

UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA VERIFICAÇÕES DE ECONOMICIDADE EM AUDITORIAS DE CONCESSÕES DE RODOVIAS BRASILEIRAS À INICIATIVA PRIVADA*

Adolfo Luiz Souza de Sá**
Anísio Brasileiro***

INTRODUÇÃO

As características das infra-estruturas e dos serviços públicos, em especial a execução de obras rodoviárias e a administração de rodovias, favorecem a intervenção estatal mediante propriedade, financiamento, construção, operação direta ou por complexa regulação da atividade privada.

Nas últimas décadas, quando a iniciativa privada passa a ser novamente convocada a participar dos investimentos nas infra-estruturas e nos serviços públicos, não se pode olvidar que os antigos mecanismos de regulação apresentaram falhas, ora não estabelecendo condições transparentes e estáveis aos investidores, que propiciassem plena competição e minoração de riscos a serem assumidos pelas partes, ora por não terem controlado o equilíbrio no custo-benefício das contratações.

A implementação de políticas destinadas à alteração da presença estatal na economia, em quaisquer de suas dimensões (institucional, de execução, de regulação ou de financiamento), não pode deixar de considerar, sem embargo, o monitoramento da administração pública.

No Brasil, constitucionalmente, cabe aos Tribunais de Contas este controle, dito *controle externo técnico*. As atuais concessões de rodovias brasileiras à iniciativa privada - almejando construir, recuperar, manter e operar a malha rodoviária - são, portanto, passíveis de análise pelos Tribunais de Contas.

OBJETIVO

Este trabalho almeja apresentar uma metodologia para a verificação de economicidade nas concessões de rodovias, contribuindo para a melhoria dos procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas, no exercício do papel de controle externo da Administração Pública Brasileira.

Entende-se como economicidade, na ótica do controle externo, a apuração do equilíbrio entre o mínimo de despesa e o máximo de benefício, ao proceder ao exame dos

* Trabalho publicado nos anais do IV Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, realizado em maio de 2005, Manaus-AM

** Inspetor de Obras do TCE/PE

*** Professor da Universidade Federal de Pernambuco

estudos de viabilidade econômico-financeira, das licitações, dos instrumentos de outorgas e do acompanhamento executivo dos contratos, observando-se, assim, o equilíbrio da gestão de recursos e de bens públicos, em busca de qualidade e de quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo.

METODOLOGIA

Para a verificação das análises realizadas por 07 cortes de contas brasileiras (TCU, TCE-BA, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RS, TCE-SC e TCE-SP), a partir de 17 parâmetros de economicidade, foram estabelecidos 30 indicadores, sendo 12 para a verificação das auditorias dos estudos de viabilidade econômico-financeira, 05 para as auditorias das licitações/outorgas e 13 para as auditorias do acompanhamento dos contratos.

A estrutura metodológica foi apoiada em ampla revisão bibliográfica, em experiências internacionais e no conhecimento das licitações/contratos das atuais 36 concessões de rodovias brasileiras, lastreando-se, assim, a eleição dos parâmetros e indicadores de economicidade.

Tais parâmetros têm como base tanto a legislação brasileira pertinente às concessões de serviços públicos, como a literatura que trata do dimensionamento de custos e de receitas das concessões, sem olvidar das experiências internacionais. São:

| | |
|-----------------------------------|--|
| 1.Tipo e fases da licitação; | 10. Forma de cobrança do pedágio; |
| 2.Estudos de viabilidade; | 11. Isenções de tarifa; |
| 3.Prazo de concessão; | 12. Reajustamento de tarifa; |
| 4.Julgamento da licitação; | 13. Revisão de tarifa; |
| 5.Pagamentos pelo concessionário; | 14. Risco de tráfego; |
| 6.Subsídio estatal; | 15. Risco de construção e de operação; |
| 7.Benefício fiscal; | 16. Risco de financiamento; |
| 8.Receitas; | 17. Risco de desapropriação. |
| 9.Definição da tarifa; | |

RESULTADOS

Como produto do trabalho de pesquisa, aduzem-se 136 testes a serem realizados, decorrentes dos indicadores de economicidade utilizados:

- para auditoria nos estudos de viabilidade;
- para auditoria de licitações/outorgas;
- para auditoria da execução dos contratos.

