

ASPECTOS REGULATÓRIOS DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL CONVENCIONAL DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CASO PERNAMBUCANO

Fernando Antonio Oliveira Rolim*
Anísio Brasileiro**

RESUMO: *Este artigo aponta os fundamentos teóricos e legais que descrevem o Transporte Intermunicipal Convencional de Passageiros por Ônibus como serviço público. Também é mostrado que, por conta dessa caracterização, essa atividade precisa ser submetida à Regulação Econômica, além de ser exibida a possibilidade e a necessidade de sua submissão ao Controle Externo.*

PALAVRAS-CHAVE: *Tribunais de Contas; Regulação Econômica; Economia dos Transportes; Transporte Intermunicipal Convencional de Passageiros por Ônibus.*

1. Introdução

A mobilidade humana é de extrema importância tanto para a satisfação dos desejos pessoais dos indivíduos, como para melhorar o desempenho econômico de uma sociedade. Dentro dessa perspectiva, a temática dos transportes ganha destaque, haja vista que sistemas de transportes são percebidos como elementos chaves para o crescimento econômico e para o desenvolvimento social (Macário, 2003, p. 2). Entre as suas modalidades, encontra-se o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, atividade de vital interesse para uma adequada integração regional. No Brasil essa modalidade de transporte é caracterizada como serviço público e vem, tradicionalmente, sendo desempenhada por empresas particulares submetidas a regulamentos estatais, ora mais rigorosos ora mais lenientes.

Portanto, o estudo desse tema é de extrema atualidade, inclusive devido às recentes modificações que vêm ocorrendo nas relações entre Estado e Sociedade, mais precisamente no que tange à provisão dos serviços públicos. De fato, desde sua crise nos anos 1970, os Estados Nacionais (notadamente no mundo ocidental) vêm alterando a forma de provisão de referidos serviços, em muitos casos passando de fornecedor para regulador, delegando a prestação das atividades a particulares, sem, contudo, perder a titularidade dos serviços (Amaral, 2002, p. 21). O estado passa, portanto, de uma atitude monopolista, concorrente e regulamentadora, para uma postura regulatória e fomentadora (Moreira Neto, 2003, p. 74). Há de se chamar atenção também para as situações em que, além da transferência

* O autor é Engenheiro Civil, ocupa o cargo de Inspetor de Obras Públicas no Tribunal de Contas de Pernambuco, é Especialista em Direito Administrativo e Constitucional pela UFPE, é Especialista em Auditoria de Obras Públicas pela UFPE, e atualmente realiza Mestrado *stricto sensu* em Transportes e Gestão das Infra-Estruturas na UFPE.

** O autor é Engenheiro Civil, é Professor do Departamento de Engenharia Civil da UFPE, é Mestre em Engenharia Industrial pela PUC/RJ, e é Doutor em Transportes pela *École Nationale des Ponts et Chaussées* em Paris, França.

a particulares, o Estado se afastou totalmente da qualquer atividade regulatória sobre a prestação dos serviços. A esse afastamento costuma-se dar o nome desregulamentação. Essa modificação na forma da execução dos serviços públicos, conforme ensina o professor Enílson Santos, vai ao encontro do “caráter cíclico da intervenção estatal na economia, o qual corresponde à natureza cíclica da dinâmica capitalista” (Santos, 2000, p. 14).

Dessa forma, cabe ser investigado como a provisão do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros vem sendo realizada. Adicione-se que, apesar dessa atividade vir sendo desenvolvida por particulares sujeitos a regulamentos públicos, esse relacionamento privado-público precisa ser analisado sob uma perspectiva mais moderna, na qual a busca por uma maior eficiência, resultante de maior competitividade no mercado, deve ser uma tônica. Nesse sentido os ensinamentos advindos da regulação econômica, da teoria dos mercados contestáveis, e até mesmo da teoria da captura devem ser levados em consideração.

Cite-se que cada estado federado brasileiro tem suas próprias regras no que tange o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Por conta disso, para efeito deste artigo, decidiu-se analisar o que tem ocorrido em um caso em particular, elegendo-se para tanto o estado de Pernambuco.

2. Definição de Serviço Público

Antes de iniciar a discussão do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, convém serem feitas algumas considerações a respeito do que vem a ser considerado “serviço público”, expressão que dia a dia tem sido submetida a críticas de revisão conceitual.

