

# **ASPECTOS REGULATÓRIOS DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM PERNAMBUCO: O CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL**

**Fernando Antonio Oliveira Rolim**

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE

**Anísio Brasileiro**

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

## **RESUMO**

Um dos objetivos deste trabalho é investigar como os Tribunais de Contas brasileiros têm exercido o controle externo sobre o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Um questionário foi enviado a todas as Cortes, a partir do qual será feito um levantamento dos trabalhos e regulamentos eventualmente desenvolvidos por essas instituições. Nesse questionário também foi indagado como os transportes municipais, metropolitanos, interestaduais e internacional vêm sendo auditados pelos Tribunais, a fim de ser verificado se os transportes intermunicipais vêm tendo a mesma atenção que os demais setores. Como estudo de caso, foi eleito o Estado de Pernambuco, no qual está sendo feito um levantamento sobre como o transporte intermunicipal tem sido gerido e regulado ao longo dos anos. Como objetivo final da pesquisa, serão desenvolvidos critérios que possam ajudar o controle externo, especialmente em Pernambuco, a melhorar a competitividade, o nível de serviço e o acesso da população ao setor.

## **ABSTRACT**

One of the purposes of this assignment is to investigate how Brazilian Courts of Accounts have controlled the intermunicipal passenger transport service. A questionnaire is being sent to every Court to collect information about audits and regulations eventually issued by the institutions. It is also asked how urban, metropolitan, interstate and international passenger transports have been audited, so a comparison on the way Courts have acted upon every means of transport can be made. A study of case will be done with the state of Pernambuco as a subject to recognise the manner the intermunicipal transport has been managed and regulated by the Government. As a final goal of the research, some criteria will be developed to help the Court of Accounts, specially the one from Pernambuco, to improve the competition, the service level and the accessibility of the sector.

## **1. CONTEXTO DA PESQUISA**

A temática sob estudo despertou atenção, haja vista o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros servir como fator de integração entre diversas regiões de um estado e ter relevante importância econômica e social (Souza, 2003). Outro motivo de estímulo à pesquisa é a necessidade de submissão do setor à regulação estatal, a fim de que sejam mantidos padrões de competitividade e de nível de serviço. Essa necessidade ganha importância em virtude das mudanças na relação entre Estado e Sociedade, notadamente a partir dos anos 1970 (Santos, 2000), com a crise do chamado Estado do Bem Estar Social. A crise foi gerada por problemas em sua própria estrutura (Sá, 2004), porquanto o Estado passou a perder a sua capacidade de arrecadação tributária e de investimento, além de ter aumentado bastante sua dívida na tentativa de manutenção do modelo do Bem-Estar. Como resultado da crise, a ação estatal migrou da provisão para a regulação dos serviços públicos. Dessa forma, houve uma transferência, pelo menos da operação, manutenção e expansão, dos serviços públicos à iniciativa privada, e ao Estado ficou reservada não mais a provisão completa desses serviços, mas sim um papel de regulador das atividades dos particulares. Nesse panorama ganhou destaque a atividade das agências reguladoras.

Nesse novo cenário, os serviços prestados por delegação a particulares apresentaram melhorias de qualidade em relação ao período anterior, a exemplo do que aconteceu com o setor das telecomunicações, por meio de resultados mais eficientes. Entretanto, apenas a busca

pela eficiência econômica não tem garantido o devido acesso de toda a população aos benefícios dos serviços delegados a particulares, e isso tem contribuído, inclusive, para o crescimento da exclusão social (Silva *et al.*, 2004). Como alternativa a essa situação, já se pensa em um novo papel para o Estado, que passaria a ter uma função de orquestração, e não apenas de regulação, das diversas combinações dos atores públicos e privados envolvidos no processo (Aragão *et al.*, 2004).