Assim, as propostas de auditoria estão expostas nos três subitens que se seguem:

1. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA AUDITORIA DE ESTUDOS DE VIABILIDADE

Os estudos de viabilidade econômico-financeira são de fundamental importância para o êxito de uma concessão, consistindo em etapa de detalhamento prévio dos custos e das receitas, ao permitir simulações de fluxo de caixa, propiciando condições para estudos de maximização de investimentos/receitas e de minimização de despesas, além de fornecer parâmetros para a definição das condições de equilíbrio do contrato.

Os testes de auditoria nos estudos de viabilidade consistem em 32 verificações principais, agrupadas em 10 blocos, quais sejam:

I. *Investimentos em obras/serviços de engenharia, inclusive para proteção ao meio ambiente* - Verificação se:

1. o projeto básico dos serviços/obras de *construção/recuperação* da rodovia possibilita *orçar os investimentos* a serem realizados durante o período de concessão:

1.1-*serviços (quais e onde?)*;

1.2-*quantidades (quanto? - fisicamente)*;

1.3-*custos unitários*, inclusive fontes de referência e/ou composições de custos (*quanto? - financeiramente*);

1.4-*cronograma de execução (quando?)*;

1.5-*critérios definidores da qualidade dos serviços*, de forma a permitir aferir o *nível de qualidade* a ser exigido (*como?*);

II. *Despesas, inclusive referentes à proteção ao meio ambiente* - Verificação se:

2. o projeto básico dos serviços de *manutenção/conservação* da rodovia possibilita *orçar as despesas* a serem realizadas durante o período de concessão:

Repetir os questionamentos contidos nos itens 1.1 a 1.5;

3. o projeto básico dos serviços de *operação (exceto arrecadação de pedágio)* da rodovia possibilita *orçar as despesas* a serem realizadas durante o período de concessão:

Repetir os questionamentos contidos nos itens 1.1 a 1.5;

4. o projeto básico dos serviços de *arrecadação do pedágio* da rodovia possibilita *orçar as despesas* a serem realizadas durante o período de concessão:

Repetir os questionamentos contidos nos itens 1.1 a 1.5;

5. o projeto básico dos serviços de *administração* da rodovia possibilita *orçar as despesas* a serem realizadas durante o período de concessão;

Repetir os questionamentos contidos nos itens 1.1 a 1.5;

6. o projeto básico contempla a correta discriminação de *tributos sobre lucro* e *tributos sobre receita*, possibilitando *orçar as despesas tributárias* a serem realizadas durante o período de concessão;

7. houve previsão de *pagamento de valores de regulação/fiscalização/policiamento* durante o período de concessão e qual é a *interferência destas despesas no valor da tarifa de pedágio*;

8. houve previsão de *pagamento de seguros e garantias* durante o período de concessão e qual é a *interferência destas despesas no valor da tarifa de pedágio*;

9. houve previsão de *pagamento de outorga (ônus pela concessão)* durante o período de concessão e qual é a *interferência destas despesas no valor da tarifa de pedágio*;

10. houve previsão de *despesas de taxas e encargos de financiamentos* durante o período de concessão e qual é a *interferência destas despesas no valor da tarifa de pedágio*;

11. houve previsão de *despesas com desapropriações* durante o período de concessão e qual é a *interferência destas despesas no valor da tarifa de pedágio*;

12. houve previsão de *quaisquer outros pagamentos* durante o período de concessão e qual é a *interferência destas despesas no valor da tarifa de pedágio*;

