

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Albano Busato Teixeira

PEDÁGIOS COMUNITÁRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL: democratizando o direito fundamental de ir e vir

Santa Cruz do Sul, 2015

Albano Busato Teixeira

**PEDÁGIOS COMUNITÁRIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL: democratizando o direito fundamental de ir e vir**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado, área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e para o Mestrado em Autarquias Locais da Universidade do Minho - UMinho, sob regime de dupla titulação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador UNISC: Prof. Dr. João Pedro Schmidt

Orientador UMinho: Prof. Dr. Joaquim Manuel Freitas da Rocha

Santa Cruz do Sul, 2015

À minha família, minha primeira comunidade.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, meu mentor que me incentivou a buscar o conhecimento, exemplo de profissionalismo e de vida.

À minha mãe, pela paciência e compreensão e amor incondicional.

À minha namorada, Francieli, pelo incentivo, pelo carinho, pelo auxílio, por em palavras é muito pouco para te agradecer.

Aos meus colegas de mestrado, à Daniela, pelos corretivos. Ao Wagner pelo chimarrão e à Raquel pelas balas e os incontáveis quilômetros rodados nas rodovias não pedagiadas. Ao Guilherme Giacobbo, um grande amigo que encontrei graças ao Mestrado. À Aneline, pela amizade escolhida.

Aos meus orientadores, professor Doutor João Pedro Schmidt e Doutor Joaquim Manuel Freitas da Rocha, pela paciência e confiança no meu trabalho.

À UNISC por proporcionar um corpo docente tão qualificado.

À UMINHO pela receptividade Portuguesa.

“The special capacity of communities to move us toward the good society is highlighted by the finding that people who live in communities live longer, healthier and more content lives than people who are barefit of such membership” (Amitai Etzioni)

RESUMO

O presente trabalho analisa se o pedágio comunitário gaúcho é uma forma eficaz de assegurar o direito constitucional de ir e vir. Na década de 1990, o Rio Grande do Sul adotou o modelo privado, usual em diversos países, com o repasse dos serviços de pedagiamento a empresas privadas. Este modelo foi alvo de contestação por importantes parcelas da população gaúcha. Em 2012, o governo gaúcho encerrou os contratos com as empresas privadas e inaugurou a modalidade do *pedágio comunitário*, sob responsabilidade da Empresa Gaúcha de Rodovias - EGR. O problema enfrentado pela pesquisa é: considerando o direito constitucional de ir e vir, o pedágio comunitário é mais eficaz, de um ponto de vista democrático e econômico, se posto em comparação com o modelo privado? A investigação adota como teoria de base o comunitarismo, corrente de pensamento que enfatiza a relevância social e política da comunidade e os benefícios da participação comunitária nas políticas públicas, diferenciando-se da perspectiva liberal, excessivamente centrada no indivíduo. Administrativamente, o pedágio comunitário gaúcho é uma forma de administração pública indireta, na qual o poder público descentraliza um serviço público para uma pessoa jurídica de direito público, a EGR. A dimensão comunitária do pedágio está na participação de representantes das comunidades na gestão da EGR, conferindo-lhe transparência e contribuindo para a sua eficácia. Considerando os dois primeiros anos de existência dessa forma de pedagiamento, a comparação com o modelo privado de gestão indica que, além de vantagens econômicas para os usuários, o pedágio comunitário é um modelo promissor especialmente no que tange à participação popular e à transparência. A dissertação se vincula à linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social do Programa de Pós Graduação em Direito da Unisc e ao Mestrado em Direito das Autarquias Locais da Uminho, tendo em vista que os pedágios comunitários proporcionam a participação social das comunidades das rodovias pedagiadas, descentralizando e desconcentrando o poder decisório do poder central. O método utilizado é o hipotético-dedutivo.

Palavras-Chave: pedágio comunitário; comunitarismo; administração pública; concessões.

ABSTRACT

This study aims to analyze if the gaucho communitarian tools are an effective way to ensure the constitutional right to come and go. On the 90's Rio Grande do Sul adopted the private way that is usual in many other countries, giving the control of the tools to private companies. This model was contested by the gaucho people. In 2012 the gaucho government ended the contracts with the private companies and inaugurated the model of the communitarian tool under the responsibility of the Gaucho Roads Company. The problem that the research seeks to analyze is: considering the constitutional right to come and go, the communitarian tool is more effective in a democratic and economic way, if compared with the private model? The investigation adopts as foundation theory the base of communitarism, a current of thought that emphasizes the social relevance and the community politics, differentiating from the liberal perspective, excessively centered in the individual. Administratively the gaucho communitarian tool is a way of the indirect administration in which the public power decentralizes a public service to a person of public law, the Gaucho Roads Company. The communitary dimension of the tool is in the participation of the representatives of the communities in the management of the company, giving it transparency and contributing to its effectiveness. Considering the first two years of existence of this tool way the comparison of the private model of the management indicates that beyond the economic benefits to the users the community tool is a promising model especially to the popular participation. The dissertation is bonded to the research line Public Politics of Social Inclusion of the Post Graduation Program of UNISC and to the Masters in Local Autarchies Law of UMINHO, because the communitarian tools provides social participation for the communities that are close by the tool road, providing decentralization of the decisions from the central power. The method is hypothetical deductive.

Keywords : communitarian tools; communitarism; public administration; concessions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 COMUNIDADE, COMUNITARISMO E PARTICIPAÇÃO POPULAR	12
2.1 Comunidade	12
2.2 O comunitarismo e a dicotomia público/privado	17
2.3 A terceira via comunitarista	25
2.4 O comunitarismo, a constituição e a legislação	31
2.5 Terceiro setor, parcerias e participação comunitária nas políticas públicas	33
2.6 Execução das políticas públicas pelo terceiro setor	34
2.6.1 Lei das Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)	35
2.6.2 Lei das OSCIPS (Lei 9.790/1999).....	36
2.6.3 Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior (Lei 12.881/2013).....	37
2.7 Controle das políticas públicas pela sociedade civil	38
3 O PEDÁGIO E SUAS FORMAS DE EXECUÇÃO E CONTROLE	42
3.1 Administração pública direta e indireta	42
3.2 Descentralização da administração pública para uma pessoa privada	45
3.2.1 Concessões de serviço público	45
3.2.2 Licitações para concessão de serviços públicos	51
3.2.3 Contrato de concessão: características.....	53
3.2.3.1 Extinção do contrato de concessão e reversão de bens	55
3.2.4 Formas de controle de execução dos serviços objetos de concessões públicas.....	57
3.3 Descentralização da administração pública para uma pessoa jurídica de direito público.....	58
3.3.1 Descentralização da administração pública para uma autarquia	58
3.3.1.1 Controle das autarquias.....	60
3.3.2 Descentralização da administração pública para uma empresa pública	60
3.3.3 Controle e tutela das empresas públicas.....	64
4 PEDÁGIOS COMUNITÁRIOS NO RIO GRANDE DO SUL: FUNCIONAMENTO E CONTROLE	66
4.1 A Empresa Gaúcha de Rodovias.....	67

4.1.1 Os conselhos comunitários das regiões das rodovias pedagiadas – COREPES	69
4.2 Análise comparativa do modelo privado de concessão de pedágios e o modelo adotado pela empresa gaúcha de rodovias	72
4.2.1 A possibilidade de investimentos em duplicações e melhorias	72
4.2.2 A necessidade do certame licitatório e hipóteses de sua dispensa.....	75
4.2.3. O valor da tarifa	79
4.2.4 Qualidade do serviço prestado	81
4.2.5. Participação popular e transparência	82
4.3 Análise comparativa do modelo privado e do modelo comunitário de pedágio	83
4.3.1 Gestão dos recursos - caixa único.....	84
4.3.2 Participação social e transparência	85
4.3.3 Qualidade.....	86
4.3.4 Isenção tributária	86
5 CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS.....	93
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS.....	100
ANEXO I BALANÇO DA EGR - 2013.....	103
ANEXO II INGRESSOS E DESPESAS POR PRAÇA DA EGR – 2013.....	105
ANEXO III INGRESSOS E DESPESAS POR PRAÇA DA EGR - 2014	106

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda os pedágios comunitários no Estado do Rio Grande do Sul, investigando se constituem uma forma eficaz de garantir o direito de ir e vir. Pretende-se analisar os benefícios sociais proporcionados pelos pedágios comunitários no Rio Grande do Sul, entre os anos de 2012 a 2013, enquanto instrumento democrático para assegurar o direito constitucional de ir e vir.

Inicialmente, o projeto se referia apenas ao polo de Venâncio Aires por uma questão de prudência, em vista de dúvidas sobre a obtenção de informação acerca dos demais polos, mas a disponibilização de informações referentes ao conjunto dos pedágios comunitários do Rio Grande do Sul por parte da Empresa Gaúcha de Rodovias em seu site permitiu ampliar a abrangência do estudo, focando todas as praças de pedágio geridas pela EGR.

O problema central da pesquisa é: considerando o direito constitucional de ir e vir, o pedágio comunitário é mais eficaz, de um ponto de vista democrático e econômico, se posto em comparação com o modelo privado? A intenção é verificar se os pedágios comunitários são mais benéficos para a sociedade de um ponto de vista democrático, financeiro, qualidade das rodovias e dos investimentos efetivamente produzidos, em comparação com o modelo privado.

Duas hipóteses foram consideradas. A primeira é de que se toda a renda gerada pelos pedágios comunitários é aplicada integralmente nas obras, serviços e demais investimentos na rodovia onde houve a arrecadação, deduzidos custos operacionais e tributários, bem como a participação social na gestão é assegurada, o modelo comunitário de pedágios se mostra mais eficaz do que o modelo de concessões. A segunda hipótese é que o modelo privado é superior de administração das rodovias pedagiadas é mais eficaz do que o modelo comunitário, mesmo com a participação social na sua gestão e com a aplicação integral dos valores arrecadados nas obras, serviços e demais investimentos na rodovia onde houve a arrecadação, deduzidos custos operacionais e tributários.

