

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Vinícius Borges Miatelo

**GOVERNANÇA NO SETOR DE TRANSPORTES TERRESTRES**  
Modelo institucional de controle do desempenho das concessões em uma agência reguladora

Brasília, DF  
2013

Professor Ivan Marques de Toledo Camargo  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo  
Decana de Ensino de Graduação

Professor Doutor Jaime Martins de Santana  
Decana de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Tibúrcio Silva  
Coordenador Geral do Programa Multi institucional e Inter-regional de  
Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

Vinícius Borges Miatelo

**GOVERNANÇA NO SETOR DE TRANSPORTES TERRESTRES**

Modelo institucional de controle do desempenho das concessões em uma agência reguladora

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:

Prof. Msc. Abimael de Jesus Barros Costa

Linha de pesquisa

Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área

Contabilidade, finanças e orçamento públicos

Brasília, DF  
2013

Miatelo, Vinícius Borges

**GOVERNANÇA NO SETOR DE TRANSPORTES TERRESTRES**

Modelo institucional de controle do desempenho das concessões em uma agência reguladora / Vinícius Borges Miatelo-- Brasília, 2013.

42. p.

Orientador(a): Prof. Msc. Abimael de Jesus Barros Costa

Trabalho de Conclusão de curso (Artigo - Graduação) – Universidade de Brasília, 2º Semestre letivo de Ano.

Bibliografia.

1. Transportes Terrestres 2. Governança no Setor Público 3. Modelo Institucional 4. Contabilidade I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

Vinícius Borges Miatelo

**GOVERNANÇA NO SETOR DE TRANSPORTES TERRESTRES**  
Modelo institucional de controle do desempenho das concessões em uma agência reguladora

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Msc. Abimael de Jesus Barros Costa (Orientador)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais  
Universidade Brasília (UnB)

**Prof. (titulação e nome)**  
Examinador - Instituição

**ATENÇÃO** esta página somente deverá ser acrescentada ao trabalho após a defesa e aprovação

Brasília (DF), **(DATA DA DEFESA)**

A todos que colaboraram na execução desta pesquisa.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais pelo apoio incondicional durante toda a minha trajetória.

À minha namorada - futura esposa - pela compreensão e paciência.

À minha irmã e meu irmão por estarem sempre ao meu lado.

Por fim, ao meu orientador, o qual devo a minha pesquisa, pois sem ele nada disso existiria.

*“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”*  
*(Arthur Schopenhauer)*



GOVERNANÇA NO SETOR DE TRANSPORTES TERRESTRES  
Modelo institucional de controle do desempenho das concessões em uma agência  
reguladora

**RESUMO**

Ao analisar a estrutura organizacional presente na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com base em um modelo conceitual de excelência em gestão pública, é possível visualizar as ferramentas as quais a entidade possui para enfrentar os diversos desafios em uma concessão. O sistema de concessão foi adotado no País como alternativa para recuperar e aprimorar parte significativa da malha rodoviária brasileira, uma vez que as rodovias encontravam-se em um nível alto de degradação, devido à falta de investimentos públicos e a fiscalização desse sistema depende de uma entidade com práticas gerenciais adequadas. O arcabouço gerencial considerado adequado, neste artigo, tem como base o paradigma de governança corporativa demonstrada pelo International Federation of Accountants (IFAC) que é utilizado no modelo de Campelo (2012) e o contrato de concessão analisado foi o da rodovia Dutra que liga duas grandes cidades brasileiras. Aplicou-se esse padrão à estrutura, buscando retratar seu estado atual de acordo com seu relatório de gestão. Passados quase 14 anos de sua criação, há dúvidas sobre como está a organização da agência para realizar uma de suas atividades-fim: fiscalizar. A pesquisa, de caráter exploratório, a qual registrou os dados na forma em que se encontravam, demonstrou que as práticas da ANTT como, por exemplo, o investimento na capacitação de seus servidores, a definição de competências entre as áreas da entidade, a criação de metodologia para criação de *softwares*, a operacionalização de planos, entre outras, estão, em grande parte, em consonância com o modelo conceitual de excelência em gestão pública de Campelo (2012).

**Palavras-chaves:** Transportes Terrestres; Governança no Setor Público; Modelo Institucional; Contabilidade; Teoria da Regulação.

## 1. CONTEXTO

A infraestrutura brasileira de transportes possui diversas falhas. Os portos estão no limite de sua capacidade há anos, existe grande dificuldade no acesso aos terminais de carga, filas quilométricas se formam nas saídas para as rodovias. Além dos portos, as ferrovias no país são comparadas a arquipélagos, visto que não possuem interligação e sua extensão não é suficiente para atender um país com tamanho continental. Aeroportos acumulam saguões superlotados e concentração de voos, causando atrasos e elevando custos. Por fim, o transporte rodoviário, o segundo mais caro - perdendo apenas para o transporte aéreo - é o mais utilizado, devido ao fato dos outros modais não alcançarem vários pontos do país, o que torna necessária sua utilização. Contudo, problemas com asfalto em más condições, má sinalização e traçado inadequado interferem na movimentação dos caminhões, prejudicando o custo logístico.

Um país somente se desenvolverá quando possuir uma infraestrutura aprimorada em que os custos de frete sejam os menores possíveis. Nessa situação ocorreria a queda dos preços e o resultado seria a possibilidade de produtos nacionais competirem com produtos internacionais, fortalecendo, assim, o mercado interno.

Apresentado esse rol exemplificativo de gargalos na infraestrutura brasileira de transportes, mostra-se necessário corrigir tantas falhas, as quais necessitam de volumes enormes de capital. Surgem, então, várias outras questões, a saber, a infraestrutura de transportes demanda altos custos de investimento, considerando que as obras produzidas pelo governo, em sua maioria, possuem falta de racionalidade de recursos. O país chegou a um patamar o qual não se pode mais esperar tanto tempo para as mudanças acontecerem. Dessa forma, uma questão se apresenta: como investir maciçamente em um período curto de tempo e conseguir efetuar manutenções de forma periódica mantendo o alto nível de qualidade?

Sem parceiros, o governo teria dificuldades em movimentar recursos suficientes. Nessa situação, institui-se um modelo em que o Estado atribui ao setor privado a responsabilidade da prestação do serviço. Sabe-se que esse mecanismo é uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao Estado. Nos termos desta instituição e considerando o contrato de concessão estudado no presente artigo, a remuneração do parceiro privado se dará por meio de tarifas.

É evidente a importância, no cenário atual, das concessões, pois a diminuição do Estado, neste ambiente, significa enorme economia nos cofres públicos, uma vez que os gastos em investimentos com entidades reguladoras e incentivos ao controle social serão menores que os gastos para manter toda a infraestrutura de transporte em boas condições de uso. Neste contexto, esta investigação buscou instrumentos para responder o seguinte problema de pesquisa: quais são as características do modelo institucional da ANTT que são utilizadas como ferramentas de controle para monitorar os contratos de concessão?

Este artigo propõe-se a analisar como está sendo realizado o monitoramento dos contratos, demonstrando o modelo institucional de controle aplicado pela ANTT nas concessões, partindo de uma análise sobre a execução do contrato e sua contabilização.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Teoria da Regulação

A teoria da regulação se baseia no conceito de regulação econômica, na qual o capitalismo é um sistema naturalmente instável e necessitaria de amparos regulatórios. Existem várias maneiras de se regular um mercado e a teoria econômica clássica defende que a livre concorrência exerce a melhor forma de regulação do mercado. Entretanto, existem mercados em que a concorrência não oferece, necessariamente, uma melhora. Esse é o caso dos serviços públicos de infraestrutura, sujeitos à falha de mercado conhecida como monopólio natural. Nessa situação, a presença de custos fixos elevados em capital altamente específico implica em riscos consideráveis, dificultando a entrada de empresas em uma competição isonômica. Outra variável refere-se ao longo período exigido para que os projetos comecem a superar os investimentos exigidos. Todos esses fatores comprometem a entrada de novas empresas e prejudicam o funcionamento do mercado.

Entende-se que na ausência de competição, não se poderia deixar o privado como autônomo, estipulando preços a fim de gerar lucros excessivos, portanto seria essencial a intervenção do Estado. Randall (1987) afirma que serviços regulados por agências públicas possuem essas características de monopólio natural.

