara entre as atividades desempenhadas. Assim, quanto maior a capacidade contábil da empresa em segmentar os custos envolvidos para a prestação dos serviços,	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com o operador.	O principal indicador de justa causa para a elevação dos preços é melhor refletido não na análise das causas do reajuste (como a elevação dos custos em geral), mas sim no comportamento que as empresas demonstram para identificar esses aumentos. Assim,

				maior será a justa causa para a elevação fundamentada do reajuste proposto.		caso uma empresa sem uma gestão empresarial autônoma, sem escrituração contábil sólida, ou ainda incompatível com sua capacidade econômica não alcançará a justa causa necessária que fundamente sua percepção de déficit econômico para a elevação de seus preços. Em outras palavras, caso não seja demonstrado que a empresa detém organização financeira e eficiência econômica, mais prejudicado estará os argumentos apresentados que levaram ao reajuste proposto.
			1.4.1.2 Análise de preços	Como foi alcançado o valor de reajuste? Qual foi a análise apresentada?	Julga como são obtidos os valores de reajuste requeridos pela operadora. Caso a empresa não possua uma análise contábil detalhada que comprove e justifique a evolução dos preços dos custos para a prestação dos serviços autorizados, e da mesma maneira essa elevação seja justa para ser suportada pelo consumidor, menor será a liberdade de precificação do preço de transporte.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com o operador.
			1.4.2 Gestão empresarial	Quem detém a gestão da empresa?	Questiona a forma de administração empresarial, para determinar uma possível coordenação de ações anticompetitivas no mercado analisado. Assim, caso não seja possível determinar que a empresa possua independência e autonomia em sua gestão empresarial, se para a execução dos serviços ela dispõe de acordos operacionais, gestão compartilhada de estrutura contábil ou administrativa, detém sócio com parte de suas cotas em outra sociedade concorrente ou ainda transfere parte de sua gestão para entidades como associações ou cooperativas, menor será sua independência econômica para a formação de preços livres.	Consulta às Unidades Regionais, pesquisa de campo ou entrevista com o operador.
			1.4.3 Atividade principal	Qual a sua atividade principal da empresa?	Examina a vocação principal da empresa para a execução dos serviços autorizados. Logo, se a empresa se dedica em atividade estranha à navegação interior, sendo esse seu ofício acessório e fonte de renda secundária, eventualmente será menor seu comprometimento econômico na prestação do serviço público. Ademais, a confusão contábil entre os diversos ramos de atividade que eventualmente a empresa atua poderá ser detectado ao analisar as áreas exploradas por ela.	Consulta ao comprovante de inscrição e de situação cadastral de pessoa jurídica pela internet no site da Receita Federal.
					Avalia o enquadramento fiscal da empresa, ponderando sua capacidade de	Consulta ao comprovante de inscrição e de situação

		1.4 Enquadramento fiscal	1.4.4.1 Porte empresarial	Qual o seu enquadramento fiscal?	absorção de eventos econômicos internos e externos à atividade de transporte. Assim, quanto maior a estrutura econômico-financeira da requerente, menor será o impacto da elevação pontual de custos ou da flutuação de demanda, por exemplo. Consequentemente, mais fundamentada deverá ser a justificativa para a elevação de preços ao consumidor.	cadastros de pessoa jurídica e optante pelo simples nacional pela internet no site da Receita Federal.			
			1.4.4.2 Faturamento e capacidade operacional	Existe compatibilidade entre o faturamento e a capacidade operacional?	Investiga se o enquadramento fiscal declarado pela empresa (conforme o limite de faturamento bruto anual) são condizentes com a receita bruta observada no ano com a venda de passagens. Assim, quanto mais distante o valor auferido com a venda de passagens e seu enquadramento tributário, menor a justa causa que fundamente uma elevação lícita de preços ao consumidor.	Demonstrativo de Resultado de Exercício (DRE), Tabela de Tarifas e dados de movimentação de passageiros e veículos.			
			1.5 Eventos fortuitos	1.5.1 Eventos econômicos na região	Ocorreram eventos econômicos na região que poderiam impactar nos custos do serviço?	Considera a ocorrência de eventos econômicos na região que poderiam impactar diretamente nos custos do serviço autorizado, em especial aqueles de persistentes e superiores a 30 dias, sempre devidamente demonstrados pelo requerente, com a comprovação do prejuízo no equilíbrio econômico-financeiro do preço operacional da linha, como o desabastecimento de insumos e combustíveis que compõe os custos da operação.		Análise empírica e fundamentada da Unidade Regional ou Gerência de Regulação para determinar a existência de eventos fortuitos, como notícias locais, registros fotográficos ou outros meios de prova.	Fatores externos à atividade empresarial também são importantes motivadores para os reajustes de preços, sempre quando devidamente comprovados e com reflexos diretos nos custos dos serviços.
				1.5.2 Eventos naturais na região	Ocorreram eventos naturais na região que poderiam impactar nos custos do serviço?	Considera a ocorrência de eventos naturais na região que poderiam impactar diretamente nos custos do serviço autorizado, em especial aqueles de persistentes e superiores a 30 dias, sempre devidamente demonstrados pelo requerente, com a comprovação do prejuízo no equilíbrio econômico-financeiro do preço operacional da linha, como crises hídricas ou outras restrições de navegação.		Análise empírica e fundamentada da Unidade Regional ou Gerência de Regulação para determinar a existência de eventos fortuitos, como notícias locais, registros fotográficos ou outros meios de prova.	
		1.5.3 Eventos sociais na região		Ocorreram eventos sociais na região	Considera a ocorrência de eventos sociais na região que poderiam impactar	Análise empírica e fundamentada da			