O tema apresentado vai ao encontro da Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, em razão da Constituição Federal Brasileira de 1998 ter previsto amplamente a participação da sociedade na execução das políticas sociais. No caso em tela, para a garantia do direito de ir e vir não basta a simples liberdade de

locomoção, mas também, é necessário que sejam proporcionados meios efetivos para que a livre locomoção seja assegurada. Os pedágios comunitários são instrumentos de política pública caracterizados pela participação social.

Para o desenvolvimento deste trabalho, é utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, averiguando se o modelo de administração das rodovias representado pela Empresa Gaúcha de Rodovias mostra-se mais adequado para garantir o direito de ir e vir, ou se o modelo privado é mais benéfico para a sociedade.

O método de procedimento é o analítico e o histórico-crítico. Após descrever sinteticamente as preocupações e contribuições do movimento comunitarista acerca das políticas públicas, apresenta-se o contexto histórico em surgiu a proposta de gestão de pedágios comunitários no modelo da Empresa Gaúcha de Rodovias, cuja especificidade é analisada no contexto das formas de Administração Pública Direta e Indireta.

A técnica de pesquisa é a pesquisa bibliográfica, em livros e periódicos, e documental, com a utilização de documentação indireta e de informações disponibilizadas em fontes oficiais.

O tema se vincula à linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social do Programa de Pós Graduação em Direito da Unisc e ao Mestrado em Direito das Autarquias Locais da Uminho, tendo em vista que os pedágios comunitários proporcionam a participação social das comunidades das rodovias pedagiadas, descentralizando e desconcentrando o poder decisório do poder central.

A dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo desenvolve o argumento de que a comunidade é uma categoria relevante para a análise das políticas públicas. A relevância política e social da comunidade é tese central do comunitarismo, recuperando a ideia aristotélica do homem como ser social, em oposição aos excessivos individualistas do liberalismo. O movimento comunitarista responsivo, especialmente o pensamento de Amitai Etzioni, ressalta que a participação popular na execução e controle das políticas públicas é um aspecto fundamental para repensar as políticas públicas nos dias atuais. O comunitarismo propõe a quebra da dicotomia público/privado, defendendo a especificidade de um terceiro setor, nem estatal e nem privado. Para os comunitaristas responsivos, a boa sociedade caracteriza-se pelo equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado. A via comunitarista é uma terceira via entre os

extremos do estatismo socialista e do privatismo neoliberal. Esses pressupostos comunitaristas são compatíveis com a Constituição Federal do Brasil, bem como com a Constituição Portuguesa, uma vez que ambas preveem a cooperação entre o Estado, a sociedade civil e o mercado em diversas áreas de atuação. O Brasil conta com diversas legislações favoráveis ao entendimento cooperativo dos setores, como a Lei das Organizações Sociais, a Lei das OSCIPS, a Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior e as referentes aos conselhos na gestão da Administração Pública.

O segundo capítulo estuda as formas mediante as quais a Administração Pública desenvolve os serviços públicos, com particular atenção às formas de descentralização administrativa. Analisa-se o funcionamento da Administração Pública Direta e Indireta, com especial atenção às concessões públicas na modalidade indireta, especialmente no que tange ao contrato de concessão e a necessidade de licitação para a sua contratação. A Administração Indireta por Autarquias é concebida no direito brasileiro diferentemente do direito português. No caso em análise, trata-se de descentralização administrativa e não de descentralização territorial e administrativa, como é o caso de Portugal. É dada especial atenção, em razão das características da EGR, às peculiaridades da Administração Indireta por meio de Empresa Pública, analisando o regime de bens, dos empregados e de tributação. Destaca-se que o fato da EGR ser uma Empresa Pública e não uma entidade do terceiro setor é fundamental para compreender a especificidade de seu caráter comunitário, diferenciando-a de outras políticas públicas brasileiras.

No terceiro capítulo, descreve-se rapidamente a história das rodovias gaúchas, como eram feitos os investimentos e a manutenção antes e depois da Constituição Federal do Brasil de 1988. Detalha-se em que contexto surgiu a Empresa Gaúcha de Rodovias, empresa pública responsável pela gestão dos pedágios comunitários. Também é analisada a estrutura e funcionamento dos Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas e como estes proporcionam maior transparência à coisa pública e oportunidade de participação social, em linha com o movimento comunitarista responsivo. A comparação entre o modelo comunitário e o modelo privado confronta aspectos como o valor da tarifa, investimentos em duplicações e melhorias, a necessidade de licitação e hipóteses de dispensa, a qualidade do serviço prestado e a participação popular. O modelo

comunitário da EGR é também comparado com o modelo adotado anteriormente pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, abordando a gestão dos recursos (caixa único), a participação social, a qualidade das rodovias e a isenção tributária.

O tema em pauta é altamente oportuno para a pesquisa acadêmica, pois a clássica dicotomia público/privado, reproduzida pelo modelo liberal de Estado, ainda encontra respaldo em grande parte da produção acadêmica brasileira, mas cresce a percepção da necessidade de formas alternativas de gestão pública e de prestação de serviços públicos, ancoradas na cooperação entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor ou sociedade civil ou sociedade. O modelo comunitário gaúcho de pedágio é uma inovação num cenário em que prevaleceram até 2012 os modelos público e privado, e vem a contribuir na reflexão sobre a cooperação entre os entes estatais, comunitários e privados.

2 COMUNIDADE, COMUNITARISMO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O presente estudo trata de uma organização auto-denominada de comunitária – os pedágios comunitários do Rio Grande do Sul, sob responsabilidade da Empresa Gaúcha de Rodovias. Levando em conta que *comunitário* e *comunidade* são termos de longa trajetória no pensamento ocidental, polissêmicos e associados a distintos ideários, faz-se necessário discutir seu sentido no âmbito político e jurídico.

Nesse intento, o trabalho toma como referencial o comunitarismo, corrente de pensamento cujo foco central é exatamente a comunidade (e não o Estado ou o mercado). O comunitarismo traz consistentes aportes para a compreensão do conceito de comunidade nos dias atuais, aponta a necessidade de superar a dicotomia público/privado e é fértil nas sugestões sobre a inovação nas políticas públicas ao defender a cooperação entre o setor público, privado e terceiro setor e a criação de modelos híbridos para a prestação de serviços de qualidade.

2.1 O conceito de comunidade

Comunidade, termo vago e elusivo para muitos autores, no entendimento de Amitai Etzioni apoia-se em duas bases. Primeiramente, comunidades devem prover laços de afeto que transformam um aglomerado de pessoas em entidades sociais que se assemelham a uma extensão da família. Segundo, as comunidades devem necessariamente transmitir uma cultura moral em que todos os pertencentes compartilham. São as características principais que definem comunidades (ETZIONI, 2000, p 08).

Robert Nisbet define comunidade como:

[...] aquelas relações entre indivíduos que são marcadas por um alto grau de intimidade pessoal, de coesão social ou compromisso moral, e de continuidade no tempo. [...] O essencial é que a base contenha interesse e durabilidade suficientes para interessar certo número de seres humanos, despertar lealdades e estimular um primordial sentido de identidade característica (NISBET, 1982, p.13).

Em um rápido olhar, sociedade e comunidade parecem sinônimos, ou ao menos expressões muito próximas, contudo, tal proximidade é refutada pela doutrina. Na literatura sociológica, a partir de Ferdinand Tönnies, o conceito de

comunidade é definido como um “tipo puro” e é o oposto de conceito de sociedade (LIFSCHITZ, 2011, p. 21).

O conceito de sociedade se encontra muito próximo da concepção liberal-individualista e contratualista. Desta forma, a comunidade é espontânea e a sociedade pode ser considerada artificial. A comunidade é uma maneira de ser e a sociedade é uma maneira de estar, ou seja, diferentemente da sociedade, fazer parte de uma comunidade é uma escolha do indivíduo e não lhe é imposto. Na comunidade há hierarquia e integração, já na sociedade, há uma soma convencional de elementos. Na sociedade há a predominância de valores divergentes, sendo que na comunidade prezam-se os valores. Preza-se pela predominância do ético na comunidade, sendo que na sociedade preza há a predominância do jurídico. E no que tange à justiça, na comunidade a justiça possui natureza distributiva, já na sociedade, possui natureza comutativa (LEAL, 2007, p. 56).

Tönnies explana as formas embrionárias de comunidade que advêm como formas afetividade natural, nomeadamente: (1) a relação entre mãe e filho; (2) a relação entre marido e mulher tanto quanto no seu significado natural quanto biológico; (3) a relação entre irmãos e irmãs, a saber, pelo menos aqueles que sabem ser fruto da mesma mãe (TÖNNIES, 1957, p.37) (Tradução do autor).¹

Estas comunidades que tem relação com a consanguinidade e afetividade são denominadas comunidades de sangue, contudo, o autor distingue outras formas de comunidades que escapam desta premissa. Trata-se de comunidades de lugar e de espírito.

A *Gemeinschaft* de sangue, denotando unidade do ser, é desenvolvida e se diferencia em *Gemeinschaft* de localidade, que é baseada em um habitat comum. Uma maior diferenciação leva à *Gemeinschaft* de espírito, o que implica apenas uma ação coordenada por um objetivo comum. A *Gemeinschaft* da localidade pode ser concebida como uma comunidade de vida física, assim como a *Gemeinschaft* de espírito expressa a comunidade de vida mental. Em conjunto com o outro, este último tipo de *Gemeinschaft* representa a forma verdadeiramente humana e suprema de comunidade. *Gemeinschaft* de parentesco significa uma relação comum de compartilhamento dos próprios seres humanos, enquanto que na *Gemeinschaft* de

¹ (1) the relation between a mother and her child; (2) the relation between husband and wife in its natural or general biological meaning; (3) the relation among brothers and sisters, that is at least among those who know each other as the being the offspring or the same mother.”

localidade, uma relação tão comum, é estabelecida por meio da propriedade coletiva de terra; e na *Gemeinschaft* de mente, o elo comum é representado por lugares sagrados e divindades adoradas. Todos os três tipos de *Gemeinschaft* estão intimamente relacionados no espaço, bem como no tempo. Elas são, por conseguinte, também relacionadas em todos estes fenômenos individuais e no seu desenvolvimento, bem como em cultura geral humana e da sua história. Sempre que os seres humanos estão relacionados por meio de suas vontades de uma maneira orgânica e afirmam o outro, nós nos encontramos em um ou outro tipo destas três *Gemeinschaft*. Ou o tipo anterior envolve o posterior, ou a do último tipo desenvolveu uma relativa independência de algumas anteriores. É, portanto, possível lidar com (1) parentesco, (2) vizinhança, e (3) a amizade como derivações concretas e significativas destas categorias originais.² (TÖNNIES, 1957, p. 42) (Tradução livre do autor).