III. *Estudos de tráfego e Receitas de tráfego* - Verificação se:

13. houve *pesquisa de tráfego*, inclusive classificatória de veículos e se é adequada;

14. as *taxas de crescimento, por categoria de veículos*, foram justificadas e se são adequadas;

15. os *índices de fuga, de impedância e de isenção, por categoria de veículos*, foram justificados e se são adequados;

16. os *métodos estatísticos adotados* foram justificados e se são adequados;

17. houve *estudos de renda dos usuários e de projeção da demanda*, inclusive, com considerações quanto à sua elasticidade-preço para a análise do comportamento da demanda em função da implementação de pedágio (LEE, 1996);

IV. *Dimensionamento de praças de pedágio* - Verificação se:

18. houve cálculo demonstrativo, e se o mesmo é adequado, para o *número* e os *locais das praças*;

19. houve cálculo demonstrativo, e se o mesmo é adequado, para o *número* e os *locais dos bloqueios/barreiras de saídas*;

V. *Receitas alternativas / complementares / acessórias / de projetos associados* - Verificação se:

20. houve previsão durante o período de concessão e qual é a *interferência destas receitas no valor da tarifa de pedágio (quanto? e quando?)*;

VI. *Receitas financeiras* - Verificação se:

21. houve previsão durante o período de concessão e qual é a *interferência destas receitas no valor da tarifa de pedágio (quanto? e quando?)*;

VII. *Subsídio* - Verificação se:

22. houve previsão durante o período de concessão e qual é a *interferência destes valores no valor da tarifa de pedágio (quanto? e quando?)*;

VIII. *Financiamento do empreendimento* - Verificação:

23. de *valores (quanto?)*, de *momento (quando?)* e de *taxa de desconto utilizada (quanto? foi justificada a compatibilidade com o mercado?)* para o financiamento por *capital próprio*;

24. de *valores (quanto?)*, de *momento (quando?)* e de *taxa de desconto utilizada (quanto? foi justificada a compatibilidade com o mercado?)* para o financiamento por *capital de terceiros*;

IX. *Fluxo de caixa* - Verificação se houve *simulações* (demonstrando se há estudos que demonstrem a compatibilidade/adequabilidade dos valores adotados):

25. quanto ao *prazo de concessão*;

26. quanto ao *valor da tarifa*;

27. quanto à *taxa de retorno*;

- 28. quanto ao *valor presente líquido*;
- 29. quanto ao “*pay-back*” descontado;

X. Verificações finais quanto à economicidade (SENNA et al, 1998):

- 30. foi comprovado se haverá *modicidade tarifária*, ou seja, há estudo que comprove que a tarifa coincide com que o usuário está disposto a pagar, diferenciando as diferentes categorias de usuário?
- 31. há estudo que comprove se a melhoria das rodovias compensará a tarifa a ser cobrada, diferenciando as diferentes categorias de usuário (cálculo do benefício potencial ao usuário com a cobrança do pedágio)?
- 32. há estudo que demonstre o quanto o custo dos produtos transportados será alterado em função da cobrança do pedágio?

2. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA AUDITORIA DE LICITAÇÕES E DE OUTORGAS

As regras editalícias e as cláusulas contratuais de outorga devem definir, com exatidão, os riscos a serem assumidos pelas partes e a política tarifária adotada, inclusive quanto à manutenção das condições iniciais da proposta, mediante mecanismos de reajustes e de revisão de tarifas.