			que poderiam impactar nos custos do serviço?	diretamente nos custos do serviço autorizado, em especial aqueles de persistentes e superiores a 30 dias, sempre devidamente demonstrados pelo requerente, com a comprovação do prejuízo no equilíbrio econômico-financeiro do preço operacional da linha, como paralisações, bloqueios ou outras manifestações sociais.	Unidade Regional ou Gerência de Regulação para determinar a existência de eventos fortuitos, como notícias locais, registros fotográficos ou outros meios de prova.	
2 OPERACIONAL	2.1 Movimentação	2.1.1 Demanda atendida	Qual foi a demanda mensal atendida pela empresa?	Analisa a demanda média mensal atendida exclusivamente pela empresa, para se ponderar qual o nível impacto que sua atividade desempenha no atendimento da demanda de transporte. Assim, quanto maior o número de passageiros e/ou veículos transportados, maior será a dependência desse transporte às localidades atendidas, e consequentemente maiores serão os critérios exigidos para fundamentar a justa causa da elevação do preço dos serviços autorizados.	Consulta ao Sistema de Desenvolvimento da Navegação (SDN), relatórios bimestrais de viagem ou consulta às Unidades Regionais.	A dinâmica da linha e a participação da empresa no atendimento da demanda são fatores que ponderam a justa causa para a elevação dos preços do transporte, na medida que esse serviço demonstra características de transporte essencial para as localidades atendidas. Logo, quanto mais fundamental o serviço prestado, menor será a liberdade tarifária que justifique o reajuste de preço.
		2.1.2 Atendimento da demanda	Qual a participação da empresa no atendimento total da demanda na linha?	Alinhado ao anterior, pondera qual o nível de participação da empresa no atendimento da totalidade da demanda de transporte na linha. Assim, em um ambiente competitivo, quanto menor a participação da empresa nesse mercado, e consequentemente seu poder de mercado, maior será a liberdade tarifária da empresa em estipular preços.	Consulta ao Sistema de Desenvolvimento da Navegação (SDN), relatórios bimestrais de viagem ou consulta às Unidades Regionais.	
		2.1.3 Alteração na demanda	Houve alteração na demanda no período analisado?	Analisa o comportamento da demanda sobre o último reajuste aplicado pela empresa, para determinar se a elevação praticada anteriormente foi capaz de reduzir a demanda na linha. Assim, caso seja identificada a possibilidade de uma demanda elástica e sensível à concorrência, maior será a liberdade tarifária e mais justificável será a presente elevação de preços.	Consulta ao Sistema de Desenvolvimento da Navegação (SDN), relatórios bimestrais de viagem ou consulta às Unidades Regionais.	

		2.2 Nível de Mercado		Qual o nível de mercado da linha operada pela empresa?	observa o grau de concentração e essencialidade da linha, para determinar o nível de atenção do regulador na apuração de justa causa do preço a ser majorado. Assim, quanto mais crítico o mercado, mais rigoroso serão os critérios para determinar do preço justo.	Consulta à Metodologia de Determinação de Mercado	Somado ao bloco anterior, a forma de execução do transporte novamente demonstra o nível de essencialidade do serviço para os consumidores atendidos, relativamente ao analisarmos o nível de competitividade apontado pelo método de determinação de mercado.		
		2.3 Frota	2.3.1 Número de Embarcações		Quantas embarcações registradas na frota da empresa são utilizadas na prestação dos serviços?	Questiona o número de embarcações registradas na frota da empresa para a prestação dos serviços autorizados na linha. Dessa maneira, quanto maior esse número, maior será o potencial da empresa em atender a demanda de transporte e pulverizar os custos fixos sobre sua operação. Da mesma maneira, será potencialmente maior sua capacidade de poder de mercado.		Consulta ao Termo de Autorização e Esquema Operacional da empresa.	
			2.3.2 Conservação da Frota	2.3.2.1 Idade da Frota	Qual a idade da frota utilizada pela empresa para esse serviço?	Alinhado com o anterior, pondera a capacidade de atendimento da demanda e seu potencial poder de mercado sobre a idade média da frota utilizada para a prestação do serviço. Assim, quanto maior a idade das embarcações, menor será a justa causa que fundamente uma elevação de preços ao consumidor, devido sobretudo a possibilidade de custos elevados para a manutenção de sua frota.		Consulta ao sistema corporativo ANTAQ e o Esquema Operacional da empresa.	Os equipamentos utilizados para a prestação dos serviços também refletem no modo de execução do transporte. Assim, quanto mais modernos e eficientes as embarcações, melhor e mais justificável será a apresentação de reajustes requerido pela empresa.
				2.3.2.2 Plano de Manutenção	Como é praticado o plano de manutenção das embarcações?	Coordenado com os demais, reflete sobre o plano de manutenção das embarcações, em especial para averiguar a forma de gestão da frota em serviço, questionando se em operação, se realizada preventivamente e em dia.		Análise processual do requerimento apresentado, constatação pela equipe de fiscalização ou solicitação de informações à empresa.	
		2.4 Experiência		2.4.1 Tempo de outorga		A empresa possui quantos anos de tempo de outorga junto à ANTAQ?		Verifica a experiência profissional da empresa na prestação dos serviços de transporte aquaviário, em especial para determinar se ela já adquiriu conhecimento técnico que permita conhecer bem os custos envolvidos na prestação do serviço autorizado. Quanto	

