

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Tássia Tabille Steglich

**DESCENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: Análise da eficiência da  
concessão do transporte coletivo no município de Ijuí/RS**

Porto Alegre  
2019

Tássia Tabille Steglich

**DESCENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: Análise da eficiência da concessão do transporte coletivo no município de Ijuí/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Ariston Azevedo

Co-orientadora: Cláucia Piccoli Faganello

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Steglich, Tássia Tabille.

Descentralização de serviços públicos: Análise da eficiência da concessão do transporte coletivo no município de Ijuí/RS [manuscrito] / Tássia Tabille Steglich. – 2019.

67 f.:il.

Orientador: Ariston Azevedo; Coorientadora: Cláucia Piccoli Faganello.

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. ABNT. 2. Monografia. 3. Gestão Pública. I. Azevedo, Ariston e. II. Matos, Ísis Oliveira Bastos. III. Descentralização de serviços públicos: Análise da eficiência contratual da concessão do transporte coletivo no município de Ijuí/RS.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Tássia Tabille Steglich

**DESCENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: Análise da eficiência da concessão do transporte coletivo no município de Ijuí/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em 30 de maio de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

---

Examinadora: Prof. Dra. Renata Ovenhausen Albernaz

---

Orientador: Prof. Ariston Azevedo

---

Tutora: Cláucia Piccoli Faganello

When you wish upon a star  
Makes no difference who you are  
Anything your heart desires  
Will come to you.

**Cliff Edwards**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, por me ensinar o valor da educação e da cultura enquanto instrumentos que abrem portas para as mais variadas conquistas. Em especial, por ensinar que o meu lugar é onde eu quiser que seja.

Aos amigos de longa data e aos mais recentes, por sempre me apoiarem e valorizarem minhas escolhas relacionadas à qualificação profissional e acadêmica.

À minha comadre Simone, mãe do meu afilhado, amiga de sempre e para sempre, por ser um porto seguro nas viagens até o polo presencial do curso e, acima de tudo, por ser uma eterna incentivadora do meu sucesso e da minha felicidade.

Ao meu namorado Guilherme, por entender minhas ausências necessárias à elaboração deste trabalho e por ser meu motorista particular para a conclusão desta especialização. Obrigada pelo incentivo e, sobretudo, pelo amor e cuidado, nos momentos que eu mais precisei.

Aos meus colegas de profissão, servidores públicos, que diariamente dão o melhor de si para a promoção do bem coletivo, apesar do descrédito constante que permeia o funcionalismo público de todas as esferas: obrigada por, assim como eu, não se deixarem abater pelas críticas e permanecerem buscando um serviço público de qualidade!

## RESUMO

A atuação da Administração Pública na contemporaneidade enseja a implementação de mudanças na forma de realização da gestão pública. As demandas sociais atuais são superiores à capacidade estatal e, neste sentido, surgem as descentralizações dos serviços públicos como forma de garantir a satisfação das necessidades da sociedade. Considerando esta nova configuração social, é preciso buscar fontes de financiamento dos serviços públicos e, em diversos casos, estes serviços são repassados a terceiros, através de contratos de concessão, por exemplo. Desta forma, este estudo busca analisar a eficiência de um Contrato de Prestação de Serviços de transporte público coletivo no município de Ijuí, Rio Grande do Sul. O primeiro capítulo aborda os modelos históricos de gestão pública, além de mencionar o princípio da eficiência como uma das facetas deste modelo de gestão gerencial. O segundo capítulo concebe aspectos concernentes aos direitos fundamentais e sua personificação através de políticas públicas, destacando-se a política do transporte coletivo para, em seguida, tratar das possibilidades de descentralização dos serviços públicos e da relevância do papel fiscalizador do Estado nos instrumentos contratuais. Por fim, passa-se à identificação e análise da atual concessão de transporte público coletivo no Município de Ijuí, verificando-se os aspectos licitatórios e contratuais, no intuito de identificar lacunas e realizar proposições em busca de uma correta fiscalização do referido instrumento contratual, além de promover o interesse público através da eficiência na prestação destes serviços. Através das fontes consultadas, foi possível evidenciar a ineficiência do poder público, inexistindo a compilação de informações em um único setor, por exemplo, além de denotar o despreparo na fiscalização do contrato em estudo. Para a realização deste estudo, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso.

**Palavras-chave:** Concessão. Descentralização. Eficiência. Transporte público.

## ABSTRACT

The performance of the Public Administration in the contemporaneity prompts the implementation of changes in the form of public management. The current social demands are superior to the capacity of the state and, in this sense, the decentralization of public services appears as a way to guarantee the satisfaction of the needs of society. Considering this new social configuration, it is necessary to seek sources of financing for public services and, in several cases, these services are passed on to third parties, through concession contracts, for example. In this way, this study seeks to analyze the efficiency of a collective public transportation service agreement in the city of Ijuí, Rio Grande do Sul. The first chapter deals with the historical models of public management, in addition to mentioning the principle of efficiency as a the facets of this model of managerial management. The second chapter conceives aspects concerning fundamental rights and their embodiment through public policies, highlighting the collective transport policy to then deal with the possibilities of decentralization of public services and the relevance of the State's oversight role in contractual instruments. Finally, the identification and analysis of the current concession of collective public transport in the Municipality of Ijuí is carried out, with the bidding and contractual aspects being verified, in order to identify gaps and make proposals for a correct inspection of said contractual instrument, besides promoting the public interest through the efficiency in the provision of these services. Through the sources consulted, it was possible to show the inefficiency of the public power, not having the compilation of information in a single sector, for example, besides denoting the lack of preparation in the inspection of the contract under study. For the accomplishment of this study, we used bibliographical research, documentary research and case study.

**Keywords:** Concession. Decentralization. Efficiency. Public transportation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E ATUAIS.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Do modelo patrimonialista ao modelo gerencial.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Eficiência na Gestão Pública.....</b>	<b>19</b>
<b>3 DESCENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: ATENDIMENTO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1 Políticas públicas e o atendimento dos direitos fundamentais .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.1 Transporte público: direito do cidadão, dever do Estado .....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 Descentralização dos serviços públicos.....</b>	<b>29</b>
<b>3.2.1 Função fiscalizadora do Estado nos instrumentos contratuais .....</b>	<b>33</b>
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>37</b>
<b>5 CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS.....</b>	<b>39</b>
<b>5.1 Embasamento legal e documental.....</b>	<b>39</b>
<b>5.2 Análise da concessão do transporte coletivo no Município de Ijuí/RS .....</b>	<b>41</b>
<b>5.2.1 Fase de contratação.....</b>	<b>42</b>
<b>5.2.2 Fase de execução.....</b>	<b>46</b>
<b>5.3 Ponderações e proposições.....</b>	<b>49</b>
<b>5.3.1 Fase de contratação.....</b>	<b>50</b>
<b>5.3.2 Fase de execução.....</b>	<b>51</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As novas formas de atuação da Administração Pública ensejam a implementação de transformações, muitas das quais já se encontram explicitadas através das legislações das últimas décadas (principalmente a partir da Constituição Federal de 1988).

Dentre as mudanças no cenário social deve-se citar o papel do Estado enquanto garantidor da execução das políticas públicas, nas mais diversas áreas. Com o aumento gradativo da população, cresce, também, a demanda pela execução e qualidade de serviços públicos, ocasionando, em alguns casos, a incapacidade do Estado em gerir por conta própria os custos e despesas originários da realização destes serviços.

Surge, portanto, a possibilidade de descentralização dos serviços públicos, através da delegação, como forma de garantir a satisfação das necessidades da sociedade de maneira eficiente e com custos estatais mínimos (ou até mesmo inexistentes).

Considerando esta nova configuração social, é preciso buscar fontes de financiamento não estatais e, em diversos casos, os serviços públicos são repassados a terceiros através de contratos de concessão, por exemplo, gerando benefícios para ambos os contratantes, ou seja, para a Administração Pública (concedente) e para a empresa privada (concessionária).

Buscando aproximar o conhecimento teórico com a prática profissional, este estudo busca analisar a eficiência de um Contrato de Prestação de Serviços de transporte público coletivo, firmado pela Administração Pública Direta do município de Ijuí, Rio Grande do Sul, com a empresa MTU Medianeira Transportes Ltda., pelo período de 15 (quinze) anos, a contar de 2008.

Para tanto, o primeiro capítulo, intitulado “Administração Pública Contemporânea: Considerações históricas e atuais” aborda os modelos históricos de gestão pública, elencando as principais características do modelo patrimonialista, do modelo burocrático e do modelo gerencial. Em seguida, busca-se mencionar o princípio da eficiência como uma das facetas deste modelo de gestão gerencial, corroborando com as demandas da Administração Pública contemporânea.

O segundo capítulo, por sua vez, se insere na seara das políticas públicas e da descentralização dos serviços públicos. São abordados aspectos concernentes

aos direitos fundamentais e sua personificação através de políticas públicas, destacando-se a política do transporte coletivo. Após, trata-se especificamente da descentralização dos serviços públicos e da relevância do papel fiscalizador do Estado nos instrumentos contratuais.

Por fim, passa-se à identificação e análise da atual concessão de transporte público coletivo no Município de Ijuí, Rio Grande do Sul, verificando-se os aspectos licitatórios e contratuais, no intuito de identificar lacunas e realizar proposições em busca de uma correta fiscalização e execução do referido instrumento contratual, além de promover o interesse público e garantir a eficiência na prestação destes serviços.

Para a realização deste estudo, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso, através de materiais já publicados, além de acesso a documentos da Administração Pública Municipal e estudo específico do edital da Concorrência nº 002/2008 e do Termo de Contrato nº 137/2008, corroborando tais informações com conversas informais com servidores públicos municipais.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E ATUAIS**

Conceituar a Administração Pública requer sua compreensão a partir de dois sentidos: sentido amplo (subjetivo) e sentido estrito (objetivo). Em sentido amplo, conforme Paludo (2010), Administração Pública significa o conjunto formado pelo Governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Já Meirelles (2001, p. 59) a conceitua como um conjunto de “pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa”. Em sentido restrito, ou objetivo, a Administração Pública diz respeito apenas às funções administrativas de execução das atividades (PALUDO, 2010), denominado, também, como sentido material, operacional ou funcional (MEIRELLES, 2001).

Ainda:

Numa acepção subjetiva, a Administração Pública é o conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividades administrativas. Em sentido objetivo, a Administração Pública é o conjunto dos bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa. Sob um enfoque funcional, a Administração Pública é uma espécie de atividade, caracterizada pela adoção de providências de diversas naturezas, visando à satisfação imediata dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2005, p. 90).

O estudo da Administração Pública, de maneira genérica, abrange a compreensão de sua estrutura de atividades, partindo do conceito inicial de Estado, “sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados” (MEIRELLES, 1994, p. 55). Considera-se o Estado como ente soberano e intangível, que detém o poder absoluto em busca do bem comum; já o Governo é o agente político do Estado que, apesar de independente, exerce o poder estatal a ele conferido; por fim, a Administração é o instrumento do Governo que, de maneira hierarquizada, executa as ações públicas (PALUDO, 2010).

Em conjunto, estes entes são responsáveis pela máquina estatal, identificando as demandas sociais e suprindo as necessidades dos cidadãos, de maneira coletiva. Historicamente, as ações do Estado vinham sendo realizadas através de um modelo burocrático; entretanto, transformações sociais significativas

foram imprimindo novas necessidades e parâmetros para esta gestão pública, corroborando com a adoção de novos modelos para a administração dos Estados.

Este primeiro capítulo aborda a evolução histórica do modelo de gestão patrimonialista ao modelo gerencial, contextualizando a eficiência como uma premissa da gestão pública contemporânea.

## 2.1 Do modelo patrimonialista ao modelo gerencial

Perceber o Estado sob as novas perspectivas é uma demanda atual da sociedade, tendo em vista que, conforme Bresser-Pereira (2005), os indivíduos estão se tornando cidadãos cada vez mais conscientes acerca do papel que deve ser desempenhado pela Administração Pública, cujos processos devem ceder espaço para a contemporaneidade.

No decorrer da história, os governos e os Estados foram sendo transformados pelas ideias e ideais da sociedade. Sistemas patrimonialistas e burocráticos de gestão governamental foram cedendo espaço a modelos gerenciais, na busca por uma Administração Pública de qualidade, eficiente e comparativa aos sistemas privados de gestão.

Keinert (1994) realizou estudo acerca da evolução do campo de conhecimento em Administração Pública, desde o início do século XX até a década de 1990, conforme pode ser verificado no Quadro a seguir disposto:

Quadro 1 – Períodos paradigmáticos do conhecimento em Administração Pública

Período	Contexto Constitucional	Paradigmas	Características do campo de Administração Pública
1900-1929	Estado regulador-liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica	Legalismo
1930-1979	Estado Administrativo (1930-1945) Administração para o desenvolvimento (1946-1964) Estado Intervencionista (1965-1979)	Administração Pública como Ciência Administrativa	Racionalização (1930-1945) Desenvolvimentismo (1946-1964) Racionalidade e competências técnicas (1965-1979)
1980-1989	Mobilização social	Administração Pública como Ciência Política	Democratização Conflito de interesses Recursos escassos

1900 em diante	Redefinição do papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública	Capacidade política aliada à competência técnica
----------------	--------------------------------	--	--

Fonte: adaptado de Keinert (1994, p. 43).

A Administração Pública entendida como Ciência Jurídica, no início do século XX, conferia similaridades entre a gestão do setor público e o próprio Direito Administrativo e, por este motivo, vinculava-se à rigidez das leis. A partir da década de 1930, passou-se a compreender a possibilidade de se estudar a Administração Pública sob o ponto de vista administrativo, deixando de destacar o viés jurídico como o mais importante (KEINERT, 1994).

A partir da década de 1980, a Administração Pública enquanto Ciência Política produziu novos estudos “relacionados à questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência que à equidade e à adequação social” (Ibid., p. 45). Assim, aspectos relativos à influência da política como fator mais relevante que a técnica perduraram por toda a década, ensejando transformações somente a partir de 1990, quando as habilidades técnicas passaram a ser consideradas fundamentais no novo contexto estatal, agora marcado também pela mobilização social e pelo exercício da cidadania na forma do controle estatal exercido pelos indivíduos.