Os testes de auditoria consistem em 26 verificações principais, agrupadas em 09 blocos. São:

I. Quanto à prestação do serviço – Verificação se edital e/ou minuta de contrato definem:

- 1. modo, forma e condições da prestação do serviço (inciso II, Art.23, Lei 8.987/95);
- 2. critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros que explicitem a qualidade do serviço (inciso III, Art.23, Lei 8.987/95);
- 3. forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la (inciso VII, Art.23, Lei 8.987/95);

II. Critério de julgamento - Verificação se:

- 4. o critério de julgamento adotado obedece ao disposto no Art.15 da Lei 8.987/95 e se está explicitamente claro e objetivo;

5. o critério de julgamento adotado *favorece a obtenção da menor tarifa*;
6. há definição clara e objetiva dos *critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros para o julgamento econômico-financeiro das propostas* (inciso IX, Art.18 da Lei 8.987/95);
7. os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros para o julgamento econômico-financeiro das propostas *possibilitam identificar propostas manifestamente inexeqüíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação* (§ 3º, Art.15 da Lei 8.987/95);

III. *Reajuste* - Verificação se:

8. cada índice definido é *compatível com a natureza dos investimentos (quais?) e das despesas (quais?)*;
9. os índices definidos são *suficientes para retratar a variação de preços dos investimentos (quantos?) e das despesas (quantos?)*;
10. as *fórmulas* definidas *mantêm proporcionalidade/ponderabilidade com os investimentos e com as despesas*, sendo os valores dos investimentos e das despesas consideradas no valor presente ou em outra única data determinada;
11. as *fórmulas* definidas prevêm *redução de reajustamento por ganhos de produtividade/eficiência*;

IV. *Riscos do poder concedente* - Verificação se:

12. há riscos a serem assumidos quanto a:
 - 12.1. investimentos em serviços/obras de *construção/recuperação* da rodovia (inclusive investimentos referentes à proteção ao meio ambiente);
 - 12.2. despesas em serviços de *manutenção/conservação* da rodovia (inclusive despesas referentes à proteção ao meio ambiente);
 - 12.3. despesas em serviços de *operação* da rodovia;
 - 12.4. despesas em serviços de *administração* da rodovia;
 - 12.5. volume de tráfego;
 - 12.6. ao ônus das desapropriações necessárias ou para a instituição da servidão administrativa;

V. Equilíbrio econômico-financeiro – Verificação se:

13. há previsibilidade de que *ganhos de produtividade/eficiência*, por alteração de técnicas de *construção/recuperação* da rodovia, possam gerar redução de tarifas;
14. há previsibilidade de que *ganhos de produtividade/eficiência*, por alteração de técnicas de *manutenção/conservação* da rodovia, possam gerar redução de tarifas;
15. há previsibilidade de que *ganhos de produtividade/eficiência*, por redução de *despesas de operação* da rodovia, possam gerar redução de tarifas;
16. há previsibilidade de que *ganhos de produtividade/eficiência*, por redução de *despesas de administração* da rodovia, possam gerar redução de tarifas;
17. há estímulo para que a contratada obtenha *ganhos de produtividade/eficiência*, por redução de *quaisquer despesas*, permitindo redução de tarifas;

VI. Viabilidade econômico-financeira – Verificação se:

18. o edital fornece, nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais, os elementos do projeto básico que permitam a sua plena caracterização;
19. o edital exige que cada proponente apresente completo estudo da viabilidade econômico-financeira, relacionando todos os parâmetros discriminados na parte 7.1 desta proposta de metodologia;
20. o edital exige que cada proponente apresente, no mínimo, os seguintes documentos contábeis:
 - 20.1. Demonstrativo do Resultado Contábil do empreendimento (sem financiamento);
 - 20.2. Demonstrativo do Resultado Contábil do empreendimento (com financiamento);
 - 20.3. Fluxo de Caixa do empreendimento (sem financiamento);
 - 20.4. Fluxo de Caixa do empreendimento (com financiamento);
 - 20.5. Balanço patrimonial;

VII. Prestação de contas da concessionária ao poder concedente/regulador – Verificação se:

21. edital e/ou minuta de contrato definem a *obrigatoriedade, a forma e a periodicidade da*

prestação de contas administrativa, contábil, técnica e econômico-financeira;

22. edital e/ou minuta de contrato definem a exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária;

