



Ferramentas que Impulsionam o Controle Social o Painel de Concessões de Rodovias do TCESP

Karen Campos Faralli

Servidora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP

Mestranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP.

faralli@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo tenciona retratar como ferramentas elaboradas por órgãos de controle externo são capazes de impulsionar o exercício do controle social. Para tanto, depois de apresentar o Painel de Concessões de Rodovias do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP –, percorre o itinerário jurídico que legitima e incentiva a elaboração de tais instrumentos, materializadores do amplo cumprimento da Lei de Acesso à Informação, em abordagens de cunho descritivo e prescritivo. Destaca, por fim, a relevância do controle social às concessões de rodovias realizadas pelo Poder Público, com ganhos potenciais à qualidade da participação social no âmbito da Administração Pública

PALAVRAS-CHAVE: Instituições de controle externo; Ferramentas; Controle social; Concessões rodoviárias.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate how tools developed by external control institutions can boost social control. After presenting the Highway Concessions Panel, created by São Paulo's State Court of Accounts – TCESP –, it goes through the legal itinerary that legitimizes and encourages the elaboration of such instruments, related to the great law enforcement of Access to Information Law, in descriptive and prescriptive approaches. In the end, it emphasizes the social control relevance to the highway concessions, which provides potential gains to social participation in Public Administration.

KEYWORDS: External control institutions; Tools; Social control; Highway concessions.



INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, além de enunciar direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos, proclamando o Estado Democrático de Direito, também sinalizou a remodelagem do papel do Estado na exploração de atividades econômicas e de serviços públicos (CARVALHO, 2022, p. 31).

Entendeu por bem consignar, no que tange aos serviços públicos, a possibilidade de que fossem prestados indiretamente, sob o regime de concessão e/ou permissão, na forma de lei que deveria dispor, dentre outras questões, sobre a manutenção de serviços adequados, política tarifária, forma de fiscalização e direito dos usuários (artigo 175). Com a edição da Lei nº 8.987/95 – disciplinadora do regime geral de concessões e permissões –, o processo de desestatização dos serviços públicos, já anunciado constitucionalmente, assumiu especial envergadura (MOREIRA, 2022, p. 20).

O contexto político-econômico¹ em que fora editada a Lei nº 8.987/95 favorecia privatizações e desestatizações, dentre as quais se incluíam as concessões de serviço público, nos termos da Lei nº 9.491/97, responsável por alterar procedimentos relativos ao Plano Nacional de Desestatização, datado do início da década de 90.

1 Para um panorama mais detalhado a respeito do contexto político-econômico relacionado à criação das agências reguladoras e a falência da capacidade estatal em prover serviços públicos e desempenhar isoladamente atividades econômicas, vale consultar "As agências reguladoras independentes e alguns elementos da Teoria Geral do Estado". SCHIRATO, Vitor Rhein. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 463-517.

É fruto desse mesmo cenário a criação das agências reguladoras, que são autarquias especiais integrantes da Administração Indireta, dotadas de autonomia. Por meio delas, o Poder Público, embora ainda seja titular do serviço, não é mais seu principal executor, passando a exercer atribuições concernentes às atividades de regulamentação (atividade normativa) e regulação², com fomento e planejamento do setor correlato.

As agências reguladoras, então, derivaram “da necessidade de descentralização administrativa e têm como função a regulação das matérias afetas à sua área de atuação e a permanente missão de fiscalizar a eficiência na prestação de serviços públicos pelos concessionários, permissionários e autorizados.” (MORAES, 2001).

Quase trinta anos depois, é possível dizer que a reforma estatal iniciada nos anos 90 foi concretizada. O instituto³ concessório está longe de ser desconhecido, tampouco inutilizado. Em verdade, possui lugar cativo em políticas de desenvolvimento da infraestrutura nacional, como é o caso das concessões de rodovias do Estado de São Paulo e do Governo Federal, cada qual com Programa próprio em curso.

