

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

ALEXANDRA DOS SANTOS NEGREIROS

**CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO DA CONCESSIONÁRIA DA
RODOVIA OSÓRIO PORTO ALEGRE S/A**

PORTO ALEGRE
2019

ALEXANDRA DOS SANTOS NEGREIROS

**CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO DA CONCESSIONÁRIA DA
RODOVIA OSÓRIO PORTO ALEGRE S/A**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Administração
Pública e Social.

Orientadora: Professora Doutora Jaqueline
Marcela Villafuerte Bittencourt

PORTO ALEGRE

2019

AGRADECIMENTOS

À Professora Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt, orientadora deste trabalho, por toda a dedicação e ensinamentos durante o curso, por sempre nos oferecer preciosas contribuições as quais foram importantíssimas para meu crescimento pessoal.

À minha família e amigos por me apoiarem durante essa caminhada.

RESUMO

A concessão de serviços públicos têm sido uma prática cada vez mais comum no Brasil. Trazida pelo gerencialismo, ela veio para realizar atividades que seriam de competência do Estado, mas por falta de recursos, ficam a cargo do setor privado. A presente pesquisa teve por objetivo analisar a concessão de serviços públicos através do recente problema de gestão envolvendo a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre. A análise fez foco no documento emitido pelo Tribunal de Contas da União. A sociedade tomou conhecimento sobre esse problema administrativo pela mídia e pelos transtornos que os usuários desta rodovia estavam sofrendo. Como metodologia de trabalho, utilizou-se pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram consulta aos sites dessas instituições e literatura especializada para apoio ao referencial teórico. O trabalho foi dividido em três momentos quais sejam: apropriação teórica, análise documental e redação do relatório. A investigação é apresentada seguindo a lógica das dimensões analíticas na medida em que iam respondendo os objetivos do trabalho. A primeira dimensão, contextual, envolveu uma revisão de conceitos e do arranjo institucional dos agentes envolvidos na problemática. A segunda dimensão foi denominada social por incluir o que a sociedade ficou sabendo deste tema a partir da mídia. A terceira é a dimensão legal do conflito institucional, pois ela analisa o documento do acordo realizado na solução do impasse. Deste modo, apresentamos uma análise sobre as falhas institucionais no modo de trabalho das Parcerias Público Privadas, dos entes reguladores das concessões de serviços públicos e nas instituições de acompanhamento e controle da administração pública.

Palavras-chave: Parcerias Público Privadas, Concessões de Serviços Públicos. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Concepa

RESUMEN

La concesión de servicios públicos ha sido una práctica cada vez más común en Brasil. Esta forma de gestión fue introducida por el gerencialismo, esta vino para realizar actividades que serían de competencia del Estado, pero por falta de recursos o de capacidad de gestión, quedan a cargo del sector privado. La presente investigación tiene por objetivo analizar la concesión de servicios públicos a través del reciente problema de gestión involucrando a la Agencia Nacional de Transportes Terrestres y la Concesionaria de la Carretera Osório Porto Alegre. El análisis se centró en el documento emitido por el Tribunal de Cuentas de la Unión. La sociedad tomó conocimiento sobre este problema administrativo por los medios de comunicación y, por los trastornos que los usuarios de esta carretera estaban sufriendo. Como metodología de trabajo, se utilizó la investigación exploratoria, descriptiva y explicativa. Los instrumentos de investigación utilizados fueron consultar a los sitios de esas instituciones y literatura especializada para sustentación teórico/metodológica. El trabajo se dividió en tres momentos que son: la apropiación teórica, el análisis documental y la redacción de este informe. La investigación se presenta siguiendo la lógica de las dimensiones analíticas en la medida en que fuimos respondiendo a los objetivos del estudio. La primera dimensión, contextual, involucró una revisión de conceptos y del arreglo institucional de los agentes involucrados en la problemática. La segunda dimensión fue denominada social por incluir lo que la sociedad se enteró de este tema a partir de publicaciones en medios de comunicación. La tercera es la dimensión legal, que se envuelve con el conflicto institucional, pues analiza el documento del acuerdo realizado en la solución del problema. De este modo, presentamos un análisis sobre las fallas institucionales en el modo de trabajo de las alianzas públicas privadas, de los entes reguladores de las concesiones de servicios públicos y en las instituciones de seguimiento y control de la administración pública.

Palabras clave: Alianzas Públicas, Concesiones de Servicios Públicos. Agencia Nacional de Transportes Terrestres. Concepa

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Domínios da Regulação x Instrumentos Regulatórios

Quadro 2 - As Agências Reguladoras

Quadro 3 - Objetivos, Coleta e Análise de Dados

Quadro 4 - A Concepa nos Meios de Comunicação

Quadro 5 – Quadro Analítico dos Problemas Apontados pelo TCU entre a ANTT e a Concepa

Quadro 6 – Volume de Veículos Projetados pela ANTT na BR-290/RS em 2017 e 2018

Quadro 7 – Projeção de Tráfego

Quadro 8 – Quadro Analítico dos Problemas Apontados pelo TCU em relação à Concepa

Quadro 9 – Projeção de Custos Operacionais e de Conservação Calculados pela ANTT

Quadro 10 – Custos com prestação de serviços destinados às partes relacionadas

Quadro 11 – Margem Líquida da Empresa Rio Guaíba entre 2012 e 2016

Tabela 1 – Tarifas das Praças de Pedágio

LISTA DE SIGLAS

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CONCEPA – Concessionária de Rodovia Osório Porto Alegre S.A
CF – Constituição Federal
CND - Conselho Nacional de Desestatização
DASP - Departamento de Administração e Serviço Público
DELECOR - Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da PF
DNER - Departamento Nacional de Estrada e Rodagem
DNIT - Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado
NGP – Nova Gestão Pública
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PER - Programa de Exploração da Rodovia
PF – Polícia Federal
PIS – Programa de Integração Social
PND – Programa Nacional de Desestatização
PPP – Parcerias Público Privadas
SPE - Sociedade de Propósito Específico
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ESTADO MODERNO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	12
2.1 O ESTADO	12
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.4 REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
2.4.1 Reforma do Aparelho do Estado - Gerencialismo	19
2.5 PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
2.5.1 As Concessões na Administração Pública	24
3 INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS.....	26
3.1 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES.....	29
3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	30
3.3 CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA OSÓRIO-PORTO ALEGRE: CONCEPA	31
3.3.1 Serviços ofertados pela concessionária	32
4 METODOLOGIA.....	34
5 A ANÁLISE DESCRITIVA DAS DIMENSÕES CONTEXTUAIS, SOCIAIS E LEGAIS	37
5.1 DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE: A CONCEPA NA MÍDIA	37
5.2 DIMENSÃO LEGAL: CONFLITO INSTITUCIONAL	39
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS	54
ANEXOS	57

1 INTRODUÇÃO

Durante o Curso de Administração Pública e Social vimos uma série de assuntos que nos trouxeram motivos para fazermos diversos questionamentos no sentido de entendermos mais sobre a gestão nesta área, com este intuito apresentamos este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

Um dos assuntos mais discutidos no ano de 2018 no estado do Rio Grande do Sul envolveu uma série de informações acerca da empresa Triunfo Participações e Investimentos S/A, administradora da Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S/A (Concepa). Esta foi a primeira concessão rodoviária federal no Estado do Rio Grande do Sul. Este contrato durou 20 anos e sua finalização abriu uma série de observações. A empresa administrou um trecho que contemplava 121 quilômetros de rodovias duplicadas. Em 03 de julho de 2017 teve seu contrato estendido por mais um ano junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), contrato este encerrado em 03 de julho de 2018. Este processo precisou ser melhor estudado sob o olhar da Administração Pública como ciência e como arte.

Entender como funcionou essa concessão no seu arranjo institucional, normativo e de governança durante esse tempo abriu a possibilidade de que pudéssemos articular os conteúdos vistos ao longo do curso de Administração Pública e Social.

Esse tema de estudo tem valor na medida em que revela temas abrangentes os quais envolvem vários aspectos contextuais que vão desde a escolha pela mobilidade no território nacional via rodoviário, até a transferência da execução de políticas públicas mediante as Parcerias Públicas Privadas (PPP).

Propicia, por exemplo, a possibilidade de fazer uma pesquisa bibliográfica que inclua a importância das rodovias ao longo da história do Brasil, ainda mais neste momento histórico onde a opção pelo intenso uso de rodovias se mostrou como a fragilidade do País, referindo à crise de desabastecimento causada pela paralisação dos caminhoneiros em maio de 2018. Por outro lado, além disso, o trabalho visa analisar o processo que envolveu este contrato do Estado com a Concepa.

Fazer foco no tema das parcerias público privadas na administração pública está amplamente no espectro da atualidade, pois este mecanismo de gestão tem sido apresentado como a saída para a crise em que o Estado, nos diferentes níveis, encontra-se, na mesma medida

como é criticado e visto como um instrumento que fragiliza e deforma o papel do próprio Estado. O caso que pretendemos estudar pode ser um bom exemplo analítico e poderá apontar acertos e fragilidades deste instrumento de gestão.

Em 2017 acaba o contrato do Governo Federal com a Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S/A (Concepa). O problema com o fim deste contrato estava na falta de um novo concessionário ou na possibilidade do governo administrar este empreendimento rodoviário. A rodovia estava sendo descuidada pela falta de manutenção em se tratando de um trecho de alto nível de utilização no tráfego.

Assim, propomos fazer a discussão do papel do Estado, diante das suas funções administrativas, dentro do contexto de crise e de mudança de governos. Este problema nos coloca diante da necessidade de descrever, analiticamente, o arranjo institucional envolvido já que o contrato é assinado pela agência reguladora que parece não ter realizado sua tarefa seguindo os princípios da Administração Pública Brasileira e ao mesmo tempo se converte numa boa oportunidade de aprendizado sobre a Gestão Pública em arranjos de Parcerias Público Privadas.

Diante deste problema administrativo temos a seguinte questão: quais os princípios da gestão pública foram desatendidos e que fatores institucionais influenciaram nesse processo? Desta forma, o objetivo deste trabalho foi realizar uma exploração teórico-documental sobre a gestão pública da concessão de rodovias: o caso da Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S/A (Concepa) em face ao fim do contrato.

Os objetivos específicos foram: analisar o contrato e os fatos que envolvem o fim da concessão; analisar o modelo de gestão a partir das agências reguladoras; verificar a falta de supremacia do interesse público como princípio de gestão; descrever e analisar os problemas provocados pelo “fim do contrato” e a sua repercussão na sociedade através do exposto na mídia e dos documentos oficiais; colocar o caso desta concessão na perspectiva histórica da gestão pública brasileira.

Para atingir os objetivos e responder à pergunta investigativa foi escolhida a metodologia da pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. A coleta de dados qualitativos foi realizada mediante análise bibliográfica e documental. Reconhecemos que os órgãos envolvidos possuem bases de dados suficientes e quando foram necessários esclarecimentos recorremos a contatos via correio eletrônico sem ter configurado entrevistas. Nesse sentido, visitamos os sites da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre SA. (Concepa) e de outros atores que agregaram dados a esta pesquisa.

Os resultados encontrados apresentam-se em três dimensões. A primeira dimensão é a contextual, ou seja, apresentamos uma ampla revisão histórica da administração pública brasileira para dar conta do surgimento e do papel das instituições envolvidas.

A segunda dimensão envolve a percepção da sociedade sobre uma questão de gestão que só poderia ser percebida pelas notícias disponíveis. Desta maneira, fizemos um acompanhamento do problema neste meio.

A terceira dimensão que denominamos legal envolve a exposição do “Acórdão” – nome dado ao documento analítico, avaliativo e de encaminhamento de solução possível diante do impasse – onde aparecem as relações institucionais e onde são verificados os princípios da Administração Pública.

Este TCC apresenta uma revisão teórica do arcabouço conceitual que sustenta este estudo. Na sequência, apresentamos as instituições envolvidas no conflito, tanto na sua descrição institucional como do seu papel na administração de rodovias brasileiras com o uso das parcerias público privadas. Apresentamos também, a revisão metodológica e o relato do que a mídia expunha sobre o problema do fim da concessão. Segue a análise descritiva dos pontos relevantes dos documentos que findaram e encaminharam a solução administrativa. Finalmente, aparecem as considerações finais, as referências bibliográficas e os anexos que ilustram o trabalho.

2 ESTADO MODERNO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Este referencial procura fazer uma aproximação da Administração Pública e do Estado Moderno em ação como tema deste estudo. Serve para dar embasamento a este trabalho, pois entende-se como de fundamental revisar alguns conceitos como o Estado Moderno e a Administração Pública e a Administração Pública no Brasil e seus princípios, cujos conteúdos ajudam a compreender e atingir os objetivos traçados. Também serão abordados temas como as concessões de serviços públicos e as agências reguladoras que são o objeto de estudo.

A discussão do Estado Moderno é muito ampla e polissêmica, portanto, exige que se façam escolhas conceituais. Neste sentido iniciamos reconhecendo que o Estado e a Sociedade estão ligados e não são concorrentes. Desta forma, reconhecemos que o Estado tenha como sua principal função cuidar do bem-estar da Sociedade, sendo assim, ele realiza os “negócios governamentais” ou seja, cuidar da Administração Pública.