VIII. *Penalidades contratuais e administrativas* – Verificação se:

23. edital e/ou minuta de contrato definem as condições e a forma de aplicação de multas por descumprimento contratual pelo concessionário;

24. as condições e a forma de multas objetivam garantir a adequada prestação do serviço;

IX. *Viabilidade econômico-financeira das propostas apresentadas* – Verificação se:

25. Os estudos da viabilidade econômico-financeira apresentados pelos proponentes atendem aos parâmetros discriminados na parte 7.1 desta proposta de metodologia;

26. os proponentes apresentaram, no mínimo, os seguintes documentos contábeis:

26.1. Demonstrativo do Resultado Contábil do empreendimento (sem financiamento);

26.2. Demonstrativo do Resultado Contábil do empreendimento (com financiamento);

26.3. Fluxo de Caixa do empreendimento (sem financiamento);

26.4. Fluxo de Caixa do empreendimento (com financiamento);

26.5. Balanço patrimonial.

3. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

Os longos prazos de contratação adotados nas concessões de rodovias brasileiras, em decorrência, principalmente, dos elevados investimentos iniciais em recuperação e ampliação de rodovias, exigem estrutura de fiscalização a ser exercida pelo contratante, quer seja sob aspectos de fiscalização dos investimentos e da adequabilidade dos serviços ofertados, quer seja sob controle das receitas e das tarifas praticadas.

Para a auditoria da execução dos contratos, aduzem-se, por fim, 78 verificações principais, agrupadas em 14 blocos:

I. *Viabilidade econômico-financeira* – Verificação se:

1. os estudos da viabilidade econômico-financeira apresentados pela contratada atendem aos parâmetros discriminados em proposta de metodologia para estudos da viabilidade, caso não tenha havido verificação destes estudos em etapa anterior;
2. os riscos contratuais definidos para a contratada estão sendo assumidos;
3. os riscos contratuais definidos para o poder concedente estão sendo assumidos;

II. *Investimentos em obras/serviços de engenharia, inclusive para proteção ao meio ambiente* - execução dos serviços/obras de *construção/recuperação* da rodovia - Verificação se:

4. há controle de cumprimento *quantitativo* (verificação de execução física);
5. o controle de cumprimento *quantitativo* é adequado;
6. há controle de cumprimento *qualitativo* (verificação de níveis de serviço);
7. o controle de cumprimento *qualitativo* é adequado;
8. há controle de cumprimento ao *cronograma* previsto;
9. o controle de cumprimento ao *cronograma* previsto é adequado;

III. *Despesas, inclusive referentes à proteção ao meio ambiente* - serviços de *manutenção/conservação* da rodovia - Verificação se:

10. há controle de cumprimento *qualitativo* (verificação de níveis de serviço);
11. o controle de cumprimento *qualitativo* (verificação de níveis de serviço) é adequado;
12. há controle de cumprimento ao *cronograma* previsto;
13. o controle de cumprimento ao *cronograma* previsto é adequado;

IV. *Despesas* - serviços de *operação* da rodovia - Verificação se:

14. há controle de cumprimento *qualitativo* (verificação de níveis de serviço);
15. o controle de cumprimento *qualitativo* (verificação de níveis de serviço) é adequado;
16. há controle de cumprimento ao *cronograma* previsto;
17. o controle de cumprimento ao *cronograma* previsto é adequado;

V. Despesas - serviços de *administração* da rodovia - Verificação se:

18. há controle de cumprimento *qualitativo* (verificação de níveis de serviço);
19. o controle de cumprimento *qualitativo* (verificação de níveis de serviço) é adequado;
20. há controle de cumprimento ao *cronograma* previsto;
21. o controle de cumprimento ao *cronograma* previsto é adequado;