² The *Gemeinschaft* by blood, denoting unity of being is developed and differentiates into *Gemeinschaft* of locality, which is based on a common habitat. A further differentiation leads to the *Gemeinschaft* of mind, which implies only co-ordinated action for a common goal. *Gemeinschaft* of locality may be conceived as a community of physical life, just as *Gemeinschaft* of mind expresses the community of mental life. In conjunction with the other, this last type of *Gemeinschaft* represents the truly human and supreme form of community. Kinship *Gemeinschaft* signifies a common relation to, and share in, human beings themselves, while in *Gemeinschaft* of locality such a common relation is established through collective ownership of land; and in *Gemeinschaft* of mind, the common bond is represented by sacred places and worshiped deities. All three types of *Gemeinschaft* are closely interrelated in space as well as in time. They are, therefore, also related in all such single phenomena and in their development, as well as in general human culture and its history. Wherever human beings are related through their wills in an organic manner and affirm each other, we find one or another of the three types of *Gemeinschaft*. Either the earlier type involves the later one, or the later type has developed to relative independent from some earlier one. It is, therefore, possible to deal with (1) kinship, (2) neighborhood, and (3) friendship as definite and meaningful derivations of these original categories. A *Gemeinschaft* de sangue, denotando unidade do ser, é desenvolvida e se diferencia em *Gemeinschaft* de localidade, que é baseada em um habitat comum. Uma maior diferenciação leva à *Gemeinschaft* de espírito, o que implica apenas uma ação coordenada por um objetivo comum. A *Gemeinschaft* da localidade pode ser concebida como uma comunidade de vida física, assim como a *Gemeinschaft* de espírito expressa a comunidade de vida mental. Em conjunto com o outro, este último tipo de *Gemeinschaft* representa a forma verdadeiramente humana e suprema de comunidade. *Gemeinschaft* de parentesco significa uma relação comum de compartilhamento dos próprios seres humanos, enquanto que na *Gemeinschaft* de localidade, uma relação tão comum, é estabelecida por meio da propriedade coletiva de terra; e na *Gemeinschaft* de mente, o elo comum é representado por lugares sagrados e divindades adoradas. Todos os três tipos de *Gemeinschaft* estão intimamente relacionados no espaço, bem como no tempo. Elas são, por conseguinte, também relacionadas em todos estes fenômenos individuais e no seu desenvolvimento, bem como em cultura geral humana e da sua história. Sempre que os seres humanos estão relacionados por meio de suas vontades de uma maneira orgânica e afirmam o outro, nós nos encontramos em um ou outro tipo destas três *Gemeinschaft*. Ou o tipo anterior envolve o posterior, ou a do último tipo desenvolveu uma relativa independência de algumas anteriores. É, portanto, possível lidar com (1) parentesco, (2) vizinhança, e (3) a amizade como derivações concretas e significativas destas categorias originais.

Nesse sentido, as comunidades podem ser basicamente divididas em três tipos: de parentesco, de vizinhança e de amizade, ou seja, comunidades de sangue, de lugar e de mente.

As comunidades são um fenômeno permanente ao longo da história humana. O mercado e o Estado são fenômeno bem mais recente. Aldeias, tribos, clãs, guildas, comunas, mosteiros, burgos, condados e distritos, são considerados formas comunitárias de antigas sociedades, vitais para a compreensão da sua dinâmica econômica, política e social. Muito antes do Estado, as comunidades e as organizações comunitárias já cuidavam da saúde, proteção social, administração da justiça entre outros aspectos fundamentais para a vida em sociedade (SCHMIDT, 2014).

As comunidades contemporâneas apresentam-se em variadas formas, congregando membros de uma profissão, membros de um grupo étnico ou racial, pessoas que compartilham uma orientação sexual e intelectuais de mesma linha política ou cultural. Por outro lado, grupos que apenas têm um interesse em comum não são considerados comunidades e sim grupos de interesse, pois não possuem laços afetivos nem compartilham uma cultura em comum (ETZIONI, 2000, p.08).

Para os comunitaristas, o ser humano é um ser social. Viver em comunidade é uma característica de sua própria natureza, sendo que a privação da vida em comunidade, ou seja, o isolamento, traz consequências negativas de toda ordem, inclusive severos problemas de saúde física e mental humana. A vida em comunidade traz várias vantagens, inclusive se traduz em uma vida mais saudável.

A capacidade especial das comunidades de nos fazer mover em direção da boa sociedade fica demonstrada pela descoberta que pessoas que vivem em comunidades vivem mais tempo, mais saudavelmente e mais contentes do que pessoas que são tolhidas de tal associação. Elas também têm tendência de terem significativamente menos doenças psicossomáticas e problemas mentais do que aqueles que vivem em isolamento. E, com a sua ânsia por uma sociedade bem definida, membros de uma comunidade tem uma tendência bem menor de entrar em gangues violentas, cultos religiosos ou milícias. O fato de que o isolamento social é perigoso para a saúde mental foi destacado em 1955 durante a primeira missão para instaurar uma base estadunidense na Antártica, onde o isolamento provocou psicose paranoica. Desde então, vários estudos demonstraram que o isolamento aumenta

significativamente variados riscos ligados à saúde psíquica (ETZIONI, 2000, p. 16-17).³

A vida em comunidade se traduz em vida mais longa e saudável, sendo que o isolamento provoca problemas psicológicos ao homem.

Viver isoladamente não é, e provavelmente nunca será, uma opção. “Nossos ancestrais dependiam dos laços sociais para a segurança e para a replicação bem sucedida de seus genes na forma de uma prole que por si só sobrevivesse tempo suficiente para reproduzir.” (CACIOPPO, 2010, p.23).

Se fosse possível verificar o funcionamento de uma comunidade pré-agrícola, verificaríamos que o isolamento não se mostra uma opção, e sim uma questão de vida ou morte. Cacioppo ilustra a vida em tempos antigos com o exemplo das tribos !Kung San, do Deserto de Kalahari, na Botsuana, considerando-as uma boa ilustração dos nossos ancestrais. Para as referidas tribos, a vida em solidão e privacidade não faz nenhum sentido. Os !Kung San vivem em uma planície e uma vila desta tribo normalmente é composta por cabanas dispostas em volta de um pequeno círculo, sendo que todas as portas estão voltadas para o espaço comunal. Esta disposição se justifica pelo fato de que à noite pode-se enxergar os olhos dos leões brilhando, muito próximo do círculo de fogueiras (CACIOPPO, 2010, p. 77). Em que pese os !Kung San permanecerem vivendo no século XXI, podemos dizer que a sua organização comunitária é próxima de uma comunidade pré-agrícola. Seu modo de vida mostra que a solidão está intimamente ligada ao medo e à necessidade de sobrevivência, sentimento que leva o homem a viver em comunidade, buscando vencer desafios de forma coletiva, que certamente não conseguiria solitariamente.

Polissêmico, o termo comunidade em determinados contextos carrega sentidos negativos e de exclusão. Em certos ambientes brasileiros, a palavra comunidade é utilizada como sinônimo de “favela”, situação na qual se ressalta o fato de que comunidades podem isolar o outro e manter distância entre as pessoas,

³ The special capacity of communities to move us toward the good society is highlighted by the finding that people who live in communities live longer, healthier and more content lives than people who are bareft of such membership. They are likely to have significantly fewer psychomatic illnesses and mental health problems than those who live in isolation. And, with their craving for sociality well sated, community members are much less likely to join violent gangs, religious cults or militias. The fact that social isolation is dangerou for mental health was highlighted in 1955 during the first mission to establish a US base in Antartica, where isolation provoked paranoid psychosis. Since then, numerous studies have shwon that isolation increases various psychological health risks.

não somente entre as sociedades, mas inclusive dentro das sociedades. Ser de uma comunidade/favela significa ter uma identidade distinta de outra comunidade/favela. As comunidades podem ser vistas como algo que contribui, mas não faz parte da sociedade; podem ser vistas como espaços intocáveis, ou seja, os valores ali carregados devem ser preservados negando qualquer tipo de evolução (AMARAL FILHO, 2008, p.75-79). As comunidades, em que pese serem essenciais para a sobrevivência humana, também podem possuir conotação negativa, uma vez que também existem comunidades “do mal”, a exemplo da *klu klux klan* e outras.

2.2 O comunitarismo e a dicotomia público/privado

O significado político do comunitarismo responsivo exige sua contextualização no plano dos debates sobre os grandes sistemas sócio-econômicos dos últimos séculos. Numa primeira aproximação, cabe lembrar que no período capitalista, no Ocidente, podem ser destacadas três formas estatais: o Estado liberal, o Estado de Bem Estar Social e o Estado Democrático de Direito.

Na forma liberal, visa-se proporcionar grande liberdade à iniciativa privada, afastando o ente público das relações interprivadas. Associado à ideia do Estado mínimo, historicamente esse modelo se mostrou inviável para assegurar o desenvolvimento do capitalismo. A partir de meados do século XX consolida-se nos países do capitalismo central o chamado Estado Social, caracterizado por conquistas no âmbito da igualdade formal e da igualdade material. O Estado Social presta uma proteção mais efetiva, em outras palavras, o Estado não fica tão afastado das relações interprivadas. O modelo social de Estado visa suprir as carências da população, trazendo consigo um caráter mais humanitário e solidário.