Segundo Paludo (2015, p.30) a Administração Pública é responsável por organizar as instituições. As funções de planejar, organizar, dirigir, controlar e coordenar são exercidas pelo “servidor público”, que é a pessoa encarregada de cumprir as funções pertinentes, respeitando todos os Princípios da Administração Pública que, no caso brasileiro, estão gravadas na Constituição Federal de 1988. Portanto, o objetivo da Administração Pública é a realização do bem comum para todos através do Estado.

2.1 O ESTADO

O Estado como o conhecemos hoje, está representado por uma figura jurídica, mas ao longo da história o significado foi sendo criado e recriado, o que não significa que ele está isolado da Sociedade.

Sociedade é resultado de uma vontade do homem, da necessidade de uma vida social cuja finalidade é o bem comum como podemos ver na obra de Dallari (1998, p.10).

A separação da ideia de Estado e Sociedade ocorreu a partir das discussões dos Contratualistas. Atualmente, é quase impossível entender a Sociedade sem Estado e o Estado sem a Sociedade, pois ele não estaria mais dotado de ação.

Deste modo, é possível verificar que, como sustenta Santos (2014, p.21), o Estado está capacitado de forma política, jurídica e social, e é projetado para realizar objetivos em prol do povo, guardando os limites do território, respeitando a soberania, ou seja, cumprindo com as suas finalidades e funções.

Interessa lembrar a obra “O Príncipe” de Maquiavel, a qual foi escrita no ano de 1513, que foi a primeira a trazer a designação de Estado. Nela, o conceito de Estado estava atrelado à sociedade política de forma definitiva. Os italianos ligaram esse conceito ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenze*. Já os alemães, franceses e ingleses incorporaram essa denominação a partir dos séculos XVI e XVII. Diferentemente das outras nações, os espanhóis usaram a palavra Estado para se dirigir a grandes propriedades rurais particulares, em que seus proprietários tinham poder jurisdicional (DALLARI, 1998).

De lá para cá este conceito tem sido tratado e discutido de formas muito diversas. No nosso meio, o Estado vai adquirindo diversas formas e reconfigura seu papel junto a sociedade ao longo da própria história do país. Para Santos (2014, p.24) falar sobre o papel do Estado no Brasil é comentar sobre a sua transformação ao longo dos anos: durante o Estado Novo, caracterizado por autoritarismo, centralização de poder, intervencionismo, foi criado o estado administrativo do Brasil (1930-1945). Nesse período, deu-se origem a estatutos e órgãos fiscalizadores como as autarquias e empresas públicas cuja função seria o controle econômico, originando-se também os departamentos administrativos para o controle político. Como consequências dessas mudanças pode-se citar que houve melhora na qualificação dos servidores, a função orçamentária foi institucionalizada, houve padronização na aquisição de materiais, além da rapidez em que os resultados eram obtidos. Já no Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) houve a criação de imposto e taxas, a administração direta passou a ser autossuficiente, ou seja, ter autonomia. No Governo João Goulart (1961-1964) foi criada a comissão Amaral Peixoto a qual tinha como projetos a criação da lei orgânica do Sistema Administrativo Federal e o projeto referente ao Conselho de Defesa do Sistema de Mérito. Este autor comenta ainda que, no período militar (1964-1984), a intervenção do Estado na economia foi expandida de modo que para isso se concretizasse, foram criadas as empresas estatais e de cargos celetistas. As principais ações desse período, com o decreto-lei 200/67 foram:

- Planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
- Expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias);
- Fortalecimento e expansão do sistema de mérito;
- Diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;

- Reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios.

O Governo de José Sarney (1985-1990), apresentou a economia hiperinflacionária, e o enxugamento das estruturas e de gastos públicos. O Governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) faz a reestruturação administrativa por meio da desregulamentação, desestatização e abertura de economia. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) introduziu capital estrangeiro no País e deu início às privatizações, levando à reforma do Estado na década de 1990 (SANTOS, 2014).

Já o Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), como revela a revista *Época*, especialmente no primeiro mandato, foi marcado por um período de estabilidade econômica (controle da inflação e estabilidade da moeda nacional). Além disso, promoveu uma série de programas sociais os quais visavam diminuir a pobreza extrema de várias famílias, além do incremento em bolsas para a educação, dando a oportunidade para muitos brasileiros de terem o diploma do ensino superior de forma gratuita. O Programa de Aceleração do Crescimento visou o incremento das infraestruturas no Brasil. Escândalos de corrupção abalaram a imagem de Lula mesmo ele afirmando que não tinha conhecimento do plano de sua base de governo. O Mensalão, como ficou conhecido, foi o esquema de pagamentos ilícitos para garantir apoio de deputados e senadores às leis e emendas favoráveis ao Governo (REVISTA ÉPOCA, 2017).

Como primeira mulher a ser presidente do Brasil, Dilma Rousseff (2011 a 2016) manteve a política do Governo de Lula, dando continuidade aos programas sociais. Conforme a revista *Época*, a presidente Dilma propôs uma série de medidas que reduziram juros. Além disso, mudanças nos contratos com as concessionárias de energia elétrica também fariam cair o preço da conta de luz. Apesar disso, seu mandato foi atingido por forte crise econômica em função da crise mundial. Ainda nesse período, a Polícia Federal comandou a Operação Lava Jato que investigou o maior esquema de lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil, envolvendo a Petrobras, postos de gasolina, lava a jato de automóveis além de grandes empreiteiras e agentes políticos. Em 2016, a maioria dos deputados foi favorável ao impedimento de Dilma, causando sua saída, assumindo, assim, o vice Michel Temer. Michel Temer teve seu mandato marcado pelas reformas trabalhista e do ensino médio, altas taxas de desemprego e casos de corrupção envolvendo a empresa JBS. (REVISTA ÉPOCA, 2016).

Em outubro de 2018 foi eleito o novo presidente do Brasil: Jair M. Bolsonaro. Para esse novo Governo, o objetivo é definir ou redefinir o Papel do Estado, o tamanho e as funções das instituições que o compõem.

Sobre a função e o trabalho das instituições será feita a revisão na próxima seção onde abordaremos a Administração Pública e a reforma do Aparelho do Estado entendendo que este momento histórico marca a composição e o trabalho do que conhecemos como Estado nos dias atuais.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de apresentar um breve histórico sobre a Administração Pública no Brasil, é importante salientar o que a Constituição de 1988 refere-se ao assunto nos artigos 37 a 41.

No artigo 37 são apresentadas as disposições gerais, abordando concurso público, princípios e remuneração dos servidores públicos. Sobre os princípios trataremos num capítulo mais à frente. No artigo 38 são estabelecidas as disposições sobre os mandatos eletivos de servidores públicos como se pode ver, o servidor deve ficar afastado de sua função: “I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função”. Abordando os vencimentos e os componentes do sistema remuneratório, o artigo 39 traz as seguintes observações: “ I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos”. Já o artigo 40 trata de regime de previdência e aposentadoria dos servidores. A estabilidade é referenciada no artigo 41 que aborda as maneiras como o servidor poderá perder o cargo:

- I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988, artigos 37 a 41).

No Brasil, somente em meados dos anos 30, é que a administração pública tornou-se questão importante com as tendências reformistas trazidas pela Revolução de 30.

O presidente Getúlio Vargas, no ano de 1933, solicitou ao embaixador Maurício Nabuco que estudasse como fazer uma reforma na administração pública. Inspirando-se no serviço público inglês, Getúlio propôs três diretivas: criação de critérios profissionais para o ingresso no serviço público, o desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas em meritocracia. Para efetivar essas diretrizes e supervisionar a administração pública, ele criou um novo órgão chamado Departamento de administração e Serviço Público (Dasp). Além

dessas funções, o Dasp também estabeleceria as escalas de salários, fixaria o orçamento nacional e formaria recursos humanos para administrar os servidores públicos e suas potencialidades. Porém, houve limitações nessa reforma causadas por pressões populistas-clientelistas (MARTINS, 1997).

Não houve mudança significativa na administração pública com a queda da ditadura Vargas e a democratização em 1945. Apesar de terem sido estabelecidos procedimentos para tornar a administração pública mais responsável diante do Congresso, os partidos políticos se aproveitaram desse instrumento para aumentar suas práticas clientelistas. As camadas menos privilegiadas como a classe média baixa, por exemplo, aspirava ser indicada para um cargo na administração pública (a economia não criava empregos na mesma velocidade do crescimento demográfico). Mas tal feito era necessário influência política e isso também era uma condição para o sucesso das eleições (MARTINS, 1997).

No Governo de Kubitschek (1955-60) havia muita diferença entre equipes de servidores, pois os que compunham o governo eram altamente capazes de projetar e implementar metas ambiciosas de desenvolvimento, já os servidores de outros setores, os quais estava voltados para os trabalhos mais burocráticos, apresentavam padrões de desenvolvimento bem abaixo dos do governo (MARTINS, 1997).

Durante o regime militar (entre os anos de 1964 e 1985) os partidos políticos (inclusive o vencedor das eleições) se tornaram muito dependentes do Estado. Isso acontecia porque o aparelho do Estado poderia garantir ou negar o acesso a empregos e outros benefícios. Ou seja, a relação dos partidos políticos com seus eleitores se dava na medida em que eles conseguiam empregos no aparelho do Estado ou conseguiam manipular recursos/subsídios políticos de seu interesse. Todo esse esquema prejudicava a criação de demandas sociais em políticas públicas orientadas para reformas. Apesar dessa situação, os anos 80 trouxeram um movimento diferente: a globalização e com isso um motivo para uma reforma na administração pública brasileira (MARTINS, 1997).

A Constituição tem como função regular as atividades do Estado. No caso Brasileiro, as atividades que são de competência da União podem ser descritas como sendo as atividades estatais, que são os serviços públicos de forma mais ampla, as quais estão divididas em funções públicas, serviço público e atividade econômica desenvolvida pelo Estado. Antes da Constituição Federal de 1988, qualquer atividade praticada pelo Estado era chamada de serviço público no Brasil. A redação do artigo 175 trouxe uma nova perspectiva para essas atividades: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988,

artigo 175). Isso significa dizer que os serviços públicos a serem executados pela iniciativa privada estão sujeitos à concessão ou permissão e sempre deve ser feito processo licitatório antes do início da atividade. Quando falamos em serviço público no seu sentido amplo, nos referimos a quaisquer atividades executadas pelo Estado. Já quando nos referimos a serviços públicos em sentido restrito, nos reportamos àquelas atividades desempenhadas sob a regência do artigo 175 da CF de 1988 (AGUILLAR, 2011).

As funções públicas encontradas dentro das atividades estatais são aquelas que devem ser executadas pelo Estado sob pena de descaracterizá-lo, caso as cedesse para a iniciativa privada. Entre elas estão: direitos e garantias fundamentais no artigo 5º, direitos sociais nos artigos 6º e 7º, além das competências dos entes federativos encontradas no artigo 23º, entre outros. Elas podem ser caracterizadas por serem exclusivas, ou seja, de execução do próprio Estado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) ou por serem não exclusivas. Referente às atividades não exclusivas do Estado têm-se aquelas que podem ser executadas por entes privados, como por exemplo, a resolução de conflitos (AGUILLAR, 2011).

Já os serviços públicos são aqueles que o Estado pode realizar ou conceder ou permitir à entes privados a sua execução. No que se refere às atividades econômicas desempenhadas pelo Estado podemos dizer que são aquelas referidas nos artigos 177 da CF/88 (exploração de petróleo, por exemplo) e 173 da CF/88 (bancos estatais, por exemplo). São atividades de processo produtivo de bens e serviços sob a regência do setor privado, mas que o Estado também pode executar (AGUILLAR, 2011).

Na seção seguinte abordaremos os princípios da Administração Pública apresentados no artigo 37 da CF/1988.

2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para poder atingir os objetivos propostos neste trabalho é necessário antes entender quais são os princípios que regem a Administração Pública, pois eles são como pilares que dão equilíbrio e guiam a atuação da Administração Pública. Alguns autores trazem esses conceitos, para que seja esclarecido como deve proceder o administrador público. Para Santos (2014, p.44) e Paludo (2015, p.34) os princípios expressos, os quais estão previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 são:

- **Legalidade:** ao administrador público só é permitido fazer o que estiver dentro dos limites da lei e o que ela autorizar a fazer. É o princípio base do Estado Democrático de Direito. Toda a ação do Estado deve ser regulada pela lei;
- **Impessoalidade:** o agente público atua em nome da entidade pública, ou seja, ele apenas executa os atos respeitando a vontade do Estado. O administrador público deve atuar de forma imparcial, sem privilegiar ou discriminar ninguém ao praticar o ato administrativo;
- **Moralidade:** o servidor público deve agir sempre de forma ética. Os valores sociais devem prevalecer para o bom desempenho da função administrativa;
- **Publicidade:** todos os atos da Administração pública devem estar à disposição do público. A transparência é um dever da Administração Pública;
- **Eficiência:** o servidor público deve desempenhar da melhor maneira possível as suas atividades para poder obter melhores resultados de seu trabalho, além disso, fazer o melhor uso dos recursos públicos a fim de garantir lucratividade e evitar esbanjamentos. Os princípios implícitos são:
 - **Supremacia do interesse público:** os interesses do público em geral devem se sobrepor aos interesses individuais;
 - **Autotutela:** autonomia da Administração Pública em monitorar os atos administrativos;
 - **Motivação:** para garantir controle jurídico e a validação, os atos administrativos necessitam de motivos para ocorrerem.
 - **Segurança Jurídica:** garantia da estabilidade e proteção das relações jurídicas;
 - **Razoabilidade e Proporcionalidade:** deverá ser identificada a necessidade dos atos administrativos para o povo é o que visa a razoabilidade. A adequação e a utilidade devem ser proporcionais.
 - **Indisponibilidade:** os bens públicos não estão disponíveis ao uso particular do administrador e sim de todo o povo.