VI. Despesas - Verificação se:

22. há controle de recolhimento de *tributos*;
23. o controle de recolhimento de *tributos* é adequado;
24. há controle de recolhimento de *encargos sociais*;
25. o controle de recolhimento de *encargos sociais* é adequado;
26. há controle de pagamento de *taxas de regulação/fiscalização/policiamento*;
27. o controle de pagamento de *taxas de regulação/fiscalização/policiamento* é adequado;
28. há controle de pagamento de *seguros e garantias*;
29. o controle de pagamento de *seguros e garantias* é adequado;
30. há controle de pagamento de *outorga (ônus pela concessão)*;
31. o controle de pagamento de *outorga (ônus pela concessão)* é adequado;

VII. Receitas de *tráfego* - Verificação se:

32. há controle *classificatório de tráfego*;
33. o controle *classificatório de tráfego* é adequado (permitindo além de informações periódicas e sistemáticas, o acesso direto e imediato de informações);
34. há controle de *tráfego de veículos isentos de tarifa, inclusive dos veículos isentos de tarifa por iniciativa da contratada*;
35. o controle de *tráfego de veículos isentos de tarifa, inclusive dos veículos isentos de tarifa por iniciativa da contratada*, é adequado (permitindo além de informações periódicas e sistemáticas, o acesso direto e imediato de informações);
36. há *contabilização, na receita, de veículos isentos de tarifa por iniciativa da contratada*;

VIII. *Receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados* - Verificação se:

37. há controle de *receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados*;

38. o controle de *receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados* é adequado, inclusive se estão sendo *devidamente contabilizadas no fluxo de caixa*;

39. há compatibilidade das *receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados* previstas em contrato com as receitas efetivamente realizadas;

40. há busca, pelo concessionário (estimuladas pelo poder concedente), por *receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados*, objetivando redução tarifária;

IX. *Receitas financeiras* - Verificação se:

41. há controle de *receitas financeiras*;

42. o controle de *receitas financeiras* é adequado;

X. *Subsídio* - Verificação se:

43. há controle de *subsídio*;

44. o controle de *subsídio* é adequado;

XI. *Reajustes* - Verificação se:

45. cada índice de reajuste definido é *compatível com a natureza dos investimentos e das despesas*;

46. os índices de reajuste definidos *são suficientes para retratar a variação dos custos dos investimentos e das despesas*;

47. as *fórmulas* de reajuste definidas *mantêm proporcionalidade/ponderabilidade* com os investimentos e com as despesas, havendo alterações dos coeficientes *em função dos cronogramas* de investimentos e de despesas;

48. as *fórmulas* definidas prevêm *redução de reajustamento por ganhos de produtividade/eficiência*;

49. para os reajustes já ocorridos, foram utilizados os *índices contratuais*;

- 50. para os reajustes já ocorridos, foram utilizadas as *fórmulas contratuais*;
- 51. para os reajustes já ocorridos, há controle para futura compensação de receitas geradas por arredondamentos de valores de tarifas;
- 52. para os reajustes já ocorridos, há controle para futura compensação de receitas geradas (ou não realizadas) por defasagem no início de cobrança de tarifa reajustada;