Entretanto, é relevante retomar sua contextualização desde antes do século XX, buscando elucidar a sua evolução enquanto ciência política, administrativa, jurídica e, principalmente, pública. Até a década de 1930, conforme Bresser-Pereira (1998), o modelo patrimonialista predominava nas ações do Estado. Não havia separação entre patrimônio público e particular e, desta forma, os governantes, até então, dispunham dos bens públicos como se fossem próprios.

Neste período:

Prevalece o imaginário do privado absorvendo o público, em uma época de modelos de Estados não laicos, sendo em verdade Estados Eclesiásticos, em que os representantes da monarquia eram figuras praticamente divinas, que representavam, na terra, a vontade de Deus (CAMPELO, 2010, p. 299).

Paludo (2012, p. 50) afirma: “tudo que existia nos limites territoriais de seu “reinado” era tido como domínio do soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade”. Esta ausência de separação e,

ainda, a utilização indiscriminada dos bens públicos e próprios colaborava para a apropriação indevida do patrimônio público, com amplo espaço para a ocorrência de corrupção e nepotismo, entre outras condutas antiéticas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Campelo (2010) afirma que a transição do patrimonialismo para o modelo burocrático se confunde, historicamente, com a transição do período imperial para o período republicano no Brasil. As idéias clientelistas passaram a gerar desconfiança aos administradores públicos e na sociedade em geral, “sendo necessária a implementação de controles rígidos dos processos públicos, para inviabilizar as mazelas deste modelo” (Ibid., p. 306).

A partir do processo de industrialização, o modelo de administração burocrática passou a exercer papel preponderante no Estado brasileiro. Conforme Campelo (2010, p. 309), “não seria exagerado entender que a implantação da administração burocrática é uma consequência da emergência do capitalismo no País”. Até o final do século XX, esse novo modelo era utilizado em todo o mundo. Estas transformações ocorreram tanto na esfera pública quanto na esfera privada (CORDEIRO, 2017). Sobre o modelo burocrático, afirma-se que o mesmo:

[...] trouxe novos conceitos à Administração Pública: a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais previamente definidas, reestruturação e reorientação da administração para atender ao crescimento das demandas sociais e aos papéis econômicos da sociedade da época, juntamente com o conceito de racionalidade e eficiência administrativa no atendimento às demandas da sociedade (PALUDO, 2012, p. 56).

Para Cordeiro (2017), o conceito de burocracia, em sua essência, foi sendo distorcido ao longo da história, passando a ser considerado apenas como um entrave às mudanças e à evolução necessária e inerente aos processos históricos, tanto no setor público quanto no privado. Entretanto, o modelo burocrático possui aspectos positivos e negativos que devem ser contextualizados e aplicados a cada realidade considerada.

A contextualização negativa do modelo burocrático evidencia que o mesmo seria responsável por uma “lei de ferro nas organizações”, entendida como a monopolização das decisões e a perpetuação do poder nas mãos de poucos; ou, ainda, pela adoção de “círculos viciosos” de processos de gestão (CORDEIRO, 2017). Paludo (2012) também realiza algumas críticas à Administração Pública

burocrática, entendendo-a como uma administração apegada ao formalismo, a regras e regulamentos internos, pautada na ausência de flexibilidade e resistência às mudanças, além da desconsideração da pessoa do agente público e do próprio cidadão.

Por outro lado, o defensor do modelo burocrático, Max Weber, evidencia as características objetivas da burocracia:

[...] a burocracia é dotada de feições legais fixas, regidas por leis ou normas administrativas; apresenta hierarquia organizada monocraticamente; o quadro de funcionários se reveste de ocupantes de cargos imbuídos de know-how para realização de tarefas pré-determinadas e que atendam a procedimentos padrões; o treinamento especializado é um pressuposto; a ocupação do cargo está vinculada à plena capacidade de trabalho do funcionário; o desempenho no cargo obedece a regras gerais; a relação entre as pessoas deve se dar entre cargos; a meritocracia deve ser respeitada; e os atos devem ser passíveis de registros, prestigiando, dessa forma, o caráter formal das comunicações (CORDEIRO, 2017, p. 854).

Tendo em vista tais discussões em torno dos aspectos positivos e negativos deste tipo de modelo administrativo, pode-se auferir que o caráter formalista da Administração Pública torna-se essencial para as atividades públicas, destacando-se características como precisão, clareza, objetividade, velocidade e conhecimento das informações, entre outros atributos necessários a uma correta gestão das organizações públicas e privadas (Ibid., 2017). Tais características evidenciam a necessidade de um embasamento objetivo e formal na administração das organizações, servindo de esteio para a tomada de decisões e para a flexibilização destas mesmas decisões.

No entanto, considerando as transformações sociais e as novas abordagens administrativas que passaram a destacar a relevância do capital intelectual, da cultura organizacional e do fator humano enquanto essencial ao sucesso das organizações (principalmente as privadas), este modelo de gestão começou a apresentar alguns déficits, principalmente em virtude do excesso de burocratização. Neste sentido bem coloca Castro (2006), ao afirmar que o formalismo, os procedimentos rígidos e a separação entre o público e o privado não mais atendiam as demandas originadas no seio da Administração Pública.

Entretanto, tais mudanças se iniciaram no âmbito privado, sendo disseminadas para o setor público a partir dos anos 80, iniciando-se na Inglaterra através do *New Public Management*, ou seja, da “nova maneira pública de gerir”

que, conforme Clark e Souza (2015, p. 348) foi “responsável pela introdução de mecanismos de gestão orientada ao mercado na atuação governamental”, tendo por objetivo “tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis por suas ações e, no campo institucional, descentralizar a prestação de serviços sociais por meio de agências executoras” (Ibid., p. 328).

No início de sua implantação, o modelo gerencial contemplava a administração da *res publica* de maneira semelhante ao setor privado, adotando uma postura empreendedora e assumindo a necessidade de satisfação do usuário/cidadão. Neste mesmo sentido:

Na década de oitenta do século passado, as ideologias voltadas à defesa da economia de mercado transformaram-se em tendência mundial. No Brasil, iniciaram-se as reformas constitucionais e a participação da iniciativa privada no processo de delegação de serviços públicos (PEREIRA, 2017, p. 249).

A transição para um novo modelo de gestão foi marcada por alguns desafios, elencados por Clark e Souza (2015): o incentivo aos servidores públicos para que apresentassem melhores resultados; a punição aos maus servidores; a responsabilização dos gestores pelos resultados (bons ou ruins); a criação de agências executivas e reguladoras para a oferta de determinados serviços públicos; a transferência de serviços sociais para organizações sociais específicas; entre outras situações que ensejaram preocupações para o Estado e a sociedade.

O fenômeno da globalização foi responsável pela adoção de novos modelos para a gestão pública e privada. Segundo Clark e Souza (2015, p. 328), este fenômeno proporcionou transformações em escala mundial, tais como “o avanço tecnológico, a mundialização dos mercados, a divisão internacional do trabalho e a expansão das grandes corporações pelos diversos países”, entre outras mudanças sociais significativas.

A utilização de um modelo mais atual, visando a excelência administrativa e, no contexto público, o enfoque no cidadão, tornou-se essencial para as organizações. Para Castro (2006) a capacidade de gestão torna-se o centro das discussões no âmbito da Administração Pública e, neste sentido, um dos vieses da Administração Pública contemporânea refere-se ao papel do administrador público, denominado atualmente como gestor público.

Considerando tais concepções, as reformas estatais vêm de encontro aos novos desafios impostos pela conjuntura social atual, em um cenário marcado pelas incertezas e pela necessidade constante de qualificação profissional, econômica e política dos gestores públicos (CARDOSO, 2005). O tema da reforma estatal é significativamente amplo, pois envolve aspectos políticos, econômicos e administrativos: os aspectos políticos são aqueles que se relacionam com a promoção da governabilidade; os aspectos econômicos e administrativos estão relacionados ao aumento da governança (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Sobre a importância da qualificação dos administradores públicos, essenciais para o funcionamento da máquina pública nesta nova realidade, pode-se dizer que:

Este novo contexto exige administradores públicos capazes de administrar democraticamente e gerenciar a participação das comunidades. A competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos (KEINERT, 1994, p. 46).

A autora menciona, ainda, três habilidades essenciais do administrador/gestor público: a habilidade humana, a profissional e a pública. A habilidade humana diz respeito à capacidade de liderança, comunicação e negociação, administrando conflitos e gerindo crises. A habilidade profissional significa possuir uma visão estratégica, sendo capaz de incentivar a criatividade e a inovação, possível inclusive através de sua própria capacitação técnica. Por fim, a habilidade pública refere-se à responsabilidade pessoal e social, no que tange a uma conduta ética, democrática e cidadã.

Tais habilidades tornaram-se cada vez mais essenciais ao longo das últimas décadas, tendo em vista as reformas administrativas ocorridas no seio do Estado brasileiro. Destaca-se, portanto, a reforma de 1995, onde o Estado passou a ser pautado em escolhas que levam a uma nova gestão pública, capaz de conferir um grau mais elevado de autonomia aos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1999). Nesta seara, é importante ressaltar que:

Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões [...]. Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga

medida na ação direta para a produção de bens e serviços (CARDOSO, 2005, p. 15).

De acordo com Melo e Secchi (2012), a premissa atual é a eficiência, ou seja, fazer mais com menos recursos. Bresser-Pereira (1999) afirma que as reformas gerenciais devem ser pautadas em processos organizacionais da esfera privada, buscando inserir estratégias relevantes no contexto da Administração Pública. Entretanto, é possível realizar uma crítica à concepção da qualidade e eficiência superior do setor privado, em comparação à Administração Pública:

É equivocado pensar que apenas o direito privado e os entes privados possam assegurar e impor padrões de eficiência nos serviços oferecidos ao cidadão e que a exigência de atuação eficiente não tenha sentido jurídico. No direito público, muda a natureza dos resultados pretendidos e a forma de realização da atividade, mas a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa (MODESTO, 2000, p. 114).

Promover uma reforma estatal pautada na eficiência das ações públicas requer alterações nas práticas governamentais, muitas destas enraizadas no pensamento político das sociedades. É necessária uma mudança de mentalidade, em um nível de reflexão mais profundo, visando atender aos objetivos contemporâneos da Administração Pública, pautados em valores gerados no seio da sociedade (CARDOSO, 2005). Ainda:

Temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras (Ibid., p. 17).

Deste modo, conceitos como eficiência, eficácia e efetividade passam a fazer parte do cotidiano do gestor público, sendo necessária a implementação de práticas governamentais capazes de oferecer ao cidadão serviços públicos de qualidade com custos menores e mais justos. Importante atentar para o fato de que práticas relacionadas ao patrimonialismo, como o favorecimento de amigos e parentes, a troca de favores e as intervenções pessoais nas relações entre poder público e sociedade não são fatos excepcionais, encontrando-se incorporadas à forma de agir do Estado (KOSSMANN, 2015).

A existência concomitante dos modelos de gestão da administração pública foi verificada em estudos conduzidos por Marcos Otávio Bezerra:

A formalidade e a impessoalidade da burocracia do Estado pode se tornar pesada e inoperante [...] essas mesmas dificuldades podem ser desfeitas, quando os tratamentos formais e burocráticos são transformados em informais e pessoais, assim, as demandas são atendidas [...], os interesses são encaminhados mais rapidamente se acompanhados de uma relação de amizade, um sentimento de afeição (KOSSMANN, 2015, p. 51-2).

Da mesma forma, destaca-se ser possível verificar, ainda na atualidade, situações relacionadas ao “clientelismo, a troca de favores, o prevailecimento de interesses privados em detrimento do interesse público” (CAMPELO, 2010, p. 299).

No entanto, o presente estudo não pretende adentrar no campo de críticas mais profundas ao modo de se realizar a gestão do patrimônio público, além da temática a que se propõe, relacionada diretamente à eficiência dos contratos administrativos. Neste sentido, a seguir aborda-se especificamente a questão da eficiência na gestão pública, compreendida não somente sob a ótica de um princípio constitucional, mas também como uma premissa na atuação da Administração Pública contemporânea.

## **2.2 Eficiência na Gestão Pública**

Os princípios que orientam a conduta da Administração Pública encontram-se ao largo do ordenamento jurídico brasileiro e, principalmente, dispostos na Constituição Federal, em seu artigo 37. Neste dispositivo, são explicitados cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; entretanto, este rol não é taxativo, ou seja, trata-se apenas do principal embasamento das ações estatais, sendo possível evidenciar uma série de outros princípios neste e em outros instrumentos legais.

Modesto (2000) atenta para o fato de que a eficiência foi explicitada enquanto princípio a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, como resultado da reforma estatal realizada na década de 1990; entretanto, "a própria redação original da lei fundamental de 1988 contemplava de forma expressa a exigência de eficiência na administração pública em diferentes disposições" (Ibid., p. 108) como, por exemplo, no art. 74, II, que dispõe:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, **quanto à eficácia e eficiência** da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (grifo da autora) (BRASIL, 1988).

Conforme Bergue (2010) o conceito de eficiência não se constitui em algo novo para a Administração Pública, tornando-se uma diretriz a partir da sua inserção no rol de princípios constitucionais, “subsidiando fortemente argumentos em prol da introdução de inovações gerenciais em organizações públicas” (Ibid., p. 45). Notadamente, aspectos relacionados à eficiência e à qualidade da gestão pública vinham sendo observados no decorrer da história da Administração Pública, em especial no período dedicado à reforma gerencial. Neste sentido, Castro (2006) afirma que a Emenda Constitucional nº 19 destaca-se como um marco na gestão dos recursos públicos, representando um momento em que o conhecimento jurídico explicitou, na forma da lei, as práticas cada vez mais modernas de administração observadas no contexto público.

A adoção do modelo gerencial, aliado à busca pela eficiência, veio de encontro aos efeitos retardatários da cultura patrimonialista ainda vigente no país, que contribui de maneira direta para a ineficiência da administração voltada ao setor público (KOSSMANN, 2015). A partir de então, a atuação estatal passou a receber novos olhares, buscando a excelência no atendimento aos cidadãos. O princípio da eficiência

[...] impõe à Administração Pública, direta e indireta, e a seus agentes, a persecução do bem comum e a adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (PALUDO, 2010, p. 26-7).