Visto os princípios que regem a Administração Pública, percebe-se o quão importante eles são, pois eles regulam os atos administrativos, não permitindo a sobreposição do privado sobre o público, ou seja, prevalece a vontade da maioria.

2.4 REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir da década de 80, a administração pública brasileira, que acompanha o movimento de globalização, vive um momento de reforma. O regime autoritário imposto pelos militares trouxe uma série de problemas para a Administração Pública entre eles: o descontrole sobre as finanças do País, fragmentação das empresas públicas, atuação sem foco nos assuntos do Estado, entre outros. Uma mudança na Constituição foi necessária para que se pudesse retomar as questões pertinentes à recuperação do País. Entre essas podemos citar o fortalecimento do controle da Administração Pública, principalmente quando se trata dos princípios de legalidade e publicidade, uma maior participação popular, que antes não era possível, pois o que existia era um Estado autoritário e centralizador. Com essa reforma diversas políticas públicas foram implementadas. Além disso, houve uma mudança profunda nos serviços, sendo implantada a seleção por meritocracia (ABRUCIO, 2010).

Na época, argumentava-se que a reforma era irreversível e que quem assumisse o poder deveria efetuar-la. Contudo, a partir dos anos 90, os governantes se confrontariam com duas realidades: a primeira é um cenário de crise, principalmente financeira, faltando recursos para educação, saúde, transporte, moradia, previdência social, segurança. A outra é a busca por soluções para esses problemas, busca por inovação, que dê ao Estado a possibilidade de prestar, com eficiência, os serviços que são de sua responsabilidade. Essa situação levou à constatação de que a Constituição Federal atribuiu competências ao poder público e ele não conseguiu cumprir (DI PIETRO, 2017).

Desta maneira, a privatização veio com o intuito de reduzir o tamanho do Estado e de seu aparelhamento administrativo. Com isso, houve quebra de monopólios para executar as atividades que eram exclusivas do poder público, atividades meio. Houve a delegação de serviços públicos ao setor privado na forma de autorização, concessão de serviços públicos, permissão ou parcerias público privadas (DI PIETRO, 2017).

2.4.1 Reforma do Aparelho do Estado - Gerencialismo

O aparelho administrativo, representado pela Administração Pública, o qual abrange todos os órgãos dos Poderes, passa por uma tendência mundial que é a Reforma do Estado.

Aqui no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) é o instrumento que expressa os objetivos da reforma. Foi aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado. A ideia da reforma é transformar a administração pública, torná-la mais eficiente e flexível, voltada para atender o cidadão (DI PIETRO, 2017).

O PDRAE é um reflexo da teoria ultraliberal aliada à globalização. O foco na teoria ultraliberal não é o objetivo deste trabalho, mas para entendê-la é importante saber que os programas de governo propunham ideias como: liberdade dos indivíduos no mercado, privatização das empresas controladas pelo Estado, abertura do capital nacional e livre concorrência com o capital estrangeiro, o esfacelamento do Estado de bem estar social, soberania do consumidor, desregulação das relações de trabalho, entre outras. Além disso, o Estado interventor era tido como gerador de crises. Os responsáveis por disseminar todos esses ideais eram chamados de *think tanks* ou seja, “pessoas e ideias aglutinadas em instituições estratégicas, com forte capacidade de espriar seus pressupostos, que informam diagnósticos e proposições (gerais e tópicos), com vistas a conquistar espaços crescentes para o campo ultraliberal” (FONSECA, 2006).

Antes mesmo do PDRAE ser posto em prática, as privatizações já tinham sido formalizadas através do Programa Nacional de Desestatização (PND). Criado para facilitar a transferência de atividades do Estado para o setor privado, o PND foi instituído pela Lei nº 8.031, de 1990, sendo revogado pela Lei nº 9.491, de 1997. Tal lei apresenta os objetivos fundamentais, o objeto, o que é considerado desestatização, modalidades operacionais, o que compete ao Conselho Nacional de Desestatização (CND), entre outras funções, por exemplo, como devem acontecer a venda de ativos e das empresas controladas pela União. Nessa lei também ficou definido que a concessão de serviços públicos é um tipo de privatização (PND, 2008).

O CND é o órgão responsável por comandar os processos de privatização. É composto por ministros de Estado e encontra-se subordinado ao Presidente da República. O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) é quem apoia de forma financeira e administrativa o CND. O PND traz como categorias possíveis de serem privatizadas as elencadas a seguir: geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e gás, petroquímica, transporte municipal, rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo, telecomunicações, portos, aeroportos, infraestrutura aeroespacial, construção de estradas, represas, diques, docas e contêineres, saneamento, tratamento e fornecimento de água, e tratamento de despejos, industriais, mineração e metalurgia (PND, 2008).

Até o ano 2000, 128 empresas estatais tinham sido privatizadas, entre elas: CSN (Companhia Siderúrgica Nacional); Mafersa (fabricante de maquinário ferroviário); Escelsa, Light, CERJ, CEEE (parcialmente), CPFL, Eletropaulo, Gerasul, COELBA, CESP (também parcial) (grandes empresas do setor elétrico); CRT (Companhia Riograndense de Telefonia); COMGÁS, CEG (empresas distribuidoras de gás); e a RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.); metalúrgicas (Usiminas, Cosipa, Acesita e CST) e também a maior empresa mineradora e transportadora do Brasil, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). O programa de privatizações foi estendido aos estados e municípios, os quais tem liberdade para fixarem as regras para seus programas, pois devem estar em acordo com as leis locais (PND, 2008).

Diversas rodovias federais também foram concedidas à iniciativa privada, entre elas estão BR-116 (SP/PR – Regis Bittencourt, SP/RJ – Dutra, PR/SC), BR-381 (MG/SP – Fernão Dias); BR-101 (SC/PR, RJ/ES, Rio/Niterói); BR-153 (MG/SP/PR); BR-393 (MG/RJ), BR-290/RS (trecho Porto Alegre Osório), entre outras. Além das rodovias, alguns aeroportos foram concedidos à iniciativa privada, entre eles o Aeroporto Internacional Salgado Filho, localizado em Porto Alegre (MACHADO, 2014).

Esta lógica privatista trouxe ao cenário a gestão gerencial na administração pública como solução aos problemas econômicos e sociais do Brasil.

Para alguns autores a administração pública gerencial veio da necessidade de reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços em benefício do cidadão. Nesse tipo de administração conservam-se alguns princípios da administração burocrática, como a admissão segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado de remuneração, a organização em carreira, a avaliação de desempenho, o treinamento sistemático. Esse tipo de administração é caracterizado por flexibilização e controle por resultados (DI PIETRO, 2017).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, Luis Carlos Bresser Pereira, assumiu como ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e foi o responsável por elaborar o PDRAE. A “Reforma Gerencial de 1995” ou também chamada de “Reforma da Nova Gestão Pública” pelo próprio Bresser Pereira, está fundamentada nos princípios do *New Public Management*, ou seja, a Administração Pública deveria funcionar como uma empresa privada, eficiente, com redução de custos e ser mais eficaz na prestação de serviços. (DASSO JÚNIOR, 2006)

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, segundo Di Pietro (2017, p.36), foram considerados quatro setores de atuação do Estado, tendo em vista exclusivamente as atividades-fim da Administração Pública, nenhuma referência sendo feita às atividades-meio,

acima inseridas entre os chamados serviços administrativos propriamente ditos. Os quatro setores são:

- a) núcleo estratégico, que corresponde aos órgãos de governo, em sentido lato, que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; compreende os Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e, no Poder Executivo, o Presidente da República, os Ministros e seus auxiliares e assessores diretamente responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas;
- b) atividades exclusivas, que correspondem ao setor que presta atividades que só o Estado pode prestar, onde entram os poderes de regulamentar, fiscalizar, fomentar; exemplos indicados no Plano Diretor: cobrança e fiscalização dos impostos, polícia, previdência social básica, serviço de desemprego, fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, serviço de trânsito, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, serviço de emissão de passaportes;
- c) serviços não exclusivos, que correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas ou públicas não estatais; são os serviços sociais do Estado, abrangendo fundamentalmente as universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus;
- d) setor de produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas, abrangendo atividades econômicas voltadas para o lucro.

No primeiro setor, afirma-se que a efetividade das decisões é mais importante que a eficiência; aí pode haver um misto de administração burocrática e gerencial. Nos demais setores, a eficiência é mais importante, devendo prevalecer a administração pública gerencial (DI PIETRO, 2017).

Falar sobre a Reforma do Aparelho do Estado é uma forma de entender como as concessões ocorrem, pois foi nesse período em que se deu início às privatizações e às parcerias no setor público. Dessa forma, a percepção do significado e das funções dos princípios da Administração Pública é importante para que as parcerias se deem de forma a suprir a necessidade coletiva obedecendo o preceito de bem comum.

Quando as instituições públicas estão desprovidas de recursos para projetos de infraestrutura, financiamentos, serviços no geral, o Estado pode optar por fazer parcerias com

o setor privado. No capítulo a seguir, será possível entender o que são essas parcerias e como funcionam frente à Administração Pública.

2.5 PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As parcerias na Administração Pública compreendem um acordo firmado entre o setor privado e o Estado. O objetivo é prestar algum serviço ou implementar alguma reforma estrutural para os quais o Estado esteja sem recursos. A responsabilidade sobre o serviço prestado fica à cargo do Privado.

A delegação do serviço público ou as chamadas parcerias podem acontecer de três maneiras: através de concessão, de permissão ou de autorização. A **Concessão** de obra pública ocorre quando a União transfere a um ente privado a execução de uma obra pública, a remuneração é feita pelos usuários ou através da exploração dos serviços obtidos com tal obra, e esta se dá através da assinatura de um contrato entre as partes. A **Permissão** não ocorre através da assinatura de um contrato ou como menciona Di Pietro (1996, p. 79) “designa um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros”. Esses dois modos de delegação do serviço público são tratados no artigo 175 da Constituição Federal. Já a **Autorização** pode ser entendida de maneiras diferentes: primeiramente, através de um ato unilateral e discricionário, a União autoriza um particular desempenhar uma atividade material. Em outra concepção, a União autoriza o particular a utilizar um bem público. Em uma terceira concepção, a União confia a um ente privado a exploração de serviço público (DI PIETRO, 1996).

Temos ainda, outros tipos de parcerias na Administração Pública as quais são diferenciadas pelo tipo de atividade a ser exercida.

Di Pietro (2017, p.148) as elenca da seguinte forma:

- (a) a concessão e a permissão de serviços públicos, reguladas pela Lei nº 8.987/1995;
- (b) a concessão de obra pública regulamentada pela Lei nº 8.987/1995;
- (c) a concessão patrocinada e a concessão administrativa, as quais são os dois tipos de parcerias público-privadas norteadas pela Lei nº 11.079/2004;
- (d) o contrato de gestão, que é usado como uma forma de parceria com as organizações sociais da qual a Lei nº 9.637/1998 é regulamentadora;
- (e) o termo de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, norteadas pela Lei nº 9.790/1999;

- (f) os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação com as organizações da sociedade civil, disciplinados pela Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015;
- (g) convênios e consórcios abordados pelo art. 116 da Lei nº 8.666/1993;
- (h) os contratos de empreitada o quais são norteados pela Lei nº 8.666/1993.

Existem outros tipos de parcerias, mas neste trabalho, trataremos das Concessões do tipo comum, pois é nesta classificação que se encontra nosso objeto de estudo: a Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S.A.

2.5.1 As Concessões na Administração Pública

A Concessão é um contrato entre o Estado e o setor privado. O primeiro é chamado de poder concedente e o segundo concessionária. O Estado transfere à concessionária a responsabilidade de fornecer bens ou serviços que ficam sob a sua supervisão e administração (CITRON, 2006).

No entendimento de Di Pietro (2017), no que diz respeito à concessão, a publicação da Lei Federal nº 11.079 obriga uma distinção entre três modalidades: tradicional ou comum, patrocinada e administrativa.