De acordo com o Painel de Concessões⁴ desenvolvido pelo TCESP, o Estado de São Paulo conta com 20 contratos de delegação rodoviária ativos. A esfera federal possui 24 ajustes vigentes, consoante informações disponíveis no endereço eletrônico da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.⁵

2 “Tem lugar entre nós o fortalecimento do papel regulador do Estado⁵ em detrimento do papel do Estado produtor de bens e serviços. Note-se que não estamos a afirmar que a intervenção regulatória serve exclusivamente para substituir a intervenção direta do Estado na ordem econômica. Se bem é verdade que em alguns setores houve a erradicação da intervenção direta, substituída pela construção de mecanismos de intervenção indireta de caráter regulatório, certo é também que em outros setores houve a introdução de arcabouços regulatórios e a permanência de entes estatais explorando atividades econômicas. (...) O que é relevante para o advento da atividade regulatória estatal, tal como vimos aqui apresentado, não é, pois, a supressão da intervenção estatal direta na ordem econômica, mas basicamente i) a separação entre o operador estatal e o ente encarregado da regulação do respectivo setor e ii) a admissão do setor regulado da existência de operadores privados competindo com operador público (introdução do conceito de competição em setores sujeitos à intervenção estatal direta), o que leva alguns autores a caracterizar essa nova regulação como ‘regulação para a competição’.⁶ A atividade estatal de regulação⁷ não deixa de ser uma forma de intervenção estatal na economia. Porém uma forma de intervenção que nos seus pressupostos, objetos e instrumentos difere substancialmente da intervenção direta no domínio econômico.” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. *Fórum Administrativo – Direito Público* – FA. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 85-93, jun. 2009, p. 87-88.

3 Em sentido amplo, “(...) trata-se de um instituto jurídico por meio do qual uma parte (concedente) outorga a outra (concessionário) um plexo de direitos e obrigações atinentes à exploração de uma utilidade pelo outorgado, mas para atendimento de uma necessidade, uma obrigação ou um interesse cuja tutela seja de responsabilidade do outorgante.” Em uma conceituação mais restrita, sob a ótica do direito administrativo, “temos que a esse caráter de conferência de direitos a outrem se agrega, delimitando um pouco o conceito, o fato de em um dos polos figurar a Administração Pública, na qualidade de concedente. E, por conseguinte, esses direitos guardam uma relação finalística, direta ou indireta, com as competências detidas pelo Poder Público delegante e traduzem-se em direitos que lhes são próprios, ainda que não exclusivos.”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 115 e 117.

4 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/paineis-tcesp>. Consulta realizada em 12/03/2023.

5 Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/informacoes-gerais>. Consulta realizada em 12/03/2023.



Se, por um lado, o instituto cumpriu com a finalidade de descentralizar a execução direta dos serviços e a realização de obras pelo Poder Público (e respectivos dispêndios), de outro acabou por ensejar o desenvolvimento e o aprimoramento de mecanismos de controle das avenças pactuadas e das políticas setoriais planejadas pela Administração, no intuito de garantir que as determinações legais fossem respeitadas.

Entram em cena, nesse contexto, i) o controle efetuado pelas agências reguladoras, ii) aquele praticado por instituições exteriores à administração planejadora/reguladora, isto é, o controle externo, iii) bem como o controle social, cuja interação (não sem conflitos) é salutar quando se pretende, para além do desempenho satisfatório dos serviços públicos, o desenvolvimento de uma infraestrutura que atenda também aos interesses da população, com consequentes reflexos na política setorial desenhada.

Dado o panorama, o presente artigo objetiva, valendo-se do Portal de Concessões de Rodovias elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP –, demonstrar como o controle externo, no exercício de sua missão institucional, também é capaz de propiciar ferramentas aptas a incentivar o controle social.

Para tanto, seu primeiro tópico apresenta o Painel de Concessões de Rodovias do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O segundo aborda a motivação jurídica por trás da instituição de ferramentas dessa natureza, qual seja, o cumprimento, em suas facetas, da Lei de Acesso à Informação, possibilitando a viabilização do controle social. O terceiro, por fim, evidencia a importância de se exercer controle social nas concessões de rodovias, com potenciais consequências à qualidade da participação social na Administração Pública.

1. APRESENTANDO O PAINEL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCESP

Ao fim de janeiro de 2023, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP – colocou à disposição da população, em seu portal institucional, o Painel de Concessões de Rodovias⁶, plataforma em que são apresentados dados relativos aos contratos de concessão rodoviária vigentes no Estado de São Paulo.