Importante se faz contextualizar e diferenciar dois conceitos fundamentalmente relacionados ao princípio da eficiência: eficiência e eficácia. A eficácia sugere o melhor caminho para o alcance dos resultados, enquanto a eficiência mensura os resultados em si, ou seja, se os objetivos pretendidos foram, de fato, alcançados. Para Justen Filho (2005, p. 84), “é necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos”. Nesta seara, trazem-se os conceitos de eficiência e eficácia para a Administração Pública:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos (TORRES, 2004, p. 175).

Por conseguinte, Carvalho (2001) agrega aos conceitos de eficiência e eficácia o conceito de *accountability*. Para o autor, a eficiência reflete a aplicação dos recursos, ou seja, a obtenção do menor custo para o melhor resultado, mensurado em quantidade e qualidade de benefícios; a eficácia, por sua vez, significaria que as metas atingidas devem ser iguais ou superiores às pretendidas. Já a *accountability* diz respeito à democratização do público, ou seja, ao compartilhamento de informações sobre receitas e despesas com a sociedade.

A atividade administrativa pública deve ser exercida com perfeição, presteza e rendimento funcional. Conforme Meirelles (2009) a Administração Pública não pode mais ser desempenhada “apenas” com legalidade: exigem-se, portanto, resultados positivos e satisfatórios, buscando atender às demandas da sociedade. É preciso “fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte” (TORRES, 2004, p. 175). Contextualizar a eficiência no setor público e no setor privado, apesar de suas similaridades, requer alguns cuidados, uma vez que:

Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a Administração Pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a Administração Pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público (PALUDO, 2012, p. 65-6).

O administrador/gestor público, portanto, além de conduzir suas ações sob o manto da eficiência, deve zelar pela observância de uma série de requisitos legais que validam a sua atuação pública (MORAES, 2002). Conforme Modesto (2000), um comportamento negligente por parte do gestor público torna-se inadmissível, tendo em vista a relevância de se servir ao público, na medida de suas necessidades. Assim, o princípio da eficiência é um requisito de toda e qualquer ação pública, impondo a persecução do bem comum

[...] por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social (MORAES, 2002, p. 37).

No entanto, é importante ressaltar que os cidadãos exigem do Estado mais do que este pode oferecer (BRESSER-PEREIRA, 2005). Desta forma, há que se falar em uma Administração Pública baseada na estratégia, reduzindo as lacunas entre as demandas dos cidadãos e a satisfação destas necessidades. Para que tais demandas possam ser atendidas, Cardoso (2005) afirma a relevância de se adotar critérios de gestão visando à redução de custos, uma maior articulação com os diversos eixos da sociedade, a definição de prioridades (escolhidas de modo democrático) e, acima de tudo, a cobrança de resultados. Nesta mesma linha:

A eficiência é a procura do equilíbrio entre os custos e benefícios da adoção de políticas públicas, procurando realizar da melhor forma os serviços dos setores públicos, com um custo que seja satisfatório e razoável, procurando não manter situações custosas, ou deficitárias para os entes estatais, numa relação que com o menor custo possível possa se atingir os interesses dos cidadãos, no sentido da satisfação da demanda dos mesmos junto à iniciativa pública (CAMPELO, 2010, p. 316).

A observância do bem comum tornou-se uma conduta reconhecida na Carta Magna brasileira, servindo como norteadora das ações estatais. Para que o bem comum possa ser atingido, o Estado pode se valer de diversos instrumentos, inclusive a descentralização dos serviços públicos, tendo em vista a utilização eficiente dos recursos públicos e a necessidade de atendimento às demandas sociais que, em muitos casos, ultrapassam a capacidade financeira e orçamentária estatal.

Nesta concepção, torna-se relevante mencionar a relação entre os contratos administrativos (a exemplo dos contratos de concessão) e o princípio da eficiência, compreendida neste estudo não somente como um princípio, mas como uma premissa da gestão pública contemporânea.

O acompanhamento do contrato tem como pressuposto a garantia do atendimento ao princípio da eficiência. Esta atividade consiste em acompanhar o desempenho do fornecedor durante toda a execução contratual de forma a se manter, continuamente, um registro do histórico da qualidade dos serviços ou dos fornecimentos realizados (ARAÚJO E RODRIGUES, 2012, p. 46).

Assim, é dever do Estado o acompanhamento e fiscalização do instrumento contratual, buscando a execução dos serviços contratados de modo eficiente e econômico. O princípio da eficiência, não exaurido neste estudo, deve ser observado no decorrer de todo o processo de contratação entre o poder público e a contratada, buscando a satisfação das necessidades em razão das quais o instrumento contratual foi assinado. Existe, portanto, um dever por parte do administrador público, relacionado ao acompanhamento da execução dos serviços pactuados, tendo em vista as obrigações firmadas entre as partes, além de ser necessário observar os diversos princípios que permeiam a Administração Pública contemporânea (ARAÚJO E RODRIGUES, 2012).

É importante ressaltar, ainda, que a função fiscalizadora do Estado deve produzir efeitos, principalmente ao se verificar a inobservância de cláusulas contratuais. Ao gestor público cabe não somente a fiscalização do ponto de vista do acompanhamento, mas também relacionada à aplicação de sanções administrativas, previstas legalmente (ARAÚJO E RODRIGUES, 2012).

Dito isso, a seguir são abordados os conceitos de descentralização dos serviços públicos (mediante concessão e permissão, por exemplo), além de mencionar a relação entre políticas públicas e o atendimento aos direitos fundamentais dos cidadãos. Trata-se, ainda, da relevância do serviço público de transporte coletivo e da função fiscalizadora do Estado nos instrumentos contratuais.

### **3 DESCENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: ATENDIMENTO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Melo e Secchi (2012) afirmam que as reformas administrativas ensejam mudanças relevantes no modo de governar, sendo relevante a criação de novos instrumentos ou a qualificação de instrumentos de gestão já existentes. Destaca-se, neste sentido, o uso de políticas públicas enquanto ferramentas de gestão, buscando a identificação das demandas sociais coletivas e a consolidação destas demandas em ações coletivas específicas.

Cabe ressaltar, também, que o cenário brasileiro é 80% (oitenta por cento) urbano. Esta condição traz uma série de benefícios, ao mesmo tempo em que produz grandes desafios ao poder público (FERRAZ E TORRES, 2004). Deste modo, considerando o cenário social contemporâneo, no qual a Administração Pública deve demonstrar-se eficiente na prestação dos serviços públicos e na condução de políticas públicas, este capítulo conceitua e contextualiza as políticas públicas enquanto ferramentas de atendimento às demandas sociais, e a descentralização como modo de execução destas políticas, buscando a oferta de serviços públicos de qualidade através da delegação destes para o setor privado.

#### **3.1 Políticas públicas e o atendimento dos direitos fundamentais**

De acordo com Rossi (2009), as políticas públicas são entendidas como a ação do Estado, sendo este o principal formulador de tais políticas (BERCOVICI, 2006). Entretanto, de modo geral, estas ações não podem ser reduzidas a políticas meramente estatais, uma vez que há a participação e o envolvimento de diferentes atores sociais na sua formulação e na sua implementação. Neste sentido, “o processo de formação de políticas públicas [...] é o resultado de uma complexa e dinâmica interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos” (BERCOVICI, 2006, p. 143).

A política pública de cunho social se origina na luta da classe trabalhadora pela reivindicação dos seus direitos de proteção no ambiente de trabalho, considerando as rotinas diárias exaustivas e os inúmeros acidentes de trabalho que culminavam em mortes. No contexto geral, há que se ressaltar a relevância da Organização das Nações Unidas e a promulgação, em 1948, da Declaração

Universal dos Direitos Humanos, um marco social. Na concepção de Hamashiro (2001, p. 13), esta Declaração "foi o prenúncio de uma nova era - a comunidade internacional assumindo a realização dos direitos humanos como uma causa de interesse de toda a humanidade".

Farah (2016) afirma que, no Brasil, a partir da década de 60, o governo propôs a modernização do Estado, reafirmando a necessidade de separar a Administração Pública da política partidária, buscando a continuidade das ações estatais em prol da sociedade, de modo coletivo. Assim, foram sendo criados instrumentos de pesquisa social, buscando identificar as demandas da sociedade para a formulação, implementação e efetivação de políticas públicas capazes de garantir os direitos dos cidadãos.

Um destes exemplos foi a criação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Segundo Farah (2016, p. 968), "com foco inicial em políticas macroeconômicas, o IPEA passou a contribuir com análises que subsidiavam a definição de políticas em outros setores". Após, outras entidades foram sendo criadas, objetivando conhecer a realidade da sociedade brasileira e propor ações e programas eficientes para suprir as demandas identificadas.

De acordo com Bercovici (2006), o fundamento das políticas públicas consiste na necessidade de se concretizarem os direitos, através de ações estatais. Neste sentido, o desenvolvimento (econômico e social) é um dos principais objetivos dos estados, consolidados através de políticas públicas capazes de auxiliar na eliminação das desigualdades.

De modo geral, durante a história da sociedade contemporânea, é possível verificar uma série de diferentes políticas públicas desenvolvidas, uma vez que estas estão intimamente ligadas ao tipo de sociedade em que se encontram, em dado momento histórico. Entretanto, as políticas desenvolvidas com o intuito de amenizar as diferenças sociais ou proporcionar garantias constitucionais acabam por ser tolhidas na sua plenitude, em virtude de um fator essencial: a descontinuidade nas sucessões administrativas. Os governantes entram e saem, e no decorrer de seus mandatos, tentam impor políticas governamentais típicas de seus partidos, ignorando, muitas vezes, a continuidade de uma iniciativa pública que vem dando certo.

### **3.1.1 Transporte público: direito do cidadão, dever do Estado**

O transporte é um direito elencado na Constituição Federal, em seu artigo 6º, que juntamente com os direitos à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, configuram o rol de direitos sociais do cidadão brasileiro. Os direitos sociais estão relacionados à exigência de uma atuação estatal positiva, na realização de serviços em benefício dos indivíduos (BARATIERI, 2014).

Sobre a importância do transporte no contexto urbano:

As cidades existem devido à economia de aglomeração associada às atividades industriais e comerciais. É nelas que os setores “de ponta” se localizam, e a produtividade da mão-de-obra é, geralmente, maior nas áreas urbanas que nas rurais [...]. Nessas cidades, o transporte motorizado sobre pneus é o principal meio de locomoção (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6).

O serviço público de transporte deve ser prestado de maneira adequada, eficiente e satisfatória aos anseios da comunidade. Para tanto, o serviço deve ser prestado com tarifas módicas, que garantam o interesse do concessionário e a satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos, em serem beneficiados com a prestação deste serviço (BARATIERI, 2014). O transporte coletivo de passageiros é um serviço público de competência municipal, conforme disposto no artigo 30, V, da Constituição Federal, visto se tratar de um serviço essencial de interesse exclusivamente local.

Ressalta-se que:

Enquanto a Constituição Federal determina que os municípios devam organizar e prestar os serviços públicos de transporte coletivo, a Lei da Mobilidade amplia e especifica tais previsões, ao atribuir aos municípios o dever de gerir a política de mobilidade urbana e de regulamentar os serviços de transporte urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 16).

As transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, principalmente aquelas relacionadas com a industrialização e a evolução das tecnologias, culminaram no aumento significativo do número de veículos em circulação, por exemplo. Neste sentido, em 2012, promulgou-se a Lei nº 12.587, instituindo as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Entende-se que a mobilidade

urbana a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”, conforme artigo 4º, II, da referida Lei. Notadamente, o espaço urbano é ocupado pela maioria dos cidadãos, que nele vivem, socializam e trabalham.

Em cartilha elaborada pelo Ministério das Cidades acerca da mobilidade urbana, afirma-se:

A promulgação desta Lei fornece segurança jurídica para que os municípios adotem medidas para, por exemplo, priorizar os modos não motorizados e coletivos de transporte em detrimento do transporte individual motorizado. Pela mesma lógica, os projetos e investimentos nos municípios podem ser contestados judicialmente se não se adequarem aos princípios, diretrizes e objetivos previstos em Lei (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 7).

A priorização do transporte público coletivo, por exemplo, tornou-se uma demanda social, tendo em vista as necessidades de mobilidade no contexto das cidades. Segundo Ferraz e Torres (2004), a gestão do sistema de transporte público urbano envolve algumas ações (ou etapas) principais:

- Regulamentação: estabelecimento de normas gerais e específicas para a execução do serviço, inclusive os procedimentos para a realização de delegação;
- Administração: gerenciamento dos terminais, da infra-estrutura, da manutenção da frota, da exploração de publicidade, dos custos e tarifas, entre outros;
- Programação operacional: horários, frota a ser utilizada, jornada de trabalho dos funcionários da concessionária etc.;
- Fiscalização: condições físicas da frota, cumprimento dos horários e linhas avençadas, atendimento ao usuário, qualidade dos serviços prestados de modo geral, aplicação de sanções administrativas.

O transporte público coletivo é remunerado através de tarifa, conforme bem colocam os dispositivos legais que regulamentam a matéria. Inaugurando uma nova postura do gestor público frente à cobrança de tarifas, a Lei Federal nº 12.587/12 passou a denominar “política tarifária” o sistema de cobrança realizado pela concessionária aos usuários do transporte coletivo, denotando preocupações que vão além do quantitativo numérico das referidas tarifas.

A política tarifária está enquadrada no conceito mais amplo de política pública, o que lhe dá uma característica de instrumento para atender determinados objetivos preestabelecidos de interesse da sociedade. Esses objetivos são definidos pelos dirigentes públicos e podem estar ligados às questões de âmbito social, ambiental, operacional e econômico-financeiro [...] (CARVALHO, 2016, p. 10).

As tarifas cobradas para a utilização do transporte coletivo são formadas a partir de dois elementos principais: preço e qualidade. Segundo o Banco Mundial (2003), o preço deve ser tolerável, ou seja, os usuários deste tipo de transporte devem possuir capacidade econômica para o pagamento destas tarifas; da mesma forma, o serviço prestado deve possuir considerável qualidade, uma vez que

A falência do transporte público convencional pode também gerar um emergente setor informal de veículos leves, que, apesar de contribuir na manutenção da acessibilidade, tem efeitos adversos nos congestionamentos, na poluição do ar e na estrutura urbana (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 119).