Ao modelo social sucedeu-se nas últimas décadas do século passado o Estado Democrático de Direito, o qual trouxe uma carga valorativa, uma série de princípios e direitos fundamentais, bem como normas de caráter pragmático, visando trilhar um caminho de maior efetividade para a Constituição (BALDO; DIAS, 2012, p. 124-126). No Estado Democrático de Direito contemporâneo, incluindo o Brasil, é inegável que “as atividades administrativas devem ser encaradas como instrumentos necessários à satisfação dos direitos fundamentais” (OLIVEIRA, 2011, p. 24). Contudo, esse Estado não consegue cumprir efetivamente com a gama enorme de

direitos e tarefas sociais que lhe foram atribuídas. Reside aí a maior crítica ao *welfare state*:

Los intentos de lograr el consenso desde el gobierno para hacer frente a los diversos compromisos comporta el aumento de la democracia; pero el estado cada vez es menos capaz de ofrecer una política eficiente y eficaz al haberse comprometido el gobierno con diversos grupos a sostener un determinado nivel de gasto público y, paralelamente, la expansión del Estado destruye la iniciativa individual (SANCHEZ, 2006, p. 272).

O comunitarismo é um intento de trazer novos elementos para enfrentar esses impasses do Estado nas sociedades democráticas. Suas raízes são antigas e incorporam temas clássicos do pensamento ocidental, especialmente a contribuição dos cidadãos organizados voluntariamente.

O termo comunitarismo deriva da palavra comunidade. Designa uma corrente de pensamento que confere importância central às comunidades, ou seja, a uma grande variedade de grupos solidários em diversos tipos de sociedade. O uso intensivo do termo comunitarismo é relativamente recente, com destaque para os Estados Unidos, a partir do debate liberais x comunitaristas (BELLAH, 1999, p. 295).

O liberalismo – derivado do Iluminismo europeu, tendo na Revolução Francesa importante referencial político – é uma ideologia que dá ênfase às liberdades individuais. Desde o final do século XVIII, o liberalismo adquiriu um significado econômico, referindo-se à liberdade econômica, chamada de “livre iniciativa”, que pode ser resumida no *laissez-faire* (BELLAH, 1999, p.296).

O liberalismo enfatiza a liberdade econômica, sendo que um Estado Liberal busca garantir a livre iniciativa e o fortalecimento do mercado. Politicamente, o liberalismo em uma sociedade democrática visa princípios de justiça, reconhecidos e instituídos de maneira autônoma pelos indivíduos que integram esta sociedade e os reconhecem como manifestação da liberdade de cada um (COSTA; SILVA, 2011, p. 161). É uma filosofia política que defende a liberdade individual em diversos campos, entre eles o econômico, religioso, político.

De outro lado, em contraponto ao pensamento liberal, o comunitarismo realça a importância sociopolítica das comunidades, o bem comum e o compromisso cívico dos cidadãos.

Na visão comunitarista a sociedade está embasada pela ação e pelo apoio da coletividade, com o objetivo de construir uma comunidade de iguais com valores e identidades análogas, voltadas para formas de união comunitária,

diferentemente do que apregoa a perspectiva liberal, que enfatiza o indivíduo, direito e liberdades estritamente subjetivas (COSTA; SILVA, 2011, p. 161).

O liberalismo reafirma a dicotomia público/privado, não considerando a especificidade do modelo comunitário e do terceiro setor. Já o comunitarismo reconhece a existência e a necessidade de uma terceira esfera social, que pode ser chamado de sociedade, terceiro setor, comunidade ou sociedade civil. Nesse contexto, mostra-se inerente o fortalecimento e reconhecimento do terceiro setor, onde as ações são voltadas para o benefício da comunidade.

Schmidt (2014) lembra que “etimologicamente, *público* vem do latim *publicus*, que deriva de *populicus*, que designa aquilo que pertence ao *populus* (povo). Assim, público é o que é de todos, do povo, o que diz respeito ao coletivo”. O setor público usualmente é entendido no sentido de público estatal, ou seja, “o conjunto de órgãos e empresas pertencentes e controladas pelo Estado, que proporcionam bens e serviços de interesse público.”

O privado e o setor privado costumam ser utilizados em contraposição ao público. “A palavra *privus* (particular) deu origem a duas variantes, *privatus* (privado) e *privus-lex* ou *privilegium* (lei para um particular, privilégio)” (ALENCASTRO, 1997, p.16). É comum identificar o privado com o mercado, o que é incorreto, segundo Schmidt, dado que o segundo é mais amplo que o primeiro. O privado “não compreende todo o mercado. O setor privado compreende o conjunto das empresas e organizações que se caracterizam pela apropriação individual do lucro” (SCHMIDT, 2014).

O que distingue o setor privado dos outros setores não é o lucro (sobra, superávit), pois organizações de todos os setores buscam o lucro. A principal diferença do setor privado dos demais setores é a apropriação individual do lucro.

Em outras palavras: o que distingue o setor privado não é a busca do lucro entendido como *superávit* (resultado econômico do empreendimento). A busca de *superávit* é própria também das empresas estatais e das entidades do terceiro setor. O que caracteriza o setor privado é a apropriação individual ou particular do lucro, ou seja, o usufruto do resultado produzido pela empresa por parte do proprietário. Todas as organizações que permitem a apropriação do lucro para fins pessoais pertencem ao setor privado, onde não há nenhum impedimento para que o *superávit* seja aproveitado pelo dono da empresa de maneira que preferir, o que é motivo para arriscar seu capital em novos empreendimentos (SCHMIDT, 2014).

O pensamento comunitarista caracteriza-se por dar especial atenção ao comunitário e o terceiro setor. Sendo que

Comunitário deriva do latim *cumunis* (comum) e *communitas* (comunidade). *Comunidade* designa a forma de vida social caracterizada por relações personalizadas, de coesão, de compromisso moral e de continuidade no tempo, distinta das formas marcadas pela impessoalidade, anonimato e contratualidade, denominadas na sociologia de sociedade ou associação. Comunitário diz respeito ao que é comum a um coletivo; é o terreno do bem comum. Daí a proximidade do comunitário com o público: ambos referem-se àquilo que é comum a uma coletividade (SCHMIDT, 2014).

Em que pese haver previsão na Constituição Federal do Brasil, a expressão *sem fins lucrativos* não é bem vista pela doutrina, uma vez que as organizações da sociedade civil pautam-se, assim como as demais organizações dos demais setores, pelo lucro. O que efetivamente distingue uma organização do terceiro setor de um ente público é que o terceiro setor é criado e sustentado pela comunidade e o ente público é criado e custeado pelo Estado. E o que distingue uma organização do terceiro setor de uma organização do setor privado é que no terceiro setor, todo o resultado econômico é reinvestido na própria atividade ou socializado entre os membros, enquanto no setor privado, o proprietário pode dar o destino que quiser ao lucro obtido no negócio (SCHMIDT, 2014).

O terceiro setor é composto pelas organizações da sociedade civil. Nestas organizações, não há apropriação privada e sim apropriação coletiva do lucro, que é reinvestido na própria atividade.

Como veremos no capítulo 3, neste aspecto (a apropriação coletiva do lucro, com reinvestimento das sobras na própria sociedade), os pedágios/portagens comunitários estão em linha com o terceiro setor.

A compreensão dos três setores na visão comunitária deve levar em conta as esferas da sociedade, cujas características estão sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela 1: Esferas da sociedade: pública, comunitária e privada

	Esfera pública	Esfera comunitária	Esfera privada
Âmbito social	Estado	Comunidade/sociedade civil	Mercado
Setor Econômico	Setor público	Terceiro setor	Setor privado
Finalidade	Bem público	Bem comum	Bem individual

Princípios	Lei e força	Moral e costume	Auto-interesse e razão individual
Valores centrais	Legalidade e ordem	Cooperação e confiança	Competição e busca do lucro
Poder predominante	Coercitivo	Normativo	Econômico
Forma de gestão	Hierárquica	Autogestionária	Hierárquica
Organizações típicas	Orgãos públicos e empresas estatais	Organizações da sociedade civil	Empresas privadas

Fonte: SCHMIDT, 2014.

O pensamento comunitarista é um pensamento crítico ao atual capitalismo, mas assume-se como uma terceira via entre o socialismo e o liberalismo, uma terceira via que concebe uma nova relação entre o público, o privado e o comunitário.

A terceira via é um enfoque ao qual até hoje, no Brasil, não tem se dado devida atenção. Em âmbito internacional, de meados do século XIX até fins do século XX as alternativas ao capitalismo foram pensadas em grande parte com base no uso de categorias marxistas. A queda dos regimes do socialismo real ao fim da guerra fria, com a vitória da ideologia liberal, pró-capitalista, relegou o comunismo praticamente ao esquecimento.

Na visão marxista, a história do homem gira em torno de lutas de classes, assumindo diversas formas em diferentes épocas.

A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patricio e plebeu, barão e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre, ou por uma transformação revolucionária, da sociedade inteira, ou pela destruição das duas classes em luta (MARX; ENGELS, 2001, p. 23-24).

Na visão de Karl Marx e Friedrich Engels, é preciso superar a luta de classes destruindo aquilo que está à raiz dessa luta, que é a propriedade privada dos meios de produção. Socializando os meios de produção criam-se as condições para o fim da luta entre classes e da própria existência do Estado: na sociedade comunista, “desaparecidos os antagonismos de classe no curso do desenvolvimento e sendo concentrada toda a produção propriamente dita nas mãos dos indivíduos associados, o poder público perderá seu caráter político” (MARX; ENGELS, p. 61, 2001).

O socialismo real não levou à sociedade comunista desejada por Marx e Engels, e sim a regimes autoritários, centralizados política e economicamente, que ruíram na década de 1980. Contudo, Giddens (1999, p. 11) constata que “o socialismo e o comunismo sucumbiram, e no entanto continuam nos assombrando”. Ou seja, o comunismo caiu em descrédito, mas a crítica de Marx às contradições do capitalismo continua exigindo respostas. O debate atual, para muitos autores, deve-se centrar na melhor forma de humanizar o capitalismo ao invés do controle estatal de toda forma de capital, conforme pregava o comunismo.

O Estado de Bem estar é um modelo que visa humanizar o capitalismo, que para uns é o estágio final da luta democrática, enquanto para outros é seu passo inicial. Nos regimes de welfare state, Estado tornou-se o principal responsável pelas demandas sociais na busca da efetivação dos direitos. Na política contemporânea, o Estado é responsável pela execução de políticas públicas voltadas a suprir as mais variadas necessidades da sociedade, que se torna mais complexa ao passar dos anos, o que se traduz em mais investimentos e mais gastos (COSTA; AQUINO, p.67, 2013).