XII. *Revisões de equilíbrio econômico-financeiro já ocorridas* – Verificação, para cada revisão, se:

- 53. os seguintes documentos contábeis, no mínimo, foram apresentados pela contratada:
 - 53.1. Demonstrativo do Resultado Contábil do empreendimento (sem financiamento);
 - 53.2. Demonstrativo do Resultado Contábil do empreendimento (com financiamento);
 - 53.3. Fluxo de Caixa do empreendimento (sem financiamento);
 - 53.4. Fluxo de Caixa do empreendimento (com financiamento);
 - 53.5. Balanço patrimonial;
- 54. se as parcelas/valores referentes a investimentos/despesas/receitas (*quanto?*-financeiramente), constantes no fluxo de caixa apresentado, correspondem aos valores efetivamente contabilizados;
- 55. se as datas de lançamento (*quando?*) das parcelas/valores referentes a investimentos/despesas/receitas, constantes no fluxo de caixa apresentado, correspondem ao correto período de realização;
- 56. se houve manutenção da taxa de retorno do investimento inicial;
- 57. se, quando tenha havido qualquer alteração na configuração original da rodovia, em relação às praças de pedágio (quer seja deslocamento, desmembramento ou implantação de nova praça de pedágio), as condições de risco iniciais de tráfego foram mantidas;
- 58. se, em decorrência de qualquer alteração na configuração original da rodovia, em relação às praças de pedágio (quer seja deslocamento, desmembramento ou implantação de nova praça de pedágio), tenha havido acréscimo de tráfego, a receita adicional auferida foi (ou será) inserida para o cálculo da redução da tarifa;
- 59. se, em decorrência de qualquer alteração na configuração original da rodovia, em relação às praças de pedágio (quer seja deslocamento, desmembramento ou implantação de nova praça

de pedágio), ocorreu imposição de ônus injustificados aos usuários de áreas circunvizinhas a novas configurações de praça de pedágio;

60. se, em decorrência de atrasos no cumprimento de cronograma físico de investimentos, houve revisão de tarifas, visando-se redução de valores;

XIII. *Financiamentos efetuados mediante recursos públicos - Verificação:*

61. da compatibilidade com o mercado financeiro das condições de financiamento, em termos de prazo e taxas de juros;

XIV. *Avaliação de desempenho do poder concedente e/ou regulador- Verificação se:*

62. há fiscalização permanente da prestação do serviço;

Verificação se a fiscalização:

63. dispõe de pessoal técnico, aparelhamento e instalações adequados para a fiscalização da prestação do serviço;

64. aprova os projetos executivos e os planos de trabalho da concessionária;

65. avalia o desempenho técnico e administrativo da concessionária;

66. avalia o desempenho econômico e financeiro da concessionária;

67. avalia as condições da rodovia quanto a pavimento, drenagem, encostas, obras de arte, sinalização;

68. avalia as condições da rodovia quanto ao controle e à operação da rodovia, inclusive quanto ao controle de peso de veículos;

69. avalia as condições de atendimento ao usuário;

70. avalia as condições da rodovia quanto ao nível de serviço de fluidez de tráfego;

71. confere previamente e homologa os reajustes tarifários;

72. confere os pedidos de revisões tarifárias;

73. promove/estimula o aumento da qualidade da prestação do serviço;

74. promove/estimula a obtenção de receitas alternativas / complementares / acessórias / de projetos associados;

75. promove/estimula o aumento da produtividade da prestação do serviço;

76. promove/estimula a formação de associação de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço prestado;
77. promove/estimula a preservação/conservação do meio ambiente;
78. aplica as penalidades previstas, nos casos de descumprimento de obrigação contratual.

CONCLUSÃO

A delegação da administração de serviços públicos à iniciativa privada é parte integrante da reforma do papel estatal, ao reduzir a estrutura do Estado agente, acentuando sua função reguladora. Não obstante, a concessão de serviços públicos acarreta necessidade de aparato legal e institucional para o pleno exercício de regulação pelo poder público, visando, em especial, à economicidade das contratações.

Destarte, deve-se assegurar que o interesse público não seja superado pelo interesse privado do prestador de serviço, mantendo-se uma equilibrada relação custo-benefício para as partes, sem permitir que os usuários dos serviços públicos sejam lesados (ZYMLER, 2001). Para tanto, fazem-se imprescindíveis os estudos prévios de viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, municiando os editais de licitação e os instrumentos de outorga, possibilitando, assim, o equilibrado (e controlado) desenvolvimento econômico-financeiro da execução dos contratos.