Percebe-se, portanto, a relevância do transporte público coletivo, tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista econômico e ambiental. Trata-se de um dos vieses da sociedade que buscam a garantia dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, prezando-lhes a dignidade e a capacidade de locomoção. Neste sentido, os recursos financeiros escassos não podem servir de justificativa para a inviabilização de políticas públicas voltadas para a satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, é necessário buscar, através de uma gestão pública eficiente, a maximização do proveito das receitas disponíveis (BARATIERI, 2014).

As atividades de planejamento e gestão são vitais para garantir a qualidade e eficiência do serviço de transporte público urbano, bem como o menor impacto negativo possível sobre o meio ambiente (natural e construído) e o trânsito (congestionamento e acidentes); a ocupação e o uso racional do solo; a fixação de valores justos para as tarifas: nem elevados, que prejudicam os usuários, nem baixos, que prejudicam a qualidade e a sustentabilidade econômica do sistema (FERRAZ E TORRES, 2004, p. 6).

No tocante ao serviço público de transporte, a Lei Federal nº 12.587/12 em seu artigo 5º, IV, afirma como um dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana a “eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano”. Ainda:

Estudos realizados mostram que o custo do transporte nas grandes cidades constitui uma expressiva parcela da matriz de custos urbanos. Outros estudos apontam que o custo do transporte público coletivo em algumas cidades grandes chega a superar o custo de outros serviços públicos básicos (FERRAZ E TORRES, 2004, p. 2).

Neste diapasão, observa-se a relevância da concessão dos serviços públicos, incluindo o transporte coletivo de passageiros, firmando parcerias entre o a Administração Pública e o setor privado e buscando o atendimento das demandas da sociedade.

Torna-se relevante, portanto, a adoção de práticas governamentais capazes de regular este serviço público de maneira eficiente, em prol das necessidades dos cidadãos. Conforme Ferraz e Torres (2004), a operação do transporte público urbano deve ser realizada por empresas privadas, ficando a sua gestão sob a responsabilidade do ente público, em virtude das empresas privadas apresentarem “maior eficiência em relação às empresas públicas, sendo, portanto, mais indicadas para realizar a operação do transporte público” (2004, p. 5).

Sobre esta descentralização para a execução dos serviços públicos, a exemplo do serviço de transporte, tratar-se-á a seguir.

### **3.2 Descentralização dos serviços públicos**

De acordo com Melo e Secchi (2012), a premissa atual é a eficiência, ou seja, fazer mais com menos recursos. Do mesmo modo, Bresser-Pereira (1999) afirma que tais reformas gerenciais devem ser pautadas em processos organizacionais da esfera privada, buscando inserir estratégias relevantes no contexto da Administração Pública. Os novos rumos da Administração Pública ensejam a transferência à iniciativa privada da produção de bens e serviços, buscando uma eficiência cada vez maior e, em contrapartida, um custo cada vez menor ao consumidor final destes bens e serviços públicos (CARDOSO, 2005).

A possibilidade de descentralização dos serviços públicos permite a delegação de serviços para empresas privadas. Destaca-se, neste sentido, a colocação de Kossmann (2015, p. 30) que, ao falar sobre as atribuições estatais, afirma que “o Estado tem, por excelência, a função de cumprir e fazer cumprir, de forma direta ou indireta, própria ou **através de terceiros**, o pacto social firmado pelos cidadãos através da Constituição” (grifo nosso).

A descentralização e a desconcentração do poder são figuras de uso freqüente nos estudos relacionados ao Direito Administrativo. Conforme bem coloca Justen Filho (2016), é impossível que a chefia do Poder Executivo, por exemplo, seja capaz de gerir a totalidade das funções administrativas que lhes são inerentes. Assim, a necessidade prática impõe a desconcentração e conseqüente descentralização das decisões. Há que se ressaltar, no entanto, as diferenças entre os dois institutos:

A diferença entre as duas figuras (desconcentração e descentralização) reside em que o mecanismo da descentralização produz a transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo. Portanto, a descentralização acarreta a existência de um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos. Já o processo de desconcentração mantém os poderes e atribuições na titularidade de um mesmo sujeito, gerando efeitos meramente internos, em virtude da partilha dos poderes e competências entre uma pluralidade de órgãos (JUSTEN FILHO, 2016, p. 231).

Realizadas tais considerações acerca da descentralização dos poderes e, portanto, das decisões, torna-se menos complexa a compreensão acerca da descentralização dos serviços públicos, delegados à esfera privada. A Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passou a dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, conforme previsão do art. 175 da Constituição Federal.

A concessão dos serviços públicos, à época da Lei Federal nº 8.666/93, ainda era uma temática recente, considerando que o termo “concessão” se aplicava, no referido dispositivo legal, a questões envolvendo alienação de bens ou direitos reais de uso, por exemplo. Somente no final desta Lei, em seu artigo 124, mencionava-se a seguinte possibilidade: “Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto”. Notadamente, o assunto carecia, portanto, de uma regulação mais abrangente.

A regulamentação oriunda da Lei Federal nº 8.987/1995 tornou possível a celebração de contratos de concessão e de permissão de diversos tipos, objetivando a prestação de serviços públicos adequados às demandas sociais. A referida Lei considerou como serviço adequado aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (BRASIL, 1995).

À luz do art. 2º, II, do referido dispositivo, considera-se concessão de serviço público:

A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 1995).

Para o Banco Mundial (2003), o modelo de concessão envolve a cessão de um direito do tipo exclusivo, buscando a oferta de um serviço sem a ocorrência de ressarcimento por parte da Administração Pública. O concessionário age em seu próprio nome, embora o poder concedente (poder público) possa impor condições contratuais específicas e restritivas, limitando valores de tarifas ou estipulando serviços mínimos a serem prestados, por exemplo. Os contratos de concessão são geralmente longos, para que o contratante se beneficie de seu investimento no mercado.

A concessão de serviço público é um instrumento de implementação de políticas públicas. Não é, pura e simplesmente, uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. Mais ainda, é um meio para realização de valores constitucionais fundamentais [...] A atuação do concessionário é instrumental para o Estado e a sociedade, na acepção de que a concessão de serviço público é o meio para melhor realizar um objetivo essencial, de importância indisponível (JUSTEN FILHO, 2016, s.p).

Já a permissão, por sua vez, encontra-se conceituada no inciso IV do artigo 2º, definida como “a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”. Notadamente, um dos principais aspectos que diferenciam a concessão da permissão refere-se à necessidade de se estipular um prazo determinado, necessário na delegação na forma de concessão e inexistente na permissão.

Neste sentido, observa-se a utilização da modalidade de concessão no tocante aos serviços de transporte coletivo municipal, tendo em vista se tratar de um ato bilateral, promovido através de certame licitatório e mediante a celebração de instrumento contratual, contendo cláusulas de direitos e obrigações de ambas as partes envolvidas. O contrato de concessão pressupõe três partes envolvidas: o poder concedente (ente federativo titular da competência concedida), o particular

(empresa concessionária) e a sociedade (beneficiária dos serviços) (JUSTEN FILHO, 2016).

O poder concedente é, portanto, responsável pelo planejamento e gestão desses serviços, uma vez que o transporte coletivo influencia de maneira direta “na qualidade de vida, na justiça social, na ocupação e uso do solo, nas atividades comerciais e na eficiência econômica das cidades” (FERRAZ E TORRES, 2004, p. 5-6).

Conforme Szklarowski (1999), os contratos firmados com o poder público devem sempre visar o interesse público sem, no entanto, menosprezar os direitos da contratada, “sob pena de ferir os princípios constitucionais a que a Administração está vinculada, especialmente os da legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e da isonomia” (p. 215). Neste mesmo sentido:

Delegar a execução dos serviços de transporte público urbano significa reconhecer a agilidade das empresas privadas face ao setor público. Entretanto Como a atenção das empresas privadas é centrada, sobretudo, no resultado econômico do serviço (maximização do lucro), é necessário que o governo estabeleça regras e normas de operação e fiscalize o cumprimento das mesmas, a fim de garantir a oferta de um serviço de boa qualidade com uma tarifa justa tanto para os usuários como para os empresários (FERRAZ E TORRES, 2004, p. 363).

Sobre as concessões, por exemplo, destaca-se que o concessionário aplicará seus recursos e esforços para prestação do serviço público, mas visando a obtenção de lucro. Prosseguindo nesta seara, Justen Filho (2016) bem coloca que o serviço sempre será público e indispensável à promoção dos direitos fundamentais, não podendo ser inserido integralmente na seara privada, com as prerrogativas de um negócio entre particulares, caracterizado pelos seus riscos. Notadamente, a Administração Pública preza pelo interesse dos cidadãos, enquanto as empresas (concessionárias) visam a manutenção e expansão de seu capital. Deste modo, é importante que a descentralização dos serviços públicos de transporte, mediante concessão, possa ser firmada no sentido de observar direitos, deveres e interesses de ambas as partes envolvidas.

### **3.2.1 Função fiscalizadora do Estado nos instrumentos contratuais**

O Estado, ente soberano dotado de poder absoluto, possui, em sua origem, três funções básicas: a função política (legislativa), a função administrativa (executiva) e a função jurisdicional (judiciária). A função política (Poder legislativo) envolve as tarefas legislativas e governativas, ou seja, dirige a política partidária e elabora o ordenamento jurídico (SANTOS, 1997). A função administrativa (Poder Executivo) é a responsável, de fato, pela execução das ações do Estado, ou seja, pela prestação de bens e serviços públicos, indo ao encontro das necessidades sociais (MIRANDA, 1992). Da mesma forma, pode-se afirmar que:

Para atingir seus objetivos a Função Administrativa se utiliza de um aparato de burocratas, composto de um corpo de funcionários necessários à consecução de seus fins, de empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista. Tais circunstâncias alçam o Poder executivo à condição de ser em termos orgânicos o maior de todos os poderes (SANTOS, 1997, p. 193).

A função jurisdicional, por sua vez, corresponde às decisões no âmbito jurídico, personificada através do Poder Judiciário, tanto em questões de litígios quanto nas aplicações das sanções necessárias (MIRANDA, 1992). Para Santos (1997, p. 193), “a Função Judiciária consiste, basicamente, no sistema pelo qual a sociedade delega a um terceiro, sujeito imparcial, a incumbência de compor os litígios entre os indivíduos”. Juntos, estas três funções (ou três poderes) compõem o aparato estatal, necessário às ações do governo e da Administração Pública e elencados na Constituição Federal.

No contexto da função administrativa e executiva do Estado, dentre as atribuições da Administração Pública, destaca-se a necessidade de fiscalização dos próprios atos administrativos, buscando a observância dos princípios inerentes à Administração Pública, a exemplo dos elencados na Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), dentre outros dispostos de maneira explícita e implícita no ordenamento jurídico. Vale ressaltar, neste diapasão, o que bem coloca Justen Filho (2005, p. 13), quando afirma ser “inquestionável que toda a liberdade atribuída ao agente estatal tem de ser exercida de modo compatível com os princípios jurídicos fundamentais”.

Dentre as discussões cabíveis à temática deste estudo, destaca-se a ação fiscalizadora do Estado no tocante aos contratos administrativos, prevista em Lei, com especial destaque às disposições contidas na Lei Federal nº 8.666/93, conforme pode ser observado no artigo 58 do referido dispositivo legal:

**Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:**

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

**III - fiscalizar-lhes a execução;**

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo (grifo da autora) (BRASIL, 1993).

Conforme Justen Filho (2005), o acompanhamento contratual pela Administração Pública é seu poder-dever, visto que, neste cenário, não é possível vislumbrar uma atuação passiva do ente estatal, sob pena de prejudicar o interesse público. Este acompanhamento é formado por um conjunto de ações, denominadas por Meirelles (2009) como fases, a saber:

- Primeira fase: Orientação. Compreende o estabelecimento de normas e diretrizes, além de troca de informações pertinentes;
- Segunda fase: Fiscalização. Significa a verificação da forma de execução do objeto contratual, confirmando se, de fato, as obrigações estão sendo cumpridas, principalmente os aspectos técnicos e de prazos;
- Terceira fase: Interdição. Corresponde à paralisação do contrato, após a verificação de irregularidades;
- Quarta fase: Intervenção. A partir deste momento, a Administração Pública toma para si a responsabilidade de execução do objeto do contrato podendo, conforme o caso, repassá-lo novamente a terceiros, através de novo processo licitatório;
- Quinta e última fase: Aplicação de sanções administrativas. Esta é uma obrigação da Administração Pública, ao verificar a inexecução contratual, aplicando as penalidades cabíveis, previstas nos dispositivos legais que regem a matéria.

Conforme se pode perceber, tais ações se iniciam no planejamento e identificação das normativas a serem observadas para a execução da relação entre as partes envolvidas no instrumento contratual, perdurando durante toda a vigência desta relação. Importante ressaltar a relevância da última fase mencionada, relacionada à aplicação das sanções administrativas, por parte da Administração Pública, em casos de inexecuções ou execuções falhas do objeto contratual. Não há que se falar em relação contratual sem a previsão de requisitos para sua execução, tampouco sobre eventuais penalidades que devam ser impostas caso o objeto não seja executado em conformidade com as diretrizes públicas. Justen Filho (2005, p. 562) assim se posiciona: “A inexecução dos deveres legais e contratuais acarreta a responsabilização da parte inadimplente. Essa responsabilização poderá ser civil, penal e administrativa”.

Denota-se, portanto, que “se o particular não executar corretamente a prestação contratada, a Administração deverá atentar para isso de imediato. A atividade permanente de fiscalização permite à Administração detectar, de antemão, práticas irregulares ou defeituosas” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 531). Neste sentido, percebe-se a relevância do fiscal de contrato, agente da Administração Pública responsável pelo acompanhamento da atividade do contratado. Reitera-se, portanto, que “a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 563).

A nomeação de um servidor específico para este fim encontra-se avençada na Lei federal nº 8.666/93, em seu artigo 67, que dispõe: “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado [...]”. Notadamente, este fiscal de contrato torna-se responsável pelo acompanhamento do objeto pactuado devendo, a qualquer tempo, notificar a contratada e informar as irregularidades à Administração Pública. Acerca da relevância das funções exercidas pelo fiscal de contrato:

A Administração Pública tem buscado a excelência das ações administrativas para o alcance da efetividade dos resultados operacionais. Convergindo com os anseios de se ter, de um lado, a economicidade e, de outro, a eficiência no uso dos recursos públicos, é de fundamental importância o papel desempenhado pelos servidores públicos quando designados para a função de fiscalizar e acompanhar a execução do contrato (SANTOS, 2017, p. 188).