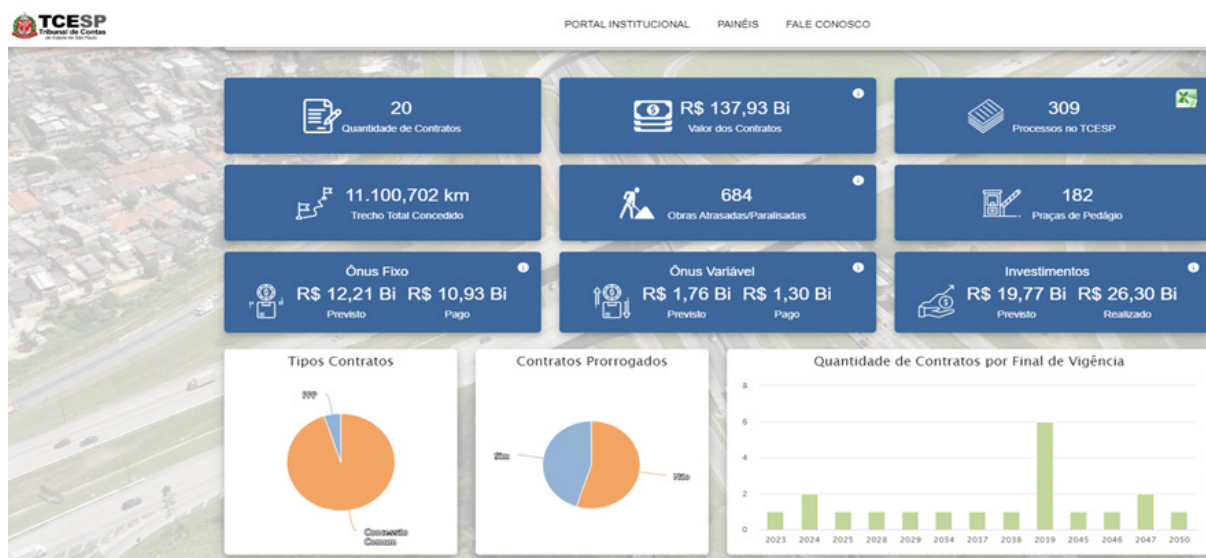
A plataforma entrega, de pronto, a quantidade de contratos celebrados e seu valor, o total de trechos concedidos em quilometragem, o número de obras paralisadas e/ou atrasadas,

6 Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aconcessoes%3Aconcessoes.wcdf/generate-dContent?userid=anony&password=zero> Acesso realizado em 08/03/2023.

de praças de pedágios, bem como informações relacionadas aos ônus fixo e variável, além do montante total de investimentos.

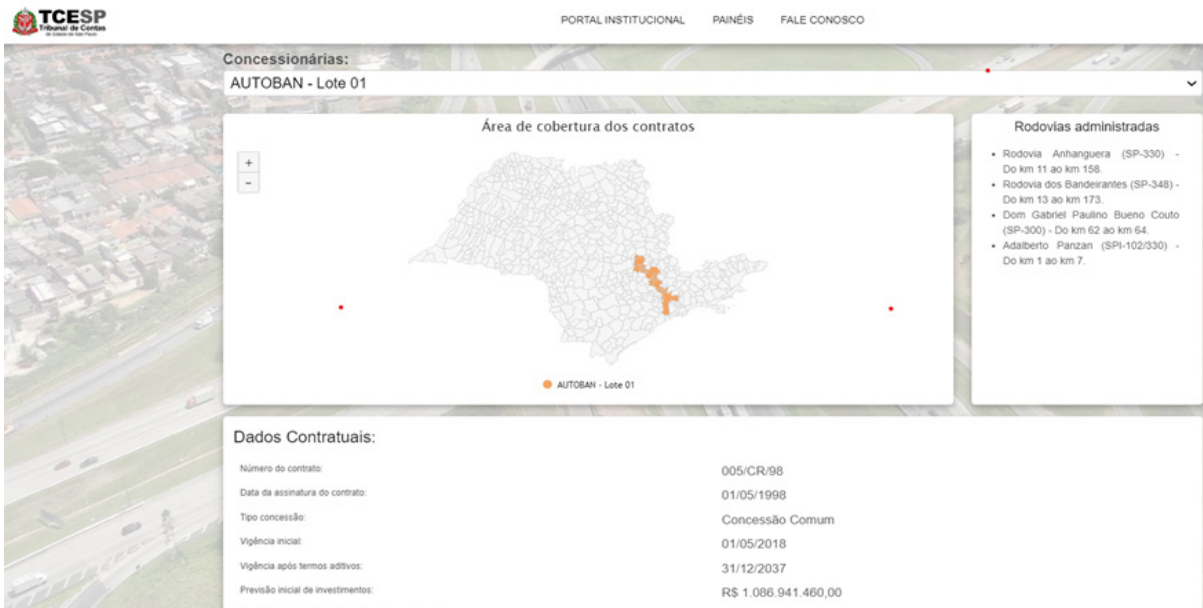
Indica em gráficos, e percentualmente, quantas são as concessões comuns e patrocinadas (PPP), os contratos prorrogados e a quantidade de ajustes que se encerrarão a cada exercício, a partir do presente (2023). Também oferece arquivo, em formato Excel (passível de *download*), em que são listados os processos autuados no TCESP para verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e procedimentos que envolvem a matéria.