Existe previsão legal para que o Estado assumira esses serviços e evite, assim, o monopólio de empresas privadas, previsão estatuída pelo artigo 173, da Constituição Federal:

Art. 173, CF - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Contudo, os custos seriam elevados e atualmente o Estado brasileiro tem passado por mudanças em sua política, abandonando seu papel de provedor de

infraestruturas e prestador de serviços públicos para assumir uma nova postura regulatória.

De forma simples, a regulação é definida como a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões.

Ortiz (1993) define regulação como “atividade normativa pela qual o governo condiciona, corrige e altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado, impondo determinadas exigências ou requisitos à atuação dos agentes econômicos”.

No sentido amplo, regulação pode ser concebida como toda forma de intervenção do Estado na economia. Para uma interpretação menos abrangente, regulação equivale à intervenção estatal na economia que não se efetiva pela participação direta na atividade econômica - como agente - mas se concretiza mediante condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica privada (SWANN, 1988).

Carrol (1993) entende por regulação uma série de expedientes que visam assegurar que o desempenho por agentes privados de atividades julgadas relevantes para a sociedade atenda a critérios globais de sustentabilidade econômica e social. Assim, a regulação visa a evitar que agentes econômicos atraídos por tais áreas de atividade se orientem exclusivamente pela estabilidade financeira, como seria natural a agentes privados atuando livremente no mercado.

Em termos formais, Figueiredo (1999) define regulação de serviço público como “a atividade administrativa desempenhada por pessoa jurídica de direito público, consistente no disciplinamento, na regulamentação, na fiscalização e no controle do serviço prestado por outro ente da Administração Pública ou por concessionário, permissionário ou autorizatário do serviço público, à luz de poderes que lhe tenham sido, por lei, atribuídos para a busca da adequação daquele serviço, do respeito às regras fixadoras da política tarifária, da harmonização, do equilíbrio e da composição dos interesses de todos os envolvidos na prestação deste serviço, bem como da aplicação de penalidades pela inobservância das regras condutoras da sua execução”.

A Teoria Econômica explica que a intervenção do Estado na economia teria por função regular desequilíbrios do mercado e promover o desenvolvimento econômico. As diretrizes dessa intervenção seriam: a) a maximização da utilidade coletiva, b)

fomentar, mas também estabilizar, o crescimento econômico e c) redistribuir a renda. Assim agindo, o Estado visaria não apenas aperfeiçoar o mecanismo de livre mercado, mas também corrigir o desvio na alocação ótima dos recursos e da maximização da eficiência, que ocorrem quando o mercado se afasta do modelo de concorrência perfeita (SANTOS e ORRICO FILHO, 1996a; BENJÓ, 1999).

A Teoria da Regulação foi formulada com base na Teoria do Bem Estar, Teoria do Monopólio Natural e Teoria dos Mercados Contestáveis.

Segundo Rosseti (1997), o Teorema Fundamental do Bem Estar Social afirma que: a) se existir um número suficiente de mercados; b) se todos os consumidores e produtores se comportarem competitivamente; e c) se existir um equilíbrio, então a alocação de recursos será ótima no sentido de Pareto - quando existe a otimização dos excedentes do produtor e do consumidor, se tornando impossível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem piorar a situação de qualquer outro.

As causas do surgimento de um monopólio natural são exemplificadas na Teoria dos Monopólios Naturais, sendo elas: i) os investimentos apresentam elevada intensidade de capital, com grande prazo de maturação, o que envolve condições financeiras adequadas para mitigar riscos provocados pelo descasamento entre o prazo de maturação do investimento e o cronograma de pagamento do financiamento e ii) investimentos em ativos com elevado grau de especificidade e custos irrecuperáveis. As especificidades dos ativos e a sua pouca flexibilidade para usos alternativos geram elevados custos de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre agentes com limitada capacidade de coleta e processamento de informações. Como nesse ambiente incerto e complexo podem proliferar ações oportunistas, a internalização da produção passa a ser uma ação estratégica para minimizar os custos de transação na busca de valorização de ativos pelas empresas.

A Teoria dos Mercados Contestáveis desenvolvida por BAUMOL et al. (1988) durante a década de 70, considera que o comportamento competitivo é a melhor meta a se buscar com a regulação, quando esta for necessária.

## 2.2. Governança no Setor de Transportes Terrestres

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é uma autarquia federal brasileira responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e de prestação de serviços de transporte terrestre.

A regulamentação exercida pela ANTT depende de uma estrutura organizacional em que participam agentes internos e externos e o desenvolvimento de suas estratégias dependem da forma como é administrado e controlado, influenciando, diretamente, em seus resultados. Como ferramenta criada para auxiliar esse desenvolvimento, tem-se a governança corporativa que é o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada. O termo inclui também o estudo sobre as relações entre os diversos atores envolvidos e os objetivos pelos quais a empresa se orienta. No setor público, apesar de os atores não serem os mesmos que no setor privado, a governança também tem sido aplicada.

Deve-se ressaltar, nesse contexto, a relevância do estudo realizado pelo International Federation of Accountants (IFAC), denominado *Governance in the public sector: A governing body perspective* (2001). De acordo com o citado estudo, os três princípios fundamentais de governança no setor público são:

a. *Openness* (Transparência): é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade, governo, etc.) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;

b. *Integrity* (Integridade): compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição;

c. *Accountability* (responsabilidade de prestar contas): as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e submetendo-se a um exame minucioso externo apropriado.

O IFAC é o organismo internacional que emite as International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) que são orientações para o uso de recursos por entidades do setor público ao redor do mundo e elaboração de demonstrações contábeis

para fins gerais. O objetivo é emitir e promover orientação acerca da prática contábil e facilitar o intercâmbio de informações entre os contabilistas e aqueles que trabalham no setor público. Sendo assim o IFAC tem colaborado com a aplicação da governança corporativa no setor público de modo a emitir padrões de comportamento - como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição, como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos - estruturas e processos organizacionais - como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e como elas são asseguradas - regulamentações e políticas internas e, relatórios externos - como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho.

No Brasil, existe o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o qual emitiu um código de conduta com as principais recomendações e conceitos, a saber:

- a) **Transparência.** O gestor precisa cultivar o “desejo de informar”, com a finalidade de criar um clima de confiança tanto nas relações internas quanto na relação com a sociedade, e não apenas cumprir com a obrigação de informar.
- b) **Equidade.** O tratamento justo e igualitário a todos os grupos minoritários, sejam do capital ou dos chamados *stakeholders* (colaboradores, clientes, fornecedores, etc.), constitui regra básica. Qualquer atitude ou política discriminatória é considerada falta grave.
- c) **Accountability.** Os gestores têm obrigação de prestar contas a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos.
- d) **Responsabilidade corporativa.** Prega a necessidade de zelar pela perenidade da organização, incorporando, para isso, considerações de ordem social e ambiental na determinação dos rumos dos negócios e operações. Neste item, o código observa que a função social da empresa é a criação de riquezas e de oportunidades de emprego, o estímulo ao desenvolvimento científico e a melhoria da qualidade de vida, através de ações educativas, culturais, assistenciais e a defesa do meio ambiente. Uma prática aconselhável é a contratação de recursos e insumos da comunidade na qual a organização está inserida.

A gestão pública possui como embasamento legal, os princípios constitucionais expressos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e, também, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que caracteriza a gestão fiscal como uma ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Tal ação é realizada mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Em conformidade com os princípios da governança no setor público, a Lei de Responsabilidade Fiscal promove a responsabilização da prestação de contas e transparência, fortalecendo a confiança entre as partes (sociedade e Estado).

A LRF não pode ser considerada como mais um instrumento de burocratização e limitação dos atos dos gestores, deve ser entendida como um meio de segurança, o qual dá margem para prática da boa administração, visando à transparência.

Nesse sentido, Khair (2000) afirma que uma das características fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal é o controle que passou a ser exercido com maior facilidade devido à introdução de novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que, além da obrigatoriedade de publicação, deverão estar disponibilizados na internet.

Outra lei que colabora no desenvolvimento da governança corporativa, mais especificamente no cumprimento do *Openness*, é a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que representa um grande avanço na trajetória democrática brasileira. Denominada “Lei de Acesso à Informação”, essa norma vem ampliar a transparência das atividades de cada um dos poderes do Estado, em todos os níveis. O princípio da nova lei é simples: as informações referentes à atividade do Estado são públicas, salvo exceções expressas na legislação. A Lei regulamenta o direito à informação garantida pela Constituição Federal, obrigando os órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. São seus objetivos, portanto, fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e o controle social na administração pública. Para isso, a divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos, a fim de facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa, inclusive com o uso da tecnologia da informação.