Nesta mesma seara, Santos (2017, p. 195) segue afirmando que a execução do contrato “é uma das fases mais críticas e complexas do processo de contratação”, uma vez que é durante esta etapa que surgem as irregularidades e ilegalidades advindas da não observância das diretrizes contratuais, ocasionando prejuízo ao erário e ao interesse público. A fiscalização contratual busca, portanto, o acompanhamento do objeto contratual e de todas as cláusulas deste instrumento, denotando-se o papel primordial do agente público responsável por esta fiscalização. A função do fiscal de contrato personifica o dever-poder do Estado:

[...] fiscalizar e acompanhar a execução do contrato administrativo são deveres da Administração Pública e procedimentos imprescindíveis para o alcance do resultado almejado, assim como para evitar a ocorrência de fraude e de inexecução contratual. O prejuízo decorrente de contratos ineficazes, sem o devido acompanhamento, pode ser tão ou mais nocivo aos cofres públicos quanto a corrupção (SANTOS, 2017, p. 195-6).

Resta comprovada, portanto, que a função fiscalizadora do Estado, personificada no agente público fiscal de contrato, configura-se num dever estatal, em prol do interesse público e na busca pela eficiência da execução do objeto contratual. Os recursos públicos devem ser utilizados com parcimônia, conforme planejamento prévio (a exemplo das leis orçamentárias) e em conformidade com as demandas sociais. Neste sentido, acompanhar a execução da relação entre público e privado, formalizada na figura do instrumento contratual, vem ao encontro da necessidade contemporânea de se observar o princípio da eficiência da ação pública, buscando oferecer serviços econômicos e de qualidade ao cidadão.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto ao tipo de pesquisa, este estudo consiste em uma pesquisa aplicada, ou seja, tem por objetivo a solução de um problema concreto (ZANELLA, 2009). Neste caso, busca-se analisar a eficiência na execução da política pública de transporte coletivo municipal no Município de Ijuí/RS.

Quanto ao método e à forma de abordar o problema, de acordo com Zanella (2009), trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois não se utiliza de instrumentos estatísticos. Além disso, a pesquisa qualitativa é descritiva, pois descreve os fenômenos através de transcrição de diversas formas de coletas de dados e informações.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa pretende descrever as características de determinada situação, ou seja, trata-se de uma pesquisa descritiva, amplamente utilizada em estudos sobre Administração Pública (ZANELLA, 2009). De acordo com Gil (2009), uma pesquisa é descritiva quando detalha características específicas da população e das variáveis abordadas. A situação analisada é a concessão do serviço de transporte coletivo municipal.

Já quanto aos procedimentos, esta pesquisa se configura em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. Pesquisa bibliográfica é aquela que "abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo", propiciando "o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras" (MARCONI E LAKATOS, 2003, p. 183).

Para Gil (2009, p. 50), trata-se de uma pesquisa "desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos". Para tanto, serão utilizados materiais diversos, como livros, artigos científicos, legislações, entre outros, capazes de fornecer o embasamento teórico adequado ao propósito deste estudo.

A pesquisa documental, por sua vez, é considerada uma fonte primária de levantamento de dados (MARCONI E LAKATOS, 2003). Serão utilizados arquivos públicos municipais como, por exemplo, o edital da Concorrência nº 002/20087 e o Contrato de Prestação de Serviços nº 137/2008, que deram início à atual concessão do serviço municipal de transporte coletivo. Tais documentos foram analisados de maneira sucinta e objetiva, buscando identificar o cumprimento dos itens do edital no momento da contratação e no decorrer da execução do instrumento contratual.

Já o estudo de caso é um estudo mais profundo, ou seja:

É uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, por isso tem grande profundidade e pequena amplitude, procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo, um tipo de serviço público, entre outros (ZANELLA, 2009, p. 86).

Também foram realizadas entrevistas informais com alguns servidores públicos municipais, no intuito de verificar a operacionalização do referido contrato de concessão na prática. Ambas as análises (dos documentos e das entrevistas) buscam elucidar o cumprimento das cláusulas contratuais, trazendo à tona a percepção acerca da eficiência na gestão do referido contrato.

## **5 CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS**

Realizado o apanhamento teórico necessário à compreensão do tema, passa-se, em seguida, à análise da concessão do transporte coletivo municipal, tendo por escopo o Município de Ijuí/RS e a o contrato firmado com a empresa MTU Medianeira Transportes Ltda. Primeiramente, realiza-se a caracterização dos documentos utilizados para análise para, em seguida, evidenciar os aspectos mais relevantes dos mesmos. Por fim, abordam-se algumas ponderações sobre a análise realizada, além de realizar proposições, no intuito de promover a eficiência deste serviço público municipal.

### **5.1 Embasamento legal e documental**

A utilização de processos licitatórios para a aquisição de materiais, bens patrimoniais, contratação de serviços, entre outras possibilidades, encontra-se regida pela Lei nº 8.666/93. Uma licitação é:

Procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica (JUSTEN FILHO, 2005, p. 309).

A concessão de serviços públicos, por sua vez, encontra seu embasamento legal na Lei Federal nº 8.987/1995, a qual dispõe, em seu artigo 14:

Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (BRASIL, 1995).

Bernardi (2013) pondera a respeito da concessão do serviço público de transporte coletivo através de procedimento licitatório. Para o autor, por um lado, o Poder Público, ao realizar uma licitação para a concessão deste serviço, busca garanti-lo nos níveis e tarifas que julga socialmente ótimos, detalhamento e formulando requisitos rígidos; por outro lado, impede-se que a empresa responda às

demandas dos usuários, através da presteza e flexibilização necessárias, gerando ineficiências e dificultando a possibilidade de inovações.

A concessão do serviço público de transporte coletivo, no Município de Ijuí, se deu através da abertura do processo licitatório de Concorrência nº 002/2008, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul e em jornais de circulação local e regional em 10 de março e com abertura das propostas em 25 de abril do mesmo ano.

O objeto da referida Concorrência consiste na concessão pública do serviço público de transporte coletivo municipal, subdividido em “Transporte Coletivo Convencional Urbano”, “Transporte Coletivo Seletivo Urbano” e “Transporte Coletivo Convencional Distrital”. O “Transporte Coletivo Convencional Urbano”, conforme definições do edital consiste naquele efetuado com veículos tipo ônibus para passageiros sentados e de pé, formado por linhas com locais para embarque e desembarque sinalizados em vários segmentos viários do município.

Entende-se por “Transporte Coletivo Seletivo Urbano” aquele efetuado com veículos do tipo ônibus com até 25 (vinte e cinco) lugares para passageiros sentados, formado por um número menor de linhas, com locais de embarque e desembarque sinalizados em diversos segmentos viários do município. Já o “Transporte Coletivo Convencional Distrital” diz respeito ao transporte de passageiros sentados e de pé através de veículos do tipo ônibus, em linhas com locais para embarque e desembarque sinalizados em vários segmentos viários da zona urbana e de vias para localidades distritais.

O objetivo de todas as categorias é transportar os usuários a diversos pontos e bairros do município, dentro de um intervalo de tempo estipulado, de maneira ininterrupta, não se excluindo a possibilidade de ampliação ou reduções de linhas ou de número de veículos, em decorrência das demandas sociais apresentadas no decorrer da execução do contrato de concessão.

Os principais requisitos consistiram em habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira dos licitantes, em conformidade com as possibilidades dispostas pela Lei Federal nº 8.666/93. O critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública Municipal foi o de “Melhor proposta técnica com preço fixado em edital”, de acordo com o disposto no art. 15, IV, da Lei nº 8.987/95.

O edital da referida concorrência continha nove anexos, a saber: Especificações técnicas (I), Cálculo tarifário (II), Da equipe e das instalações da empresa (III), Qualificação técnica (IV), Atestado de participação de visita técnica (V), Declaração de conhecimento das informações e condições para o cumprimento do objeto da licitação (VI), Critérios de pontuação (VII), Declaração de observância das restrições de trabalhos de menores (VIII), Minuta do contrato (IX).

Em 25 de abril de 2008 realizou-se a abertura e julgamento da Concorrência nº 002/2008, tendo comparecido apenas 01 (um) licitante. Na data mencionada, iniciou-se o prazo para as diligências necessárias, a fim de verificar a habilitação da licitante através da análise da documentação por ela apresentada. A Comissão de Licitação do Município de Ijuí, após verificação detalhada da referida documentação, declarou, em 30 de abril daquele ano, a habilitação da empresa MTU Medianeira Transportes Ltda. A homologação do certame licitatório e a declaração da empresa vencedora ocorreu em 23 de maio do mesmo ano, procedendo-se à elaboração do instrumento contratual.

O Contrato de Prestação de Serviços nº 137/2008 foi assinado em 29 de maio de 2008, pelo prazo de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogado por igual período nos moldes da Lei 8.666/93, desde que haja o manifesto interesse da concessionária no período de 180 (cento e oitenta) dias antes do encerramento do prazo contratual inicial. O prazo de vigência do contrato passou a contar a partir da emissão da Ordem de Serviço, pelo Prefeito Municipal, em 29 de maio de 2008 (coincidindo com a data de assinatura do instrumento contratual). Portanto, o Contrato de Prestação de Serviços nº 137/2008 tem sua vigência até 28 de maio de 2023, podendo ser prorrogado, por mais 15 (quinze) anos, ou seja, até 28 de maio de 2038. O valor contratual total foi estimado em R\$ 86.069.210,40 (oitenta e seis milhões, sessenta e nove mil, duzentos e dez reais e quarenta centavos), em conformidade com as disposições contidas no Anexo II do edital.

## **5.2 Análise da concessão do transporte coletivo no Município de Ijuí/RS**

Realizadas as considerações iniciais, em seguida passa-se à análise da concessão do transporte coletivo no Município de Ijuí/RS, através das informações referentes ao processo licitatório (edital da Concorrência nº 002/2008) e ao Termo

de Contrato nº 137/2008, firmado entre o Poder Público (concedente) e a empresa MTU Medianeira Transportes Ltda. (concessionária).

### **5.2.1 Fase de contratação**

O certame licitatório previa a implantação, por parte da concessionária, de serviço de transporte capaz de atender pessoas com necessidades especiais de locomoção (portadores de deficiências físicas, idosos, gestantes, entre outros), devendo a mesma equipar 20% (vinte por cento) de sua frota com plataforma de embarque de cadeira de rodas ou outra forma de acesso ao veículo (item 1.4, b, do edital).

Tal preocupação vem ao encontro das discussões em torno da acessibilidade, as quais já se encontravam regulamentadas desde 2000, através da Lei Federal nº 10.098. No tocante à relação entre acessibilidade e mobilidade urbana, destaca-se a relevância da Lei Federal nº 12.587/12, já exposta neste estudo. À época do referido edital, entretanto, tais considerações foram realizadas à luz do dispositivo legal que estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (Lei Federal nº 10.098/2000).

A acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência pode ser compreendida, conforme a lei supracitada, em seu artigo 2º, I, como:

[...] **possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de** espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, **transportes**, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (grifo nosso) (BRASIL, 2000).

Percebe-se, portanto, a preocupação do legislador quanto à autonomia do portador de deficiência nos diversos espaços e em relação a diversos tipos de serviços, incluindo-se o acesso ao transporte público, conforme explicitado no artigo 16 deste mesmo dispositivo legal, que dispõe: “Os veículos de transporte coletivo deverão cumprir os requisitos de acessibilidade estabelecidos nas normas técnicas específicas” (BRASIL, 1993).

Restou comprovado o compromisso do gestor público municipal em observância às legislações pertinentes à matéria, bem como com aspectos sociais que envolvem a temática. Neste sentido se posiciona Kossmann (2015), ao afirmar que os serviços prestados pelo Estado devem ser eficientes e permitirem o atendimento universal dos cidadãos, ou seja: o alcance destes serviços não deve ser deficitário, não podendo haver lacunas no atendimento às demandas dos usuários. Assim, o gestor municipal, ao observar este e outros dispositivos legais, vai ao encontro não somente da eficiência considerada sob os aspectos administrativos, mas também da eficiência social, compreendendo a sociedade e suas demandas como de significativa relevância para a atuação e gestão estatal dos serviços públicos.

Outro aspecto relevante refere-se à exigência de visita técnica, por parte das empresas interessadas em participar do referido certame licitatório, conforme disposto nos itens 3.1 a 3.5 do instrumento convocatório. Tal exigência objetivou que os interessados conhecessem as particularidades do município e dos serviços a serem prestados, através de visitas *in loco* da zona urbana e das linhas de transporte mais significativas, conferindo aos visitantes o “Atestado de Participação na Visita Técnica”. Este Atestado consistiu em documentação obrigatória para a participação dos licitantes interessados quanto aos requisitos de qualificação técnica elencados pelo edital, sob pena de inabilitação.

Em um primeiro momento, relevante se faz considerar a respeito da obrigatoriedade da referida visita técnica. A Lei de Licitações, em seu artigo 30, elenca as documentações relacionadas à qualificação técnica a ser exigida no certame licitatório. O inciso III deste artigo possibilita a “comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”. Deste modo, a emissão de um atestado, por parte do município, de que a empresa conheceu as particularidades relacionadas à execução do objeto da licitação torna-se essencial para a habilitação do proponente, à luz das exigências legais aplicáveis à matéria.

Há que se ressaltar, nesta temática, discussões a respeito da obrigatoriedade da referida visita técnica, devendo a mesma ser justificada no processo licitatório, conforme pode ser verificado em acórdão do Tribunal de Contas da União (2014), que propõe a necessidade de fundamentação para a exigência de visitas *in loco*,

além da possibilidade de substituição desta visita por declaração formal, do licitante, de que conhece a situação e se comprometeria a executar o objeto licitado.