No início deste século XXI, o debate gira em torno da socialdemocracia – uma concepção de forte intervenção do estado na vida social e econômica – e o neoliberalismo, o qual prega o governo mínimo marcado pelo individualismo econômico. Este debate em boa parte se refere ao predomínio de dois polos: o Estado e o mercado e os ideais da igualdade e da liberdade.

Para Giddens (1999, p. 14), tanto a social-democracia como o neoliberalismo estão comprometidos com o *welfare state*, que, com o passar do tempo, os socialistas passaram a reivindicar como seu. Ambas as formas de gestão de política perseguem o *welfare state*, entretanto, a forma em que o Estado de Bem Estar é buscado é diferente nas visões políticas.

Para explicar as duas visões filosóficas políticas, Giddens elaborou dois quadros, com o resumo das suas principais diferenças. Relativamente à socialdemocracia clássica (a velha esquerda), o autor descreve suas principais características:

Envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica, domínio da sociedade civil pelo Estado, coletivismo, administração keynesiana da demanda, somada ao corporativismo, papéis restritos para os mercados: a economia mista ou social, pleno emprego, forte igualitarismo, *welfare state* abrangente, protegendo os cidadãos “do berço ao túmulo”, modernização

linear, baixa consciência ecológica, internacionalismo, pertence ao mundo bipolar (GIDDENS, 1999, p. 17).

Já no que toca ao neoliberalismo, Giddens descreve como suas principais características:

Governo mínimo, sociedade civil autônoma, fundamentalismo de mercado, autoritarismo moral, somando a forte individualismo econômico, mercado de trabalho se depura como qualquer outro, aceitação da desigualdade, nacionalismo tradicional, *welfare state* como rede de segurança, modernização linear, baixa consciência ecológica, teoria realista da ordem internacional, pertence ao mundo bipolar (GIDDENS, 1999, p.18).

A social-democracia clássica pretende alcançar o desenvolvimento por meio da intervenção do Estado no mercado, fornecendo bens públicos que os mercados são incapazes de suprir ou fazem de maneira fragmentada (GIDDENS, 1999, p. 18-19). Já no que tange ao *welfare state* almejado pelo neoliberalismo, o estado excessivamente dilatado torna-se um inimigo da liberdade e independência; o Estado de Bem Estar Social não é entendido pelos benefícios garantidos pelo Estado, mas sim como forma de maximizar o progresso da economia, gerando, portanto, a riqueza geral (GIDDENS, 1999, p. 23).

Há um impasse que afeta os atuais modelos de Estado de Bem Estar. Para cumprir os propósitos da socialdemocracia o Estado acabou sendo visto como excessivamente intervencionista na economia e na vida dos cidadãos, com crescimento constante do gasto público, o que proporcionou o ambiente para as críticas dos neoliberais, relacionadas à crise de governabilidade e à sobrecarga do Estado, que se traduz no fenômeno da *tax revolt* (SANCHEZ, 2006, p. 270-275).

O gasto público nos estados que regram-se pela social-democracia é maior do que os estados que regram-se pelo viés neoliberal, uma vez que o naquele modelo de gestão o Estado é o provedor de muitos serviços. A sobrecarga do Estado é evidente, o Estado torna-se demasiadamente pesado e não consegue gerir todos os deveres que abraçou. Giddens entende que o “*welfare state*, visto pela maioria como o cerne das políticas social-democráticas, gera hoje, mais problemas do que resolve” (GIDDENS, 1999, p. 26). A *tax revolt* se traduz no descontentamento da população com o pagamento de impostos, cuja contrapartida por diversas vezes são serviços públicos burocratizados e ineficientes.

Por outro lado, “o neoliberalismo está em apuros e é importante ver por quê. A principal razão é que suas duas metades – fundamentalismo de mercado e

conservadorismo – estão em tensão” (GIDDENS, 1999, p.25). Além disso, as sociedades contemporâneas neoliberais, especialmente a sociedade estadunidense, são consideradas extremamente individualistas, egoístas, sendo que homens e mulheres se entendem demasiadamente protegidos por direitos inalienáveis. Walzer (1996, p. 53-54) reforça esse ponto de vista dizendo que as sociedades contemporâneas do oeste (em especial a sociedade norte americana) são conhecidas como o lar de indivíduos isolados radicalmente, egoístas racionais, e agentes existenciais, homens e mulheres protegidos e divididos pelos seus direitos inalienáveis (Tradução do autor).⁴

Portanto, se vê que ambos os sistemas possuem graves problemas, sendo impositiva a adoção de uma terceira via, que mostra-se uma tentativa de ponderar a social-democracia com o liberalismo. Para Bobbio (2000, p. 70), “o deslocamento do ângulo visual do estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do estado. Nossas sociedades não são monocráticas, mas policráticas”.

Relativamente à necessidade de atentarmos a uma terceira via, assim se manifesta Giddens:

Vou supor que a “terceira via” se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (GIDDENS, 1999, p. 36).

O comunitarismo responsivo apresenta uma abordagem própria no esforço de constituição de uma terceira via. Enquanto boa parte dos debates insiste no dualismo Estado x mercado, os autores comunitaristas procuram evidenciar as vantagens da adoção de uma concepção política tripartite, com a inclusão do polo da sociedade civil ou comunidade ao lado do Estado e do mercado. O comunitarismo integra o leque das teorias que afirmam a existência não de duas (Estado e mercado) e sim de três esferas sociais (Estado, mercado e sociedade civil, ou comunidade).

Barber (2000) mostra a importância do papel da sociedade civil na vida social:

⁴ “contemporary Western societies (American societ especially) are taken to be the home of radically isolated individuals, rational egotists, and existential agents, men and women protected and divided by their inalienable rights”

[...] la desaparición de una forma de republicanismo cívico semejante a lo que he denominado sociedad civil de la auténtica democracia; una sociedad civil que postula la existencia de un tercer dominio para el compromiso cívico que ni es gubernamental ni estrictamente privado, si bien comparte las cualidades de ambas. Este ámbito ofrece un espacio para el trabajo público, el negocio cívico y otras muchas actividades en común cuyo fin no es el beneficio ni la prosperidad de los servicios a los clientes por parte del gobierno. También es un dominio comunicativo de urbanismo, donde el discurso político se basa en el respeto mutuo y en la búsqueda de una comprensión común incluso cuando surgen las diferencias y los conflictos de identidad. En él se alaba el voluntarismo, pero insiste que el voluntarismo es el primer paso hacia la ciudadanía u no sólo un ejercicio de carácter privado de construcción filantrópica o de sensación de que nobleza obliga. Ése es el espacio que está desapareciendo, un lugar que es realmente para todos (BARBER, 2000, p. 52).

A sociedade civil, mencionada por Barber, não é nem pública estatal nem privada, ou seja, não é composta por entes governamentais, nem faz parte do mercado. A importância da sociedade civil reside em ser um espaço onde as pessoas podem expressar sua ânsia de comunidade. Oferece um espaço para o trabalho público e a negociação civil, e também é um domínio onde se exerce a urbanidade e a comunicação.

Para Bellah (1998, p. 297), “o Estado tem tido a função primária – tanto para conservadores quanto para liberais – de maximizar as oportunidades de mercado para os indivíduos [...]”. Na sua visão, a função primordial do Estado é proporcionar para os seus governados um local no mercado, e quando tenta abraçar outros tipos de atividade, normalmente falha.

Quando o Estado procura monopolizar o bem público acaba depreciando o conceito de trabalho público e termina por convertê-lo em mera tarefa de servidores públicos para servir a sua clientela, ou seja, os cidadãos (BARBER, 2000, p. 51). Se nas atuais sociedades capitalistas a função primordial do Estado é proporcionar um local de trabalho para os indivíduos e o mercado não se preocupa com os anseios da coletividade, é de máxima relevância o fortalecimento e reconhecimento do terceiro setor, onde as ações são voltadas para o benefício da comunidade.

2.3 A terceira via comunitarista

O comunitarismo responsivo apresenta-se como uma *terceira via* entre os extremos do estatismo socialista e o privatismo neoliberal. Esse intento aproxima os

comunitaristas, em certos aspectos, da terceira via social-democrata, cuja formulação mais conhecida é a de Anthony Giddens.

Para Giddens o programa da terceira via deve seguir os seguintes valores: “o centro radical, o novo Estado democrático (o Estado sem inimigos), sociedade civil ativa, a família democrática, a nova economia mista, igualdade como inclusão, *welfare* positivo, o Estado do investimento social, a nação cosmopolita, democracia cosmopolita” (GIDDENS, 1999, p. 80).

A terceira via exposta por Giddens possui como pressuposto importante a inexistência de direitos sem responsabilidades por parte dos cidadãos, de forma que os cidadãos tenham consciência que fazem parte de uma comunidade como um todo. Neste aspecto coincide com a visão comunitarista, tendo em vista que o comunitarismo dá grande ênfase aos deveres e responsabilidade, juntamente com a importância dos direitos (ADÁN, 2002) (THE RESPONSIVE COMMUNITARIAN PLATFORM, 1991)⁵.

Vejamos a posição de Giddens:

Poder-se-ia sugerir como moto primordial para a nova política, *não há direitos sem responsabilidades*. O governo tem todo um aglomerado de responsabilidades para com seus cidadãos e outros, incluindo a proteção aos vulneráveis. A social-democracia do velho estilo, no entanto, era propensa a tratar direitos como exigências incondicionais. Com o individualismo em expansão deveria vir uma extensão das obrigações individuais. Auxílios desemprego, por exemplo, deveriam acarretar a obrigação de procurar trabalho ativamente, e cabe aos governos assegurar que os sistemas de bem-estar social não desencorajem a procura ativa. Como um princípio ético, a máxima “não há direitos sem responsabilidades” deve se aplicar não apenas aos beneficiários do *welfare*, mas também a todos (GIDDENS, 1999, p. 75).

Efetivamente, verifica-se que nas sociedades ocidentais atuais a concepção de cidadania é fortemente voltada para os direitos e não para os deveres com a comunidade e com a sociedade como um todo. É comum que o cidadão pleiteie novos direitos sem querer dar nada em troca.