A Controladoria Geral da União se posiciona sobre a guarda de informação: “A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público”.

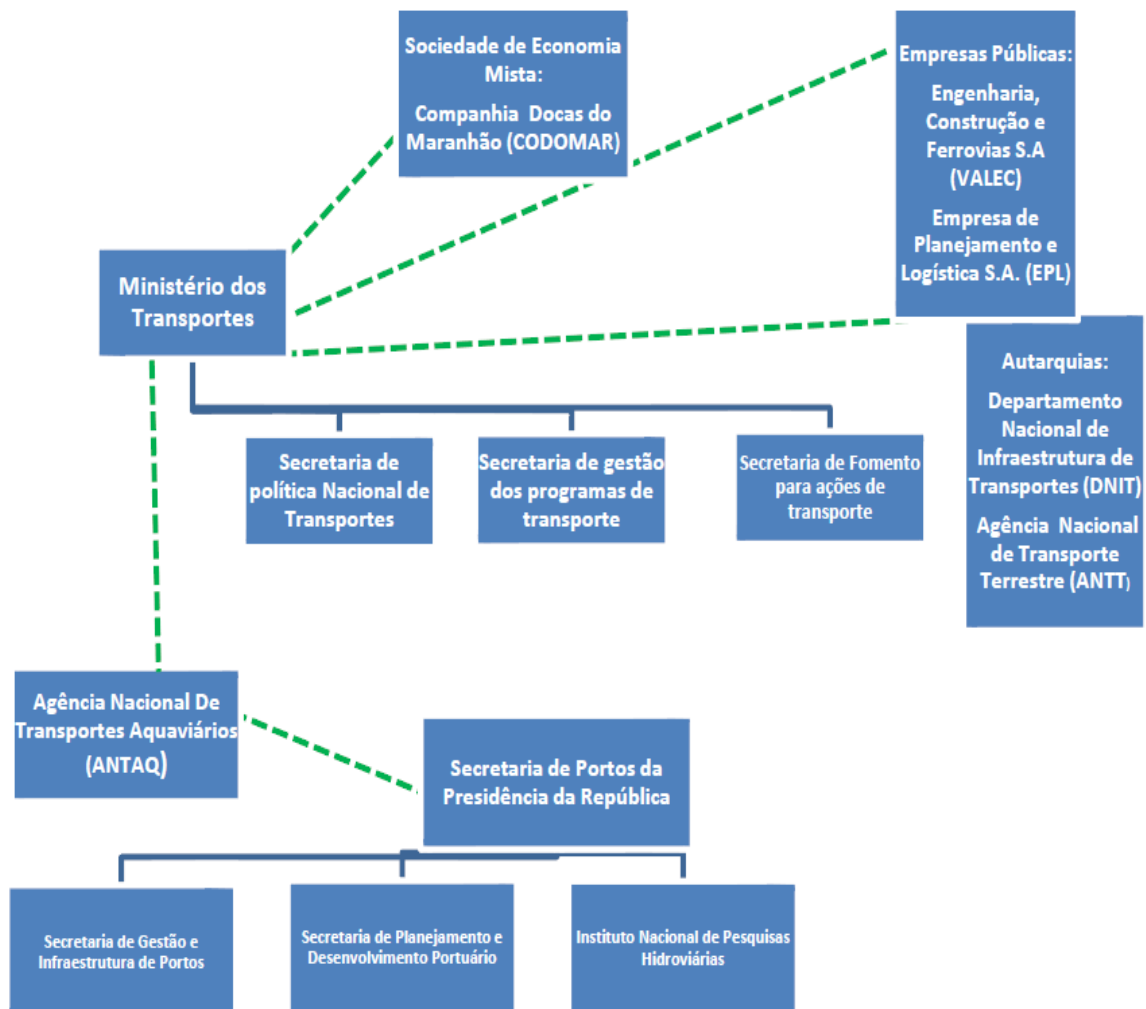
Conforme Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13):

“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”.

### **2.3. Contexto dos Transportes Terrestres no Brasil**

A ANTT é uma autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes (MT), o qual possui legitimidade para deliberar sobre o mérito das decisões daquela entidade. As áreas em que o MT atua são definidas de acordo com o Decreto nº 7.717 de 4 de abril de 2012, quais sejam: “I - política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário”. Fica claro que cabe ao MT organizar os transportes terrestres, e ainda, segundo o mesmo decreto, a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais; a participação no planejamento estratégico; o estabelecimento de diretrizes para sua implementação juntamente com a definição das prioridades dos programas de investimentos e a aprovação dos planos de outorgas. Ou seja, o MT é responsável pela regulação, concessão e pelo plano geral dos transportes terrestres. Contudo, ele não age sozinho, toda a estrutura de governança envolta da ANTT é demonstrada na figura 1 abaixo.

**Figura 1 Entidades Vinculadas ao Ministério do Transporte**



Fonte: elaborado pelo autor

## 2.4 Concessões sob responsabilidade da ANTT

A ANTT regulamenta e fiscaliza diversas concessões. A princípio ressalta-se a importância do Programa de Concessões de Rodovias Federais, que foi implantado pelo MT em 1995, com início da operação das cinco primeiras concessões em 1996, totalizando 854,5 km. A ANTT, criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, é hoje a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos 14 contratos de concessão em operação nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, totalizando 4.763,8 quilômetros administrados e mantidos pela iniciativa privada.

O Programa de Concessão de Rodovias Federais abrange 11.191,1 quilômetros de rodovias, desdobrado em concessões promovidas pelo MT, pelos governos estaduais, mediante delegações com base na Lei n.º 9.277/96, e pela ANTT.

Além das concessões das rodovias, a ANTT tem competência sobre as concessões de ferrovias. A inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. no Programa Nacional de Desestatização através do Decreto n.º 473/92, propiciou o início da transferência de suas malhas para a iniciativa privada, durante um período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30.

Dessa forma, a ANTT é responsável pelas seguintes concessões: Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima, estradas de ferro da Companhia do Vale do Rio Doce, Ferrovias Norte Brasil S.A. – FERRONORTE, Estrada de Ferro Mineração Rio do Norte, Estrada de Ferro Jarí, Estrada de Ferro Trombeta, Estrada de Ferro Votorantim e Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. - FERROESTE.

Fica a cargo da agência a responsabilidade sobre as concessões de transporte de passageiros. O serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros movimenta mais de 140 milhões de passageiros por ano. Desde 2002, a instituição competente para a regulação e fiscalização do setor é a ANTT, responsável pelas outorgas de permissão e de autorização para a operação desses serviços, por meio de Sociedades Empresariais legalmente constituídas para tal fim.

O grau de importância desses serviços pode ser medido quando se observa que o transporte rodoviário por ônibus é a principal modalidade na movimentação coletiva de usuários, nas viagens de âmbito interestadual e internacional. Em 2008, o transporte rodoviário regular, em comparação ao aéreo, foi responsável por cerca de 71% do total dos deslocamentos interestaduais e internacionais de passageiros. Sua participação na economia brasileira é expressiva, assumindo um faturamento estimado anualmente em mais de R\$ 3 bilhões.

Para um país com uma malha rodoviária de aproximadamente 1,7 milhões de quilômetros, sendo 186 mil asfaltados - rodovias federais e estaduais - a existência de um sólido sistema de transporte rodoviário de passageiros é vital.

As ações de regulação e fiscalização do setor têm caráter permanente e objetivam a adequação das rotinas e procedimentos para a efetiva operacionalização da Lei nº 10.233/2001, que criou a ANTT, buscando a contínua melhoria dos serviços e a

redução dos custos aos usuários do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, quer no transporte regular, quer no de fretamento contínuo, eventual ou turístico.

Por fim, a prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas também é área de atuação da ANTT, cuja responsabilidade é a promoção dos estudos e levantamentos relativos à frota de caminhões, empresas constituídas e operadores autônomos, bem como a organização e manutenção do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas, o RNTRC. A ANTT é responsável ainda pelas autorizações no transporte internacional de cargas.

Diante do exposto, ressalta-se a importância da realização de uma análise aprofundada do regime de concessão, que tem como principal embasamento legal a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 175:

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. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Em seguida, criou-se a lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, regulamentando os serviços prestados, os direitos dos usuários, as tarifas, o regime de contratação (licitação) e as cláusulas essenciais ao contrato de concessão.