A primeira, tradicional ou comum, “constitui contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o execute por sua conta e risco” (Di Pietro, 2017, p. 77). Nesta forma de concessão a tarifa é paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço, o que a autora chama “objeto é a execução de um serviço público; a forma básica de remuneração é a tarifa paga pelo usuário, sendo possível a previsão contratual de outras formas de remuneração, alternativas, acessórias, complementares ou decorrentes de projetos associados” (Di Pietro, 2017, p. 77). A concessão tem prazo determinado para encerrar e a lei que rege as concessões comuns é a Lei nº 8987/1995.

A segunda e a terceira, patrocinada e administrativa, são modalidades das parcerias público privadas que são regidas pela Lei nº 11.079/2004, a Lei nº 8.987/1995 é aplicada de forma subsidiária, apenas. Para Di Pietro (2017, p 77) a concessão patrocinada “é também uma concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Nesta forma de concessão Di Pietro (2017, p.77) diz que “seu

objeto pode ser a execução de um serviço público ou de uma obra pública”. Nesse sentido, não há diferença para a concessão comum, na qual também é admissível a contraprestação por parte do poder público, na forma de subsídio, porém, na concessão patrocinada essa contraprestação se dá de forma obrigatória.

A concessão administrativa, na Lei nº 11.079/04 (art. 2º, §2º) “é a prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. Para Di Pietro (2017, p.77) a concessão administrativa “constitui um misto de empreitada e de concessão: de empreitada, porque a remuneração é feita pelo poder público e não pelos usuários; de concessão, porque seu objeto poderá ser a execução de serviço público”. Nessa modalidade de concessão, Di Pietro (2017, p.77) expõe que “o concessionário executará tarefas como se fosse empreiteiro, sendo remunerado pela própria Administração Pública, mas atuará como se fosse concessionário de serviço público”.

A grande diferença entre as concessões comuns e as parcerias público privadas (PPP) é que a Lei nº 11.079/04 são previstas as Sociedade de Propósito Específico (SPE). A SPE é um modelo de sistematização empresarial onde é formada uma nova empresa, limitada, sociedade anônima ou comandita de ações (o capital social é dividido em ações). Ela é uma forma de preservar os negócios da empresa original, ou seja, sua existência é para um determinado objetivo e os recursos por ela utilizados não se misturam com os recursos da empresa original.

Seguindo a lógica instituída pela Reforma do Estado dos anos 1990 se criaram mecanismos de regulação, controle e acompanhamento dos serviços públicos no Brasil e elas são as agências reguladoras, as quais serão abordadas na sequência.

3 INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

As instituições dentro da administração pública são as responsáveis por realizar as ações governamentais e todas são dotadas de deveres e obrigações que limitam seu espectro de atuação. Cada uma delas possui legislação e normativa particular referente às suas tarefas dentro do Estado. Por este motivo, trazemos neste segmento do trabalho o perfil institucional dos entes envolvidos neste estudo: ANTT, TCU E CONCEPA.

Antes de abordarmos as agências reguladoras precisamos entender os motivos pelos quais os mercados devem ser regulados. Para isso, seguimos o pensamento estruturado por Coutinho (2014) que baseado na obra de Antony Ogus (1994) apresenta as razões que justificam a implementação de regras. Elas podem ser classificadas como: razões econômicas e razões não econômicas. As razões econômicas se justificam através de falhas cometidas e que fazem com que o Estado não permita que o mercado traga soluções para os problemas apresentados. Entre essas razões podemos citar os monopólios entre as empresas. A concorrência faz parte dos instrumentos de reestruturação dos mercados (COUTINHO, 2014).

As razões não econômicas podem ser organizadas seguindo aspectos que vão além da atuação das empresas, ou seja, aspectos como: a garantia de serviços prestados com qualidade, a proteção da saúde e da segurança no trabalho, a concessão de subsídios para populações em situação de vulnerabilidade. Esses aspectos foram organizados à lógica brasileira por Coutinho (2014) no Quadro 1:

Quadro 1 - Domínios da Regulação x Instrumentos Regulatórios

Domínios da Regulação	Instrumentos Regulatórios
Regulação Econômica	
Concorrência	Legislação antitruste, reestruturação e desverticalização de mercados, regulação do acesso à rede (interconexão, unbundling)

Eficiência	Controle de tarifas, revisão tarifária, regulação por incentivos econômicos e mecanismos como forward looking costs ¹ e yardstick competition ²
Viabilidade financeira das empresas reguladas	Controle de tarifas, revisão tarifária e respeito ao compromisso regulatório
Ampliação de investimentos	Monitoramento de obrigações assumidas pela empresa privada
Tarifação	Controle de tarifas, revisão tarifária e mecanismos como yardstick competition e forward looking costs
Garantia de diversificação e repasse de ganhos de produtividade e tecnologia	Monitoramento de obrigações assumidas pela empresa privada
Regulação social	
Obrigações de fornecimento, continuidade e universalização	Determinação e imposição de metas pelo regulador
Qualidade do serviço	Metas e critérios de avaliação de performance, recebimento e processamento de reclamações e revisão tarifária
Proteção de consumidores vulneráveis (idosos, deficientes físicos ou consumidores de baixa renda)	Adoção de metas e aplicação de princípios redistributivos por intermédio da regulação, controle tarifário e concessão de subsídios
Proteção tarifária para consumidores rurais	Adoção de metas e aplicação de princípios redistributivos por intermédio da regulação, controle tarifário e concessão de subsídios. Utilização de novas plataformas tecnológicas
Inadimplência e desconexão	Adoção de metas e aplicação de princípios redistributivos por intermédio da regulação, controle tarifário e concessão de subsídios
Representação dos consumidores	Institucionalização da representação democrática e de mecanismos de accountability
Proteção da saúde e segurança no trabalho e proteção ambiental	Metas de avaliação de performance e recebimento e processamento de reclamações

Fonte: Coutinho, 2014

O Quadro Domínios da Regulação Econômica e Social x Instrumentos Regulatórios organizado por Coutinho (2014) propõe a análise da alocação de recursos sob critérios de regulação econômica e de regulação social. A regulação, nesse sentido, provoca ou instrumentaliza políticas econômicas e sociais de tipos distributivo e redistributivo. O autor

¹ Método de tarifação baseado na comparação com a atuação de uma empresa ideal que emprega as tecnologias mais avançadas e opera muito eficientemente (COUTINHO, 2014).

² É uma forma de regulação baseada em incentivos frequentemente adotada para contornar problemas advindos da assimetria da informação do regulador em relação ao regulado (COUTINHO, 2014).

ainda discute a possibilidade da regulação ser utilizada como um instrumento de equidade (COUTINHO, 2014).

Esta é a ideia de regulação que justificou a criação das Agências Reguladoras no Brasil. Elas são caracterizadas por autonomia financeira e administrativa, estabilidade e inexistência de possibilidade de demissão. Entre suas atribuições estão: conceder e fiscalizar atividades, difundir regimentos e metodologias nas áreas pertinentes, analisar, qualificar e penalizar contratos entre agentes econômicos. Os entes regulados querem se resguardar da concorrência de forma a reduzir custos, ou até mesmo criando obstáculos à entrada de outros agentes em seu campo de trabalho. Dessa forma, as agências reguladoras foram criadas a fim de reparar problemas que ocorrem no mercado, ou seja, fiscalizar os serviços públicos que estão sendo feitos por entes privados, equilibrar a relação entre o cidadão e o prestador de serviços. Porém, isso não significa dizer que elas são a favor do público ou do privado. Elas podem atuar de forma a preservar interesses, pois elas servem para deixar o mercado mais atrativo (BRASIL, 2009).

A criação das agências reguladoras teve influência do plano de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que propôs uma série de reformas com a finalidade de redesenhar o papel do Estado. Abaixo, seguem as agências atuantes e seu ano de criação:

Quadro 2 - As Agências Reguladoras

Agência	Ano de Criação	Subordinação/Vínculo
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	1996	Ministério de Minas e Energia
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	1997	-
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	1998	Ministério de Minas e Energia
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	1999	Ministério da Saúde
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	2000	Ministério da Saúde
Agência Nacional de Águas (ANA)	2000	Ministério do Meio Ambiente
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	2001	Ministério da Cultura
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	2001	Ministério dos Transportes
Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT)	2001	Ministério dos Transportes
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	2005	Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República

Fonte: Brasil, 2019

Ainda teríamos muito para estudar sobre este tipo de instituições, pois elas também são elogiadas e criticadas na mesma magnitude. Na sequência do estudo teremos que fazer foco na agência que está intimamente vinculada com o nosso objeto de estudo.

3.1 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

Conforme regimento interno, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) “é entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes” (Regimento Interno ANTT, 2019).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foi criada pela Lei nº 10.233 de 05 de junho de 2001 que trata:

Sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências (Lei nº 10.233 de 05 de junho de 2001).

A ANTT foi regulamentada pelo Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002 que trata sobre o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

A função da ANTT é regular e fiscalizar a prestação de serviços realizada por entes privados, de forma a garantir a harmonia entre o interesse dos usuários e das concessionárias, além de realizar a movimentação de bens e pessoas sempre preservando o interesse público (ANTT, 2019). Entre as suas competências podemos citar

CONCESSÃO: ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura.

PERMISSÃO: transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não associados à exploração da infraestrutura.

AUTORIZAÇÃO: transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais (ANTT, 2019)

Referente à estrutura organizacional da ANTT temos a configuração a seguir: a Diretoria Colegiada que possui a Auditoria Interna, a Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação e a Secretaria-Executiva da Comissão de Ética da ANTT associadas a ela, a Diretoria-Geral que possui associadas a ela a Secretaria-Geral, o Gabinete do Diretor-Geral, a Procuradoria Federal junto à ANTT, a Ouvidoria, a Corregedoria, a Assessoria Técnica para o Transporte Internacional de Cargas e Passageiros, a Superintendência de Governança Regulatória, a Superintendência Executiva, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros, a Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas, a Superintendência de Fiscalização, a Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária, a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas, a Superintendência de Tecnologia da Informação e a Superintendência de Gestão. As superintendências citadas anteriormente possuem diversas gerências vinculadas a elas. O organograma encontra-se anexado a este trabalho (Regimento Interno ANTT, 2019).

O regimento interno desta agência foi aprovado pela Diretoria Colegiada através da resolução nº 5.810, de 3 de maio de 2018. Esse regimento traz toda a configuração acima de forma detalhada, além das atribuições, os processos decisórios das diretorias, os atos e documentos administrativos e regulatórios. Ele determina no artigo 3º que “A atuação regulatória da ANTT será pautada por: planejamento, transparência, simplificação administrativa, busca da efetiva participação social no processo regulatório e uso de instrumentos de apoio à decisão” (Regimento Interno ANTT, 2019).

No tópico a seguir serão apresentadas informações sobre a função do Tribunal de Contas da União (TCU) que foi o órgão que analisou a atuação da Concepa e da ANTT perante a condução do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão.

3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU “é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade” (TCU, 2019).

Entre as competências citadas no site do TCU estão:

Apreciar as contas anuais do presidente da República
 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
 Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
 Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
 Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
 Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.
 Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
 Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
 Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais (TCU, 2019) (grifos nossos).

As três competências grifadas na citação anterior são aquelas que se aplicam diretamente a este trabalho, pois o TCU apurou possíveis irregularidades na ANTT relacionadas à efetivação do 14º Termo Aditivo ao contrato de concessão com a Concepa, realizou auditorias nas documentações da Concessionária, apreendidas pela Polícia Federal e determinou que a ANTT procedesse à correção do cálculo das tarifas-base de pedágio vigentes na rodovia.

O TCU foi responsável por realizar a análise do 14º Termo Aditivo ao Contrato PG-016/97-00 e apontar irregularidades quanto aos valores cobrados de pedágio, quanto à subestimativa de fluxo de veículos em decorrência da ampliação da mesma e irregularidades também nas análises da manta asfáltica que deveria ter garantia de durabilidade após oito anos do término do contrato.

3.3 CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA OSÓRIO-PORTO ALEGRE: CONCEPA

A Triunfo Concepa foi a administradora da rodovia que ganhou o contrato de recuperação, manutenção, conservação, monitoramento, operação, melhoramento e exploração da rodovia BR-290/RS trecho localizado entre Osório e Porto Alegre entrada pela BR-116 desde 1997. Após 21 anos de administração, esta empresa encerrou seu contrato de concessão das rodovias no Rio Grande do Sul -trecho compreendidos: a BR-290 de Osório a Eldorado do

Sul, a *Free Way* e a BR-116 em Guaíba- este contrato tinha sido celebrado entre a empresa e o governo federal (CONCEPA, 2018).

Neste tempo o acompanhamento deste contrato passou por diversos órgãos. Inicialmente o Governo Federal estava representado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e posteriormente assume a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (CONCEPA, 2018).

O encerramento aconteceu de fato no dia 04 de julho de 2018, na realidade, o contrato já tinha chegado ao fim em julho de 2017, mas a ANTT permitiu que ela continuasse trabalhando amparada pelo termo aditivo ao contrato de concessão assinado em 03 de julho de 2017. Esta prorrogação trouxe a público diferentes problemas dentro desta parceria.