Caso o usuário do endereço eletrônico não tencione aprofundar sua pesquisa, possuirá, pelo ingresso inicial, um panorama geral e rápido concernente às concessões rodoviárias efetuadas pelo Estado de São Paulo, nestes moldes:



*Figura 1 – Retirada do Painel de Concessões de Rodovias - Consulta realizada em 13/03/2023

Todavia, em não sendo esse seu perfil, poderá se beneficiar da interatividade da ferramenta, selecionando concessionária específica, cujo resultado trará, além da indicação da área de cobertura no mapa do Estado de São Paulo, dados particulares relacionados à data de assinatura do contrato, seu número, o tipo de concessão (comum ou PPP), vigência, previsão inicial de investimentos, extensão das rodovias administradas pela concessionária, o valor da tarifa por quilômetro concedido (pista simples ou dupla), a quantidade de obras paralisadas e/ou atrasadas e os investimentos previstos e realizados vinculados ao ajuste:



*Figura 2 – Retirada do Painel de Concessões de Rodovias - Consulta realizada em 13/03/2023

Encontrará, igualmente, gráficos que combinam, em um de seus eixos, os anos de contrato e, no outro, as variáveis “receita tarifária”, “ônus variável” e “fluxo de veículos”. Como exemplo do eixo Receita Tarifária x Ano de Contrato, reproduz-se figura relativa à Concessionária AUTOBAN – Lote 1:



*Figura 3 – Retirada do Painel de Concessões de Rodovias - Consulta realizada em 13/03/2023

Por fim, até a data da elaboração deste artigo, a plataforma permite o *download* de arquivo geral (em formato Excel), em que são elencadas todas as concessões, com os respectivos valores, concessionárias, quantidade de obras paralisadas/atrasadas, trechos concedidos, praças de pedágios etc. Ademais, oferece glossário para facilitar a compreensão das expressões ali veiculadas, relacionadas à temática.

A construção e disponibilidade de ferramental desta espécie decorre do efetivo cumprimento, por instituições de controle externo, a exemplo do TCEP, das determinações e propósitos constantes da Lei de Acesso à Informação, evidenciando ramificação do controle externo ainda pouco explorada na atualidade, compatível com o uso da tecnologia da informação e inovação no setor público, viabilizando, como reflexo, o controle social.

2. AS POSSIBILIDADES DE CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LAI (LEI Nº 12.527/11) PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: A ORIGEM DO PAINEL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS DO TCEP

A Lei nº 12.527/2011 regula o acesso a informações expressamente garantido pela Constituição Federal em alguns dispositivos específicos, a saber, os incisos XXXIII do art. 5º, II do §3º do art. 37 e o §2º do art. 216, mas não só. O texto constitucional traz consigo nítida tendência à vasta publicidade da Administração, eis que, dentre os princípios que a regem, consta a publicidade em todos os setores (MEDAUAR, 2017, p. 305). A finalidade é propiciar à população amplo conhecimento do agir administrativo, na intenção de que sejam evitadas e devidamente responsabilizadas condutas não compatíveis com o sistema constitucional em sua integralidade.

Por isso, a LAI, em diversas passagens, menciona a necessidade de uma gestão transparente da informação, com farto acesso e disponibilização de dados em linguagem clara e de fácil compreensão aos administrados (art. 5º). Tem como diretrizes a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; o sigilo como exceção; o uso de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia e o fomento a que se desenvolva uma cultura transparente, além de potencializar e aprimorar o controle social da administração pública (art. 3º).

O tema transparência, consigna Medauar, vincula-se “à reivindicação geral de *democracia administrativa*”, em contraposição à tradicional atuação estatal secreta, opaca e pouco democrática. Para a autora, a visibilidade no agir da administração contribui à garantia de direitos aos administrados, assegura condições de legalidade objetiva ao atribuir à população o direito a conhecer o modo como age e toma decisões o Poder Público, permitindo seu controle permanente (MEDAUAR, 2017, p. 305). Ou seja, transparência e/ou publicidade, que podem ser tidos como sinônimos para fins deste trabalho (embora na doutrina haja estudos contemplando



diferenciações⁷ - o que não é o escopo do artigo), asseguram a possibilidade de controle e de conformidade da atuação pública a parâmetros jurídicos.