A noção de serviço público tem apresentado variações temporais e geográficas. De maneira geral, a existência do serviço público decorre da necessidade de intervenção estatal no processo econômico (Martins, 2004, p. 29). À medida que o desenvolvimento de atividades econômicas têm sido transferido a particulares, a idéia do que é serviço público tem se alterado. Cite-se que, apesar dessa transferência, o Estado continua a exercer papel econômico, através de suas atividades de planejamento, coordenação, controle, fiscalização, enfim, da regulação da execução dos serviços. Nesse sentido, serviço público pode ser considerado como tudo aquilo que o ordenamento jurídico de um país diz que ele é (Amaral, 2002, p. 17).

Durante o século XX, principalmente após a 2ª Grande Guerra Mundial, a participação do Estado na Economia, pelo menos no mundo ocidental, e, como consequência, na provisão dos serviços públicos, seguiu basicamente dois modelos: o

continental europeu, cujo expoente máximo é a França e, em menor grau, a Alemanha¹, e o anglo-saxão, que tem nos Estados Unidos seu exemplo mais forte, sendo a Inglaterra outro exemplo menos radical (Santos, 2000, pp. 18-19). Ressalta-se que na tradição anglo-saxônica o Estado passou a atuar de forma indireta na provisão dos serviços, enquanto no modelo continental europeu o Estado passou a agir de forma mais direta, atuando como coordenador, como regulador, e até mesmo como provedor. No modelo anglo-saxão, por sua vez, a princípio o Estado intervinha apenas para corrigir eventuais falhas do mercado, quando esse, visto como o motor propulsor do desenvolvimento econômico, apresentava desvios em relação ao modelo de concorrência perfeita. Na tradição continental a preocupação com o mercado é secundária, sendo os aspectos macro-econômicos vistos como principais. No Brasil a noção de serviço público mais se assemelha à tradição continental européia (Brasileiro–Aragão, 2000, p. 160).

Cabe fazer também uma distinção entre serviço público e atividade econômica. Assim, convém destacar o que ensina o professor Eros Roberto Grau quando afirma que o gênero atividade econômica compõe-se de duas espécies: o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito (Grau, 1999, pp. 128 e ss.). Dessa forma, serviço público é toda atividade titularizada pelo Estado, por ele prestada ou delegada a particulares. O artigo 175 da Constituição Federal (CF/88) estabelece o regime jurídico dos serviços públicos, que corresponde a regime de exclusividade ou de privilégio. Esse regime é válido tanto para a União, quanto para os Estados e para os Municípios. Acresça-se que, no tocante à União, também são considerados serviços públicos as atividades indicadas nos seguintes casos do artigo 21 da CF/88: incisos XI, inciso XII, alíneas “a” a “f” (que sejam delegadas por concessão ou por permissão²), e na alínea “b” do inciso XXIII. A CF/88 também estabelece serviços públicos de competência dos municípios e dos estados. Para os primeiros, veja-se o artigo 30, inciso V. Para os últimos, observe-se o artigo 25, parágrafos 1º e 2º.

Por seu turno, as atividades econômicas em sentido estrito são desenvolvidas pela iniciativa privada, sob regime de direito privado, independentemente de autorização de órgãos públicos. Essa autorização só pode existir quando prevista em lei, conforme estatui o parágrafo único do artigo 170 da CF/88. Frise-se que ao Estado é permitido o desenvolvimento de atividade econômica em sentido estrito, mas apenas conforme estabelecido pelo artigo 173 da CF/88, e ainda assim sob regime de direito privado. Cite-se ainda que há atividades econômicas em sentido estrito que são monopólio da União,

¹ Na realidade pode-se afirmar que na Alemanha há um sistema a meio caminho entre o modelo francês e o modelo anglo-saxão (BRASILEIRO-ARAGÃO, 2000, p. 157).

² As autorizações ficam reservadas para as atividades econômicas de interesse público.

conforme estabelece o artigo 177 da CF/88, e que podem ter sua realização contratada a empresas públicas ou firmas privadas. Há ainda o monopólio da União nos casos previstos no artigo 21, inciso XXIII da CF/88. Assim sendo, quando o Estado desenvolve atividade econômica em sentido estrito há dois possíveis regimes jurídicos, ambos a serem desenvolvidos sob as regras do direito privado: o da concorrência, nos casos do artigo 173, e o de monopólio, nas situações do artigo 177 (Martins, 2004, p. 42).