Esse trecho que abrangia 121 quilômetros de rodovias duplicadas contavam com três praças de pedágio, nas quais duas tinham sentido único - km 19 - Santo Antônio da Patrulha e km 110 – Eldorado do Sul-e uma tinha sentido duplo (km 77 - Gravataí). A cobrança era realizada através de cabines que eram 8 automáticas e 57 manuais (CONCEPA, 2018).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 esta rodovia atendia perto de dois milhões de habitantes numa área de concessão de 3.928 km². O primeiro segmento da rodovia atravessa seis municípios: Osório, Santo Antônio da Patrulha, Glorinha, Gravataí, Cachoeirinha e Porto Alegre. Já o segundo trecho contempla a BR-290 entre a capital gaúcha e Eldorado do Sul e a BR-116 em Guaíba, tornando-se um dos principais corredores de ligação com o Mercosul, em especial com o Uruguai e a Argentina. (CONCEPA, 2018).

3.3.1 Serviços ofertados pela concessionária

Diversos serviços foram oferecidos durante a vigência do contrato de concessão, entre eles: Alô Free Way, que era o atendimento via telefone disponível 24h usado para solicitar atendimento médico, mecânico, informações sobre os horários de içamento da Ponte do Guaíba, valores dos pedágios e informações sobre o trânsito. Essas informações também estavam disponíveis através do aplicativo da empresa. Além disso, o trecho contava com cerca de 60 câmeras de monitoramento e isso facilitava na hora de identificar as ocorrências e direcionar o atendimento necessário.

O SOS Free Way, que atendia emergências médicas e problemas mecânicos, eram totens com telefones disponíveis por todo o trecho da concessão. O serviço estava disponível 24h por dia e podia ser utilizado através de telefone e também pelo aplicativo da concessionária. Para que o atendimento fosse ágil, havia no trecho 4 bases operacionais em pontos estratégicos da rodovia a fim de dar o direcionamento do atendimento com qualidade e rapidez.

A Radiovia Free Way, era o canal de informações sobre as condições da entrada para os motoristas. Sintonizando 88.3 FM, os motoristas tinham acesso ao andamento de obras, içamento da Ponte. Era possível ouvir a rádio no site e no aplicativo da concessionária também. Sobre as praças de pedágio pode-se dizer que eram 3 as quais estavam situadas em Santo Antônio da Patrulha, Gravataí e Eldorado do Sul (CONCEPA, 2018).

4 METODOLOGIA

Neste segmento apresentamos, brevemente, o caminho metodológico percorrido para atingir os objetivos deste TCC.

Segundo Gil (2002, p. 17), pesquisa é definida como:

o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados.

Fazemos uma pesquisa quando temos um problema e não temos a informação para solucionar este problema. As razões pelas quais se faz uma pesquisa podem ser divididas de duas maneiras: razões de ordem prática que ocorrem pela satisfação de conhecer e razões de ordem intelectual que acontecem pelo desejo de conhecer objetivando fazer as coisas de forma mais eficaz. Para que uma pesquisa seja bem feita são necessárias algumas características como qualidades pessoais do pesquisador entre as quais podemos citar o conhecimento do assunto a ser pesquisado, a criatividade, a curiosidade, entre outras. Além disso, deverá ser levado em conta quais recursos serão necessários para a realização desta pesquisa. Para isso, o pesquisador deverá fazer um orçamento contemplando todos os gastos (GIL, 2002).

A realização deste trabalho foi feita através de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. A coleta de dados quali-quantitativos foi de forma bibliográfica e documental. Sabendo que há diferentes tipos de pesquisa, trazemos a definição que mais se aproxima da nossa investigação. Como assinala Gil (2002, p. 41), existem diversos tipos de pesquisa as quais são classificadas em exploratórias, explicativas e descritivas. Neste trabalho, o tipo de pesquisa predominante é a exploratória:

- Exploratórias: proporcionar o conhecimento e a compreensão do problema. Seu planejamento é bastante adaptável. Normalmente esse tipo de pesquisa envolve pesquisa bibliográfica, entrevistas e análises de exemplos;
- Descritivas: objetivam o estudo de características de um grupo, relações entre variáveis. É utilizado em coleta de dados, pesquisa de opinião, existência de associações variáveis, determinar a natureza das relações entre as variáveis.
- Explicativas: identificam os motivos pelos quais as coisas acontecem, trazem um conhecimento da realidade mais profundo.

Uma forma de coletar e analisar os dados aconteceu depois da escolha de como foram comparados os dados teóricos e reais. O presente trabalho está baseado na pesquisa bibliográfica, pois foram utilizadas informações de livros, jornais e sites.

Deste modo, salientar como funcionam esses tipos de pesquisas é uma tarefa em que Gil (2002, p. 43), compara os dados da realidade com os dados teóricos. Desta maneira é possível classificar as pesquisas pelo seu nível de delineamento:

- Pesquisa bibliográfica: fundamentada em artigos científicos e livros. Apresenta a vantagem de ter uma gama muito maior de informação à disposição do pesquisador sem que ele tenha que fazer um esforço enorme para conseguir esses dados (uma viagem, por exemplo). Uma desvantagem é que fontes secundárias podem ser pouco confiáveis e trazer falsas informações;
- Pesquisa documental: a pesquisa documental é parecida com a bibliográfica, porém ela também trabalha com material de diversas fontes que não receberam um tratamento analítico como os documentos conservados em órgãos públicos, por exemplo. São diversas as fontes documentais: cartas, documentos cartoriais, memorandos, ofícios, fotografias, diários, gravações, etc. As vantagens são: documentos são grandes fontes de dados, o custo da pesquisa é baixo já que o pesquisador terá que fazer a análise desses dados, não ter que contatar os sujeitos da pesquisa. Como desvantagem, a pesquisa documental recebe reprovação quanto à subjetividade e a não representatividade dos documentos.

O Quadro 3 demonstra como foram atingidos os objetivos, com que tipo de instrumentos fizemos a coleta de dados e qual o modo analítico que utilizamos:

Quadro 3 - Objetivos, Coleta e Análise de Dados

Objetivo	Coleta de Dados	Análise de Dados
Colocar o caso desta concessão na perspectiva histórica da gestão pública brasileira	Revisão bibliográfica sobre Administração Pública e história da Gestão Pública Brasileira	Organizamos o arcabouço teórico que está no seção 2 e 3 do trabalho.
Descrever e analisar os problemas provocados pelo “fim do contrato” e a sua repercussão na sociedade através do exposto na mídia e dos documentos oficiais	Notícias em páginas de jornais e revistas de grande circulação nacional	Relato das notícias que envolviam a crise na administração da Rodovia BR 290 RS
Analisar o modelo de gestão a partir das agências reguladoras	Visita no site da ANTT Revisão teórica da Regulação	Verificar a teoria da regulação. O regulamento interno, o organograma,

		as competências e a função da Agência.
Verificar a falta de supremacia do interesse público como princípio de gestão	Relatórios do TCU, site da ANTT e da Triunfo Concepa	Reconhecimento de dados importantes que envolvem o problema e sua solução
Analisar o contrato e os fatos que envolvem a concessão	Relatórios do TCU, site da ANTT	Análise do contrato e do Acórdão 1098 de 2018 que se encontram no site do TCU

Fonte: Esta pesquisa

O Quadro 3 foi dividido em objetivos, coleta de dados e análise de dados. Na coluna objetivos temos os objetivos específicos dessa pesquisa, já na coluna de coleta encontramos a forma como aconteceu a coleta das informações para compor o trabalho e, finalmente, temos a análise de dados. A análise dos dados foi dividida em três dimensões: contextuais, sociais e legais que veremos na seguinte seção utilizando uma lógica descritiva e analítica.

5 A ANÁLISE DESCRITIVA DAS DIMENSÕES CONTEXTUAIS, SOCIAIS E LEGAIS

A análise desta pesquisa será apresentada em três dimensões. A primeira dimensão é a contextual, ou seja, precedeu este segmento com a ampla revisão histórica da administração pública brasileira para dar conta do surgimento e do papel das instituições envolvidas, assim como da forma administrativa dada pela relação do público e privado através das Parcerias Público Privadas, neste caso, as concessões.

A segunda dimensão envolve a percepção da sociedade sobre uma questão de gestão que só poderia ser percebida pelas notícias disponíveis. Neste intuito fizemos o acompanhamento do problema neste meio.

A terceira dimensão, que denominamos legal, envolve a exposição do “Acórdão” – nome dado ao documento analítico, avaliativo e de encaminhamento de solução possível diante do impasse – onde aparecem as relações institucionais e onde são verificados os princípios da administração pública.

5.1 DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE: A CONCEPA NA MÍDIA

Uma forma que tivemos de entender o objeto de estudo foi através do que estava sendo veiculado nos meios de comunicação. As manchetes dos jornais demonstraram o fato da Concepa estar lucrando, de forma indevida, cobrando tarifas de pedágio altas e falsificando laudos de análise de asfalto. Enquanto a sociedade pagou pelos custos de operação e conservação da rodovia, a ANTT não realizou seu trabalho de forma a regular esta parceria. A ideia aqui é explicitar que este tema fez parte dos problemas governamentais e foi objeto de diversas análises. Abaixo, o Quadro 4 apresenta datas e notícias que saíram a respeito da Concepa:

Quadro 4 - A Concepa nos Meios de Comunicação

Data	Meio de Comunicação	Síntese da Notícia
04/07/2017	Correio de Gravataí	A partir desta terça-feira, pedágio tem novo preço: Concepa renova contrato de concessão da rodovia BR-290/RS por mais um ano a partir de 03/07/2017.
03/07/2018	Rádio Guaíba	Concepa levanta cancelas da FreeWay e demite 400 funcionários a partir desta quarta: Com o fim da concessão, cerca de 400 funcionários que prestavam serviços à Triunfo Concepa serão demitidos. Conforme declarou a Concessionária, esses funcionários faziam atendimento nas praças de pedágio, auxílio mecânico e serviços de conservação da rodovia. As cancelas foram levantadas e a passagem ficou livre, sem cobrança a partir do dia 03/07/2018.
27/07/2018	Gaúcha ZH	Para TCU, Concepa adulterou dados sobre qualidade do asfalto da freeway: a Polícia Federal, durante a Operação Cancela Livre, encontrou evidências no servidor de dados da Concepa de que os resultados das análises sobre a qualidade do asfalto no ano de 2016 estavam sendo adulterados, pois haviam pastas denominadas “ANTT” e “Originais”. Foi previsto no contrato original que o pavimento deveria durar 8 anos após o término da concessão, no entanto, a rodovia já apresentava problemas antes mesmo da renovação do contrato em 2017.
27/07/2018	G1	TCU aponta que motoristas pagavam mais que o dobro do que deveriam nos pedágios da freeway no RS: Para a renovação do contrato de concessão, a Concepa anunciou a redução das tarifas de pedágio, mas de acordo com o relatório emitido pelo TCU, as novas tarifas foram superestimadas e geraram um prejuízo de cerca de 72,4 milhões de reais. As tarifas deveriam ter sido reduzidas de R\$ 7,10 para R\$ 3,20. Os documentos apreendidos pela Polícia Federal evidenciaram que dados de gastos na manutenção da rodovia foram mascarados por pelo menos 5 anos. Foram encontradas conversas de diretores da Triunfo Participações e Investimentos, administradora da Concepa, nas quais eles combinavam o custo ideal das obras e serviços para que se obtivesse um lucro anual de 100 milhões de reais, entretanto, o lucro máximo anual que ela deveria obter segundo o contrato assinado com a ANTT era de 36 milhões de reais.
30/08/2017	Jornal do Comércio	Operação da Polícia Federal investiga fraude de R\$ 100 milhões em obra da Freeway: A Concepa passou a ser investigada pela Polícia Federal, mais especificamente pela Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros (Delecor) após indícios de irregularidades em auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A Operação Cancela Livre, como se chamou essa investigação, foi realizada nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo. A operação levou esse nome, pois há uma norma da ANTT que se refere à obrigatoriedade de as cancelas serem liberadas no caso de as filas atingirem 300 metros ou o tempo de espera atingir os 10 minutos.
20/09/2018	G1	DNIT assina contrato com empresa que vai fazer manutenção da freeway: Com o fim do contrato, o lixo começou a se acumular na rodovia, diversos buracos foram aparecendo, mostrando a fragilidade do asfalto que deveria durar 8 anos após o fim deste contrato. O DNIT assumiu a administração provisória da rodovia e contratou, através de licitação, a empresa Neovia para fazer a recuperação do asfalto, o recolhimento do lixo e a roçada.
01/11/2018	G1	Empresa do grupo CCR vence leilão da Rodovia de Integração do Sul: A Companhia de Participações em Concessões, do grupo CCR, venceu o leilão com a tarifa de pedágio mais baixo a ser oferecida entre as empresas participantes: R\$ 4,30 para o que antes era R\$ 7,24. O contrato de concessão durará 30 anos e teve início em janeiro de 2019.