Em termos infralegais, a Lei nº 12.527/2011 contempla dois tipos de transparência – *ativa* e *passiva* (HEINEN, 2023, pp. 93-94), assim classificadas no Decreto nº 7.724/2012, regulamentador da LAI. A primeira delas correlaciona-se à disponibilização voluntária de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas e/ou custodiadas pelos órgãos e instituições públicas – está elencada no art. 8º da LAI. A segunda, por sua vez, identificada pelo art. 10, caracteriza-se pela necessidade de provocação do interessado aos órgãos e entidades indicadas no art. 1º da Lei. A bem da verdade, a classificação mais se adequa à postura (SCHIRATO, 2013, p. 134) da Administração na maneira com que oferta os dados à sociedade, havendo nítido incentivo legal a um comportamento proativo do Poder Público (art. 3º, inciso II).

Sob o viés das instituições, os Tribunais de Contas, assim como os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além do Ministério Público, subordinam-se à LAI por força do inciso I do parágrafo único do art. 1º. Isso significa que lhes cabe franquear à população, de modo fácil, informações relacionadas a suas competências, estrutura organizacional e funcional, endereços e telefones para contato, horários de atendimento, dados sobre despesas, procedimentos licitatórios, contratos, respostas e perguntas mais frequentes à sociedade, prestando contas regularmente a respeito do exercício de sua atividade finalística.

Aos Tribunais de Contas, enquanto órgãos técnicos responsáveis pelo exercício do controle externo, de titularidade do Poder Legislativo, compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios, tendo como parâmetros a legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, CF).

De modo específico, sob os aspectos financeiro e patrimonial, cabe-lhes fiscalizar os contratos celebrados pelos Entes Públicos que envolvam recursos e/ou bens públicos, assim como lhes é possibilitado realizar auditorias operacionais⁸ destinadas a verificar, por exemplo, a regularidade das atividades praticadas pelas agências reguladoras (art. 71, CF).

Se a consequência primeira do exercício de tais funções enseja a emissão de juízos de regularidade e irregularidade a respeito dos procedimentos efetuados pela Administração,

7 A esse respeito, ver SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. *Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: direito administrativo em evolução?* In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et. al. (Coord). *Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. Belo Horizonte: Fórum, pp. 117/137. A Autora faz levantamento completo a respeito das posições doutrinárias convergentes e divergentes quanto à sinonímia dos conceitos de transparência e publicidade.

8 Na atualidade, a academia trava intensas discussões a respeito dos limites inerentes ao controle externo no âmbito das fiscalizações operacionais, assim como quanto ao exercício, como um todo, das competências dos Tribunais de Contas, a exemplo das obras de SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2020, e ROSILHO, André (org.). *Direito Administrativo e Controle de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, afora tantos outros artigos correlatos, com produção específica relativa ao controle externo e às agências reguladoras.

assim como de recomendações e determinações para correções de atos e rotas, em um segundo momento, e indiretamente, faz dos Tribunais de Contas grandes depositários de informações oficiais relevantes, vinculadas à atividade cotidiana do Poder Público, por ocasião da posse de documentos indispensáveis ao desempenho de suas atribuições.

Os anos subsequentes à promulgação da LAI têm permitido que sua implementação seja acompanhada. Diversos entes da administração direta e indireta criaram seus Portais da Transparência, além de Ouvidorias, Serviços de Informação ao Cidadão – SIC – etc. Enquanto muitos deles têm informações de todas as espécies, outros, todavia, são encontrados com o oferecimento superficial de dados, cumprindo apenas de modo formal o regramento. Há ainda aqueles que o cumprem parcialmente ou não o fazem, apesar de serem instados diversas vezes para tanto.

Embora o não cumprimento integral da LAI por tais entes ainda seja questão a merecer atenção, os tempos atuais ensejam duas outras adversidades relevantes.

A primeira delas vincula-se ao fato de que, muitas vezes, embora estejam disponíveis, relatórios, informes e planilhas não estão em linguagem clara e objetiva, além de não haver fácil localização topográfica. Ao fim, em que pesem estarem disponíveis na rede mundial de computadores, não chegam a quem deles necessita ou, se chegam, não propiciam entendimento, já que muitas vezes são ofertados em formato de difícil manuseio. Assim, a despeito de a norma ser formalmente atendida, a disponibilidade é materialmente inútil.

A segunda delas refere-se à atualidade das informações. A Administração Pública, seja direta ou indiretamente, celebra diversos atos jurídicos e administrativos ao longo de seu cotidiano, motivo pelo qual a atualização de seus sítios eletrônicos deve convergir com tal dinâmica.