Cabe ainda destacar, nesta seção, a existência das denominadas atividades econômicas de interesse público (ou serviços de interesse público). Essas atividades não são titularizadas pelo Estado, mas são envolvidas de interesse coletivo. Por conta disso, esses serviços são prestados pela iniciativa privada, condicionadas à autorização pública, e correspondem, assim, aos casos ressalvados pelo parágrafo único do artigo 170 da CF/88. No que toca à União, essas atividades correspondem às situações indicadas no artigo 21, inciso XII, alíneas “a” a “f”, quando delegados por meio do instituto da autorização (Martins, 2004, p. 38).

3. O transporte rodoviário de passageiros como serviço público

A Carta Magna brasileira de 1988 estabeleceu que os serviços de transporte rodoviários de passageiros correspondem a serviço público, de titularidade, portanto, do Estado. Conforme diz Marcos Juruena Villela Souto “daí porque, dada a distribuição de competências inerentes ao Princípio Federativo, o Sistema de Transporte de Passageiros reger-se-á conforme o disposto em lei federal, estadual, municipal ou distrital, conforme a competência para a prestação do serviço (definida esta pela abrangência territorial das linhas), atendidas as disposições das normas gerais federais relativas a licitações, contratos administrativos, concessões e permissões de serviço público, bem como pelos respectivos atos de concessão, permissão, autorização e licença” (Souto, 2001, p. 305).

Em relação ao transporte interestadual e internacional rodoviário de passageiros, o artigo 21, inciso XII, alínea “e”³ da CF/88 estabelece a competência da União para realizar a sua exploração, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização. A disciplina do transporte coletivo urbano, conforme o artigo 30, inciso V⁴ da CF/88, cabe aos municípios. Para o transporte de passageiros no Distrito Federal a CF/88, artigo 32, parágrafo 1^o⁵, reservou a competência própria dos estados e dos municípios. Quanto

³ Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

⁵ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1^o - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

ao transporte intermunicipal rodoviário de passageiros, a CF/88 manteve a tradição constitucional brasileira conferindo aos estados o exercício das competências que não lhes são vedadas pela Constituição, entre as quais encontra-se a disciplina do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros (CF/88, artigo 25, parágrafo 1º).

Cabe aqui destacar o que afirma Horácio Augusto de Souza quando diz “vale assentar que a disciplina do transporte rodoviário de passageiros, dada a sua relevância econômica e social, irradia-se, direta ou indiretamente, por outros campos de preocupação constitucional, dentre os quais a previsão genérica das concessões e permissões para a delegação do transporte rodoviário de passageiros, a ordenação econômica do transporte terrestre,” (Souza, 2003, p. 64). Essa afirmação contribui para a percepção da importância do tema.

Do exposto, nota-se que o transporte rodoviário de passageiros é de titularidade do Estado, corresponde a serviço público, e pode ser delegado a particulares. Em relação a isso, cabe ser feita uma distinção entre o transporte regular e o transporte ocasional. O primeiro caso corresponde a serviço público, que pode ser delegado através de permissão, precedido de licitação, segundo o artigo 175 de CF/88. Cite-se que esse dispositivo constitucional foi regulamentado pelas leis federais 8.987/1995 e 9.074/1995. O segundo caso - no qual inserem-se, entre outros, o transporte de encomendas, o fretamento contínuo, o fretamento eventual ou turístico (Martins, 2004, p. 66) - tem característica de serviço de interesse público e, portanto, necessita de autorização, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 170 da CF/88.

4. A necessidade de regulação do transporte intermunicipal rodoviário de passageiros

Matéria que ganha importância com o novo papel do Estado como regulador, e não como provedor direto de serviços públicos, é a Economia da Regulação. Essa disciplina trata da intervenção estatal nas atividades econômicas, ou seja, “do papel do Estado como mediador do mercado em situações especiais” (Benjó, 1999, p. 5). Para tanto, “tem de se ter claramente em mente a função precípua da intervenção estatal nas atividades econômicas, que é regular os desequilíbrios do mercado e promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar coletivo” (Aragão *et al*, 2004, p.53).