Etzioni diagnostica a situação norte-americana ao explanar que jovens americanos esperam ter o direito de serem julgados perante um júri de seus pares, mas são relutantes para participar como jurados em um júri. Esta constatação ilustra um desequilíbrio social mais geral: de um povo que frequentemente se opõe programas governamentais maiores em muitas áreas, a partir de cuidados infantis

⁵ O comunitarismo afirma os deveres sobre os direitos. (Tradução do autor).

ao seguro nacional de saúde. E há muitos patriotas que se orgulham do show de força norte-americano no Golfo Pérsico, mas que são, simultaneamente, que se opõem a servir nas forças armadas, ou enviar seus filhos e filhas para servir. (ETZIONI, 1993, p. 31) (Tradução do autor)⁶.

E não é apenas nos Estados Unidos onde isto ocorre, verifica-se que no Brasil, os cidadãos em diversos momentos pleiteiam direitos maiores, mas se opõem relativamente à contrapartida que lhes é demandada.

A sociedade deve ser pensada como um sistema em que as partes estão interconectadas, e não apenas como um simples agregado de pessoas. Todos os membros da sociedade devem se considerar parte importante da comunidade que vivem, de igual forma, toda pessoa, pertencente a uma comunidade deve estar disposta a fazer a sua parte para contribuir na manutenção ou na própria melhoria da comunidade.

A sociedade como "organismo", e não como um agregado de indivíduos que desempenham papéis dentro da ordem social, é a realidade importante quando se considera a cidadania. Cidadania sinaliza "filiação" - da sociedade e suas partes constituintes - e tal filiação proporciona identidade, segurança, enraizamento e posição social. Em troca, embora não no sentido mecanicista ou contratual, os membros da sociedade agem fora dos papéis e deveres prescritos pelos órgãos corporativos das quais fazem parte. Como uma família idealizada, a sociedade, como "nação", fornece uma história e um sentimento de pertença, um ponto de referência e um objeto de amor (BUTCHER; MULLARD, 1993, p. 223) (Tradução do autor)⁷.

Etzioni, principal expoente do comunitarismo responsivo (que até este momento não recebeu atenção merecida no Brasil), explica que o comunitarismo é uma terceira via que se confronta “por um lado com os social-conservadores e por

⁶ [...] young Americans expect to have the right to be tried before a jury of their peers, but are reluctant to participate in jury duty. This finding illustrates a more general societal imbalance: of a people that frequently opposes bigger governmental programs in many areas, from child care to national health insurance. And there are the many patriots who are proud of the U. S. show of force in the Persian Gulf, but who are simultaneously opposed to serving in the armed forces, or sending their sons and daughters to serve.

⁷ Society as 'organism', rather than as an aggregate of individual that fulfill roles within the social order, is the important reality when considering citizenship. Citizenship signals 'membership' – of society and its constituent parts – and such membership provides identity, security, rootedness and social position.

In return, though not in any mechanistic or contractual sense, societal members act out the roles and duties prescribed by the corporate bodies of which they are a part. Like an idealised Family, society, as 'nation', provides a history and a sense of belonging, a point of reference and an object of love.

outro lado com os liberais individualistas. Os primeiros por pecar pela ênfase excessiva na ordem social; os outros, pela ênfase excessiva na autonomia individual” (SCHMIDT, 2013, p. 46). Para Etzioni (2000, p. 13-14), o comunitarismo responsivo assume a posição de que é corretamente localizado como nem uma estrada pavimentada pelo estatismo socialista nem sustentada pelo neoliberalismo do mercado livre. Não é nem para direita ou esquerda (Tradução livre do autor)⁸.

O comunitarismo, como o próprio nome já diz, prioriza a comunidade, utilizando-se dos pressupostos da solidariedade e apoio a coletividade, diferentemente do que apregoa a perspectiva liberal que enfatiza o indivíduo.

O termo comunitarismo deriva da palavra comunidade, que tem sido utilizada para indicar uma grande variedade de grupos solidários em diversos tipos de sociedade. O termo comunitarismo é recente e tem sido utilizado muito nos Estados Unidos, mas não somente nesta nação, por críticos do liberalismo (BELLAH, 1999, p. 295).

Na visão comunitarista a sociedade está embasada pela ação e pelo apoio da coletividade, com o objetivo de construir uma comunidade de iguais com valores e identidades análogas, voltadas para formas de união comunitária, diferentemente do que apregoa a perspectiva liberal, que enfatiza o indivíduo, direito e liberdades estritamente subjetivas (COSTA; SILVA, 2011, p,161).

O comunitarismo tem como ideal a boa sociedade, que requer o balanço entre três elementos que frequentemente são vistos como incompatíveis, a saber: o Estado, o mercado e a comunidade. O governo (Estado) não deve ser visto como problema ou solução, mas como um parceiro indispensável da boa sociedade. Da mesma forma, o mercado não deve ser visto como a fonte de todo o mal ou de todo o bem, mas sim como uma poderosa máquina econômica que deve ter o seu espaço garantido para que faça o seu trabalho (ETZIONI, 2000, p. 6). As comunidades e suas organizações são a terceira perna do tripé da boa sociedade, que exercem funções insubstituíveis na vida social, mas também não têm a capacidade de substituir as funções do Estado e do mercado. O terceiro setor está na esfera da comunidade e é um elemento da “terceira via”, e tem grande importância para o atendimento das necessidades do público (OLIVEIRA, 2011, p. 299).

⁸It is correctly stated as neither a road paved by statist socialism nor one underpinned by the neoliberalism of the free market. It is neither to the right or the left.

A participação da comunidade no atendimento de necessidades coletivas pode ser dar através do mutualismo ou do voluntarismo. Etzioni (2000, p. 11) argumenta que uma boa sociedade requer mais o mutualismo do que o voluntarismo, sem se desmerecer com isso a relevância de voluntarismo. Há uma diferença marcante entre ambos. O mutualismo é uma forma de relação comunitária, onde as pessoas envolvidas ajudam uns aos outros. Já o voluntarismo foca as suas forças em ajudar as pessoas necessitadas, sem esperar algo em troca, ou seja, possui mais propriamente um caráter caritativo.

A mutualidade é comumente e naturalmente aplicada por membros familiares, amigos, vizinhos, colegas de trabalho e membros de associações voluntárias, sendo que o mutualismo pode ser uma importante fonte de creches⁹, apoio moral, apoio para as doenças e muitos outros. Cada membro da comunidade faz o seu papel e ajuda os demais membros da comunidade da forma que pode. Essa ajuda não deve visar fins econômicos, e da mesma forma não deve ser mantido um controle sobre os débitos sociais que um devido membro da sociedade possui. O que se tem, neste caso, é uma expectativa geral e um compromisso moral aberto de que os demais irão fazer a sua parte quando a necessidade aparecer (ETZIONI, 2000, p. 20).

A terceira via, portanto, caracteriza-se pela ênfase na possibilidade e na relevância de organizações comunitárias/sociedade civil executarem com eficácia uma parcela dos serviços de interesse público. No Brasil, como será detalhado adiante, temos variadas experiências de instituições comunitárias que exercem há décadas serviços de interesse público, especialmente na educação superior (universidades comunitárias) e na saúde (hospitais comunitários e filantrópicos).

Ao assinalar a participação da comunidade no desempenho de tarefas de interesse comum, o comunitarismo responsivo não diminui as responsabilidades do Estado, mas assinala que o atendimento dos amplos anseios dos cidadãos hoje focados nos órgãos estatais pode ser melhor alcançado com a participação dos entes comunitários nas políticas públicas. Isso alivia a grande carga de deveres absorvida pelo Estado moderno e possibilita que, em nome de mais direitos, acabe se aumentando mais e mais os tributos e o gigantismo estatal, que é um dos grandes reclames dos neoliberalistas.

⁹ Neste caso não se refere ao modelo de creches onde as mães e pais deixam os filhos para ir ao trabalho, e sim em uma cooperação parental, ou seja, os pais doam algumas horas do seu tempo por semana acarretando em redução dos gastos públicos e conseqüentemente em diminuição de tributos.

O comunitarismo responsivo, diversamente do que alguns liberais alegam, não pretende cercear liberdades e sim protegê-las e fortalecê-las, reconhecendo papel vital da sociedade.

Nosotros no pretendemos cercenar libertades, sino aumentarlas, queremos incrementar las posibilidades de expresión humana, deseamos impulsar la creatividad y aspiramos a que la sociedad pueda reconocerse también en la vitalidad plural de las colectividades y agrupaciones humanas creadas por lazos libres en torno a intereses, afinidades, o creencias comunes libremente expuestas.

En este sentido, los liberales no deben vernos como sus opositores, sino solo aquellos liberales que reducen el sujeto de la libertad al individuo, impidiendo su reclamo y ejercicio a otros sujetos humanos. Pero estos, como ya sabemos, no son liberales de verdad. El comunitarismo está del lado de los liberales en el reclamo que la sociedad hace ante el estado de más libertad para la iniciativa social, para los asentamientos humanos, para la libre expresión de identidades compartidas (ADÁN, 2008, p. 26).

Os liberais não devem ver o comunitarismo como uma corrente opositora, sendo que o comunitarismo responsivo encontra-se ao lado tanto dos liberais quanto dos socialdemocratas. Ao abraçar as comunidades a dignidade humana é reconhecida, eis que as liberdades individuais dependem da manutenção da sociedade civil.

Uma perspectiva comunitária reconhece tanto a dignidade humana de cada indivíduo e a dimensão social da existência humana. A perspectiva comunitária reconhece que a preservação da liberdade individual depende da manutenção ativa das instituições da sociedade civil, onde os cidadãos aprendem o respeito pelos outros, bem como a autoestima; onde nós adquirimos um sentido vivo de nossas responsabilidades pessoais e cívicas, junto com na apreciação dos nossos próprios direitos e os direitos dos outros; onde desenvolvemos habilidades de autogoverno, bem como o hábito de governar a nós mesmos e aprender a servir os outros - e não apenas nós mesmos. A perspectiva comunitária reconhece que as comunidades e organizações políticas também têm obrigações - incluindo o dever de ser responsivo com seus membros e fomentar a participação e deliberação na vida social e política (ETZIONI, 1993, p. 253-254) (Tradução do autor)¹⁰.