Fonte: Diversos meios e interpretação nossa

5.2 DIMENSÃO LEGAL: CONFLITO INSTITUCIONAL

Os anos de 1990 trouxeram uma série de mudanças para o cenário político-econômico-social no Brasil com a Reforma do Estado. A intenção desta reforma era tornar a Administração Pública mais eficiente e flexível, de forma a atender melhor o cidadão que nesta lógica é considerado um cliente, no mesmo sentido utilizado pelas empresas privadas. Neste momento, as privatizações começaram a ser vistas como uma forma de melhorar o serviço que antes era prestado pelas empresas estatais e que passaram a ser prestado pelas empresas privadas. Os setores de telefonia, saúde, transporte, foram alguns dos primeiros a serem encaixados dentro dessa nova lógica administrativa. Além das privatizações, outras formas de delegação dos serviços estatais entraram em prática como as parcerias na Administração Pública, na forma de concessões de serviços públicos. Afim de fiscalizar as atividades dessas empresas, foram criadas, também nessa época, as agências reguladoras.

Falar das concessões é falar de um contrato entre o Estado e o setor privado. No caso das concessões comuns ou tradicionais, temos um contrato administrativo realizado entre o poder concedente e a concessionária. Nesse tipo de contrato os serviços ou bens são transferidos pelo Estado à uma empresa sob sua conta e risco. A Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S/A é apenas um dos exemplos de concessão do tipo tradicional ou comum, na qual ela executava uma obra ou serviço em rodovias e a remuneração era obtida através do pagamento de pedágio pelos usuários. O contrato entre a Concepa e o DNER foi assinado em 1997 e encerrou em 2017. Foram 20 anos administrando um trecho de 121 quilômetros de rodovias.

O encerramento do contrato de tal concessão foi amplamente divulgado na época, assim como também a assinatura do termo aditivo prorrogando, por mais um ano. O que mais chamou a atenção nos meses seguintes à assinatura, e por isso esta pesquisa está sendo realizada, foram as diversas notícias envolvendo a ANTT, a Concepa, o TCU e a Polícia Federal, demonstrando uma crise institucional onde os entes exigiam posicionamento e transparência, cada um com fortes argumentações.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União analisou o 14º Termo Aditivo ao Contrato PG-016/97-00. Esse termo foi assinado em julho de 2017 entre a ANTT e a Concepa prorrogando o contrato de concessão até que fosse aberta licitação para a contratação de outra concessionária. Para a celebração deste contrato, foi determinado à ANTT que esse tivesse o prazo máximo de 24 meses e deveria ser acompanhado de redução de tarifa de pedágio. Nessa ocasião, foi determinado que se tivesse atenção à Lei 13448/2017 que “estabelece diretrizes

gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria”, mais especificamente ao artigo 32 que trata sobre o prazo máximo que se deve estender o contrato afim de não acontecer a descontinuidade do serviço (Lei 13448/2017).

O TCU apontou uma série de possíveis irregularidades na fiscalização por parte da ANTT e, por isso, foi necessária ação conjunta com a Polícia Federal para poder ter acesso aos arquivos emitidos pela Concepa. É interessante comentar aqui que o TCU confirmou, também, que houve falha nos estudos sobre incremento de fluxo de veículos em função da ampliação da rodovia com a criação da 4ª faixa da FreeWay. Dessa análise realizada pelo TCU, posteriormente, foi realizado um relatório detalhando as irregularidades cometidas pela ANTT e pela Concepa.

O relatório foi apresentado pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União e encontra-se sob o nome de **Acórdão 1098/2018**, processo nº 021.195/2017-0. Este Acórdão é constituído por inúmeras peças (petições) exibindo apenas alguns trechos citados os quais fundamentam o documento, mas não são o foco do trabalho. O “Assunto deste documento é: **Referendo de cautelar em processo de representação sobre possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relacionadas à formalização de termo aditivo em contrato de concessão que teve como objetivo a extensão de prazo do contrato**” (Acórdão 1098/2018, p.1) (vide anexo).

Para realizar a discussão e análise dos fatos apurados, tal relatório está dividido nos seguintes tópicos: Representação, Extensão do prazo de concessão da BR-290/RS, Índícios de irregularidades graves na metodologia utilizada pela ANTT para definição das tarifas de pedágio pelo período de um ano da prorrogação, Subestimativa dos custos de manutenção e conservação, Juízo de cognição superficial, Medida cautelar, Decisão provisória, Necessidade de retificação do cálculo das tarifas, Determinação e Referendo.

No ano de 2018, o TCU emitiu um relatório apontando algumas falhas da ANTT em relação à fiscalização dos serviços oferecidos pela Concepa. Nos tópicos a seguir serão comentadas dentro de quadros explicativos as irregularidades mais relevantes. Lembramos que a agência possui papel fundamental frente às empresas contratadas para executar tarefas que seriam de responsabilidade do Estado. Cabe a ela garantir a qualidade dos serviços oferecidos aos consumidores ao mesmo tempo em que é necessário manter o equilíbrio financeiro e econômico do concessionário. No quadro 5 apresentamos tais imperfeições: a subestimativa do fluxo de veículos e a superestimativa dos custos operacionais e de conservação.

Quadro 5 – Quadro Analítico dos Problemas Apontados pelo TCU entre a ANTT e a Concepa

	Assunto	Problema	Instituição	Legislação	Domínio da Regulação
1	Subestimativa de fluxo de veículos	Cálculo na estimativa do fluxo de veículos não levou em conta o aumento de tráfego. Só no primeiro trimestre após a assinatura do 14º termo aditivo houve um aumento de 10,25% de fluxo nas cabines em relação a 2016. Com isso houve subestimativa de fluxo de veículos e superestimativa da tarifa de pedágio calculada.	ANTT	<p>Lei 8987/1995 Art. 6º: Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.</p> <p>§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.</p> <p>Princípio da modicidade tarifária: cobrança das menores tarifas possíveis</p> <p>Lei 10233/2001 Art 24º: Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:</p> <p>I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;</p> <p>II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;</p>	Regulação econômica: eficiência, tarifação e viabilidade financeira das empresas reguladas Regulação social: qualidade do serviço e proteção de consumidores vulneráveis (idosos, deficientes físicos ou consumidores de baixa renda)
2	Superestimativa dos custos operacionais e de conservação	ANTT fez uma estimativa de gastos e despesas que a Concepa teria ao longo de 1 ano do termo aditivo baseando-se nas informações que a Concepa repassou durante o período de 2012 a 2016	ANTT	Lei 8987/1995 Art. 30: No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.	Regulação econômica: eficiência, tarifação e viabilidade financeira das empresas reguladas Regulação social: qualidade do serviço e proteção de consumidores vulneráveis (idosos, deficientes físicos ou consumidores de baixa renda)

Fonte: Acórdão 1098 e Coutinho, 2014

O Quadro 5 foi dividido em assunto, problemas, instituição, legislação e domínio da regulação. Na coluna assunto encontram-se os dois temas analisados pelo TCU, a coluna problema apresenta os dois pontos falhos apontados pelo tribunal que foram cometidos pela ANTT presente na coluna instituição. A coluna legislação mostra as leis e seus incisos, os quais foram descumpridos pela agência. A coluna domínio da regulação foi extraída de trechos da obra de Coutinho (2014). Aqui mostramos quais foram os pontos descumpridos pela agência reguladora dentro do tema regulação.

Analisando o documento a ANTT teria **subestimado o fluxo de veículos** nas praças de pedágio da BR-290/RS diante da forçada diminuição da tarifa. Tal fato ocorreu, pois estimou que a arrecadação do montante a ser recebido pela Concepa nos 12 meses de contrato seria semelhante ao que a concessionária declarou que recebeu nos anos de 2012 a 2016. Seguindo esta lógica, a redução do valor do pedágio era premissa para que o contrato fosse efetivado. Nesse momento a ANTT não considerou a possibilidade do aumento no fluxo de veículos, também chamado de indução pela baixa do valor pago, ou seja, a diminuição da tarifa promoveu o aumento do uso da via. Esta redução das tarifas trouxe aumento significativo no movimento de veículos nas praças de pedágio em relação ao fluxo utilizado como referência na assinatura do termo aditivo.

No quadro 6, é possível verificar que a ANTT projetou um incremento de 0,97% no tráfego em relação ao vigente na rodovia. Entretanto, houve um aumento de 10,25% no fluxo apenas no primeiro trimestre após a efetivação do termo aditivo segundo estudos do TCU. Como informação complementar, o quadro foi dividido em praça de pedágio, podendo denominá-las como: P1 – Santo Antônio da Patrulha, P2 – Gravataí e P3 – Eldorado do Sul, os anos e o volume de veículos, projetado pela a agência, que circulariam em cada praça em 2017 e 2018.

Quadro 6 – Volume de Veículos Projetados pela ANTT na BR-290/RS em 2017 e 2018

Praça de Pedágio	2017	2018
P1	8.418,345	8.699,545
P2	21.319,098	21.403,878
P3	6.800,278	6.789,101
Total	36.537,721	36.892,524

Fonte: Acórdão 1098

É interessante saber que, no 14º termo aditivo, também temos uma projeção de tráfego nas praças, igualmente à apresentada no quadro anterior, porém bem inferior à apresentada pela agência para o TCU como podemos ver no quadro 7:

Quadro 7 – Projeção de Tráfego

	Tráfego Projetado - 2017 04/07/2017 a 31/12/2017 (ano 21)	Tráfego Projetado - 2018 01/01/2018 a 03/07/2018 (ano 22)
P1	4.209.173	4.379.773
P2	10.659.549	10.701.939
P3	3.400.139	3.394.550

Fonte: 14º Termo Aditivo ao Contrato PG-016/97

Como o cálculo foi realizado de forma equivocada por parte da agência houve impacto no cálculo da tarifa de pedágio que foi exercida a partir de 2017, ou seja, a tarifa poderia ser menor, pois a concessionária teve redução dos custos com o incremento do fluxo e esse incremento não foi considerado no cálculo da tarifa de pedágio. Abaixo, podemos ver quais foram os valores praticados pela concessionária nos 12 meses de contrato:

Tabela 1 – Tarifas das Praças de Pedágio

Praças Santo Antônio da Patrulha (P1) e Eldorado do Sul (P3)					
Categoria do Veículo	Tipo de Veículo	Nº de Eixos	Rodagem	Multiplicador de Tarifa	Valores a serem praticados
1	Automóvel, caminhonete, furgão	2	Simplex	1	7,10
2	Caminhão leve, ônibus, caminhão trator e furgão	2	Dupla	2	14,20
3	Automóvel e caminhonete com semi-reboque	3	Simplex	1,5	10,65
4	Caminhão, caminhão trator, caminhão trator com semi-reboque e ônibus	3	Dupla	3	21,30
5	Automóvel e caminhonete com reboque	4	Simplex	2	14,20
6	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	4	Dupla	4	28,40
7	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	5	Dupla	5	35,50
8	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	6	Dupla	6	42,60
9	Motocicletas, motonetas e bicicletas motorizadas	2	Simplex	0,5	3,55
Praça de Gravataí (P2)					

Categoria do Veículo	Tipo de Veículo	Nº de Eixos	Rodagem	Multiplicador de Tarifa	Valores a serem praticados
1	Automóvel, caminhonete, furgão	2	Simples	1	3,50
2	Caminhão leve, ônibus, caminhão trator e furgão	2	Dupla	2	7,00
3	Automóvel e caminhonete com semi-reboque	3	Simples	1,5	5,25
4	Caminhão, caminhão trator, caminhão trator com semi-reboque e ônibus	3	Dupla	3	10,50
5	Automóvel e caminhonete com reboque	4	Simples	2	7,00
6	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	4	Dupla	4	14,00
7	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	5	Dupla	5	17,50
8	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	6	Dupla	6	21,00
9	Motocicletas, motonetas e bicicletas motorizadas	2	Simples	0,5	1,75

Fonte: 14º Termo Aditivo ao Contrato PG-016/97

A tabela 1 foi extraída do 14º Termo Aditivo e apresenta os valores de pedágio cobrados nas 3 praças pertencentes ao trecho administrado pela Concessionária. Além disso temos os tipos de veículos, o número de eixos, a rodagem e o multiplicador de tarifas. As duas primeiras praças possuem menor fluxo de veículos e a sua tarifa é mais que o dobro de preço que a que possui fluxo menor.

O TCU apontou que a agência não levou em conta o que diz no artigo 6º da Lei 8987/1995 sobre a modicidade tarifária que se trata da cobrança dos menores valores possíveis das tarifas, além disso, a ANTT não seguiu o que diz o artigo 24º da Lei 10233/2001, pois não realizou estudos sobre o incremento do tráfego para fazer o cálculo das tarifas, uma das obrigações da agência enquanto agente regulador e fiscalizador, ela apenas se baseou nos relatórios emitidos pela Concepa. Esta por si já é uma falha institucional ao Princípio Constitucional da Eficiência.

Em relação à **superestimativa dos custos de operação e conservação** da rodovia, o tribunal apresentou que a agência projetou uma média dos custos operacionais e de conservação os custos informados pela Concepa que foram contabilizados nos anos de 2012 a 2016. Contudo, foi evidenciado pelos relatórios apreendidos pela Polícia Federal que os custos destinados à Maestra Serviços de Engenharia e à Rio Guaíba Serviços Rodoviários, empresas que prestavam serviços para a Concepa, foram bem inferiores aos recebidos pela concessionária. Esta falha fere o Princípio da Transparência e da publicidade e de modo claro,

também a Moralidade, pois esta os valores éticos revelados nesta transferência de valores foi ferido.