Cite-se que tradicionalmente o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros tem sido prestado pela iniciativa privada e que, a título de se tratar de serviço essencial

⁶ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

e de caráter social, têm sido subsidiado e regulado fortemente pelas políticas públicas adotadas (Martins, 2004, p. 68). Disso tem decorrido a prática de exclusividade de linhas pelas empresas privadas, sem competição, o que vem caracterizando, em muitos casos, a prática de monopólio, com fortes barreiras à entrada de novos prestadores de serviços no mercado⁷. Essa prática vem sendo cientificamente criticada, sendo alegado que o setor teria as características de um mercado contestável, mas que vem sendo regulamentado como monopólio natural, isso mais por capricho político do que por real necessidade econômica (Aragão *et al*, 2004, p.62). A teoria dos mercados contestáveis diz que não necessariamente a competição na prestação de um serviço teria que se dá no diretamente no mercado (ou seja, nas linhas de ônibus circulantes). A competitividade poderia ser mantida e garantida com a realização de rodadas sucessivas de procedimentos licitatórios para a delegação, via permissão, dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Assim, a competição dar-se-ia no momento da escolha dos operadores, e não diretamente nas estradas. O uso da contestação para o transporte público de passageiros tem sido preconizada para o transporte urbano de passageiros por ônibus (Gomide-Orrico Filho, 2004, p. 127), e poderia muito bem ser também indicado para transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Nesse caso, dever-se-ia realizar contratos de permissão com prazos nem tão curtos, para que os permissionários pudessem auferir os lucros esperados, nem tão longos, para que não se corresse o risco de perda de competitividade.

Por fim, cabe também citar o transporte alternativo intermunicipal de passageiros, que apesar de não se caracterizar como serviço público, corresponde em atividade econômica de interesse público, e como tal carece de regulamentação pública, através de autorização.

Acresce-se que o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros além de ser serviço público, também é caracterizado como infra-estrutura econômica, como bem lembra o Banco Mundial em seu “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994 – Infra-Estrutura para o Desenvolvimento”, publicado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Nessa publicação, o Banco Mundial afirma, ao tratar de serviços infra-estruturais, que “três elementos são essenciais para criar os incentivos adequados à prestação eficiente e responsável dos serviços: gestão baseada em princípios comerciais, *concorrência* e participação dos usuários e outros interessados (o grifo é nosso)” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 35). O entendimento do Banco está alinhado com a já citada Teoria dos Mercados Contestáveis no que toca a competição que deve haver na provisão de serviços públicos por particulares.

Cite-se também que a legislação brasileira vigente estabelece que toda concessão ou

⁷ Isso tem, inclusive, contribuído para o surgimento do fenômeno do transporte alternativo clandestino, que funciona sem uma adequada regulamentação pública.

permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, satisfazendo as condições de “regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (Sá, 2004, p. 5). Lembre-se que, porque o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros corresponde a serviço público, como condição para a sua delegação para a iniciativa privada exige-se prévia licitação (Souza, 2003, p. 74), na qual haja observância aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

5. O transporte intermunicipal rodoviário de passageiros em Pernambuco

O artigo 178 da CF/88 transferiu à legislação ordinária a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre. Em Pernambuco, a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, que alterou e consolidou as disposições da Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001, que por sua vez alterou e consolidou as disposições da Lei nº 11.742, de 14 de janeiro de 2000 – esta última criou a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco/ARPE - é o dispositivo legal que regulamenta a execução direta ou delegada de serviços públicos. Essa competência da ARPE abarca todos os serviços públicos estaduais, entre os quais estão os transportes. Nesses se inclui o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, cuja regulação é dada pelo artigo 3, parágrafo 1º, inciso V, da citada Lei nº 12.524. Salienta-se, entretanto, que no momento a ARPE ainda não está desempenhando suas atividades de regulação, porquanto ainda se está a realizar “o aprimoramento do marco regulatório do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, que transferirá competências de fiscalização do DER à ARPE”⁸.

Vê-se, portanto, que no presente ainda é o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco – DER-PE que está à frente da regulação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Essa competência foi dada ao DER-PE através de Decreto, do Governador do Estado, de nº 25.749, de 14 de agosto de 2003, em seu Anexo I, artigo 1º, inciso III.