¹⁰A Communitarian perspective recognizes both individual human dignity and the social dimension of human existence.

A Communitarian perspective recognizes that the preservation of individual liberty depends on the active maintenance of the institutions of civil society where citizens learn respect for others as well as self-respect; where we acquire a lively sense of our personal and civic responsibilities, along with an appreciation of our own rights and the rights of others; where we develop the skills of self-government as well as the habit of governing ourselves and learn to serve others – not just self.

Na perspectiva comunitária, os cidadãos aprendem o seu papel e suas responsabilidades na sociedade civil, desenvolve-se o sentimento de nos governarmos a aprender a servir os outros e não apenas o indivíduo. Reconhecem-se as obrigações com a sociedade e com a participação política.

2.4 O comunitário na Constituição e na legislação

Os princípios e diretrizes do pensamento comunitário responsivo são convergentes com os princípios da Constituição Federal do Brasil de 1988, particularmente no que diz respeito à relação equilibrada entre Estado, comunidade e mercado. A Carta Constitucional não tende nem ao estatismo nem ao privatismo. “O paradigma do Estado de Bem-Estar está claramente presente na Carta Constitucional. Subjaz à Constituição a concepção de um Estado forte, protetor dos cidadãos, economicamente ativo e regulador do mercado.” (SCHMIDT; ARAÚJO, 2012, p.337).

A Constituição Federal do Brasil prevê a cooperação entre o Estado e a sociedade civil (comunidade) em todas as políticas sociais, incluindo a saúde (art. 197), assistência social (art. 204), educação (art. 205), cultura (art. 216, §1º), desporto (art. 217), meio ambiente (art. 225), comunicação social (art. 223). Em diversas passagens, a Constituição Federal do Brasil refere-se à interação entre o público, o privado e a sociedade civil, tal como pretendido pelo comunitarismo responsivo (BRASIL, 1988).

Schmidt e Araújo (2012) explanam que a Constituição traz os termos *comunidade* e *comunitário* em diversos artigos, em cinco diferentes sentidos:

Primeiro: comunidade no sentido de conjunto de nações, de povos, que se manifesta na expressão “comunidade latino-americana de nações” (artigo 4º). Segundo: comunidade como o equivalente à sociedade, povo (artigo 9º, 198, 216 e 64 das disposições constitucionais provisórias). Terceiro: comunidade no sentido de comunidade étnica, particularmente as comunidades indígenas e quilombolas (artigos 210, 231, 232 e 68 das disposições constitucionais transitórias). Quarto: o comunitário como dimensão distinta do público, como na menção às escolas comunitárias e aos equipamentos comunitários (artigos 213 e 107). Quinto: comunidade como rede de relações pessoais, próximas, afetivas (artigos 203, 226, 227 e 230) (SCHMIDT; ARAÚJO, 2012, p.337).

A Communitarian perspective recognizes that communities and polities, too, have obligations – including the duty to be responsive to their members and to foster participation and deliberation in social and political life.

Tendo em vista que a Constituição Federal do Brasil, não só menciona as expressões comunidade e comunitário, mas preza pelo equilíbrio Estado-comunidade-mercado, onde os cidadãos e comunidades estão fortemente presentes em questões de interesse público, mostra-se evidente o amparo constitucional às políticas com enfoque comunitário. Por consequência, rejeita a dicotomia público/privado.

A Constituição Portuguesa também explicita a possibilidade de participação de organizações do terceiro setor nos serviços públicos de gestão da segurança social (art. 63º - 2) e do serviço de saúde (art. 64º - 4), e referencia o processo participativo no ensino público básico, secundário (art. 77º - 1 e 2) e no ensino público superior (art. 76º - 1 e 2) (PORTUGAL, 1972).

No mesmo viés, o Tratado de Lisboa prevê a participação dos cidadãos da União Europeia para formularem proposta legislativa que considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar Tratados. Trata-se de um instrumento de participação democrática direta no exercício do poder soberano supranacional (CARVALHAIS, 2010, p. 104).

Embora a legislação infraconstitucional brasileira aproveite de forma insuficiente o viés comunitário e ainda reproduza a dicotomia público/privado, percebe-se também na legislação “uma maleabilidade do termo, eis que é empregado tanto na área da educação, do policiamento, da assistência social, da execução de penas, da radiodifusão” (ARAÚJO, 2010, p. 72).

O enfoque comunitarista é compatível com as abordagens do público não estatal. O comunitário pode ser considerado uma forma do público, levando em conta que o público é mais que o estatal. No seu sentido originário, o público é definido como “1. Relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade, ou ao governo de um país. 2. Que é de uso de todos, ou que está aberto ou acessível a quaisquer pessoas [...]” (FERREIRA, 2008, p.403). Nas palavras de Bresser Pereira e Nuria Grau:

O público, entendido como o que é de todos e para todos, se opõe tanto ao privado, que está voltado para o lucro ou para o consumo, como ao corporativo, que está orientado para a defesa política de interesses setoriais ou grupais (sindicatos ou associações de classe ou de região) ou para o consumo coletivo (clubes). Por sua vez, dentro do público, pode-se distinguir entre estatal e não-estatal (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 21).

O público é distinguido em duas formas: estatal e não estatal. “O estatal, por definição, tem (deve ter) finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público é mais abrangente que o estatal” (SCHMIDT; CAMPIS, 2009, p.18). Além disso, “o entendimento de que público é aquilo que pertence a todos, ao povo, está na raiz do postulado de que o comunitário é uma das formas do público, do público não estatal” (SCHMIDT, 2010, p. 33).

Verifica-se que o público é mais amplo que o estatal, pois pode se dividir em estatal ou não estatal. O estatal deveria sempre ser público, contudo, não o é na prática. O Estado pré-capitalista era privado, pois encontrava a sua razão de existência em atender as necessidades do príncipe; contudo, no mundo contemporâneo o público foi separado do privado, em que pese vermos diariamente tentativas de apropriação do Estado por entes privados. O que é público é de todos e pode ser usado por todos. O estatal é o que faz parte do Estado. Por outro lado, a propriedade é privada quando é voltada para o lucro ou consumo de determinada pessoa ou grupo. As fundações, em que pese serem regidas pelo Direito Civil e não pelo Direito Administrativo, são instituições públicas, uma vez que atentem o interesse geral. Assim, *a priori*, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser públicas não estatais. Neste sentido, pode-se dizer a propriedade pública se divide em estatal e não estatal (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 26).

2.5 Terceiro setor, parcerias e participação comunitária nas políticas públicas

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, ficou consolidado o regime democrático e um conjunto de direitos sociais foram estabelecidos. A partir daí foram institucionalizados conselhos em diversos segmentos das políticas públicas, possibilitando novas formas representação dos interesses, demandas e atores junto ao Estado. De igual forma, também restou consolidada a participação da sociedade civil ou terceiro setor na prestação de serviços públicos, ou seja, na execução de políticas públicas (SILVA; JACOUD; BEGHNIN, 2005, p. 373).

A participação da sociedade civil nas políticas públicas pode ocorrer, portanto, de duas formas: na execução e no controle. Consoante Schmidt e Kirchheim (2014, p. 176), pode-se falar de *políticas comunitárias*, em sentido amplo, quando há participação das comunidades na formulação e implementação das políticas. O

envolvimento das comunidades em conselhos de políticas (como no caso dos pedágios comunitários aqui analisados) ou a prestação de serviços de caráter público por entidades do terceiro setor constituem modalidades de políticas comunitárias.

A relevância do terceiro setor e a sua participação na economia formal no Brasil está dimensionada no Cadastro Geral de Empresas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010): “o terceiro setor formal é um conjunto heterogêneo de 512.195 entidades, com 3.520.413 pessoas ocupadas e com remuneração total de R\$ 63.220.340.000,00.” (SCHMIDT, 2014). Vale dizer, que estas estatísticas não englobam as organizações não formais do terceiro setor.

O terceiro setor é, pois, um setor social e economicamente relevante hoje no Brasil, que concretiza a possibilidade assegurada pela Constituição Federal de participação da população no desenvolvimento social, confirmando a expectativa criada no processo constituinte de que a participação social é “um poderoso antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras” (SILVA, JACCOULD, BEGHIN, 2005, p. 378).

No presente trabalho, primeiramente iremos analisar como o terceiro setor executa serviços sociais que servem para a garantia de direitos e o bem estar social; posteriormente, será averiguado como a sociedade civil pode participar do controle da execução de serviços públicos.

2.6 Execução das políticas públicas pelo terceiro setor

O Estado tem sido auxiliado pela sociedade civil na execução das políticas públicas, uma forma de fazer frente ao constante crescimento das responsabilidades atribuídas ao poder público, o que vem levando à grandes dificuldades de atendimento dos anseios populares, mostrando-se necessária a busca de novos horizontes.

Rogério Gesta Leal explana que o Estado contemporâneo sofre de uma crise de legitimação, tendo em vista que esta intervenção maior do Estado e a expansão dos seus aparelhos não possuem qualquer aprofundamento da participação política democrática. Junto com a crise de legitimação, existem duas outras crises, a de identidade e a de eficácia. No que tange a crise de identidade, o Estado não distingue mais quais são as suas funções originárias, ou seja, aquelas que

efetivamente possuem cunho público, sendo que este acaba servindo apenas como mero instrumento de assalto ao poder por interesses e corporações que não representam efetivamente o que a sociedade pretende. No tocante à crise de eficácia, o Estado, por não ter mais legitimidade e identidade, já não consegue mais atender as demandas efetivas da comunidade que representa de maneira oficial (LEAL, 2010, p. 54).

A participação da sociedade civil se mostra essencial para a execução das políticas públicas. Inojosa (2001, p.107) explana que para a execução eficaz das políticas públicas, deve ser observada a intersetorialidade e a transdisciplinariedade, sendo que o planejamento participativo deve agregar outros atores, ou seja, deve compreender a sociedade civil. Para a maior eficácia na execução das políticas públicas, a participação da sociedade civil é peça fundamental.