O Programa Brasileiro de Concessões de Rodovias teve início na década de 90, como alternativa à falta de recursos federais para a recuperação, melhoria, manutenção e expansão da malha rodoviária nacional. Com o fim do Fundo Rodoviário Nacional, em 1988, cujos recursos eram obrigatoriamente aplicados nas rodovias, não havia outra fonte de recurso disponível, a não ser a capacidade de investimento da iniciativa privada.

O Brasil tem o segundo maior conjunto de rodovias no mundo, sendo que, atualmente, mais de 14 mil quilômetros são rodovias concedidas, operadas por 51 empresas, que já investiram cerca de R\$ 16 bilhões em 15 anos. Segundo dados do

Coppead (Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração de Empresas da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ), o modal rodoviário responde por cerca de 60% do volume de cargas transportadas no Brasil.

O Sistema de Concessão permite a transferência, por meio de licitação, de um serviço ou bem público à iniciativa privada por prazo determinado, o que permite que essa propriedade continue sendo da União. No caso das rodovias, este prazo varia entre 20 e 30 anos, após o qual o contrato poderá ser renovado ou não. Caso não haja renovação, o bem ou serviço volta à responsabilidade do poder concedente – governo - incorporando-se nesta transferência todas as benfeitorias executadas (obras, instalações, equipamentos, frota, entre outros).

Pelas rodovias brasileiras são transportadas, anualmente, 1,2 bilhão de pessoas, ou seja, 95% de todo o transporte de passageiros do País.

Para análise da qualidade do tráfego da rodovia, é utilizado o estudo sobre o nível de serviço, o qual é caracterizado como uma medida qualitativa das condições de operação – conforto e conveniência de motoristas - e depende de fatores como: liberdade na escolha da velocidade, finalidade para mudar de faixas nas ultrapassagens, saídas e entradas na via e proximidade dos outros veículos.

Seis níveis de serviço são definidos: A, B, C, D, E e F. O nível A corresponde às melhores condições de operação e o nível de serviço F às piores. A seguir são descritas as condições de operação correspondentes a cada nível de serviço (HCM – HIGHWAY CAPACITY MANUAL, 2000).

**NÍVEL A** – fluxo livre. Concentração bastante reduzida. Total liberdade na escolha da velocidade e total facilidade de ultrapassagens. Conforto e conveniência: ótimo.



NÍVEL B – fluxo estável. Concentração reduzida. A liberdade na escolha da velocidade e a facilidade de ultrapassagens não é total, embora ainda em nível muito bom. Conforto e conveniência: bom.



NÍVEL C – fluxo estável. Concentração média. A liberdade na escolha da velocidade e a facilidade de ultrapassagens é relativamente prejudicada pela presença dos outros veículos. Conforto e conveniência: regular.



NÍVEL D – próximo do fluxo instável. Concentração alta. Reduzida liberdade na escolha da velocidade e grande dificuldade de ultrapassagens. Conforto e conveniência: ruim.



NÍVEL E – fluxo instável. Concentração extremamente alta. Nenhuma liberdade de escolha da velocidade e as manobras para mudanças de faixas somente são possíveis se forçadas. Conforto e conveniência: péssimo.



NÍVEL F – fluxo forçado. Concentração altíssima. Velocidades bastante reduzidas e frequentes paradas de longa duração. Manobras para mudança de faixas somente são

possíveis se forçadas e contando com a colaboração de outro motorista. Conforto e conveniência: inaceitável.

### **Procedimentos contábeis dos bens disponíveis na concessão**

A forma como as organizações prestam contas faz parte da correta excelência em governança, a ANTT e seus parceiros devem seguir o Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC, que é uma entidade autônoma criada pela Resolução CFC nº 1.055/05. Tem como objetivo estudar, preparar e emitir Pronunciamentos Técnicos sobre Procedimentos de Contabilidade e divulgar informações dessa natureza, para permitir a emissão de normas pela entidade reguladora brasileira visando à centralização e uniformização do seu processo de produção, levando sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira às normas internacionais de contabilidade. O normativo ICPC 01 aborda que a infraestrutura dentro do alcance desta interpretação não será registrada como ativo imobilizado do concessionário porque o contrato de concessão não prevê a cessão do direito de controle do uso da infraestrutura de serviços públicos a este. O Concessionário tem acesso para operar a infraestrutura para a prestação dos serviços públicos em nome da concedente, nas condições previstas no contrato.

O concessionário deve contabilizar receitas e custos relativos a serviços de construção ou melhoria de acordo com o Pronunciamento Técnico – CPC 11.

Se o concessionário presta serviços de construção ou melhoria, a remuneração recebida ou a receber pelo concessionário deve ser registrada pelo seu valor justo.

Essa remuneração pode corresponder a direitos sobre:

- (a) um ativo financeiro, ou
- (b) um ativo intangível.

O concessionário deve reconhecer um ativo financeiro à medida em que tem o direito contratual incondicional de receber dinheiro ou outro ativo financeiro do concedente pelos serviços de construção; o concedente tem pouca ou nenhuma opção para evitar o pagamento, normalmente porque o contrato é legalmente imponível. O concessionário tem o direito incondicional de receber dinheiro se o concedente garantir em contrato o pagamento: (a) de valores preestabelecidos ou apuráveis ou (b) da diferença negativa, se houver, entre os valores recebidos dos usuários dos serviços

públicos e os valores preestabelecidos ou apuráveis, mesmo se o pagamento estiver condicionado à garantia pelo concessionário de que a infraestrutura atende a requisitos específicos de qualidade ou eficiência.

O concessionário deve reconhecer um ativo intangível à medida que recebe o direito – autorização - de cobrar os usuários dos serviços públicos. Esse direito não constitui um direito incondicional de receber dinheiro porque os valores são condicionados à utilização do serviço pelo público. O contrato de concessão da via Dutra se enquadra nesse aspecto.

A concessionária não poderá considerar a infraestrutura pública, ou seja, a rodovia, como seu ativo imobilizado. É essa a inteligência do item 11 do ICPC 01, haja vista que a propriedade e controle pertencem ao Estado.

A infraestrutura não será registrada como ativo imobilizado do concessionário porque o contrato de concessão não transfere ao concessionário o direito de controle - muito menos de propriedade - do uso da infraestrutura de serviços públicos. É prevista apenas a cessão de posse desses bens para realização dos serviços públicos, sendo eles revertidos ao concedente após o encerramento do respectivo contrato.

A infraestrutura a que o concedente dá acesso ao concessionário para efeitos do contrato de concessão não pode ser registrada como ativo imobilizado do concessionário. Assim, nos contratos regidos pelo ICPC 01 os ativos de infraestrutura devem ser reconhecidos como imobilizado do concedente, uma vez que por esses são controlados.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta investigação pode ser classificada como pesquisa qualitativa já que as informações colhidas foram aplicadas de acordo com as informações levantadas e registradas, de caráter exploratório. Esta pesquisa está dividida em três etapas sendo revisão da literatura, análise de conteúdo do relatório de gestão da ANTT baseado no Modelo Conceitual de Excelência em Gestão Pública de Campelo (2012) e de um contrato de concessão da ANTT.

A primeira etapa da pesquisa compreende a revisão da literatura, pois a mesma oferece meios que auxiliam na definição e resolução de problemas já conhecidos. Não



existem regras fixas para a realização de levantamento bibliografia, mas algumas tarefas podem ser observadas. Sendo assim, seguiram-se os ditames: Exploração das fontes bibliográficas; Leitura do material: selecionando o que seria útil para o trabalho; Elaboração de resenhas; Conclusões: obtidas a partir da análise dos dados coletados. Quanto aos procedimentos de pesquisa, o estudo foi realizado com base em técnicas bibliográficas, pois para realizá-lo ocorreu leitura, análise e interpretação de periódicos, textos, livros abrangendo diversos estudos sobre o tema.

A segunda etapa foi realizada com base na análise de conteúdo do relatório de gestão da ANTT replicando o Modelo Conceitual de Campelo (2012), com o intuito de descrever como a agência reguladora está preparada para monitorar os contratos de concessão. As categorias e subcategorias baseadas no Modelo Conceitual de Excelência em Gestão Pública de Campelo (2012) foram sistematizadas no Quadro 1 a seguir.