Outro agravante é que os custos apresentados eram os mais elevados do que no praticado por outras concessionárias no restante do País, sendo que a Concepa já havia sido autuada pela Receita Federal por praticar majoração de custos. Esta é, sem dúvida, uma falha aos princípios implícitos da gestão pública no que se refere à Supremacia do Interesse Público, pois o interesse pelo lucro esteve acima do interesse da população que usa esta rodovia.

Ficou evidenciado aqui que o fato da agência ter usado para estimativa os valores apenas dos relatórios da Concepa resultou em majoração da tarifa de pedágio. Esta falha induzida pela falta de cuidado na gestão do contrato pode ser enquadrada numa falha da Razoabilidade e Legalidade. Ainda mais tendo como principal função a de cuidar este tipo de contratos.

Quando pensamos em termos de regulação, percebemos que a ANTT feriu alguns instrumentos legais quando deixou de executar a correta fiscalização e de realizar estudos pertinentes para que se pudesse chegar a valores corretos das tarifas de pedágio. Podemos dizer que são de duas formas: **eficiência e tarifação**. A primeira, quando deixou de realizar o controle das tarifas utilizando informações processuais como indicadores e, a segunda, na revisão tarifária baseando-se apenas em relatórios da concessionária. Por outro lado, a agência descumpre sua função diante da **viabilidade financeira da empresa regulada**, quando, a partir de uma estimativa equivocada, a concessionária passou a obter lucro indevido cobrando tarifas mais altas do que deveriam ser colocando sob suspeita o trabalho de pessoas que trabalharam honestamente nesta organização. O fato é que mais de 400 pessoas foram desempregadas com o fim da concessão, fato que poderia ter sido melhor administrado se a Agência tivesse realizado um trabalho eficiente. A prova desta administração financeira temerária se constata ao verificar que o site desta empresa não é mais disponível ao público.

Outra falha regulatória se verifica na qualidade dos serviços no que se refere à proteção dos consumidores vulneráveis. Este item não esteve analisado pelo TCU nem pela ANTT. Mas reza a lógica da gestão democrática que todos os usuários pagaram pedágios mais caros por não ter sido feito um estudo correto de incremento do tráfego e cálculo de tarifas e muito menos foi realizado diferenciação entre os usuários, por tanto, há ainda espaço para discussão deste tema na gestão pública.

Quadro 8 – Quadro Analítico dos Problemas Apontados pelo TCU em relação à Concepa

	Assunto	Problemas apontados	Instituição	Legislação	Domínio da Regulação
1	Superestimativa dos custos operacionais e de conservação	<p>Custos operacionais e de conservação foram baseados em dados fornecidos pela Concepa obtidos entre 2012 e 2016, porém, esses custos foram destinados às partes contratadas pela Concepa (Maestra Serviços de Engenharia e Rio Guaíba Serviços Rodoviários) as quais tinham custo de prestação de serviços inferior ao recebido pela Concepa</p> <p>Custos contabilizados pela Concepa eram muito superiores em relação às demais concessionárias no País</p> <p>Prática de majoração de custos por parte de Concepa foi constatada pela Receita Federal nos anos de 2008 a 2011 gerando autuação tributária</p>	Concepa	<p>Lei 9718/1998: art. 14 Estão obrigadas à apuração do lucro real as pessoas jurídicas:</p> <p>§1º - cuja receita total no ano-calendário anterior seja superior ao limite de R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) ou proporcional ao número de meses do período, quando inferior a 12 (doze) meses;</p>	<p>Regulação econômica: Fere a determinação e imposição contratual.</p> <p>Regulação social: qualidade dos serviços prestados</p>
2	As obrigações assumidas no contrato original, como assegurar que o pavimento tenha vida útil de pelo menos 8 anos após o término do contrato, devem ser cumpridas.	A Operação Cancela Livre deflagrada pela Polícia Federal evidenciou adulteração nos resultados da qualidade do pavimento em 2016 evidenciando o não cumprimento dos parâmetros por parte da Concepa.			

Fonte: Acórdão 1098 e Coutinho, 2014

No Acórdão, aparece na forma de “oitiva” - ato que ouvir as partes de um processo judicial – tudo o que o TCU descreve das partes expondo e/ou se defendendo em relação aos documentos levantados, apreendidos e colocados como anexos. No que toca à conduta da Concepa frente ao contrato analisamos dois temas relevantes, como aparece no Quadro 8. Este serve para cruzar diversas informações e foi dividido em assunto, problemas, instituição, legislação e domínio da regulação. Na coluna assunto encontram-se os dois temas analisados pelo TCU: a superestimativa dos custos operacionais e de conservação e a qualidade do pavimento. Na coluna problema apresentamos os pontos falhos da Concepa apontados pelo tribunal, quais sejam: a) a má alocação de centros de custos, ou seja, a empresa controladora “Triunfo Participações e Investimentos S/A” informava valores de custos de manutenção maiores do que as subsidiárias – Maestra Serviços de Engenharia e Rio Guaíba Serviços Rodoviários – que eram as que prestavam o serviço efetivamente, colocavam nos seus relatórios contábeis; b) outro problema foi apontado na relação existente entre os custos da Concepa em relação a outras concessionárias, nesta o valor era sempre elevado; c) a prática de utilizar tarifas superestimada já tinha sido objeto de Autuação Tributária por parte da Receita Federal no período de 2008 a 2011, este problema já demonstrava que a gestão desta concessão era temerária e não tinha receio de burlar a regulação; d) a qualidade do asfalto, neste quesito a ANTT desvela a dissimulação da Concepa em relação ao atendimento aos parâmetros de desempenho contratuais do Pavimento. O TCU verificou o acompanhamento paralelo das análises, os documentos possuíam nomenclaturas com os valores a ser apresentados à ANTT e outro o valor real (pastas nomeadas como “ANTT” e “Originais”). Este fato, demonstra o proposital objetivo de enganar o Estado.

A coluna legislação mostra as leis e seus incisos, os quais foram descumpridos pela concessionária. A coluna domínio da regulação foi extraída de trechos da obra de Coutinho (2014). Aqui demonstramos quais foram os pontos descumpridos pela concessionária dentro do tema regulação: os problema levantados ferem a regulação econômica no sentido de descumprir o as determinações e imposições contratuais e, por outro lado, fere a regulação social pois a qualidade do serviço fica comprometido na medida os critérios como: condição de superfície, condição de conforto, condição de deformabilidade e condições de aderência não eram atendidos diante dos parâmetros contratados.

A Operação Cancela Livre possibilitou que o TCU e a ANTT tivessem acesso a todos os documentos que estavam com a Concepa. Pela Lei 8987/1995 art. 30: “(...) no exercício da

fiscalização, o Poder Concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária”. A alegação por parte da ANTT sobre não ter acesso aos documentos essenciais para seus estudos não foi aceita pelo TCU justamente porque há uma autorização através de lei para que ela tivesse o acesso aos registros. A ANTT usou o histórico contábil apresentado pela Concepa dos anos de 2012 a 2016 para fazer a previsão dos custos para o último ano de concessão, conforme Quadro 9:

Quadro 9 – Projeção de Custos Operacionais e de Conservação Calculados pela ANTT

Item	Julho/2017 a Julho/2018
	Total
Conservação e Operação	R\$107.778.108,00
Seguros e Garantias	R\$912.894,42
Polícia Rodoviária Federal	R\$462.234,64
Fiscalização	R\$4.762.424,58
Depreciação	-
Total	R\$113.915.661,64

Fonte: Acórdão 1098

O quadro acima nos mostra a projeção de gastos feita pela agência baseada apenas na documentação apresentada pela Concepa. Esse quadro é composto de duas colunas: a coluna item na qual encontram-se os elementos que geraram custo para a concessionária e na coluna ano 2017 e 2018 o valor projetado a ser gasto com tais elementos.

Após a análise dos documentos apreendidos, o TCU verificou que houve superestimativa dos custos operacionais, porém, só pôde chegar a essa conclusão porque analisou a documentação da Maestra e da Rio Guaíba. Tais empresas eram subcontratadas pela Concepa para realização de serviços. O Quadro 10, logo abaixo, apresenta primeiramente os valores dos custos com conservação nos anos de 2012 a 2016 que foram recebidos pelas partes relacionadas e apresenta também os custos com operação e prestação de serviços.

Pela análise do TCU, pode-se entender do quadro que, em média, 90% do custo de conservação foi destinado à Maestra e Rio Guaíba, já o custo com operação ficou em torno de 48%. Baseado nessas informações, o TCU concluiu que “(...) a maior parte dos valores contabilizados pela Concepa como custos operacionais, representa, na verdade, lucro de suas partes relacionadas, e, por consequência de seu controlador, que é a Triunfo Participações e Investimentos” (Acórdão 1098).

Quadro 10 – Custos com prestação de serviços destinados às partes relacionadas

Item	Custos (R\$)				
	2016	2015	2014	2013	2012
Custos com conservação (A)	69.297.501	62.484.927	41.960.016	41.948.168	40.869.901
Prestação de serviços	66.058.812	59.047.917	39.376.437	36.408.689	36.867.811
Rio Guaíba (B)	44.987.444	41.753.131	36.749.979	35.186.089	35.948.300
Maestra (C)	20.061.993	16.818.181	-	-	-
Percentual (B+C) 100/A	94%	94%	88%	84%	88%
Custos com operação (D)	32.785.766	29.973.056	28.049.163	25.850.655	24.695.022
Prestação de serviços	16.462.241	15.628.208	14.142.310	13.437.846	12.633.268
Rio Guaíba (E)	15.046.530	14.796.840	13.344.000	12.760.800	11.915.100
Maestra (F)	-	-	-	-	-
Percentual (E+F) 100/D	45,90%	49,40%	47,60%	49,40%	48,20%

Fonte: Acórdão 1098 referente à Notas Fiscais apresentadas pela Concepa

Para entender melhor como chegaram a essa conclusão, é importante verificar o quadro a seguir que traz a demonstração de resultado da Rio Guaíba de 2012 a 2016. O quadro 11 é composto pelos valores da receita líquida, dos custos e despesas operacionais, lucro bruto, lucro líquido e margem líquida:

Quadro 11 – Margem Líquida da Empresa Rio Guaíba entre 2012 e 2016

Item	Demonstração dos Resultados da Rio Guaíba Serviços Rodoviários (R\$)				
	2016	2015	2014	2013	2012
Receita Líquida (1)	56.144.092	52.952.108	46.808.408	44.050.976	44.712.373
Custos e Despesas Operacionais (2)	-17.252.605	-14.048.351	-12.755.850	-11.452.747	-10.818.133
Lucro Bruto (3) = (1)-(2)	38.891.487	38.903.757	34.052.558	32.598.229	33.894.240
Lucro Líquido (4)	30.804.118	30.225.888	29.260.764	29.219.131	30.750.041
Margem Líquida (4)/(1)	54,87%	57,08%	62,51%	66,33%	68,77%

Fonte: Acórdão 1098

O que podemos entender do quadro é que, por exemplo, ano de 2016 dos R\$56,1 milhões pagos pela Concepa, foram gastos apenas R\$17,2 milhões com despesas e custos operacionais, ou seja, 30,8 milhões foram lucro líquido contabilizado. Isso significa dizer que apenas 30,7% foi realmente revertido em serviços para os usuários e 54,87% foi o lucro líquido. Na realidade esse percentual de lucro foi da Triunfo Participações e Investimentos, pois ela possui 99% do capital social da parte relacionada. A ANTT havia projetado um lucro de R\$36 milhões para o período de extensão do contrato, porém, como pôde ser visto, o lucro médio foi de 61% ou seja, R\$108,4 milhões de reais, uma diferença de R\$72,4 milhões de reais.

O tribunal considerou que a ANTT feriu o princípio da confiança legítima em função de seus atos administrativos, ou seja, a agência fez cálculos e estimativas equivocadas com a autorização da concessionária, baseando-se somente nas informações trazidas pela mesma. O tribunal considerou usar medida cautelar para que fosse revisto o valor do pedágio, pois os usuários estavam sendo prejudicados com os valores superestimados das tarifas.

O tribunal avaliou outra questão importante que foi a descoberta, com a apreensão de documentos da Concepa, da adulteração de resultados sobre a qualidade do pavimento. Apesar do 14º Termo Aditivo não tratar de nenhuma cláusula sobre investimentos, isso não tira a responsabilidade da concessionária de cumprir com o que foi acertado no contrato original. O documento assinado em 1997 dizia que deveria ser assegurada a vida útil de 8 anos da pavimentação após o término do contrato. O que foi encontrado no servidor da Concepa foram arquivos do ano de 2016 com informações sobre as análises de monitoramento do pavimento adulteradas: pastas “ANTT” e pastas “Originais”. Foi evidenciado pelo tribunal que os resultados das análises não estavam em conformidade para as faixas 1 e 2 da rodovia. A Concepa havia sido autuada pela ANTT, pois esta realizou amostragem e os resultados das análises deram fora dos padrões exigidos pela agência reguladora. Isso deixou claro que a concessionária não cumpriu com as obrigações impostas pelo contrato original. O tribunal concluiu desta maneira que, através de medida cautelar imposta à ANTT, a tarifa básica de pedágio deve ser corrigida.