Outra questão deveras discutida em torno da visita técnica é, segundo Charles (2015), o prejuízo do anonimato da disputa, uma vez que os proponentes se tornam conhecidos da Administração Pública. Do mesmo modo, o autor elenca, ainda, a geração de custos prévios ao licitante, tornando sua participação no certame ainda mais onerosa. Importante ressaltar que, atualmente, a prática municipal incorporou estas e outras orientações recebidas de órgãos auditores, além de observar as mudanças no ordenamento jurídico, passando a permitir a apresentação de declaração de aceite das condições do instrumento convocatório em substituição à realização de visita técnica.

Conforme demonstrado, a visita técnica não mais é entendida como requisito obrigatório, podendo ser dispensada e substituída por mera declaração, formal, de que o licitante executará os serviços objeto do instrumento convocatório em total consonância com suas especificações. Neste sentido, o edital ora estudado não apresentou as devidas justificativas para a exigência da visita técnica e tampouco possibilitou aos interessados a apresentação de documento declaratório, em substituição à visita.

Vale ressaltar que, no caso de empresas interessadas cujas sedes sejam de outros municípios, o deslocamento para a realização de visita técnica gera custos, onerando a licitante antecipadamente e sem justificativa plausível, haja vista se tratar de uma competição, cujo resultado será conhecido apenas após as fases licitatórias. Apesar das discussões em torno da obrigatoriedade destas visitas, é importante destacar que a correta compreensão da realidade do ambiente onde se pretende executar os serviços licitados permite a qualificação das propostas dos licitantes e, conseqüentemente, a eficiência dos serviços prestados.

Buscando a correção deste aspecto, atualmente e independente do tipo de objeto a ser licitado, os instrumentos convocatórios prevêm a possibilidade de realização de visita técnica ou a substituição desta por declaração formal de que o licitante se responsabiliza pela correta e total execução do objeto contratado, em conformidade com todas as suas especificações. Percebe-se, portanto, o compromisso da municipalidade em garantir a plena concorrência entre os licitantes, sem gerar custos desnecessários e sem descartar a relevância da visita técnica aos

interessados, considerando que o total conhecimento do objeto pode conferir maior eficiência à sua execução.

Outro aspecto habilitatório dos proponentes consistiu na exigência da apresentação de Balanço Patrimonial ou documentação equivalente, bem como prova de capital social não inferior a 1% (um por cento) do valor contratual estimado. Notadamente, é importante ressaltar que esta exigência encontra seu embasamento na Lei de Licitações, em seu artigo 31, que dispõe sobre a qualificação econômico-financeira. O referido dispositivo legal é exaustivo, ao afirmar que as condições referendadas no mesmo são limitantes, ou seja, não é lícito solicitar ao proponente a apresentação de outros documentos para sua participação e habilitação em certame licitatório.

Tal exigência permite ao gestor a busca por empresas qualificadas em prestar os serviços demandados, tendo em vista a necessidade de qualificação destes serviços, atendendo às demandas da sociedade. Nesta linha, se posiciona Charles (2015, p. 175), ao afirmar que "a qualificação econômico-financeira objetiva a verificação da capacidade econômica do particular, de forma que fique resguardada a existência de condições suficientes e compatíveis com a posterior execução contratual". Na temática em questão, nota-se que o instrumento convocatório previu a execução do objeto por um período de 15 (quinze) anos, prorrogáveis por igual período, corroborando com a necessária e justificada exigência da qualificação econômico-financeira dos proponentes.

Ainda sob o ponto de vista da qualificação dos licitantes, outra exigência do edital consistia na comprovação da aptidão técnica e operacional da empresa, através de atestados, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, de serviços similares de complexidade equivalente ou superior. Nesta seara, Charles (2015) exemplifica, através de jurisprudências, a relevância deste requisito, buscando a comprovação da atuação do licitante na execução de serviços compatíveis com o objeto licitado. A inclusão deste elemento na qualificação do proponente, sob pena de inabilitação, permite à Administração Pública a busca por interessados que possam, de fato, comprometer-se à correta execução contratual, evitando o surgimento de prejuízos ao Poder Público e corroborando com a eficiência dos serviços oferecidos aos cidadãos.

### **5.2.2 Fase de execução**

O primeiro ponto a ser analisado, na fase de execução contratual, diz respeito à evolução das tarifas. Conforme o item 9.2 do edital, a tarifa deveria ser calculada por critérios técnicos, prevenindo o pagamento de valores indevidos ou insuficientes, que conduzam à deterioração do serviço, de modo a garantir o direito dos usuários de receber serviço com qualidade adequada e tarifa justa, bem como garantir o direito do concessionário de obter ganhos suficientes para cobrir custos operacionais e retorno do investimento.

O custo total da tarifa inclui custos fixos e variáveis. Entre os custos fixos, citam-se as despesas mensais com pessoal, despesas administrativas, depreciação e remuneração do capital, impostos e contribuições sobre os serviços, contribuição social e imposto de renda sobre a lucratividade da empresa. Já os custos variáveis refletem os gastos com combustível, peças e acessórios necessários à manutenção da frota (Anexo II do edital).

A revisão da estrutura tarifária é uma obrigação da Administração Pública municipal (item 8.9 do contrato), prevista, no ordenamento jurídico brasileiro, como uma forma de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme disposto na Lei Federal nº 8.987/1995. Neste diapasão, é importante ressaltar que:

A revisão tarifária, diferentemente dos reajustes tarifários necessários periodicamente para reposição da inflação, deve ocorrer quando as condições estruturais dos contratos se alteram, impactando o equilíbrio econômico-financeiro do sistema (CARVALHO, 2016, p. 9).

A escolha do sistema tarifário a ser aplicado é uma atribuição do poder concedente e, neste caso, uma das obrigações contratuais do município. Importante ressaltar que as tarifas podem ser diferenciadas, tendo em vista características técnicas e específicas relacionadas aos custos para o atendimento a segmentos distintos de usuários, conforme disposto pela Lei Federal nº 8.987/995. No caso em estudo, a tarifa inicial encontrava-se disposta no edital, tendo sido calculada por servidor Engenheiro Civil, cujas planilhas e embasamentos foram disponibilizados nos anexos do instrumento convocatório. No âmbito do município de Ijuí, esta revisão é realizada através da promulgação de Decretos, revogando as tarifas anteriores e instituindo as novas tarifas a serem observadas.

Pois bem, o quadro a seguir demonstra a evolução destas tarifas, desde 2008 (ano da celebração do contrato) até o ano de 2018:

Quadro 2 – Evolução das tarifas de transporte coletivo municipal

Tarifa	Ano / Valores em R\$										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Transporte coletivo convencional urbano	1,70	1,90	-	2,10	-	2,20	-	2,45	2,40	2,60	3,40
Transporte coletivo seletivo urbano	2,10	2,35	-	2,60	-	2,75	-	3,00	3,00	3,25	4,50
Transporte coletivo convencional distrital	3,30	3,70	-	4,00	-	4,40	-	4,70	4,75	4,60	7,50

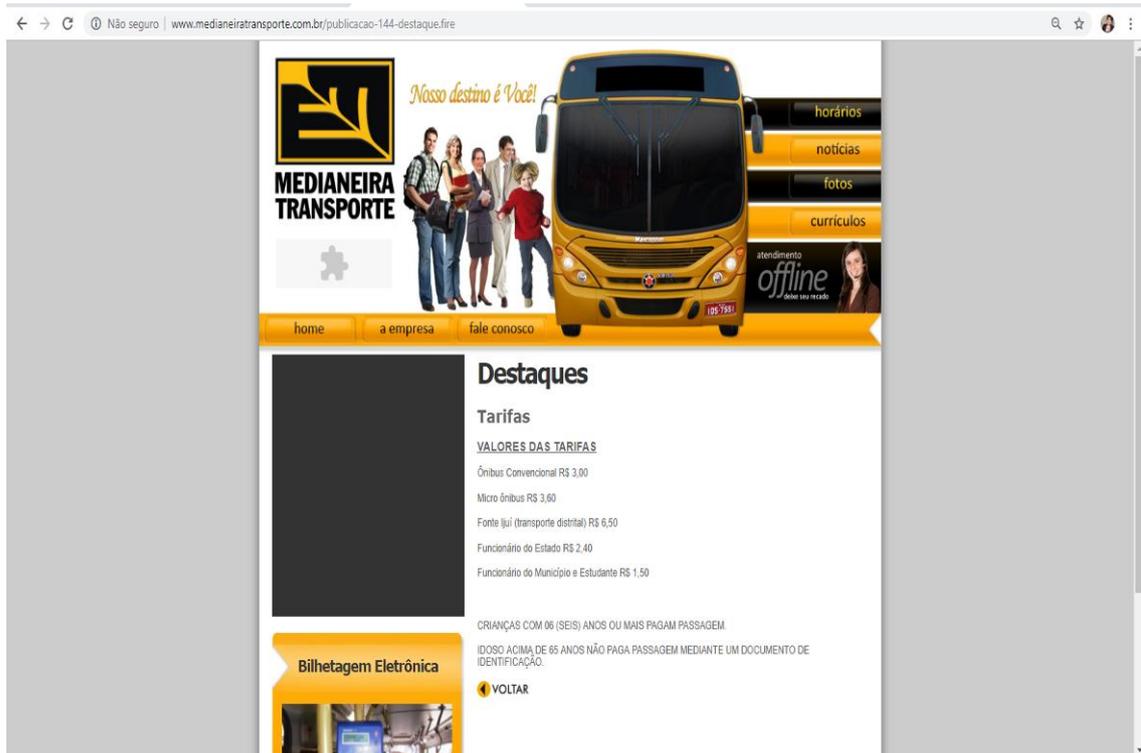
Fonte: da autora (2019).

Conforme se pode perceber, a revisão anual, prevista no instrumento contratual, não foi, de fato, realizada. A impossibilidade da correção anual do valor real da tarifa, previsto no contrato de concessão, causa sérios prejuízos financeiros à empresa concessionária, podendo afetar gravemente a qualidade dos serviços prestados (JUSTEN FILHO, 2016).

Outro aspecto relevante a ser citado diz respeito ao que dispõe a Lei Federal nº 8.987/95 que, em seu artigo 9º, §5º, afirma ser de responsabilidade da concessionária a divulgação, em seu sítio eletrônico, a tabela com o valor das tarifas e evolução dos reajustes realizados num período não inferior a 05 (cinco) anos. Tais informações devem ser disponibilizadas de maneira clara e de fácil compreensão por parte dos usuários.

Ao se analisar o site da concessionária em questão, verificou-se que as seguintes informações se encontram disponibilizadas:

Figura 1 – Divulgação das tarifas no site da concessionária



Fonte: <http://www.medianeirtransporte.com.br/publicacao-144-destaque.fire>. Acesso em 14 mar. 2019.

Traçando-se um comparativo entre as informações disponibilizadas no site e as informações legais, definidas através dos Decretos Municipais elencados no Quadro 2, percebe-se um desencontro de informações, uma vez que as tarifas mencionadas no sítio eletrônico da concessionária não coincidem com os valores autorizados pelo Poder Executivo. Outro fator a ser observado refere-se à ausência de informações históricas (dos últimos cinco anos), bem como não há menção da data que tais informações foram atualizadas no referido site, ou seja: tais valores podem estar desatualizados à época da consulta.

A manutenção da frota, com idade máxima de 12 (doze) anos, é um dos requisitos contratuais, elencados no item 6.28 do mesmo. As informações acerca da frota são repassadas anualmente ao município, através de relatórios emitidos pela própria concessionária sem, necessariamente, haver solicitação por parte do Poder Público e de sua fiscalização.

Por fim, atenta-se para a temática da fiscalização do referido contrato, de maneira objetiva. A composição dos custos para a realização da referida Concorrência, bem como o contato para dirimir dúvidas e acompanhamento da visita

técnica por parte das empresas licitantes era, à época, responsabilidade de um servidor municipal, Engenheiro Civil. Há que se ressaltar, entretanto, que a exigência de indicação do fiscal de contrato já se encontrava elencada na Lei Federal nº 8.666/93, não tendo sido observada, de maneira formal, no Termo de Contrato esmiuçado neste estudo.

Apesar da assinatura do instrumento contratual e emissão da Ordem de Serviço ser datada de maio de 2008, somente em 2010 fora designado, formalmente, um servidor para exercer a função de fiscal dos serviços de concessão do transporte coletivo municipal, com fulcro no artigo 67 da Lei de Licitações, *in verbis*:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 1993)

Desde então, houve troca de servidores responsáveis pela fiscalização do contrato objeto deste estudo. Importante ressaltar que a qualificação técnica e profissional destes servidores fora a mais diversa: desde servidores efetivos a comissionados, com diversos níveis de escolaridade. Vale dispor que a elaboração técnica do edital da Concorrência nº 002/2008 esteve sob a responsabilidade de um Engenheiro Civil, servidor municipal efetivo.

Atualmente, a fiscalização está sob a responsabilidade de uma das Secretarias do município, cujo Secretário é o seu titular e, portanto, o fiscal contratual. Vale ressaltar que a ocupação do cargo de Secretário Municipal é efêmera, ou seja, tem a duração do mandato do Chefe do Poder Executivo.

### **5.3 Ponderações e proposições**

Através da coleta de dados e posterior análise, puderam-se verificar algumas situações, as quais são abordadas a seguir, acompanhadas, inclusive, de proposições para a melhoria da fiscalização do instrumento contratual em estudo e da eficiência dos serviços prestados.

### **5.3.1 Fase de contratação**

Conforme anteriormente exposto, durante a fase de contratação foram observados os requisitos legais, principalmente aqueles tocantes à Lei Federal nº 8.666/93. Ressalta-se, entretanto, que apesar do referido dispositivo legal não ter sofrido modificações significativas ao longo dos anos, decisões jurisprudenciais auxiliam na modernização do entendimento jurídico, buscando atender às demandas da contemporaneidade. Citou-se, como exemplo, a substituição da visita técnica por uma declaração formal do licitante, prática adotada nos instrumentos convocatórios realizados atualmente pelo Poder Executivo.

É possível perceber, portanto, que a Administração Pública Municipal tem seguido as orientações jurisprudenciais, além das recebidas do Tribunal de Contas do Estado, no sentido de proporcionar maior visibilidade e ampla concorrência em seus certames licitatórios.

Neste sentido, é importante ressaltar algumas proposições contidas no Projeto de Lei nº 6.814/2017. O referido documento busca modernizar os processos licitatórios, tendo em vista que, na contemporaneidade, não se pode mais falar apenas na proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em termos de valores financeiros. É preciso agregar outros requisitos, como eficiência, produtividade, qualidade, celeridade, entre outros (MATOS, 2017).