**Quadro 1 Modelo Conceitual de Excelência em Gestão Pública**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>SUBCATEGORIAS</b>
<b>Liderança da alta administração:</b> pessoas que ocupam os cargos da alta administração.	<b>Modelo de decisão:</b> evidencia como as principais decisões são tomadas.
<b>Políticas, estratégias e planos:</b> esta perspectiva tem a finalidade de induzir a organização a fazer um planejamento.	<b>Formulação das estratégias:</b> como ocorre o processo de planejamento. <b>Desdobramento e operacionalização:</b> quais são as ações desenvolvidas. <b>Compatibilização com as ações do PPA e LOA:</b> identifica como as políticas, estratégias e planos serão compatibilizados.
<b>Cidadãos e Sociedade:</b> atuação com base em seu relacionamento ético e transparente com todas as partes interessadas e com a sociedade.	<b>Relacionamento com a sociedade:</b> tem a ver com a promoção da responsabilidade pública.
<b>Gestão de Pessoas:</b> perspectivas voltadas para as pessoas, no reconhecimento da importância das pessoas para qualquer organização.	<b>Capacitação e desenvolvimento:</b> reúne os requisitos relativos ao desenvolvimento dos servidores.
<b>Gestão de TI:</b> os avanços tecnológicos.	<b>Infraestrutura:</b> quais são os alicerces tecnológicos.
<b>Gestão de Processos:</b> capacidade do órgão de sistematizar e gerenciar os processos de trabalho.	<b>Gestão de processos finalísticos:</b> são os processos principais da instituição. <b>Gestão de processos de apoio:</b> são aqueles que suportam ou apoiam os processos principais.
<b>Gestão do conhecimento:</b> implementação das práticas.	<b>Estruturas e processos organizacionais:</b> práticas que funcionam como facilitadores de geração, retenção, organização e disseminação do conhecimento organizacional.

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Campelo (2012)

Se a descrição, ou seja, a enumeração das características do texto, resumida após tratamento, é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário que vem permitir a passagem explícita e controlada de uma à outra (BARDIN, 1977).

Visto isso, percebe-se o intuito da análise de conteúdo, qual seja: o tratamento dos dados coletados, para inferir algo além da realidade da mensagem. A pesquisa utilizou da categorização baseada no Modelo Conceitual de Campelo (2012) a qual permite reunir maior número de informações à custa de uma esquematização e assim correlacionar classes de acontecimentos para ordená-los. A categorização representa a passagem dos dados brutos a dados organizados. Assim, conforme análise do contrato de concessão selecionado, as informações foram sendo organizadas de forma lógica.

A terceira etapa do estudo consistiu em descrever as obrigações contratuais das concessionárias. O contrato abordado neste estudo foi de concessão Rodoviária via Dutra (BR-116/RJ/SP, Trecho Rio de Janeiro – São Paulo).

O levantamento de dados da segunda e da terceira etapa da pesquisa foi obtido no Portal da ANTT. Desta forma foi possível, também, encontrar outras informações adicionais, como normas internas da agência pesquisada e relatório de gestão.

#### **4. RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO**

A forma como as organizações são administradas e controladas influenciam em seus resultados. O objetivo ao analisar o relatório de gestão é demonstrar como a ANTT está estruturada, tendo em mente sua função primordial: a fiscalização. Como ferramenta criada para auxiliar, tem-se a governança corporativa que é o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada.

Para análise da estrutura de governança da ANTT com base no objetivo “fiscalização” foi utilizado o Modelo Conceitual de Excelência em Gestão Pública por Campelo (2012). Como este modelo foi elaborado com base no Relatório de Gestão

Administrativa da ANTT de 2012, foi possível perceber se a estrutura da agência se assemelha a do modelo.

O primeiro item a ser observado é a estrutura da liderança e da alta administração, pois para assegurar que o modelo de gestão da organização seja desenvolvido, implementado e melhorado de forma contínua, os líderes devem se envolver pessoalmente nessa tarefa. Na ANTT, os líderes - que para efeito desse estudo são os que fazem parte da alta administração e ocupam os cargos de direção do mais alto nível - estão presentes na Diretoria da agência, a qual é seu órgão máximo e atua em regime de colegiado.

A Diretoria da ANTT é composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores, sendo seus membros brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária, elevado conceito no campo de especialidade dos cargos a serem exercidos e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, que cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, admitida uma recondução.

O órgão de direção deve incentivar a organização a fazer um planejamento de suas atividades, pois a elaboração de estratégias e planos traduz o fundamento da excelência denominada visão do futuro, que faz parte do segundo item, conforme quadro 1 supracitado - políticas, estratégias e planos. A ANTT atende a esse critério possuindo dentre os objetivos estratégicos principais os que se correlacionam com o Plano Plurianual, tais como “Aperfeiçoar o Processo de Fiscalização”, “Aperfeiçoar o Marco Regulatório”, “Aperfeiçoar Mecanismos de Transparência”.

Por ser uma agência reguladora dotada de autonomia, mas submetida ao Controle Finalístico do MT, quando este iniciou seu processo de planejamento estratégico, permitiu maior articulação e integração com as ações da ANTT, criando, assim, um cenário ideal para efetivar estratégias mais eficientes.

Vale ressaltar que a ANTT não é responsável por Programas do Plano Plurianual, sendo responsável somente por elaborar os objetivos, as iniciativas e as ações, segundo o Relatório de Gestão.

O objetivo de ampliar a oferta da prestação de serviços aos usuários das rodovias federais, propiciando mais segurança e qualidade no deslocamento, por meio de

contratos de concessão e desconcentrando a gestão de malha - ver figura 2 - presente no plano estratégico da ANTT, lhe impõe o aumento de sua estrutura de fiscalização.

**Figura 2 OBJETIVOS DE PROGRAMA TEMÁTICO DE RESPONSABILIDADE**

Identificação do Objetivo						
Código	39000 0130					
Descrição	Ampliar a oferta da prestação de serviços aos usuários das rodovias federais, propiciando mais segurança e qualidade no deslocamento, por meio de contratos de concessão, desconcentrando a gestão da malha.					
Programa	2075 - Transporte Rodoviário					
Órgão Responsável	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT					
Execução Orçamentária e Financeira do Objetivo (em R\$ 1,00)						
Dotação		Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados	
Metas do Exercício						
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
1	Conceder 2.234 km de rodovias	Km	2.234	0		

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP 15/02/2013

A implementação das estratégias é parte do modelo de excelência, e o cumprimento desse item se encontra com o Programa de Concessões de Rodovias Federais, o qual está em andamento.

Toda a ação das organizações deveria ser orientada com base em seu relacionamento ético e transparente com a sociedade. A ANTT tem cumprido esse papel, merecendo destaque os importantes ajustes implementados na construção do marco regulatório, como a primeira Revisão Ordinária da Agenda Regulatória ANTT 2011/2012, que contemplou demandas externas, por meio de reuniões participativas com stakeholders - partes interessadas que devem estar de acordo com as práticas de governança corporativa executadas pela empresa - buscando, dessa forma, o fortalecimento da capacidade fiscal/regulatória e fornecendo os subsídios técnicos necessários à atuação no setor de transportes terrestres.

Para atender ao modelo proposto de excelência em gestão pública, além da correta definição dos líderes, da formulação de estratégias e da relação de transparência com os stakeholders, faz-se necessário que a instituição desenvolva seus servidores para utilizar seu pleno potencial, alinhando-o às estratégias da organização. Segundo dados retirados do relatório de gestão da ANTT, o orçamento destinado à capacitação dos servidores no exercício 2012 foi da ordem de R\$ 1.740.000,00. Destaca-se que foram empenhados R\$ 1.322.802,89, o que representou uma execução de 76,03%.

Constatou-se que, em função de fixação de limites para gastos com diárias e passagens, houve uma diminuição de participação em eventos dos servidores lotados em postos de fiscalização e nas Unidades Regionais, razão pelo qual não foi cumprida a meta física em sua totalidade.

Houve também diminuição dos custos de capacitação devido à abertura de turmas com aulas ministradas por instrutores internos e externos, programação de turmas fechadas realizadas pela Escola de Administração Fazendária, pelo Programa de Capacitação dos Fiscais e de Bolsa de Idiomas computando um total de 1.688 participações em eventos de capacitação de 836 servidores.

As ações de capacitação e desenvolvimento realizadas pela ANTT estiveram em sintonia com a Política Nacional de Capacitação estabelecida pelo Decreto nº 5.507, de 23 de fevereiro de 2006, e pela Deliberação nº 194, de 29 de julho de 2009, que disciplina o Programa Permanente de Capacitação de servidores no âmbito da entidade.