Salienta-se que os regulamentos que a ARPE vier a expedir, no tocante ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, deverão estar em conformidade, no que disser respeito, com as políticas nacionais de transportes emanadas do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT (Lima Neto, 2001, p. 430). Essa adequação de políticas vai ao encontro do que pensa a equipe da Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos de Transportes – RESET, quando esta afirma que “devido

⁸ Cf. http://www.arpe.pe.gov.br/arpe_area_atuacao.php, em 15/02/2005, às 17:22hs.

ao tamanho dos territórios dos estados, uma parte substancial do transporte de passageiros intraestadual pode ser considerada como integrante do mercado interurbano de transporte, mas que difere dos mercados urbanos e metropolitanos de transportes” (Brasileiro *et al*, 2001, p. 5).

6. Tribunais de contas e transporte intermunicipal rodoviário de passageiros – caso pernambucano

Correspondendo a serviço público, o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é uma atividade que precisa ser submetida a Controle Externo. A condução desse controle cabe aos Tribunais de Contas estaduais. Assim, ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, independentemente da regulação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros ser de competência da ARPE ou do DER-PE, cabe o julgamento das contas e a realização de auditorias nas entidades responsáveis pela condução desse serviço público, como estabelece a Lei Estadual 12.600/2004, alterada pela Lei Estadual 12.640/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), em seu artigo 2º, incisos IV e XVI.

Saliente-se também que as atuais delegações dos serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros não foram precedidas de procedimentos licitatórios, conforme estabelecem a lei das licitações e as leis das concessões e permissões, que disciplinam, respectivamente, o artigo 37, inciso XXI⁹ e o artigo 175¹⁰ da CF/88 (Leis 8.666/1993 e alterações posteriores, 8.987/1995 e 9.074/1995). Além disso, recentemente a ARPE noticiou que pretende realizar licitações para o estabelecimento de delegações desses serviços em conformidade com a legislação vigente.

Cabe aqui também destacar a diferença das competências dos Tribunais de Contas estaduais com as Agências Reguladoras estaduais no que diz respeito à fiscalização e regulação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. A esse respeito cabe trazer à colação alguns motivos enumerados por Benjamin Zymler e Guilherme Almeida (2005, p. 210-217) pró-controle dos Tribunais de Contas sobre as atividades das agências:

a) os órgãos de controle devem verificar a eficiência e a economicidade da atuação das agências reguladoras, até mesmo em função do disposto no artigo 70 da CF/88, que

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

¹⁰ Art. 175. 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.

impõe ao Tribunal de Contas conferir ao princípio da economicidade, eficácia, força normativa e efetividade sócio-institucional. Além disso, cabe lembrar que ao TCU foi dada a competência constitucional de realizar auditorias operacionais (e.g. Lei 9.427/1996 de criação da ANEEL);

b) as agências reguladoras padecem de déficit de legitimidade, que pode ser aliviado pela ação do Controle Externo, que dá maior transparência aos atos das agências e confere às suas ações aderência aos ditames legais e regulamentares e às políticas setoriais dadas pelos entes competentes;

c) pareceres bem fundamentados feitos pelo TCU podem ajudar a esclarecer questões controversas no tocante à regulação, o que poderia auxiliar o Judiciário em seus posicionamentos;

d) após a Emenda Constitucional nº 19, a inserção na CF/88 do princípio da eficiência gerou novos deveres para administradores públicos e para o controle, que não devem pautar suas atividades apenas na busca da legalidade, mas também na eficiência;

e) o exercício eficaz do Controle Externo tende a inibir a captura das agências reguladoras por agentes econômicos privilegiados, bem como amplia o pluralismo de pressões sobre os reguladores, o que ajuda a inibir eventuais relações clientelistas entre reguladores e regulados;

f) o TCU deve exercer o controle sob o enfoque liberal (concernente à fiscalização da legalidade) e também o controle sob o enfoque gerencial (diz respeito ao incremento da eficiência da Administração Pública);

g) compete ao TCU verificar se as agências atuam em acordo com as determinações legais e regulamentares e com as Políticas Públicas traçadas;

h) o TCU, ao analisar os atos das agências e divulgar seus resultados, facilita o exercício do controle social;

i) contribuir para uma cultura da regulação (informação de aspectos técnicos, econômicos, sociais), que garanta uma relação justa e equilibrada entre usuários e investidores.