A Carta Magna brasileira de 1988 - CF/88 - estabeleceu que o transporte rodoviário de passageiros corresponde a serviço público, de titularidade, portanto, do Estado. Devido à distribuição de competências inerentes ao Princípio Federativo, a legislação do Sistema de Transporte de Passageiros será dada conforme a competência para a prestação do serviço, definida esta pela abrangência territorial das linhas. Entretanto, deverão ser atendidas as disposições das normas gerais federais relativas a licitações, contratos administrativos, concessões e permissões de serviço público, bem como pelos respectivos atos de concessão, permissão, autorização e licença (Souto, 2001). Assim sendo, a CF/88 estabelece a competência dos estados em legislar e gerir o setor, porquanto a esses entes federados é conferido o exercício das competências que não lhes são vedadas, entre as quais encontra-se a disciplina do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros (CF/88, artigo 25, parágrafo 1º). Adicionalmente, o artigo 178 da CF/88 transferiu à legislação ordinária a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre.

Configurado como serviço público, o transporte rodoviário de passageiros pode ser submetido a controle externo por parte dos Tribunais de Contas estaduais. Por essa razão, a pesquisa em desenvolvimento procura levantar quais iniciativas as Cortes de Contas brasileiras têm feito em relação ao modal, a exemplo de auditorias e emissão de regulamentos. Também é pretendida uma análise do confronto das competências dos Tribunais de Contas estaduais com as Agências Reguladoras estaduais no que diz respeito à fiscalização e regulação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Como estudo de caso, foi escolhido o Estado de Pernambuco.

A atuação das Cortes de Contas pode ajudar na verificação da prestação do serviço adequado, entendido este como o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, conforme estabelece o artigo 6º, parágrafo 1º, da Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Adicionalmente, deve ser evitado que o interesse privado das empresas contratadas sobrepuje o interesse público, por intermédio da captura das agências reguladoras pelos interesses dos entes regulados (Stigler, 2004).

Deve ser ressaltado que a ação dos Tribunais de Contas como órgãos de controle externo “torna-se imperiosa e indispensável, pelo exercício das auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com verificações de aspectos quer seja quanto à legalidade, à legitimidade, quer seja quanto à economicidade das contratações” (Sá, 2004).

## **2. ESTUDO DE CASO**

Em Pernambuco a regulamentação da execução direta ou delegada de serviços públicos é regida pela Lei nº 12.524/ 2003 (ALEPE, 2005). Essa norma atualizou as disposições da Lei nº 11.742/2000 e suas alterações. Na lei do ano 2000 foi criada a Agência de Regulação dos

Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE. Cabe a ARPE a regulamentação de todos os serviços públicos estaduais, entre os quais estão os transportes. No caso específico do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, a regulação é dada pelo artigo 3º, parágrafo 1º, inciso V, da citada Lei nº 12.524. Contudo, no momento a ARPE ainda não está desempenhando suas atividades de regulação no setor, pois o marco regulatório, que transferirá competências de fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco – DER/PE - a ARPE, ainda não foi estabelecido (ARPE, 2005).

Dessa forma, ainda é o DER/PE que está à frente da gestão pública do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Essa competência foi dada pelo Decreto nº 25.749/ 2003, em seu Anexo I, artigo 1º, inciso III. Quanto à regulamentação da exploração direta ou sob delegação do setor, o Decreto nº 22.616/2000 é a norma vigente, e substitui o primeiro Decreto setorial, de número 6.611/1980.

As Cortes de Contas estaduais têm a competência de exercer o controle externo sobre os serviços públicos estaduais. Em Pernambuco, a Lei Estadual nº 12.600/2004, alterada pela Lei Estadual nº 12.640/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE), em seu artigo 2º, incisos IV e XVI, estabelece que ao TCE/PE cabe o julgamento das contas e a realização de auditorias nas entidades responsáveis pela condução dos serviços públicos. No caso dos transportes intermunicipais, essa ação deve ocorrer independentemente da regulação estar sob a titularidade da ARPE ou do DER/PE.

Uma forte razão para que o TCE/PE atue sobre o setor é que as atuais delegações dos serviços de transporte intermunicipal por ônibus ainda não estão em compatibilidade com a lei das licitações e com as leis das concessões e permissões, que disciplinam, respectivamente, o artigo 37, inciso XXI, e o artigo 175 da CF/88 (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 9.074/1995). Além disso, recentemente a ARPE noticiou que pretende realizar licitações para o estabelecimento de delegações desses serviços em conformidade com a legislação vigente. Esses fatos também vêm a confirmar a importância da pesquisa que se pensa realizar.