Deste modo finalizamos a dimensão analítica legal, que na realidade é muito mais administrativa. Esta revela a dificuldade institucional que existe na gestão das parcerias entre o Estado e as empresas privadas. Há sem dúvida divergência entre os propósitos organizacionais entre a função do Estado que é atender os cidadãos ofertando serviços públicos de qualidade e com custos compatíveis e os das concessionárias que é a de obter lucro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto econômico-político e social brasileiro passou por grande mudança com a Reforma do Estado dos anos 1990. Foram implementadas novas formas para o gerenciamento da Administração Pública: privatizações, parcerias público privadas, entre outras mudanças. A criação das agências reguladoras foi de suma importância para a regulação das novas diretrizes do gerencialismo. Fazer a retomada dos conceitos anteriormente citados foi bastante relevante para que se pudesse dar subsídio à esta pesquisa.

Ao longo deste trabalho pudemos perceber como ocorrem as relações institucionais que aqui estavam representadas pela União, através do antigo DNER e da atual ANTT- órgão do Estado que foi extinto e substituído pela agência reguladora -, da Concessionária Concepa – empresa privada - do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público – instituições de controle de gestão - e da sociedade – cuja voz está recolhida pela mídia.

O objeto de análise é um contrato que foi assinado nos anos de 1997, representando as novas diretrizes trazidas pelo gerencialismo. A concessionária ficaria responsável pela recuperação, manutenção, conservação, monitoramento, operação, melhoramento e exploração da rodovia BR-290/RS trecho localizado entre Osório e Porto Alegre entrada pela BR-116.

Diante de um cenário em que a troca de administração da rodovia se fez necessária, por ocasião do fim do contrato, houve também a necessidade de se rever tais relações entre os entes envolvidos. A falta de transparência da concessionária aliada à falha de fiscalização por parte da agência foram os pontos mais discutidos e analisados neste trabalho.

O TCU foi responsável por emitir um Acórdão analisando a conduta da ANTT frente ao contrato de extensão da concessão. Foram comprovadas uma série de falhas cometidas pela agência reguladora gerando impacto para a sociedade. Conforme já foi dito anteriormente, a Administração Pública é regida por uma série de princípios os quais deverão ser respeitados para que a sociedade não seja prejudicada. No caso da ANTT, a qual possui uma estrutura hierárquica bastante robusta, incluindo uma superintendência direcionada à fiscalização, no entanto, houve descumprimento à legislação e à princípios básicos da Gestão Pública.

Quando falamos em legislação, nos referimos à Lei 8987/1995 Art. 30 que rege as Concessões e permissão de serviços públicos. Mediante esta norma, o Poder Concedente, aqui representado pela ANTT, deveria ter acesso aos registros contábeis, financeiros, técnicos,

econômicos e administrativos da concessionária. Com este fim, deveria ser garantido o acesso às informações corretas para se poder fazer projeções, nesse caso, das tarifas de pedágio. A ANTT, descumprindo seu papel, argumentou que a concessionária omitiu os verdadeiros dados e por isso a agência fez a projeção equivocadamente.

Desta forma, podemos dizer que diversos princípios foram feridos:

- a) Princípio da supremacia do interesse público: nesse caso os interesses do público deveriam prevalecer em detrimento do privado. Isso não aconteceu porque a Concepa obteve lucro indevido com as altas tarifas de pedágio cobradas. Não foi considerado o aumento do fluxo de veículos nas praças de pedágio, não foi realizado estudo pela agência. A Concepa também forjou laudos analíticos da qualidade do asfalto, tentando fazer a ANTT acreditar que os parâmetros analisados estavam dentro dos padrões exigidos;
- b) Princípio da segurança jurídica: esse princípio zela pela segurança das relações jurídicas. Neste caso, a Concepa não cumpriu com o contrato, pois não foi transparente em seu relacionamento com a agência, além disso, lesou o consumidor ao cobrar altas tarifas e a não manter o asfalto adequado para a circulação de veículos, pois antes mesmo de terminar o contrato aditivo já haviam diversos buracos na rodovia conforme foi noticiado pela mídia;
- c) Princípio da eficiência: o servidor público deve desempenhar suas atividades da melhor maneira possível. No caso da agência, não houve pesquisa, estudo para entender se os dados que a Concepa estava fornecendo eram verídicos ou de acordo com o que foi determinado pelo contrato.

Do ponto de vista da regulação, tanto a ANTT quanto a Concepa não atenderam, pelos motivos já citados, os seus domínios: qualidade dos serviços, proteção dos consumidores vulneráveis, eficiência, tarifação e viabilidade financeira das empresas reguladas.

O TCU, embora tardiamente, realizou seu trabalho de auditoria e inspeção da gestão dos órgãos públicos e permitiu que ficássemos a par desta série de problemas que analisamos no estudo, principalmente quando destacamos o seu papel ao determinar a correção da irregularidade.

Diante deste quadro institucional podemos afirmar que conseguimos atingir nossos objetivos: O primeiro era colocar o caso desta concessão na perspectiva histórica da gestão pública brasileira e o fizemos dentro da dimensão histórica do referencial teórico. O segundo objetivo era descrever e analisar os problemas provocados pelo “fim do contrato” e a sua

repercussão na sociedade, aparecendo através do exposto na mídia e dos documentos oficiais apresentados. O terceiro objetivo era analisar o modelo de gestão a partir das agências reguladoras e este está diluído na dimensão legal, nela trabalhamos amplamente este tema. O quarto objetivo que era verificar a falta de supremacia do interesse público como princípio de gestão foi demonstrado ao longo do trabalho como um todo, principalmente na parte analítica final. O quinto objetivo que era o de analisar o contrato e os fatos que envolvem a concessão aconteceu da mesma forma.

As dimensões analíticas serviram de fio condutor para toda a pesquisa e ajudaram a dar sequência lógica ao estudo. Escolher estas dimensões permitiu revelar as características do objeto estudado. No início era uma impressão de que haveria um conflito institucional que dificilmente o cidadão comum poderia acompanhar. No entanto, analisar os documentos, especialmente, o Acórdão, possibilitou que tivéssemos a real dimensão da problemática da Gestão gerencialista.

Tivemos algumas limitações conceituais, pois tratamos de entender uma linguagem jurídica que não é do nosso cotidiano, e, por outro lado, a repartição do TCU que cuidou da análise trabalha em Brasília e, embora tenha se colocado à disposição foi uma barreira física que não limitou o trabalho, mas que poderia ter sido melhor acionada se fosse aqui no Rio Grande do Sul.

A pesquisa possibilitou uma ampla revisão dos conceitos estudados durante o curso de Administração Pública e Social, ao mesmo tempo, descortinou novos desafios, por exemplo, entender como trabalham as outras agências reguladoras de serviços públicos e se esses entes estão preparados para lidar com a onda de novas parcerias público privadas que estão sendo ventiladas na gestão federal, estadual e municipal. Saber que há um espaço muito grande de lucratividade e pouca capacidade de fiscalização faz com que duvidemos da eficiência desse tipo de serviços, inclusive porque o Acórdão só retificou as tarifas a partir da finalização do julgamento, tudo que aconteceu de irregular nos 20 anos em que esta concessão durou, não teve reparos para os usuários, ou seja, a cidadania que utilizou esta rodovia.

Há possibilidade de muitos estudos a partir desta investigação. Da perspectiva das relações institucionais, do arranjo legal que organiza essas relações e da participação da sociedade. Neste trabalho não ouvimos os usuários e só tivemos a mídia como porta voz da sociedade, sendo assim, esta seria uma grande oportunidade de futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira.** In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). Administração Pública Coletânea. São Paulo; Brasília: UNESP; ENAP, 2010, v. 1, p. 537-548.

Acórdão 1098. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%25201098%2520F2018/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAON%20desc/0/%20?uuid=d29c14e0-a10a-11e9-9d83-c19dcf816fbe>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos: Doutrina, Jurisprudência e Legislação.** 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

ANTT. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/institucional/index.html>>. Acesso em: 12 mai.2019.

A partir desta terça-feira, pedágio tem preço novo. Disponível em: <https://www.correiogravatai.com.br/_conteudo/2017/07/noticias/regiao/2135943-a-partir-desta-terca-feira-pedagio-tem-preco-novo.html>. Acesso em: 24 abr. 2019.

AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução.** 3.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRASIL. Agências Reguladoras fiscalizam a prestação de serviços públicos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_41_.asp>. Acesso em: 28 out. 2018.

CITRON, B. **Avaliação crítica do programa de concessões rodoviárias no Brasil: estudo do lote 5 da segunda etapa do programa federal. 2006.** 181 f. Trabalho de Diplomação (Graduação em Engenharia de Produção) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://pro.poli.usp.br/wp-content/uploads/2012/pubs/avaliacao-critica-do-programa-de-concessoes-rodoviarias-no-brasil-estudo-do-lote-5-da-segunda-etapa-do-programa-federal.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

CONCEPA. 14º Termo Aditivo. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviarias/CONCEPA/Index.html>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CONCEPA. Contratos. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviarias/CONCEPA/Index.html>. Acesso em: 25 mar. 2019.

Concepa levanta cancelas da FreeWay e demite 400 funcionários a partir desta quarta. Disponível em:< <https://guaiba.com.br/2018/07/03/concepa-levanta-cancelas-da-free-way-e-demite-400-funcionarios-a-partir-desta-quarta/>>. Acesso em: 26 set. 2018.

COUTINHO, Diogo R. Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 11.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas**. 1.ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

Dilma Rousseff. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tudo-sobre/noticia/2016/06/dilma-rousseff.html>>. Acesso em: 18 out. 2018.

DNIT assina contrato com empresa que vai fazer manutenção da freeway. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/09/20/dnit-assina-contrato-com-empresa-que-vai-fazer-manutencao-da-freeway.ghtml>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Empresa do grupo CCR vence leilão da Rodovia de Integração do Sul. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/01/empresa-do-grupo-ccr-vence-leilao-da-rodovia-de-integracao-do-sul.ghtml>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

FONSECA, Francisco. O Ultraliberalismo e seus Contendores. Disponível em: <<https://cbrayton.files.wordpress.com/2006/09/teopol15.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JÚNIOR, Aragon Érico Dasso. Nova Gestão Pública (NGP): A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

Lei Nº 9718. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19718.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Lei Nº 10.233. Disponível em: <https://antilegis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00010233&seq_ato=000&vlr_ano=2001&sgl_orgao=NI&cod_modulo=161&cod_menu=5408>. Acesso em: 10 mai. 2019.

Lei Nº 13.448. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13448.htm>. Acesso em: 08 jun. 2019.

Luís Inácio Lula da Silva. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tudo-sobre/noticia/2017/02/luiz-inacio-lula-da-silva.html>>. Acesso em: 17 out. 2018.

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/85646-127254-2-pb_0.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral**. 1.ed. Brasília: ENAP, 1997.

Operação da PF investiga desvios de recursos em obras da BR-290 no Rio Grande do Sul: Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/08/geral/582651-operacao-da-policia-federal-investiga-fraude-de-100-milhoes-em-obra-da-freeway.html>. Acesso em: 22 abr. 2019.

PALUDO, Agostinho. **Administração Pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013.

PND. Disponível em: <ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/docs/programa_nacional_desestatizacao.doc>. Acesso em: 05 mar. 2019.

Regimento Interno ANTT. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/textogeral/Regimento_Interno.html>. Acesso em: 27 mai. 2019.

Renovação de contrato de freeway gerou 72 milhões em lucro irregular a Concepa aponta TCU. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2018/07/renovacao-de-contrato-da-freeway-gerou-r-72-milhoes-em-lucro-irregular-a-concepa-aponta-tcu-cjk43682z01tl01qc2fjk3w6c.html>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

TCU aponta que motoristas pagavam mais que o dobro do que deveriam nos pedágios da freeway no RS. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/07/27/tcu-aponta-que-motoristas-pagavam-mais-que-o-dobro-do-que-deveriam-nos-pedagios-da-freeway-no-rs.ghtml>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

Triunfo Concepa. Disponível em: <<http://www.concepa.com.br/Home.aspx>> Acesso em: 20 set. 2018.

ANEXOS

ANEXO A – ORGANOGRAMA ANTT

Organograma ANTT. Disponível em:
<http://www.antt.gov.br/textogeral/Estrutura_Organizacional.html>. Acesso em: 27 mai. 2019.

ANEXO B – 14º TERMO ADITIVO

14º Termo Aditivo. Disponível em: <
http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviaras/CONCEPA/Index.html>. Acesso
em: 30 jul. 2018.

ANEXO C – ACÓRDÃO 1098/2018

Acórdão 1098. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%25201098%252F2018/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOI%20NT%20desc/0/%20?uuid=d29c14e0-a10a-11e9-9d83-c19dcf816fbe>>. Acesso em: 30 ago. 2018.