Nesse sentido, a agência disponibilizou diversas modalidades de cursos, entre os quais destacam-se os cursos presenciais, cursos à distância, seminários, cursos em turmas fechadas, congressos, fóruns, cursos internacionais, pós-graduação e idiomas em parcerias com instituições públicas e privadas.

Segundo o relatório de gestão, o desenvolvimento organizacional e individual é um fator estratégico para ANTT, assim como a disseminação de princípios e conhecimentos são fundamentais para viabilizar processos motivacionais e consequente melhoria na prestação dos serviços da agência, colaborando em sua missão institucional.

A capacitação dos servidores não pode ignorar os sistemas de informação, visto que a tecnologia, hoje, afeta cada vez mais o modo como os produtos serão produzidos e os serviços serão prestados à população. O item “Gestão de TI” e seu subitem Infraestrutura – ver quadro 1 acima - têm sido desenvolvidos pela ANTT por meio do Processo de Desenvolvimento de Software (PDS). Segundo o Relatório de Gestão da ANTT, O PDS estabelece uma metodologia para o desenvolvimento de software, que permite padronizar o ciclo de vida do projeto, definindo as atividades, os responsáveis e os artefatos. Um dos benefícios da adoção de um processo bem definido é o aumento do nível de produtividade das equipes técnicas envolvidas nos projetos, pois formaliza a distribuição e as atribuições das atividades por cada papel desempenhado.

Além de ser um mecanismo para obtenção de um produto com qualidade, o PDS também visa apoiar a definição de acordos em futuros contratos de prestação de serviço de desenvolvimento de software.

Entretanto, O Relatório de Gestão ressalta que a segurança da informação da entidade deve ser melhorada, pois ainda não há um Comitê de Segurança da Informação instituído, assim como diretrizes para gestão da segurança da informação corporativa publicadas e divulgadas, o que pode comprometer sua Gestão em TI e consequentemente a eficiência na fiscalização.

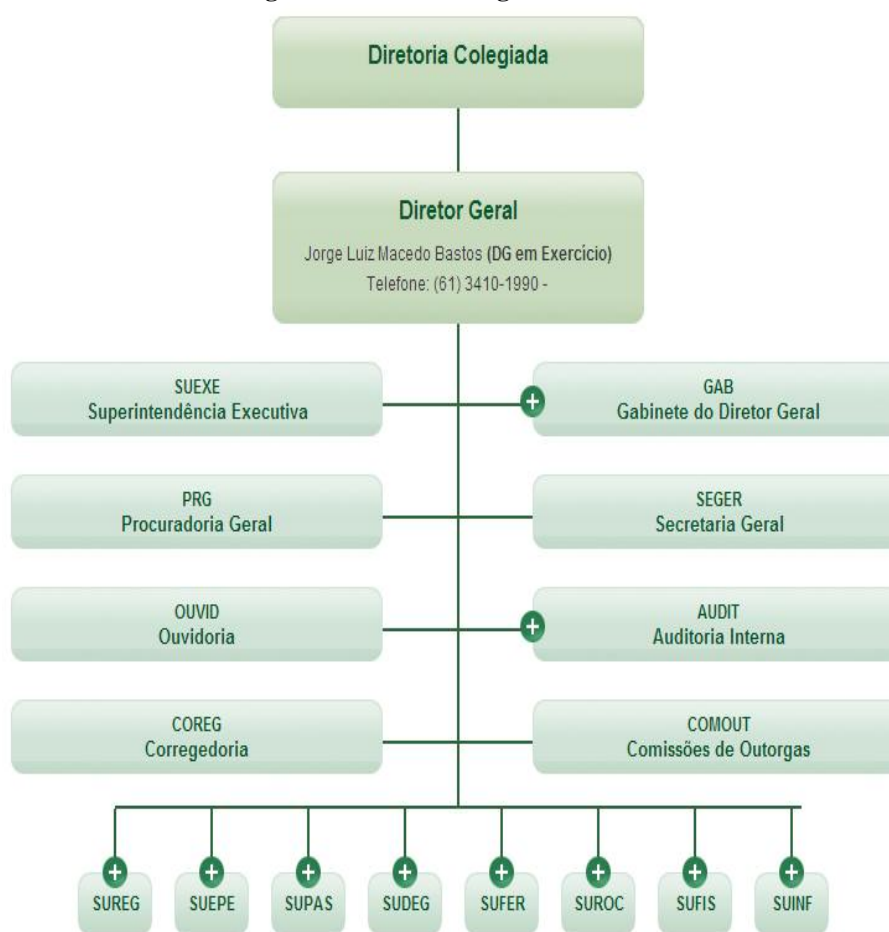
Todos os itens anteriores devem estar em sintonia para que os insumos se transformem em produto - o produto aqui observado é a fiscalização das concessões - de modo a garantir a qualidade dos serviços públicos prestados por empresas privadas. Para se compreender quais são os produtos oferecidos pela ANTT é necessário mostrar o que ela faz, e como ela faz pra realizar suas ações.

Como explicitado anteriormente, A ANTT é uma autarquia vinculada ao MT e foi criada com base na Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001 e implantada mediante a edição do Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002. Seu objetivo é a implementação de políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo MT, bem como a regulação e supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros. A sua atuação compreende (processos finalísticos):

- O transporte ferroviário de passageiros e de cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;
- A exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
- O transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- O transporte rodoviário de cargas;
- A exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida;
- O transporte multimodal;
- O transporte de cargas de produtos especiais e perigosos em rodovias e ferrovias.

Para que esse papel seja cumprido, a ANTT, entre outras providências, deve emitir atos regulatórios e fiscalizar as atividades por ela reguladas, bem como o cumprimento dos contratos de concessão, a fim de impedir a prática de competição imperfeita e infração à ordem econômica, buscando sempre o aperfeiçoamento permanente de suas ações de fiscalização. Deve, também, diante de denúncias ou manifestações da sociedade, arbitrar conflitos eventualmente gerados no relacionamento entre concessionárias e os usuários dos serviços.

**Figura 3 Estrutura Organizacional ANTT**



Fonte: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

A superintendência que tem como competência regulamentar a infraestrutura rodoviária concedida, bem como fiscalizar a execução dos contratos de concessão, entre outras atribuições é a Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária (SUINF) e suas unidades subordinadas são:

Gerência de Regulação e Outorga da Exploração de Rodovias (GEROR): Promover a regulação e elaborar planos de outorga dos serviços de exploração da infraestrutura rodoviária.

Gerência de Fiscalização e Controle Operacional de Rodovias (GEFOR): Fiscalizar a execução dos contratos de concessão da exploração da infraestrutura rodoviária.

Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias (GEINV): Promover a gestão técnico-operacional dos contratos de concessão da exploração da infraestrutura.

Segundo o relatório de gestão da ANTT, as metas de fiscalização têm sido devidamente cumpridas, demonstrando que sua estrutura e seu processo organizacional conseguem ser efetivos.

As principais funções desempenhadas durante a Inspeção de Obras devem abranger a verificação do andamento das obras, obter informações relevantes sobre o controle de qualidade das obras, entre outras.

Dentro do Cronograma de Inspeções Técnicas e Operacionais Programadas aprovado, somente duas inspeções deixaram de ser cumpridas e, segundo a agência, elas serão devidamente reprogramadas.

A ANTT conta com uma parceria no acompanhamento das obras, por meio de um consórcio - CONSÓRCIO CONTÉCNICA – ENEFER – CEPPLA - para assessoramento e apoio técnico especializado, cujas atividades englobam, entre outras, o apoio à ANTT na concepção de normas, procedimentos e rotinas para monitoramento e definição do controle de qualidade, na verificação, análise e consolidação das informações referentes às obras das Concessionárias, visando obter conformidade dos serviços com os padrões mínimos exigidos, por meio de auditorias específicas, regulares ou extraordinárias.

Diante do analisado, percebe-se que os itens do modelo conceitual de excelência em Gestão Pública foram satisfeitos pela ANTT, contudo não significa que a agência possua todas as ferramentas para executar suas atividades de forma plena. Uma possível crítica a ser realizada relaciona-se à alta cúpula da administração, cujos dirigentes, muitas vezes, são indicados e escolhidos com base em critérios políticos, em detrimento à aspectos relacionados a sua habilidade técnica.