Vale ressaltar que a disponibilização de informações em linguagem clara, objetiva, de fácil compreensão⁹ não pressupõe o tratamento de dados que desvirtue ou induza o leitor a erro, até mesmo porque os dados ofertados devem ser íntegros e autênticos (art. 7º, IV). Por outro lado, é preciso que os entes obrigados ao atendimento da LAI os manuseiem adequadamente de modo a atender suas determinações.

9 “Logo, fica claro que a LAI não se preocupou somente em dar facilidade ao acesso, mas, também, no sentido de proporcionar *uma facilidade na interpretação dos dados e das informações*, obrigação esta que deve ser percebida em sentido jurídico. (...) A divulgação das informações de maneira técnica poderia gerar um efeito tão adverso ao ponto de impedir o próprio acesso. A LAI, se assim permitisse, perderia uma das suas características principais, que é a sua universalidade. Assim, a lei quer que se ofereça a informação de maneira *completa e adequada*. Deve-se evitar, por exemplo, dados repetidos ou dispostos em programas de computador ultrapassados e que não são eficazes. Ou, ainda, a resposta à solicitação não pode ser lastreada em dados genéricos, sem espelhar apropriadamente o verdadeiro conteúdo do ato administrativo. De outro lado, deve ser vetada a informação que seja complexa a tal ponto de se tornar incompreensível. Também, deve-se evitar que a solicitação seja lastreada em dados provisórios.”. HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011*. 3ª ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2023, pp. 172 e 173.



É nesse particular que as Cortes de Contas, além de disponibilizarem em seus endereços eletrônicos informações institucionais próprias, relativas à estrutura e desempenho de funções finalísticas (a exemplo do art. 7º, VII, alíneas a e b), cumprindo diretamente as prescrições da LAI, são capazes de render um segundo aceno à Lei ao compilarem dados públicos, oriundos do exercício de sua atividade-fim, coletados junto à Administração, colocando à disposição da população informações íntegras, autênticas e atualizadas (art. 7º, IV), de modo organizado, para que delas possa efetivamente fazer uso. Assim, além de darem efetividade aos comandos da LAI direta ou indiretamente, permitem que o acesso a elas redunde na possibilidade de que o controle social seja realizado.

3. O CONTROLE SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA NAS CONCESSÕES DE RODOVIAS

3.1 O controle social e as rodovias concedidas

Primeiramente, para fins deste artigo, o controle social, também conhecido como controle popular, pode ser entendido como a “fiscalização do governo por particulares, cidadãos, instituições da sociedade civil ou pela coletividade em geral, quanto ao cumprimento dos deveres das autoridades públicas.” (BLIACHERIENE; TEXEIRA; AZEVEDO, 2020, p. 169). Também atende à proposta deste trabalho a percepção de que é a “forma de os administrados exercerem seu direito subjetivo público à fiscalização adequada das atividades exercidas na Administração” (MARQUES NETO, 2010). Cabe registrar que o conceito pode compreender demais significados e variadas classificações.¹⁰

Na página de Acesso à Informação do Governo do Estado do Espírito Santo, (ESPÍRITO SANTO, s.d.) por exemplo, o controle social é tido como “a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de Governo, a fim de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão.”

Ainda segundo a mencionada página, na posse eficiente de informações públicas, o cidadão é capaz de potencializar sua participação na gestão do Estado e no debate público. “Entre

10 Ver, além de MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública* e dos já mencionados autores abordados no início do parágrafo, MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social da Administração Pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação. *Fórum Administrativo* – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 178, p. 35-43, dez.2015 e LELIS, Davi Augusto Santana de; FARIA, Edimur Ferreira de. Controle do estado pela sociedade civil. In: FARIA, Edimur Ferreira de (Coord.). *Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.207-235.

outras coisas, o cidadão pode verificar onde e como está sendo aplicado o dinheiro dos seus impostos, podendo ajudar a decidir os gastos futuros, colaborando com o orçamento participativo, e até detectando má aplicação e desvios” (ESPÍRITO SANTO, s.d.).

Dado o conceito, e na tentativa de aplicá-lo às concessões rodoviárias, é possível dizer que o controle social abrangeria, em uma dimensão de planejamento anterior às delegações propriamente ditas, consciência a respeito das diretrizes governamentais para os projetos de infraestrutura nessa seara, destinados a melhorias na qualidade de vida da população em geral. Por exemplo, se haverá expansão da malha rodoviária ou somente a manutenção; se ocorrerá, por outro lado, o fomento a demais modais de transporte, inclusive com possibilidade de redução dos impactos ambientais. Também contemplaria noções a respeito da forma eleita à concretização da política setorial pretendida, isto é, a título ilustrativo, se a exploração majoritária do modal se dará por parceiros privados, combinada ou não com a execução de obras por departamento governamental.