Salienta-se que, o que vale para o TCU, pode valer, no que couber, para as demais Cortes de Contas nacionais, haja vista que as Constituições estaduais podem seguir as emanações federais. Cite-se que o artigo 75 da CF/88 estabelece que as normas dadas entre os artigos 70 e 74 no texto constitucional, relativas ao TCU, aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos demais Tribunais de Contas. Pascoal (2004) entende que as competências dos Tribunais de Contas dos estados têm origem na Constituição Federal e são as mesmas dadas ao TCU, alterando-se apenas as jurisdições: às

Cortes estaduais compete o controle das Administrações estaduais e municipais, onde não haja Tribunal municipal.

Assim sendo, para o exercício do controle acima citado, os Tribunais de Contas podem incluir, no portfólio de suas atividades de auditorias, a questão das permissões e autorizações do transporte intermunicipal de passageiros.

A atuação dos Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo, “torna-se imperiosa e indispensável, pelo exercício das auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com verificações de aspectos quer seja quanto à legalidade, à legitimidade, quer seja quanto à economicidade das contratações” (SÁ, 2004, pp. 3-4). Destaque-se, inclusive, que os Tribunais de Contas têm o poder regulamentar e podem expedir atos e instruções normativas a respeito da matéria.

Além do exposto acima, cite-se como motivo para a feitura de Controle Externo sobre as atividades relativas ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, a fragilidade da aplicação da legislação das concessões e permissões ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros em Pernambuco, porquanto ainda não foi realizada adaptação das atuais permissões à citada legislação. Esse controle deve ser exercido pelo Tribunal de Contas estadual tanto atualmente, enquanto o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros está sob regulamentação do DER-PE, como no futuro, quando essa atividade estiver sob a regulação da ARPE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo*. 4.ed.. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ARAGÃO, Joaquim *et al.* *Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas*. In.: SANTOS, Enílson – ARAGÃO, Joaquim (Org.): *Transportes em Tempos de Reforma: estudos sobre o transporte urbano*. Natal: EDUFRN, 2004.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1994: infra-estrutura para o desenvolvimento*. São Paulo: FGV, 1994.

BENJÓ, Isaac. *Fundamentos da economia da regulação*. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999.

BRASILEIRO, Anísio; ARAGÃO, Joaquim. Serviço público e reformas regulatórias: experiências européias e o caso brasileiro. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES – ANPET, 14., 2001, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro: 2000. v.1.

BRASILEIRO, Anísio *et al.* *Agências regulatórias e organismos de tutela nacionais: o transporte interestadual de passageiros no Brasil.* In.: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y URBANO, 11., 2001, Habana. Anais eletrônicos... Habana: CLAPTU, 2001.

GOMIDE, Alexandre; ORRICO FILHO, Rômulo. *Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações.* In.: SANTOS, Enílson; ARAGÃO, Joaquim (Org.). *Transportes em Tempos de Reforma: estudos sobre o transporte urbano.* Natal: EDUFRN, 2004.

GRAU, Eros Roberto. *As licitações e as empresas estatais após a Emenda N° 19.* In.: BOLETIM DE LICITAÇÕES E CONTRATAOS-BLC. São Paulo: Editora NDJ, 1999.

LIMA NETO, Oswaldo (Coord.). *Transportes no Brasil: histórias e reflexões.* Brasília: GEIPOT, 2001.

MACÁRIO, Rosário. *Institutional frameworks, the regulatory agencies and the land passenger transport industry: reflections on recent evolutions.* Disponível em : http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo_papers_8/Thredbo8_Macario.pdf. Acesso em: 25 jan.2005.

MARTINS, Francisco Giuseppe Donato. *Transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros: regulação e concentração econômica.* Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório.* Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo.* 4.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. (Série: Provas e Concursos).

SÁ, Adolfo Luiz de Souza. *Tribunais de Contas, economicidade e concessões de rodovias brasileiras à iniciativa privada.* Tese (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2004.

SANTOS, Enílson Medeiros. *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação.* Tese (Mestrado) . Rio de Janeiro: 2000.

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

SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. *Regulação jurídica de transporte rodoviário de passageiros.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de la Rocque. *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas.* Belo Horizonte: Fórum, 2005.