Um exemplo de como decisões técnicas podem ser afetadas por vieses políticos foi o reconhecimento em 2006, pela Advocacia-Geral da União da existência de “recurso hierárquico impróprio” em divergência de decisão entre o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Tal recurso pode ser pernicioso à autonomia das agências reguladoras, pois permite com tal recurso que haja revisão ministerial de decisões tomadas por essas entidades, e pode trazer insegurança jurídica aos administrados e inibir investimentos para o desenvolvimento sócio-econômico do País.

Por fim, ressalta-se que a autonomia das agências reguladoras em relação ao Poder Legislativo é bastante reduzida. O legislador pode interferir na agência alterando seu regime jurídico e até mesmo extingui-la. Pode ainda fiscalizá-la e suspender seus atos normativos não condizentes com a Lei, tudo em conformidade com o Estado Democrático de Direito, já que a própria Constituição Federal não assegura a independência absoluta das agências.

Dessa forma, apesar de a estrutura interna e seus processos organizacionais estarem em consonância com o modelo proposto por Campelo (2012), a pressão política exercida na ANTT, pode dificultar sua correta governança.

Considerando a análise realizada sobre as ferramentas institucionais que a ANTT possui para efetivar o controle das concessões, selecionou-se um de seus contratos para exemplificar os desafios que a agência encontrará.

O contrato analisado será o da Rodovia Dutra (BR-116/RJ/SP, Trecho Rio de Janeiro – São Paulo), pois esta faz a ligação entre as duas maiores regiões metropolitanas do País: Rio de Janeiro e São Paulo. Outras 34 cidades são cortadas pela rodovia que também é a principal ligação entre o Nordeste e o Sul do Brasil.



Fonte: <http://www.novadutra.com.br/> (2013)

Fazendo um breve apanhado do que foi demonstrado no relatório de gestão, pode-se afirmar que os objetivos da ANTT estão bem definidos, pois as estratégias são de suma importância para que seja possível criar diretrizes para as concessões. Seus atos, em princípio, têm tido transparência, visto que os contratos de concessão, o relatório de gestão e as demonstrações financeiras estão disponibilizados no endereço eletrônico da agência. A capacitação de seus servidores é realizada, promovendo assim o aumento da qualidade da fiscalização. Esses são alguns aspectos que permitem à entidade realizar o controle de suas concessões de forma eficiente. Abaixo, realizar-se-á a análise do contrato de concessão.

O contrato tem um limite de tempo de 25 anos e ficará a cargo da concessionária as seguintes ações: recuperação, monitoração, conservação, melhoramento, manutenção, operação e a exploração da rodovia BR-116/RJ/SP, trecho Rio de Janeiro – São Paulo.

Como vivemos em um Estado de Direito, é necessário embasamento legal para os atos administrativos serem válidos, e o contrato assim o faz, sendo regido pelo art. 175 da Constituição. Pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Decreto-lei nº 91, de 27 de agosto de 1969, pelas disposições aplicáveis do Decreto nº 94.002, de 4 de fevereiro de 1987, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações, pela Lei nº 9069, de 29 de julho de 1995, pelas demais normas regulamentares aplicáveis e pelas cláusulas deste Contrato de concessão. A atuação da ANTT terá como fundamento essas legislações.

O setor da ANTT responsável pelas normas e regimentos é a Superintendência de Marcos Regulatórios, que possui como atribuições regimentais a proposição de normas e procedimentos para gestão das atividades de regulação, a proposição e acompanhamento das concessões, a proposição de metodologias e ferramentas para a promoção da defesa dos interesses dos usuários de transportes terrestres, entre outras competências.

A concessionária assume, integralmente, o risco trânsito inerente à exploração da rodovia, incluindo-se neste o risco de redução do volume de trânsito, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras rodovias. Essa cláusula é um dos diferenciais da parceria público-privada, na qual os riscos são compartilhados entre as partes.

O contrato obriga, ainda, a manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; prestar contas, à ANTT e aos usuários, na forma e na periodicidade estabelecida no contrato, sobre a gestão das atividades vinculadas à concessão, compreendendo, inclusive, aspectos relativos à execução das obras e serviços de engenharia e de operação da rodovia. Este item é atendido pelas demonstrações contábeis disponibilizadas, permitindo o acompanhamento tanto pela ANTT, quanto pela sociedade.

Um bom medidor de qualidade, sem dúvidas, são os próprios usuários, e com visão nisso, o contrato obriga a concessionária a colocar à disposição dos usuários da rodovia, em locais a serem determinados pela fiscalização da ANTT, um sistema inviolável de registro de reclamações e sugestões dos usuários. Pois, seguindo o modelo conceitual de excelência em gestão pública e os padrões de governança corporativa do IFAC as ações de uma organização devem ser voltadas para atender seus usuários. A concessionária em sua prestação de contas demonstra que está atendendo a essa cláusula por meio do Sistema de Atendimento ao Usuário da CCR Nova Dutra, o qual registrou, em 2012, 397.249 acionamentos de recursos.

A qualidade de serviço prestado pode ser mensurada, também, pela diminuição de vítimas fatais, já que a segurança é um dos itens importantíssimos. Segundo as demonstrações financeiras, em seu relatório administrativo, a CCR contabiliza uma diminuição de vítimas fatais, comparando 1996 com 2012, de 55%.

O contrato traz de forma técnica o grau de qualidade em que a rodovia deverá operar e pressupõe a prestação de serviço adequado, que concessionária deve assegurar durante todo prazo de concessão.

Conforme o contrato de concessão, serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, fluidez do tráfego, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas e ficou estabelecido que a rodovia, em todo o seu percurso, deverá operar na hora de pico de tráfego, na pior das hipóteses, com nível de serviço "D", conforme definido no Highway Capacity Manual – 3ª edição de 1985, editado parcialmente pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias PRDMMR, em 1992.

Como pode ser visto na figura a seguir, a coluna “Nível de serviço” mostra que na maioria dos trechos não ultrapassa o nível “D”:

**Figura 5 Avaliação dos trechos da Via Dutra conforme nível de serviço**

Subtrechos	Km - km	Trecho	Sentido	Nível de Serviço
1	231,0 - 227,0	Chegada à São Paulo	Norte	B
			Sul	C
			Norte	D
			Sul	E
	227,0 - 223,1	Guerulhos	Norte	B
			Sul	C
			Norte	E
			Sul	E
2	199,7 - 186,3	Arujá - Santa Isabel	Norte	B
			Sul	C
3	169,3 - 167,0	Jacarei	Norte	C
			Sul	C
4	150,0 - 146,9	São José dos Campos	Norte	D
			Sul	D
			Norte	C
			Sul	C
	110,7 - 98,8	Taubaté	Norte	C
			Sul	D
5	81,0 - 70,8	Aparecida	Norte	C
			Sul	C
6	311,0 - 304,7	Resende	Norte	B
			Sul	B
	265,0 - 258,5	Volta Redonda	Norte	B
			Sul	B
7	206,0 - 190,4	Queimados	Norte	B
			Sul	B
	172,6 - 168,5	Villar dos Telles	Norte	C
			Sul	C
	166,2 - 163,0	Chegada na Av. Brasil	Norte	A
			Sul	B
			Norte	C
			Sul	E

Fonte: Relatório anual das rodovias federais concedidas (2012)

O setor da ANTT responsável pelo cumprimento da prestação do serviço de qualidade é a Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária, à qual compete regulamentar a infraestrutura outorgada, fiscalizar as condições da infraestrutura rodoviária outorgada, bem como fiscalizar a execução dos contratos de outorga, entre outras atribuições.

As obrigações da ANTT são tratadas no contrato, e cabe a ela fiscalizar permanentemente a exploração da rodovia; aplicar as penalidades contratuais; intervir na concessão, nos casos e nas condições previstos no contrato; zelar pela qualidade do serviço; receber, apurar e promover a solução das reclamações dos usuários quando julgadas procedentes.

Como explicitado anteriormente, a ANTT conta com uma parceria no acompanhamento das obras, por meio de um consórcio (CONSÓRCIO CONTÉCNICA – ENEFER – CEPPLA), que juntamente com ela, exercerá estas atividades. A execução do contrato fica a cargo da GEFOR, a qual fiscalizará a execução dos contratos de concessão da exploração da infraestrutura rodoviária. As proposições regimentais são de responsabilidade da Superintendência de Marcos Regulatórios (SUREG).

Atendendo às normativas do ICPC 01, o grupo CCR, conforme nota explicativa, contabiliza a concessão no ativo intangível: “ g) Ativos intangíveis - A Companhia possui os seguintes ativos intangíveis: Direito de exploração de infraestrutura”.