A definição do projeto [de concessão] possui sempre uma dimensão política, na medida em que pressupõe a escolha pública sobre as prioridades a serem atendidas pela construção da infraestrutura, seguida da oferta dos serviços a ela associada.

(...)

A decisão estatal nesse campo não é neutra nem gratuita, porquanto produz relevantes efeitos alocativos na economia e pode ainda demandar a aplicação de recursos orçamentários escassos. (PINTO JUNIOR, 2022, p. 39)

Quando do cumprimento da política desenhada, tal controle estaria ligado ao conhecimento das condições em que o Poder Concedente escolheu entregar avanços à população, isto é, como pretende remunerar o concessionário, quais seriam os impactos socioeconômicos, urbanos e ambientais decorrentes etc. Envolve, pois, disponibilizar à sabatina social os estudos de viabilidade e respectivas minutas de edital e contrato. Comumente, é nessa fase, prévia à assinatura dos ajustes concessórios, que as agências reguladoras realizam consultas e audiências públicas para cientificar a sociedade sobre os termos das avenças pretendidas, bem como coletar propostas e críticas decorrentes da participação popular.

A rigor, essa fiscalização dá-se desde o primeiro momento de debate e consulta pública quanto aos editais de licitação. É nesse instante que o projeto concessionário deixa de ser cogitação exclusiva da Administração Pública e passa a ser compartilhado pelo conjunto de cidadãos – quer venham ser futuros usuários, quer não (v. §§53 a 56, adiante). As audiências e consultas públicas prestam-se a revelar a real dimensão social das concessões, a ser consolidada quando da futura fiscalização do contrato por parte dos usuários (MOREIRA, 2022, p. 199).



Já disponíveis os serviços, o controle social centrar-se-ia, favorecendo-se das experiências do usuário, na aferição de sua qualidade, cujos reflexos, sejam positivos ou negativos, têm o condão de influir diretamente no tempo de tráfego, dirigibilidade, segurança, além do cotejamento de tais fatores com o montante pago a título de tarifa. Nessa circunstância, tal controle se torna mais palpável por se valer, em essência, de experiências relacionadas à fruição dos serviços concedidos.

É que os contratos de concessão, embora predeterminem condições à relação travada entre Poder Concedente e Concessionário, irradiam efeitos a terceiros – os usuários, beneficiários imediatos do acordo – a quem deve ser prestado “serviço adequado”, compreendido como aquele que satisfaz “as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 6º, *caput* e §1º da Lei nº 8.987/95).

A lógica é de que, “porque o recebe, é o usuário a pessoa qualificada para dizer da adequação do serviço e da modicidade da tarifa”. Sua percepção subjetiva “contrastada com os termos objetivos do instrumento contratual permitirá a elaboração de informações ponderadas para a supervisão da conduta do concessionário.” (MOREIRA, 2022, p. 199). Por isso, as concessões e permissões efetuadas “sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a *cooperação dos usuários*” (art. 3º, da Lei nº 8.987/95), a quem também foi dado o ônus de comunicar eventuais irregularidades experimentadas por ocasião do recebimento do serviço (art. 7º, incisos IV e V da Lei nº 8.987/95).

Assim, de modo geral, se aos cidadãos foram atribuídos direitos oponíveis ao Poder Público e à Concessionária, no intuito de garantir o recebimento satisfatório das prestações colocadas a sua disposição, também lhes cabe, com a colaboração de usuários, a fiscalização dos serviços, inclusive quanto às modificações contratuais, sejam ordinárias ou extraordinárias, efetuadas no curso das avenças em prol da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, dada sua longa vigência.

3.2 O Painel de Concessões de Rodovias do TCESP como impulsor do controle social

Compete às agências reguladoras de transporte a implementação das políticas formuladas pelo Poder Concedente, sejam elas federal ou estaduais, regulando o setor e fiscalizando as atividades de prestação de serviços e de exploração de infraestrutura de transportes exercidas por terceiros (art. 20, inciso I e II e art. 24 da Lei Federal nº 10.233/01 e art. 4º I e XXXIII da Lei Complementar Estadual nº 914/02), dentre tantas outras competências.