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666), datada da década de 90, foi promulgada em um período em que era necessária a padronização e normatização dos processos licitatórios. Entretanto, com o passar dos anos, tal dispositivo legal passou a ser alvo de críticas, em virtude da evolução social *versus* o engessamento provocado pelo mesmo, principalmente em virtude de seu caráter detalhista. Algumas alterações foram realizadas no decorrer dos anos como, por exemplo, a alteração dos valores limites para cada modalidade de licitação (MATOS, 2017). Entretanto, faz-se necessária uma total revisão da referida Lei, incorporando os entendimentos contemporâneos acerca da temática, já colocados em prática a partir de orientações jurisprudenciais e dos Tribunais de Contas.

O PL nº 6.814/2017 busca consolidar as transformações ocorridas nas últimas décadas em um único documento, possibilitando a utilização de critérios mais flexíveis na conduta dos agentes públicos, sendo importante “uma interpretação mais flexível e razoável da norma quanto a sua forma, para que a finalidade do

procedimento licitatório não seja comprometida” (MATOS, 2017, p. 41). Nesta mesma seara cabe, ainda, ressaltar que:

O legislador tornou expresso no texto legal a preocupação da Administração em não mais garantir a seleção da proposta mais vantajosa, mas sim a seleção da proposta que tenha melhores condições de gerar o resultado mais vantajoso para a Administração (MATOS, 2017, p. 47).

Percebe-se, portanto, que a Administração Pública contemporânea carece de uma legislação mais flexível e menos engessada, buscando auxiliar na gestão pública e, principalmente, na esfera dos procedimentos licitatórios. Neste sentido, pôde-se verificar que houve modificações importantes no contexto municipal estudado, tendo em vista que o edital e instrumento contratual analisados datam de 2008.

### **5.3.2 Fase de execução**

Através de conversas informais com servidores municipais, pôde-se perceber que não há uma gestão eficiente desta execução contratual, principalmente no tocante às informações necessárias a um correto acompanhamento.

Citou-se, anteriormente, que partem da concessionária os dados referentes à frota veicular, tendo a mesma elaborado relatórios anuais acerca dos veículos, tanto para fins de comprovação do atendimento às cláusulas contratuais, quanto para fins de cálculo anual das tarifas. Nesta temática, há que se atentar para uma questão específica: a ausência de controle fiscalizatório poderia ensejar um aumento significativo nas tarifas, caso a empresa decidisse, por conta própria, renovar toda a sua frota de veículos. Neste sentido, não há uma previsão contratual acerca deste fato, que geraria um desequilíbrio entre as possibilidades de pagamento dos usuários do serviço e os custos gerados pela circulação destes veículos.

Nesta seara, cabe destacar o parágrafo primeiro do artigo 54 da Lei de Licitações, que dispõe:

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (BRASIL, 1993).

No instrumento contratual ora estudado, em sua cláusula 4.1.2, coloca-se a possibilidade de ampliação de quantidade de veículos e de serviços objetos da referida concessão, desde que devidamente justificado e preservando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Entretanto, quanto à possibilidade ou impossibilidade de se oferecer uma frota mais nova do que o avençado, por exemplo, o instrumento contratual não efetua qualquer tipo de previsão.

Quanto ao cálculo anual das tarifas, restou comprovado que houve lacunas entre estes reajustes, verificando-se a ausência de Decretos Municipais informando os valores nos anos de 2010, 2012 e 2014. Tais lacunas se deram, principalmente, em virtude de não haver concordância entre concedente e concessionária quanto aos valores pretendidos, ensejando discussões que perduraram durante meses. As tarifas são calculadas por uma Comissão, formada por servidores com formação técnica, tendo em vista o número de passageiros e os custos relacionados à manutenção da frota e prestação dos serviços, tais como óleo diesel, depreciação, custos com motoristas e cobradores, entre outros.

Neste sentido, é importante destacar uma das discussões mais relevantes nesta seara, envolvendo os aumentos tarifários: a gratuidade. Quanto maior o número de pessoas que possuem tal benefício, maior será o custo a ser diluído entre os demais passageiros. Atualmente, no município de Ijuí, vigoram os seguintes descontos/gratuidades:

- Idoso: gratuidade do transporte público, em conformidade com a Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, através da solicitação do “Cartão Idoso” junto à concessionária;
- Pessoa portadora de deficiência financeiramente vulnerável: gratuidade do transporte público, em conformidade com a Lei Municipal nº 4.586, de 21 de agosto de 2006. Tal gratuidade é fornecida mediante comprovação perante os órgãos assistenciais do município e solicitação do “Cartão Cidadão” junto à concessionária;
- Estudantes: desconto de 50% na tarifa, mediante apresentação de comprovante de matrícula atualizado e solicitação do “Cartão Leve” junto à concessionária.

Analisar o caso concreto e realizar as ponderações inerentes aos custos da concessionária é tarefa do poder concedente, buscando realizar as revisões

tarifárias periódicas em conformidade com as demandas sociais e as necessidades de manutenção contratual.

Outro aspecto que, embora não tenha sido citado anteriormente, merece destaque, refere-se ao fato de que, na execução contratual, o município informa quais as Linhas a serem executadas pela concessionária; entretanto, por não haver uma fiscalização eficiente e tampouco informações sólidas para embasar tais decisões, a escolha dos horários e locais a serem contemplados nestas Linhas é feita exclusivamente pela empresa. Sobre este aspecto, cabe uma atenção especial, uma vez que a escolha da empresa não necessariamente pode estar contemplando o interesse público. Ao se eximir de tal dever, o Poder Público está transferindo à empresa privada o poder de tomar decisões que podem estar beneficiando mais a concessionária do que a concedente.

Não se verificou, nas documentações consultadas e nas conversas com servidores municipais, a aplicação de sanções administrativas à concessionária. Entretanto, tendo em vista a ausência de uma fiscalização eficiente, resta a dúvida se tais sanções foram e estão sendo desnecessárias ou se são fruto desta ineficiência.

Diante do exposto, verificou-se a necessidade urgente de haver uma consolidação das informações concernentes ao instrumento contratual ora analisado. Atualmente, a celebração dos contratos entre a Administração Pública Municipal e o setor privado ocorre sob a responsabilidade da Coordenadoria de Compras, Patrimônio e Almoxarifado (COPAM) vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda. Nos últimos anos, todas as informações são anexadas ao processo licitatório, que contém o pedido de compra/contratação (Requisição), os documentos referentes à sessão pública da licitação, instrumento contratual, relatórios, ordens de serviço e demais documentos que tenham sua origem na relação contratual.

Entretanto, acerca do processo licitatório objeto deste estudo, tem-se arquivado na COPAM apenas os documentos do ano de 2008. A partir da nomeação do primeiro fiscal de contrato, mais nenhum documento foi enviado para a Coordenadoria supracitada, gerando o desencontro de informações. Atualmente, existem documentos em mais de uma Secretaria e sob a responsabilidade de diversos servidores, situação esta que colabora para a perda do controle contratual e para o surgimento de ineficiências nos serviços prestados.

Neste sentido, a principal proposição deste estudo consiste na formação de uma Comissão de servidores, responsáveis pelo acompanhamento específico deste contrato, com qualificação técnica pertinente ao objeto do referido instrumento contratual. Da mesma forma, sugere-se que seja nomeado fiscal de contrato um servidor efetivo, buscando evitar a troca de fiscais em virtude de cargos comissionados, por exemplo.

Esta troca de fiscais, considerando que, em 2019 (ano deste estudo) o referido contrato adentrou no décimo primeiro ano de sua execução, confere descontinuidade às tratativas entre concedente e concessionária, além de desqualificar as informações pertinentes aos serviços prestados, principalmente ao se considerar a ausência de documentos e formalização dos atos administrativos realizados em relação à fiscalização contratual.

Neste sentido, se posiciona Alves (2004, p. 67):

Os órgãos podem implantar um serviço específico de gestão dos contratos. É bom que isso aconteça. Permite a profissionalização. Cria especialistas na área. Entretanto, essa medida não exclui a responsabilidade da nomeação do fiscal. A lei estabelece o dever de nomear um fiscal específico para cada contrato.

Conforme se aduz, a criação de uma Comissão para este contrato, em específico, permite a profissionalização do acompanhamento destes serviços, através do conhecimento que somente é agregado ao agente público a partir de sua experiência. Do mesmo modo, a criação de tal Comissão não exclui a designação de servidor para a função de fiscal do referido instrumento contratual pois, conforme Alves (2004), não se deve confundir os conceitos e as características inerentes às funções de gestão de fiscalização contratual:

A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, dos incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle de prazos de vencimento, prorrogação etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou por um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato (ALVES, 2004, p. 65).

Deste modo, a Comissão cuidaria, portanto, da gestão contratual, enquanto a fiscalização estaria sob a responsabilidade de um servidor específico, que também

deve ser membro desta Comissão. Conforme bem colocam Ferraz e Torres (2004), a ausência de acompanhamento efetivo dos contratos, em especial contratos relacionados ao transporte público, compromete a qualidade e a eficiência dos serviços prestados, podendo inclusive prejudicar a qualidade de vida dos cidadãos e o meio ambiente (natural e construído).

Há que se ressaltar, também, a relevância do acompanhamento da prestação dos serviços públicos por parte dos cidadãos. Além da figura do fiscal de contrato, a população também é parte legítima para fiscalizar e apontar falhas na execução de serviços públicos diversos, dos quais é usuária. A população deve exercer, portanto, o controle social sobre a Administração Pública.

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 16).

Em estudo conduzido por Steglich (2017), buscou-se verificar o interesse e a participação dos cidadãos ijuienses nas ações governamentais voltadas à construção das peças orçamentárias municipais. Os resultados evidenciaram uma pequena participação dos munícipes nas audiências públicas e, da mesma forma, percebeu-se também a ausência dos representantes do Poder Legislativo.

Outros dados apontaram o desconhecimento acerca de conceitos e assuntos relacionados à Administração Pública: 63,3% dos entrevistados sequer conhecem o significado das siglas PPA, LDO e LOA, por exemplo. Por outro lado, em termos de satisfação em relação à aplicação dos recursos públicos, 42,1% dos entrevistados afirmou sentir-se insatisfeito. A mesma pesquisa evidenciou que a grande maioria dos cidadãos ijuienses questionados (71,9%) afirmam não participar ativamente de decisões da sociedade (STEGLICH, 2017).

Conforme se pode perceber a partir do estudo citado, a população ijuiense, de modo geral, não demonstra o adequado interesse quanto às questões relacionadas à Administração Pública municipal, de modo geral. Esta ausência de participação e controle social também pode ser apontada, neste estudo, como um aspecto que corrobora na ineficiência da fiscalização dos serviços relacionados ao transporte coletivo urbano do município em questão.

Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender às necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012).

Notadamente, informar as suas próprias demandas e acompanhar a utilização dos recursos públicos é mais que um direito, tornando-se um dever da população no exercício de sua cidadania, em um Estado Democrático de Direito. O acompanhamento contratual, bem como o repasse de informações quanto à qualidade na execução dos serviços públicos é uma das formas de participação social na Administração Pública. A Controladoria-Geral da União (2012) coloca, ainda, o papel dos conselhos municipais, instâncias cidadãs criadas para auxiliar os municípios na adequada utilização dos recursos públicos. Neste diapasão, sugere-se a criação de um conselho municipal com fins de acompanhamento contratual deste e de outros instrumentos firmados entre o poder público municipal e a esfera privada.

Para além da análise contratual e fiscalizatória do instrumento em questão, este estudo verificou uma lacuna a ser preenchida, no intuito de promover serviços de melhor qualidade: ausência de aplicativo para *smartphones*, disponibilizado pela empresa. Na época da realização do certame licitatório e conseqüente contratação, esta não era uma realidade social tão presente quanto na atualidade. Entretanto, cabe ressaltar a importância da atualização dos serviços oferecidos aos cidadãos e, neste sentido, caberia a revisão contratual para a inclusão deste e de outros serviços, conforme a demanda.

A Lei Federal nº 12.587/2012 dispõe, em seu artigo 14, os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana:

- I - Receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- II - Participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;
- III - **Ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais;** e
- IV - Ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (grifo nosso) (BRASIL, 2012).

Corroborando com o referido dispositivo legal e, ainda, considerando sua aplicabilidade na sociedade contemporânea, pode-se perceber de modo claro a relevância da adequação do serviço público de transporte coletivo à realidade tecnológica vivenciada atualmente. Quanto aos serviços ora analisados, percebe-se a relevância do desenvolvimento de um aplicativo para celular ou alguma outra forma digital simplificada de acesso às informações de linhas, horários e tarifário, por exemplo.

Atualmente, o site da concessionária permite a consulta dos itinerários, desde que o usuário já esteja familiarizado com o sistema, ou seja, conheça os pontos de parada dos ônibus, conforme pode ser verificado através das figuras a seguir:

Figura 2 – Consulta de horários no site da concessionária

The screenshot shows the website interface for Medianeira Transporte. At the top, there is a navigation menu with links for 'horários', 'notícias', 'fotos', and 'currículos'. Below this is a search section with the text 'Digite um ou dois pontos para pesquisar os itinerários disponíveis:' and input fields for 'Origem' and 'Destino', along with a 'Buscar' button. Below the search section is a grid of route cards, each with a route name and its operating days.

Boo Vista Dias úteis e sábados	Centro/Campus Dias úteis	Campus/Centro Dias úteis	Centro/Campus- Campus/Centro Sábado
Fonte Ijuí Dias úteis, Sábados, Domingos e Feriados	Glória/Cotrijui Dias úteis	Glória/Cotrijui Sábados, Domingos e Feriados	Herval/Jardim Dias úteis e sábados
Herval/Jardim	Independência/Campus	Jardim/Modelo/Campus	Lambari/Cotrijui

Fonte: <http://www.medianeiratransporte.com.br/publicacao-144-destaque.fire>. Acesso em 06 abr. 2019.

Figura 3 – Exemplo de consulta a horário

The screenshot shows a web browser window with the URL [www.medianeirtransporte.com.br/publicacao-168-Herval\\_Jardim.fire](http://www.medianeirtransporte.com.br/publicacao-168-Herval_Jardim.fire). The page displays bus schedules for Herval/Jardim on Sundays and Herval Coruja on Saturdays, Sundays, and holidays.