Em conformidade com as práticas contábeis, ocorre contabilização de uma provisão de manutenção, pois o contrato obriga a concessionária a manter a infraestrutura concedida com um nível específico de operacionalidade ou de recuperar a infraestrutura na condição especificada antes de devolvê-la ao poder concedente ao final do contrato de concessão. A mensuração ocorre, segundo nota explicativa da concessionária, pela melhor estimativa de gastos necessários para liquidar a obrigação presente na data do balanço.

Por fim, caso seja extinta a concessão, reverterem à ANTT todos os bens transferidos para a concessionária, os bens reversíveis e os direitos e privilégios decorrentes da concessão, livres e desembaraçados de quaisquer ônus ou encargos, inclusive sociais, trabalhistas. Além disso, cessam, para a concessionária, todos os direitos emergentes do contrato. Quaisquer bens imóveis que forem adquiridos pela concessionária inclusive por via de expropriação, integrarão à concessão, reverterem-se e incorporam-se ao domínio da União na extinção da concessão.

Para simplificar a estrutura da ANTT no modelo conceitual de Campelo (2012), criou-se o quadro 2 abaixo, que possui em sua primeira e segunda coluna as características trazidas do modelo de excelência e na terceira coluna as propriedades institucionais da agência correspondentes ao modelo.

**Quadro 2 Características do Modelo Institucional de ANTT**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>SUBCATEGORIAS</b>	<b>CARACTERISTICAS INSTITUCIONAIS</b>
Liderança da alta administração	Modelo de decisão	O órgão máximo é a Diretoria, composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores. O membro da Diretoria passa pela aprovação do Senado e será nomeado pelo Presidente.
Políticas, estratégias e planos.	Formulação das estratégias Desdobramento e operacionalização Compatibilização com as ações do PPA e LOA.	As Estratégias da ANTT estão em consonância com as do Ministério dos Transportes. Uma das estratégias é a ampliação da oferta de prestação de serviços aos usuários das rodovias. A operacionalização desta ação se encontra na criação do Programa de Concessões de Rodovias Federais.
Cidadãos e Sociedade	Relacionamento com a sociedade	A Revisão Ordinária da Agenda Regulatória ANTT 2011/2012, que contemplou demandas externas, por meio de reuniões participativas com stakeholders, demonstra interação com o ambiente externo.
Gestão de Pessoas	Capacitação e desenvolvimento	Apesar da diminuição da participação em eventos e de cursos de capacitação, a agência empenhou R\$ 1.322.802,89 para diversas modalidades de cursos, demonstrando grande investimento em seus servidores.
Gestão de TI	Infraestrutura	Criação do Processo de Desenvolvimento de Software (PDS) é um ponto positivo. A falta de diretrizes de segurança da informação pode ser considerada uma falha.
Gestão de Processos	Gestão de processos finalísticos Gestão de processos de apoio	Emitir atos regulatórios e fiscalizar as atividades por ela reguladas, bem como o cumprimento dos contratos de concessão. Deve arbitrar conflitos eventualmente gerados no relacionamento entre concessionárias e os usuários dos serviços.
Gestão do conhecimento	Estruturas e processos	A SUINF regulamenta, concessão, fiscaliza as condições da infraestrutura rodoviária outorgada, bem como fiscaliza a execução dos contratos de outorga. Suas subordinadas – GEROR, GEFOR e GEINV – a apoia.

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Campelo (2012)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal da pesquisa foi retratar a estrutura organizacional da ANTT e suas práticas gerenciais de modo a analisar sua capacidade de cumprir com as exigências constantes no contrato de concessão selecionado pela importância no cenário nacional.

A pesquisa evidenciou que as práticas da ANTT relacionadas à fiscalização dos contratos de concessão, estão, em grande parte, em consonância com o modelo conceitual de excelência em gestão pública de CAMPELO (2012), uma vez que

apresenta, de acordo com seu relatório de gestão, instrumentos necessários para realizar a fiscalização de forma adequada. Contudo, é possível que a existência de pressões externas esteja colocando em risco a eficiência de seus processos.

Com base no contrato de concessão exemplificado, foi possível perceber que a entidade possui superintendências com competência para atender às diversas cláusulas e que, conforme informações contábeis produzidas pela concessionária, a fiscalização realizada pela ANTT tem sido responsável por manter os níveis de serviços em padrões aceitáveis pelo contrato de concessão.

A agência apresentou uma forma peculiar, se comparada às outras entidades e órgãos da administração pública, sobre a escolha da alta administração. Demonstrou, ainda, grande investimento na capacitação de seus servidores e um avanço em sua gestão de TI com a criação do PDS. A respeito de um de seus produtos – fiscalização – a ANTT possui superintendências específicas e estas possuem apoio de diversas gerências. A concessionária tem operado as rodovias em níveis aceitáveis, o que demonstra que a agência tem fiscalizado os níveis de serviço com base no HCM – HIGHWAY CAPACITY MANUAL (2000),

Todavia, como o estudo não contou com análise *in loco*, ou seja, com visitas aos locais de realização das obras de concessão e devido ao reduzido número de concessões analisadas, as conclusões possuem certa fragilidade de generalização.

Pesquisas futuras poderão ser realizadas utilizando-se outros contratos firmados com a ANTT, a fim de averiguar se os dados encontrados nesse estudo corroboram ou não a atuação da referida agência. Pesquisas em outras agências poderiam ser pertinentes para demonstrar cenários organizacionais diferenciados, que poderiam gerar um estudo comparativo.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. *Contrato de concessão da Via Dutra BR-116/rj/sp*. Brasília: 1996.  
Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>> Acesso em: 12 set. 2013
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. *Relatório de Gestão da Agência Nacional de Transportes Terrestres*. Brasília. 2012.  
Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>> Acesso em: 12 set. 2013
- BAUMOL, W., PANZAR, J., WILLIG, R., 1988, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt B. J. Publications, Orlando.
- BENJÓ, I., 1999, *Fundamentos de Economia da Regulação*, 1a ed., Thex Editora, Rio de Janeiro.
- BRASIL. Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes terrestres. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm)>. Acesso em: 05 set. 2013
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013
- BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- CARROL, A. B., 1993, *Business and Society – Ethics and Stakeholder Management*. (South-Western, Cincinnati)
- COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS - INTERPRETAÇÃO TÉCNICA ICPC 01 - Contratos de Concessão. Disponível em:  
<<http://www.cpc.org.br/pdf/ICPC%2001.pdf>> . Acesso em: 02 set. 2013
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - *Acesso à Informação no Mundo*. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/acesso-informacao-mundo/index.asp>> Acesso em: 10 set. 2013
- FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Rio de. Janeiro. UFRJ; IE, 1998



FIGUEIREDO, P.H.P., 1999, *Uma contribuição para o conceito de regulação do serviço público no Brasil*, Revista Marco Regulatório, n. 1, AGERGS, Porto Alegre.

GIFONI NETO, G. (2002) *Instituições Regulatórias do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros: o Caso das Agências Reguladoras Estaduais Brasileiras*. Teses de Mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.

IFAC. International Federation of Accountants. *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. Study 13. 2001. Disponível em <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 03 out. 2013.

KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília. Ministério do Planejamento e Gestão. BNDES. 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. *A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro*. Revista APGS: administração pública e gestão social, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em:<[www.apgs.ufv.br/artigos/241\\_80.pdf](http://www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2013.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Avaliação do plano plurianual do ministério dos transportes*. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br>> Acesso em: 28 out. 2013

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Política de transportes terrestres*. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br>>. Acesso em: 28 out. 2013

ORTIZ, G.A., 1993, *Economia y Estado: Crisis y Reforma Del Sector Publico*. Marcial Pons, Madrid.

RANDALL, A. *Resource economics: an economic approach to natural resource and environmental policy*. 2.ed. New York: John Wiley & Sons, 1987. 434p.

ROSSETI, J.P., 1997, *Introdução à Economia*, 17 ed., Ed. Atlas, São Paulo.

SANTOS E.M., ORRICO FILHO, R.D., 1996a, “Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico”. In: *Ônibus Urbano – Regulamentação e Mercados*. LGE Editora, Brasília, pp. 25-43.

SWANN, D., 1988, *The retreat of the State: deregulation and privatization in the UK and US*. The University of Michigan Press.

TRANSPORTATION RESEARCH BOARD. *Highway Capacity Manual*. Washington, D.C. 2000.