### **3. OBJETIVOS DA PESQUISA**

O trabalho em desenvolvimento tem por objetivo verificar como as Cortes de Contas estaduais têm exercido o controle externo sobre o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros nos diversos estados brasileiros, em especial no Estado de Pernambuco, eleito como estudo de caso. Adicionalmente, será desenvolvida uma espécie de manual, no qual serão estabelecidos critérios que possam ajudar o controle externo a melhorar a competitividade, o nível de serviço e o acesso da população ao setor. Algumas proposições de novos modelos de regulação também poderão ser desenvolvidas.

### **4. METODOLOGIA**

De acordo com os objetivos da pesquisa, o roteiro metodológico que se pretende seguir é o seguinte:

- a) revisão bibliográfica sobre o assunto pesquisado;
- b) revisão das políticas públicas desenvolvidas para o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros nos diversos estados brasileiros;
- c) estudo das instituições (*e.g.* agências regulatórias, departamentos de estradas) e dos instrumentos regulatórios que estão vigendo nos diversos estados brasileiros em relação ao

assunto da pesquisa;

d) investigação das empresas atuantes em Pernambuco no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e das permissões a elas delegadas, a fim de ser verificado se há concentração no mercado;

e) levantamento de como os Tribunais de Contas estaduais vêm atuando no setor. Para tanto foi enviado um questionário a todas as Cortes, no qual foi indagado, em relação ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, se:

e.1) o Tribunal já fez alguma auditoria no setor, incluindo análise de licitações relativa a delegação do serviço. Também é questionado como os transportes municipais, metropolitanos, interestaduais e internacional vêm sendo controlados pelos Tribunais, a fim de ser verificado se os transportes intermunicipais vêm tendo a mesma atenção que os demais modos;

e.2) o Tribunal já expediu algum regulamento (e.g. atos, instruções normativas, resoluções) relativo ao setor;

f) realização de análise dos dados constantes das respostas ao questionário;

g) conclusões e recomendações para outros estudos relativos ao tema.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEPE (2005) <http://www.alepe.pe.gov.br/>, 15/fev/2005, às 17:30hs.

Aragão, J.; A. Brasileiro; O. Lima Neto; M. L. Maia; J. R. Marar; R. Orrico Filho; C. A. Rodrigues e E. Santos (2004) *Parcerias Sociais para o Desenvolvimento Nacional e Fatores Críticos para o seu Sucesso*. EDUFRN, Natal.

ARPE (2005) [http://www.arpe.pe.gov.br/arpe\\_area\\_atuacao.php](http://www.arpe.pe.gov.br/arpe_area_atuacao.php), 15/fev/2005, às 17:22hs.

Sá, A. L. S. (2004) *Tribunais de Contas, Economicidade e Concessões de Rodovias Brasileiras à Iniciativa Privada*. Tese de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Santos, E. (2000) *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Silva, A. P. Q; T. M. O. Q. Moraes e E. Santos (2004) Exclusão Social, Transporte e Políticas Públicas. In: Brasileiro, A. e W. Kraus Junior (eds.) *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2004*, ANPET, Florianópolis, v. II, p. 1288-1299.

Souto, M. J. V. (2001) *Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação* (4ª edição). Lumen Juris, Rio de Janeiro.

Souza, H. A. M. (2003) *Regulação Jurídica de Transporte Rodoviário de Passageiros*. Lumen Juris, Rio de Janeiro.

Stigler, G. (2004) A Teoria da Regulação Econômica. In: Mattos, P.; M. M. Prado; J. P. C. V. Rocha; D. R. Coutinho e R. Oliva (orgs.) *Regulação Econômica e Democracia: o Debate Norte-Americano*. Editora 34, São Paulo, p. 23-48.

---

Fernando Antonio Oliveira Rolim  
Tribunal de Contas de Pernambuco  
Rua da Aurora, 885, Boa Vista, Recife-PE  
81 99754106 (celular); 81 34137600 (TCE/PE)  
e-mail: frolim@tce.pe.gov.br

Anísio Brasileiro  
Programa de Pós-Graduação Engenharia Civil – Área de Transporte e Gestão das Infra-Estruturas Urbanas,  
Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Engenharia Civil, Cidade Universitária, Recife - PE;  
Universidade Federal de Pernambuco  
81 99943160 (celular); 81 21268130 (UFPE)  
e-mail: anisio@ufpe.br