**Herval/Jardim**  
Domingos e Feriados

**HERVAL/JARDIM - DOMINGO**

Getúlio V. 2	Getúlio Vargas	Boa Vista	Boa Vista Maluquinha	Jardim	Centro Bradesco
06:25	06:30	06:35	06:40 Elegê BR	07:00	07:10
07:20	07:30		07:40	08:00	08:10
07:55	08:00		08:40	09:00	09:10
09:20	09:30		09:40	10:00	10:10
	10:30		10:40	11:00	11:10
11:20	11:30		11:40	12:00	12:10
	12:30		12:40	13:00	13:10
	13:30		13:40	14:00	14:10
14:20	14:30		14:40	15:00	15:10
	15:30		15:40	16:00	16:10
	16:30		16:40	17:00	17:10
	17:30		17:40 Posto Lambari	18:00	18:10
18:20	18:30		18:40 Posto Lambari	19:00	19:10
19:20	19:30		19:40	19:50	

**HERVAL CORUJA**  
SÁBADO, DOMINGO E FERIADO

Jardim	Glória	T. Neves	Bradesco	CSU	Getúlio Vargas	Herval	Maluquinha
19:45	19:55	20:00	20:10	20:20	20:25	20:30	20:35
20:45	20:55	21:00	21:10	21:20	21:25	21:30	21:35
21:45	21:55	22:00	22:10	22:20	22:25	22:30	22:35
22:45	22:55	23:00	23:10	Encerra			

Fonte: <http://www.medianeirtransporte.com.br/publicacao-144-destaque.fire>. Acesso em 06 abr. 2019.

Conforme se pode perceber através das figuras 2 e 3, caso o usuário não conheça as paradas de ônibus em seu bairro, ou no centro do município, torna-se complexa a identificação de qual a parada que deve ser utilizada para embarque e desembarque. Neste sentido, o desenvolvimento de um aplicativo para *smartphone*, por exemplo, vinculado à localização atual do usuário, poderia facilitar o acesso a estes serviços. Bernardi (2013, p. 290) se posiciona a respeito, afirmando que "na busca pelo constante aprimoramento do serviço ofertado, podemos lançar mão de avançados recursos tecnológicos existentes".

Pondera-se, entretanto, que a utilização de um aplicativo para *smartphones* acarretaria aumento nos custos contratuais devendo, portanto, ser cuidadosamente analisado por parte do poder concedente. Este estudo cuidou de realizar tal proposição, no intuito de sugerir à Administração Pública municipal a observação deste quesito no futuro, tanto através de aditivos contratuais no contrato presente quanto para futuros certames licitatórios. Destaca-se o fato de que os avanços tecnológicos podem ser incrementados em qualquer fase do processo de prestação do serviço público (BERNARDI, 2013).

Outra sugestão advinda do presente estudo diz respeito à realização periódica de pesquisas de satisfação acerca dos serviços de transporte público urbano realizados no município em questão. No site da concessionária, nota-se a existência de um espaço para divulgação de resultados acerca de indicadores de desempenho de 2013. A coleta desses dados ocorreu sob total iniciativa e responsabilidade de empresa e, pelos dados disponibilizados, apresenta 98,3% de satisfação dos usuários. Entretanto, é importante que o poder público municipal realize tais pesquisas, buscando compreender a percepção dos usuários enquanto cidadãos, tendo em vista se tratar de um serviço público. Uma pesquisa de satisfação busca "melhorar a imagem dos serviços e fomentar sua utilização" (BERNARDI, 2013, p. 296).

Vale ressaltar que a Administração Pública contemporânea enseja a adoção de novas posturas, no sentido de vislumbrar a gestão de maneira sistêmica, onde todos os aspectos encontram-se interligados e possuem relação direta com os cidadãos. Compreender as demandas sociais deve ser, portanto, o alicerce das tomadas de decisões, buscando promover serviços públicos eficientes e em consonância com as necessidades da população.

De modo geral, através do presente estudo é possível denotar a necessidade de

[...] uma assimilação seletiva de elementos modernos (valores e instituições) no curso do processo de modernização da Administração Pública brasileira, em especial como decorrência dos ciclos de reformas experimentadas a partir da segunda metade do século XX (BERGUE, 2010, p. 41-2).

O poder público, de todas as esferas, deve voltar-se à promoção da qualidade e da eficiência dos serviços públicos prestados, observando aspectos sistêmicos e gerenciais que permeiam a sociedade contemporânea e buscando, sobretudo, a supremacia do interesse público.

## 6 CONCLUSÃO

Realizar a gestão pública na contemporaneidade implica submergir em um emaranhado de dispositivos legais de um lado e demandas sociais de outro. Apesar da adoção de novas posturas, buscando uma visão gerencial da Administração Pública, ainda perduram inúmeros entraves à eficiência e qualidade na execução dos serviços públicos.

Dentre estes entraves, merece destaque a questão voltada ao orçamento público. A sociedade atual vivencia um momento de ruptura aos laços essencialmente burocráticos e patrimonialistas, onde os cidadãos não tinham vez ou voz. Agora, a sociedade delimita suas necessidades e as impõe ao ente estatal que, em muitas situações, não dispõe de recursos orçamentários para gerir a integralidade destas demandas. Assim, denotou-se a relevância da articulação de políticas públicas e, principalmente, da necessidade na realização de concessões de serviços públicos.

O transporte coletivo é um dos exemplos de serviços públicos que podem ser (e, geralmente, o são) delegados ao setor privado. Para tanto, uma série de requisitos e disposições legais devem ser observados, optando-se, em muitos casos, pela concessão através de procedimento licitatório, a exemplo do Município de Ijuí, Rio Grande do Sul.

Ao realizar a escolha pela temática do presente estudo, não se vislumbrava, à frente, a dificuldade na obtenção das informações necessárias. Conforme restou verificado, inexistiu um acompanhamento eficaz do instrumento contratual firmado entre o Município de Ijuí e a empresa MTU Medianeira Transportes Ltda., cujo objeto consiste na prestação de serviços de transporte coletivo urbano. Desta forma, a dificuldade consistiu, basicamente, em encontrar documentos formais capazes de embasar o presente estudo, além do instrumento convocatório (edital) e do contrato firmado entre ambas as partes.

Verificou-se tal dificuldade em virtude de diversos fatores: troca de fiscais de contrato, no decorrer de sua vigência; ausência de Comissão específica para o acompanhamento do referido contrato; descentralização dos dados e informações pertinentes aos serviços executados; entre outros. Outro aspecto que merece destaque refere-se ao fato de que, durante as conversas informais realizadas com servidores públicos, os mesmos demonstraram receio em repassar algumas

informações, principalmente em situações que denotavam a ineficiência do poder público na fiscalização do contrato em estudo. Por questões éticas e, também, por esta razão, buscou-se manter o total anonimato destes servidores, tendo em vista tratar-se de um município de pequeno porte, sendo qualquer caracterização passível de identificação das fontes de tais informações.

O acompanhamento através da gestão e da fiscalização do instrumento contratual em questão possui significativa relevância tendo em vista o objeto do referido contrato: o transporte público. Trata-se de um serviço público essencial e que vai de encontro aos direitos fundamentais dos indivíduos devendo, portanto, se revestir de eficiência e qualidade.

Através do presente estudo pôde-se concluir, de modo geral, a relevância da descentralização, mediante concessão, dos serviços públicos, em virtude da indisponibilidade orçamentária do poder público para atender às demandas sociais. Da mesma forma, a realização de uma concessão, por exemplo, demanda a observância de critérios legais e operacionais, buscando promover o interesse público ao mesmo tempo em que se observam as necessidades do ente privado. Por fim, vislumbrou-se, através da análise de um caso concreto, a necessidade de maior fiscalização, por parte do ente estatal, quanto ao instrumento contratual e à execução dos serviços contratados, haja vista tratar-se, no caso em questão, de um serviço público essencial ao exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, out./dez. 2004. p. 60-69.

ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 1, 2012. p. 43-61.

BANCO MUNDIAL. **Cidades em Movimento: estratégia de transporte urbano do Banco Mundial**. São Paulo: Sumatra Editorial, 2003.

BARATIERI, Noel Antônio. **Serviço público na Constituição Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado**. In: BUCCI, M.P.D. (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2010.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Gestão de serviços públicos municipais**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, 1999. p. 5-30.

\_\_\_\_\_. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 21-38.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a Cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência & Trópico**, Recife, v.34, n. 2, 2010. p. 297-324.

CAMPOS, Felipe Victória; SPERS, Valéria Rueda Elias. Parcerias Público-Privadas (PPPS): Um estudo sobre a possibilidade de manutenção dos investimentos em infra-estrutura. **Revista de Negócios Internacionais**, Piracicaba, v. 5, n. 9, Piracicaba, 2007. p. 58-63.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma do Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 15-20.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. **Texto para discussão: Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil.** Brasília: IPEA, 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Avaliação de projetos sociais.** In: ÁVILA, C. M. de (Org.). Gestão de Projetos Sociais. São Paulo: AAPCS, 2001.

CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** 30º Encontro da ANPAD, 23 a 27 de setembro de 2006, Salvador/BA.

CHARLES, Ronny. **Licitações públicas: Lei nº 8.666/1993.** 6. ed. Salvador: JusPodium, 2015.

CLARK, Giovani; SOUZA, Leonardo Nunes de. Parceria público-privada e eficiência: um estudo de caso da Rodovia MG-050. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, jul./dez. 2015. p. 325-354.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Brasília-DF, 2012.

CORDEIRO, Wagner Marques. **Burocracia na construção da Administração Pública do século XXI: uma reflexão teórica.** IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017. p. 851-867.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, nov./dez. 2016. p. 959-979.

FERRAZ, Antônio Clóvis "Coca" Pinto; TORRES, Isaac Guillermo Espinosa. **Transporte público urbano**. São Carlos: Rima, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HAMASHIRO, Olaya Silvia Machado Portella. **O Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos**. São Paulo: USP/FAPESP, 2001.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Análise da evolução do campo de conhecimento em Administração Pública através dos paradigmas dominantes nos diversos períodos entre 1900-92. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, 1994. p. 41-48.

KOSSMANN, Edson Luís. **A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATOS, Vitor Vieira de Souza. **Compras públicas: modernização e flexibilização do procedimento licitatório à luz do projeto de Lei nº 6.814/2017**. 2017. 53 f. Monografia (Curso de Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MIRANDA, Jorge. Funções do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, jul./set. 1992. p. 85-99.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. \_\_\_\_\_. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Maurício Euclides; SECCHI, Leonardo. **Parcerias Público-Privadas Como Instrumento de Reforma Administrativa: Uma Proposta de Tipologia**. XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro/RJ, 22 a 26 de setembro de 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha: Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2013.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr-jun. 2000. p. 105-120.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MUNICÍPIO DE IJUÍ, Poder Executivo. **Contrato de Prestação de Serviços nº 137/2018, de 29 de maio de 2008**. Contratante: Município de Ijuí/RS. Contratada: MTU - Medianeira Transportes Ltda. Objeto: Exploração, mediante concessão pública, do serviço público de transporte coletivo do Município de Ijuí/RS.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.082, de 30 de maio de 2008**. Estabelece o preço das tarifas para os transportes coletivos que menciona, da MTU - Medianeira Transportes Ltda.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.434, de 24 de agosto de 2009**. Estabelece o preço das tarifas para os transportes coletivos que menciona, da MTU - Medianeira Transportes Ltda.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.763, de 06 de janeiro de 2011**. Estabelece o preço das tarifas para os transportes coletivos que menciona, da MTU - Medianeira Transportes Ltda.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.260, de 5 de julho de 2013**. Estabelece o preço das tarifas para os transportes coletivos que menciona, da MTU - Medianeira Transportes Ltda., revoga decreto que menciona, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.448, de 18 de junho de 2014**. Estabelece o preço das tarifas para os transportes coletivos que menciona, da MTU - Medianeira Transportes Ltda., revoga decreto que menciona, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.662, de 27 de abril de 2015**. Estabelece o preço das tarifas para os transportes coletivos que menciona, revoga o Decreto nº 5.448, de 18 de junho de 2014, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.881, de 21 de março de 2016**. Estabelece o preço das tarifas para os transportes coletivos que menciona, revoga o Decreto nº 5.662, de 27 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.176, de 28 de junho de 2017**. Estabelece o preço das tarifas para o serviço público de transporte coletivo de passageiros do Município de Ijuí, revoga o Decreto nº 5.881, de 21 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.494, de 25 de outubro de 2018**. Estabelece o preço das tarifas para o serviço público de transporte coletivo de passageiros do Município de Ijuí, revoga o Decreto nº 6.176, de 28 de junho de 2017.

MUNICÍPIO DE IJUÍ, Poder Executivo. **Edital Modalidade Concorrência nº 002/2008, de 07 de março de 2008**. Objeto: Exploração, mediante concessão pública, do serviço público de transporte coletivo do Município de Ijuí/RS.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.586, de 21 de agosto de 2006**. Institui gratuidade no transporte coletivo no Município de Ijuí, para pessoas portadoras de deficiências, revoga leis que menciona, e dá outras providências.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Parcerias público-privadas: amplitude da capacidade institucional em prestação de serviços públicos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 36, ago. 2017. p. 246-264.

ROSSI, Cristina. **Políticas sociais I: serviço social**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública: Artigo 67 - Lei nº 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 2, 2017. p. 187-199.

SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. Funções do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 13, 1997. p. 173-206.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 6.814, de 03 de fevereiro de 2017**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Interpretação dos contratos administrativos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 36, n. 144, out./dez. 1999. p. 211-216.

STEGLICH, Tássia Tabille. Participação Social na Construção do PPA 2014-2017 de Ijuí/RS. **Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais**, Londrina, v.18, n. 1, 2017. p. 22-29.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO. **Acórdão 1955/2014**. Relator: Marcos Bemquerer. Ementa: É irregular exigir visita técnica como requisito de habilitação em licitação, a não ser quando for imprescindível o conhecimento das particularidades do objeto e acompanhada de justificativa, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Sessão: 23/07/2014.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em Administração**. Florianópolis: UFSC, 2009.