				maior a experiência da empresa na execução do transporte público, menor será a justa causa para elevar seus preços.		considerados os critérios de tempo de outorga e número de autorizações para mensurar essas hipóteses de operadores em fase inaugural, com relativa flexibilidade de preços, mesmo em mercados essenciais e não competitivos.
			2.4.2 Número de outorgas	Quantas autorizações para a mesma modalidade foram outorgadas à empresa pela ANTAQ?	Somado ao anterior, pondera sua experiência na prestação do serviço de transporte baseado no número de autorizações na mesma modalidade já outorgadas pela ANTAQ para a empresa. Dessa maneira, será mais experiente a empresa com o maior número de autorizações e maior tempo de execução do serviço, e conseqüentemente terá de justificar mais detalhadamente seus custos que fundamentam a elevação dos preços.	Consulta ao sistema corporativo ANTAQ e Termos de Autorização da empresa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTAQ. Agência Nacional de Transporte Aquaviários. 2004. *Súmula Administrativa nº 001, 9 de agosto de 2004*. Disponível em: http://sophia.antaq.gov.br/index.asp?codigo_sophia=18246. Acesso em: 29 jan. 2019.

ALMEIDA, Thomas Augusto Ferreira de. *Parecer n. 00057/2018/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU*. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=137195753. Acesso em: 9 fev. 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Serviços Públicos e Concorrência. A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, n. 17, ano 4 Julho / Setembro 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. *Regime constitucional do serviço postal. Legitimidade da atuação da iniciativa privada*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 22, p. 165, out./dez. 2000.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. *Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. *Código de Defesa do Consumidor. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. *Lei de Concessões. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. *Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10233.htmcompilado.htm. Acesso em: 29 jan. 2019.

_____. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm. Acesso em 29 jan. 2019

_____. *Lei dos Serviços Públicos. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRUNI, Adriano Leal; FAMÁ, Rubens. *Gestão de custos e formação de preços*. 5. ed. São Paulo: ATLAS, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHOSA, Modesto. *Direito econômico: obras completas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

COSTA, Paulo Henrique da Silva. *Metodologia multicritério para classificar as empresas de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros por nível de serviço*. 2016. xiv, 133 f., il. Dissertação (Mestrado em Transportes)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/20012>

ENSSLIN, L; MONTIBELLER NETO, G.; ZANELLA, I.; NORONHA, S. *Apoio à Decisão – Metodologia para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas*. INSULAR: Florianópolis, 2001.

FORGIONI, Paula A., *Os fundamentos do Antitruste*, 9ª edição, RT, São Paulo, 2017.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração*. 2. ed. SP: Malheiros, 2009.

GABARDO, Emerson. *Competência para a prestação de serviços públicos e o transporte coletivo rodoviário no meio ambiente urbano*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, a. 9, n. 37, jul./set. 2009.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Apontamentos sobre os serviços públicos e serviços privados de transporte*. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/red/issue/download/1594/6>. Acesso em: 4 jan. 2019.

_____. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. Coleção Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003.

MATTOS, César; FERNANDEZ, Eduardo... et. al., *Política de preços públicos no Brasil*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

MIRAGEM, Bruno. *Direito protege consumidor e livre concorrência de aumento abusivo (parte 2)*. Revista Consultor Jurídico, 20 jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-20/garantias-consumo-direito-protege-consumidor-aumentos-abusivos-parte>. Acesso em: 29 jan. 2019.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial: as estruturas*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOARES, Pedro Henrique. *Modicidade Tarifária e Liberdade de Preços nas Autorizações de Serviço Público na Navegação Interior*. Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, v. VI, n. 48, jan/fev. 2019.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.