A forma de atuação do controle externo alcança tanto a administração pública (que deve ser avaliada pelo seu desempenho), como a verificação da economicidade dos serviços prestados. No caso das concessões de rodovias à iniciativa privada, torna-se premente a análise dos estudos de viabilidade econômico-financeira, das licitações e dos seus instrumentos de outorga e, por último, o acompanhamento *pari passu* das execuções contratuais. Enfatiza-se, assim, o caráter prévio e corretivo da atuação dos Tribunais de Contas, de modo que os usuários-clientes possam dispor de estradas de boa qualidade e com pedágios fixados em níveis adequados (SOUTO, 2001).

A proposta de metodologia ora apresentada visa estabelecer um conjunto de verificações a serem efetuadas pelos Tribunais de Contas, constituindo-se ferramenta ancilar para uma auditoria de verificação da economicidade das concessões de rodovias à iniciativa privada.

Mister se faz ressaltar que a proposta é abrangente, podendo ser adotada na análise, pelos órgãos de controle externo, de quaisquer concessões de rodovias à iniciativa privada, quer seja no exame dos estudos de viabilidade econômico-financeira, das licitações/outorgas ou no acompanhamento executivo das concessões, independentemente do "modelo" adotado

por cada poder concedente.

Por fim, vale salientar que, apesar da proposta consistir na apresentação de detalhado “roteiro” metodológico, não houve a pretensão de se elaborar papéis de trabalho a serem utilizados nas auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas. A proposta apresentada também pode ser facilmente adaptada para utilização em auditorias pertinentes a outras delegações de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- BENJÓ, Isaac. **Fundamentos de economia da regulação**. Rio de Janeiro: Thex., 1999.
- BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**, Brasília, v.32, n.87, jan/mar, p. 39-50, 2001.
- CASTRO, Newton de. Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, 34 (5): p.119-141, set./out., p.119-141, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 3 ed. São Paulo: Atlas.1999.
- IZQUIERDO, Rafael. *Gestión y financiación de las infraestructuras del transporte terrestre*. Madrid: Asociación Española de la Carretera, 1997.
- LEE, Shu Han. **Concessão de rodovias à iniciativa privada: critérios para limitação de tarifas em processos de licitação**. Florianópolis, SC: UFSC, 1996. Dissertação de Mestrado.
- LIMANETO, Oswaldo; BRASILEIRO, Anísio; SANTOS, Enilson Medeiros dos *et al.* **Transportes no Brasil: história e reflexões**. Recife: Ed.Universitária da UFPE, 2001.
- MAC DOWELL, Fernando. **Análise e reavaliação do programa de concessões do Estado do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: 1999. Documento Técnico dirigido ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- OLIVEIRA, Roberto Guena de, CARVALHO, Antonio Gledson, PELIN, Eli Roberto *et al.* **Avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias**. São Paulo: FIPE/USP, 2001.
- PIRES, José Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fábio. Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro 34 (4): p.27-64, jul./ago. 2000.
- SÁ, Adolfo Luiz Souza de. **Tribunais de Contas, economicidade e concessões de rodovias brasileiras à iniciativa privada**. 2004. – 304p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil, na

Área de Transportes e Gestão das Infra-Estruturas Urbanas)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

SANTOS, Enilson Medeiros. **Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil:** uma análise do papel da regulamentação. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes) - COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

SENNA, Luiz Afonso dos Santos; MICHEL, Fernando Dutra; SAN MARTIN, Alberto Peixoto *et al.* **Avaliação do impacto da implantação de concessões nas rodovias do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: 1998. Relatório elaborado pelo LASTRAN-UFRGS, sob convênio com o DAER/RS.

SOUTO, Humberto Guimarães. Abertura. In: SEMINÁRIO O CONTROLE EXTERNO DA REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2001, Brasília. **Anais...** Brasília: TCU, 2001. p.7-10.

ZYMLER, Benjamin. O papel do Tribunal de Contas da União no controle das Agências Reguladoras. In: SEMINÁRIO O CONTROLE EXTERNO DA REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2001, Brasília. **Anais...** Brasília: TCU, 2001. p.17-36.