Assim como os Tribunais de Contas, as agências reguladoras submetem-se ao regramento da LAI¹¹ e por isso apresentam à sociedade dados atrelados a suas atividades, prestando contas sobre a eficiência com que cumprem seus fins precípuos, estrutura, gestão financeira e patrimonial etc., oferecendo notícias atualizadas, confiáveis e acessíveis sobre os serviços públicos prestados pelo Concedente via ajustes específicos.

Os endereços eletrônicos da ANTT e ARTESP, agências reguladoras de transportes da União e do Estado de São Paulo, são repositórios de inúmeras dessas informações. A título de exemplo, em aba própria, são facilmente localizáveis os contratos de concessão individualmente, especificados por nome da concessionária, sendo passíveis de *download*, assim como seus aditivos e editais precedentes.

Por meio de consulta direcionada do cidadão, são coletadas informações atreladas à vigência, investimentos, valor total, possibilidades de revisão e reajuste, número de praças de pedágio, trecho concedido, dentre outras de seu interesse. E a disponibilidade dessas informações é mais que suficiente ao exercício do controle social a quem se interesse.

Tendo em vista sua existência, como o Painel de Concessões de Rodovias se relaciona ao exercício do controle social desempenhado no âmbito das concessões rodoviárias?

Ferramentas como o Painel de Concessões de Rodovias do TCESP fortalecem a transparência das medidas relacionadas ao setor regulado. Isso ocorre porque elas oferecem à sociedade um panorama geral dos contratos, com suas informações específicas compiladas, ilustradas via mapas e gráficos interativos, proporcionando o cotejamento facilitado dos dados, fazendo com que a visita ao endereço eletrônico seja dinâmica, didática e efetiva.

Desta feita, são, além de viabilizadoras do controle social, plataformas capazes de despertar o interesse dos cidadãos, informando-os de modo oficial, facilitado, atualizado e interativo, com condições de permiti-los ao exercício da efetiva fiscalização social. Propiciam, de modo consequente, melhores condições de participação, já que, há quem sustente que “a própria definição de controle da Administração Pública enseja a participação popular” (LELIS; FARIA, 2018, p. 210).

11 Reforçando a obrigatoriedade de transparência, a Lei nº 13.848/19, que dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e o controle social das agências, possui capítulo específico (Capítulo II) à prestação de contas e ao controle social da atividade administrativa e decisória das agências reguladoras.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em essência, o presente artigo buscou demonstrar, valendo-se do Painel de Concessões de Rodovias do TCESP, como ferramentas desenvolvidas por instituições de controle externo, são capazes de impulsionar o controle social afeto às concessões rodoviárias, em atuação conjunta à das agências reguladoras, fortalecendo a transparência da Administração Pública e municiando os cidadãos de informações práticas à fiscalização social.

Essa forma interativa de compilar, diagramar, ordenar e oferecer os dados é inovadora e, para que se mantenha firme à finalidade para qual foi desenvolvida, deve estar em constante atualização e melhoramento, sempre a serviço da população, sem nunca perder de vista sua acessibilidade, linguagem e formatação, priorizando a relevância das informações. Isso deve ocorrer para que o controle social seja cada vez mais desenvolvido, permitindo efetiva participação popular, de modo que a administração atue realmente afinada com os anseios sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLIACHERIENE, Ana Carla; TEIXEIRA, Bruna de Cássia; AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde de. Teoria do desenvolvimento e as perspectivas para um controle popular das contas públicas. apud MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO, Luciana Luso de. **As agências reguladoras federais de serviços público e o controle do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. Acesso à Informação. Disponível em: <https://acessoainformacao.es.gov.br/o-que-e-controle-social> Consulta realizada em 13/03/2023.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. 3ª ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2023.

LELIS, Davi Augusto Santana de; FARIA, Edimur Ferreira de. Controle do estado pela sociedade civil. In: FARIA, Edimur Ferreira de (Coord.). **Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. **Fórum Administrativo – Direito Público** – FA. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3ª ed. – Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras**. Fórum Administrativo – FA. Ano 1, n. 8, out-2001 – Belo Horizonte: Fórum, 2001. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/149/1760> Consulta realizada em 17/05/2023.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PINTO JUNIOR, Mário Engler. Estruturação de Projetos de Infraestrutura. In: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (cords.). **Experiências práticas em concessões e PPP: Estudos em homenagem aos 25 anos da Lei de Concessões**. Vol. I – Estruturação e Arbitragem. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: direito administrativo em evolução? In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et. al. (Coord). **Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar**. Belo Horizonte. Fórum, 2013.

SILVA ARAÚJO SANTOS, Ana Cláudia et al. Inovação na Busca da Justiça Tarifária. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 10, p. 63-81, fev. 2023. ISSN 2595-2412.