As organizações da sociedade civil, pelo menos até meados dos anos 1990, tiveram um papel sem grande relevância, marginal, vistas como instrumentos de assistencialismo e caridade, associadas à religião ou a movimentos políticos, a ONGs ou, ainda, em busca de defesa de interesses corporativos ligados a sindicatos e associações (LEAL, 2010, p. 58). Ao final da década de 1990, com a elaboração de leis voltadas ao estabelecimento de um marco regulatório das organizações sociais, o terceiro setor passou a ser visto com menor desconfiança.

Vejamos as diversas legislações que normatizam a participação da sociedade civil na execução das políticas públicas.

2.6.1 Lei das Organizações Sociais (Lei 9.637/1998)

As organizações sociais “representam uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos (perspectiva *ex parte principe*) ou, sob outro ângulo, uma forma de participação popular na gestão administrativa (perspectiva *ex parte populi*)” (MODESTO, 2011).

A Lei 9.637/1998 possibilitou a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como organizações sociais desde que não tenham fins lucrativos e as atividades sejam direcionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à preservação e proteção do meio ambiente, à saúde e cultura (BRASIL, 1998). Além destes requisitos,

[...] demanda a lei que o pretendente à qualificação atenda aos seguintes requisitos constitutivos: (a) comprove seu registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre os requisitos no art. 2, entre os quais, a natureza social de seus objetivos, finalidade não lucrativa, obrigando-se a investir o excedente financeiro no desenvolvimento das próprias atividades; (b) preveja a existência de um conselho de administração e uma diretoria; (c) o Poder Público e a comunidade deverão estar representados nessas entidades, cujos membros serão de notória capacidade profissional e idoneidade moral (LEAL, 2010, p. 63-64).

Se comprovados todos os requisitos previstos em lei, estas entidades serão declaradas como entidades de interesse social e de utilidade pública e poderão ter recursos orçamentários e bens públicos destinados à persecução do contrato de gestão (BRASIL, 1998).

Dessa forma, em que pese o enquadramento das organizações sociais como pessoas jurídicas de direito privado, verifica-se que a legislação em comento as declara como entidades de interesse social e utilidade pública, inclusive possibilitando a destinação de orçamento público para as referidas organizações, assunto que será retomado logo adiante.

2.6.2 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPS (Lei 9.790/1999)

A Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPS trouxe algumas inovações ao elencar quais finalidades devem ter estas sociedades para que sejam consideradas OSCIPs e instituindo a possibilidade de parceria com o Poder Público para cooperação.

O art. 1º e parágrafos da legislação em comento possibilita a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que não possuam fins lucrativos, ou seja, desde que não tenha distribuição de excedentes para os seus sócios, associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores (BRASIL, 1999).

O art. 3º do mesmo texto legal identifica quais objetos a empresa deve perseguir para ser considerada uma OSCIP, entre eles encontra-se a promoção da assistência social, cultura, educação, saúde, proteção do meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, entre outros (BRASIL, 1999).

Portanto, se uma pessoa jurídica se encaixar nos ditames do art. 1º e 3º da legislação em tela, bem como não estiver enquadrada em quaisquer proibições do

art. 2 da mesma lei, a organização poderá ser considerada uma OSCIP, habilitada para desenvolver atividades de natureza pública, por meio de parceria.

A parceria é identificada pela legislação, como o instrumento adequado e firmado pelo Poder Público e as organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Este instrumento é necessariamente destinado à formação de vínculo cooperativo entre o Poder Público e as organizações da Sociedade Civil para o incentivo e execução das atividades públicas previstas na legislação (BRASIL, 1999).

2.6.3 Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior (Lei 12.881/2013)

A Lei 12.881 de 12 de novembro de 2013 dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior, bem como disciplina o termo de parceria entre estas instituições e o Poder Público.

O art. 1º da referida lei estabelece os requisitos básicos às instituições comunitárias, entre as quais patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público, serem entidades sem fim lucrativos, ou seja, não poder distribuir qualquer parcela de seu patrimônio ou renda, aplicação de todos os seus recursos na manutenção dos objetivos institucionais, e devem necessariamente manter escrituração das suas receitas e despesas. (BRASIL, 2013)

O art. 3º da lei estabelece as exigências que o estatuto social da Instituição Comunitária de Educação Superior deve possuir para postular a qualificação de comunitária, entre elas a constituição de conselho fiscal e a adoção de práticas de gestão administrativa suficientes para coibir a obtenção de privilégios, benefícios ou vantagens individuais (BRASIL, 2013).

Cumpridos os requisitos legais, a Instituição de Ensino Superior que pretenda possuir a qualificação de instituição comunitária deverá submeter o seu pedido para o Ministério da Educação, o qual deferirá ou não o pedido, no prazo de 30 dias, conforme art. 4º e 5º da legislação em comento (BRASIL, 2013).

A Lei das Instituições Comunitárias de Ensino Superior traz, portanto, uma série de requisitos necessários para que as Instituições de Ensino Superior possam obter a qualificação de comunitárias. Essa qualificação tem uma importante consequência: legalmente, a instituição deixa de compor o segmento das instituições

particulares (tipicamente privadas) e passa a integrar um segmento específico da educação superior, o segmento privado. Entre as prerrogativas das comunitárias está a de receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público (BRASIL, 2013). A transferência destes recursos está devidamente regulamentada pela Lei 13.019/2014. O termo de parceria é o instrumento adequado para discriminar os direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias e é destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público (BRASIL, 2013).

2.7 Controle das políticas públicas pela sociedade civil

A promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 possibilitou a redemocratização do processo decisório e a busca pela eficiência da máquina pública, por meio da participação da sociedade civil em conselhos de políticas públicas: “distintos arranjos de participação foram instituídos nas diversas áreas das políticas sociais, inserindo, no interior do Executivo, novos espaços institucionais que contam com a presença do governo e da sociedade civil” (SILVA; JACOUD; BEGHIN, 2005, p. 379).

Convém lembrar que “a ideia de conselhos permitindo a participação social na gestão pública municipal é anterior à Constituição de 1988” (ALMEIDA, 2012, p. 68). Com efeito, a participação da sociedade civil em processos deliberativos de políticas sociais vem em constante evolução. Entre as décadas de 1930 e 1960, os conselhos possuíam caráter apenas consultivo e possuíam como objetivos principais a escuta de especialistas internos e a inclusão de trabalhadores e empregadores em certos campos sociais, como a política da previdência social. Somente a partir dos anos 90 ampliou-se a defesa da participação social na execução e no controle das políticas públicas (SILVA; JACOUD; BEGHIN, 2005, p. 381).

A participação social mostrou ser extremamente positiva, sendo que os municípios mais participativos são considerados mais organizados e prósperos.

Foi possível apontar, através de dados gerados sobre as políticas sociais nessas cidades, que instituições participativas de alta intensidade têm um efeito positivo sobre as políticas sociais, em especial nas áreas da saúde e da educação. Diferenciamos positivamente as cidades com alta intensidade participativa das cidades com baixa intensidade, no que diz respeito ao acesso à educação e à saúde, e mostramos que esta correlação se estende

para a gestão dessas áreas de políticas sociais. Observamos também que uma maior intensidade da participação está associada a uma melhor organização do governo. Assim, é possível concluir, de forma mais incisiva sobre a relação entre participação e distribuição nas cidades participativas, ainda que não seja possível apontar que em todas as cidades nas quais há participação esses resultados estejam presentes (AVRITZER, 2000, p. 101).

As decisões tomadas nas mais diversas áreas sociais devem ser fortemente influenciadas pela participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, que podem ser traduzidas em conselhos de políticas públicas, conforme determinação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Para que os Conselhos sejam efetivamente potencializados há que necessariamente existir um efetivo comprometimento da sociedade com estes canais participativos. Nestes termos, destaca Hermany que

inúmeras vezes tais espaços de participação são revestidos tão-somente de um caráter formal, para viabilizar o repasse de verbas de outras esferas da Federação, especialmente da União Federal para os Municípios. Em vista disso, esses conselhos passam a ser instituídos muito mais por previsão legislativa federal do que por uma modificação estrutural nas relações entre Poder Público e sociedade (HERMANY, 2007, 31).

Os Conselhos de políticas sociais podem ser caracterizados quanto à composição, representação e natureza. No que tange à composição, se consideram duas características: a) se possui representação paritária entre os representantes do governo e da sociedade civil; e b) se o conselho possui uma divisão bipartite, tripartite ou quadripartite, mesmo que não paritária entre os segmentos representados. No que toca à representação, avalia-se se o conselho detém ou não um padrão vinculado para a nomeação de conselheiros não-governamentais, e em caso positivo, se é indicado pela entidade ou por meio de eleição. Por fim, no que se refere à natureza, os conselhos podem ser classificados como consultivos ou deliberativos (SILVA; JACOUD; BEGHNIN, 2005, p. 381-382).

Além dessa forma, os conselhos podem ser classificados em três grandes categorias. Conselhos gestores amplos, conselhos consultivos e conselhos gestores tripartites. Nos conselhos gestores amplos, há partilha da gestão entre o Estado e a sociedade civil para a organização e funcionamento de todos os recursos envolvidos na implementação da política pública. Por outro lado, os conselhos consultivos detêm função propositiva e de assessoramento, ou seja, não possuem atribuições

mandatórias. Por fim, os conselhos gestores tripartites possuem como características centrais a mobilização de recursos patrimoniais, sendo que a sua gestão é exercida entre o governo, trabalhadores e empregadores (SILVA; JACCOUD; BEGHNIN, 2005, p. 384).

Em qualquer tipo de conselho, mostra-se fundamental a capacitação dos conselheiros, pois os conselheiros possuem posição de grande importância relativamente à deliberação de políticas sociais. Portanto, a indicação dos conselheiros governamentais deve observar a sua qualificação, bem como o seu desenvolvimento de atividades condizentes com o conselho. Relativamente aos conselheiros da sociedade civil, entende-se necessário que a sua escolha deve ser pautada pelo grau de atuação na área objeto de deliberação (ALMEIDA, 2012, p.71).

Em que pese a necessidade de capacitação dos conselheiros, se constata que a sua formação técnica está muito aquém do necessário para participar (BARBOSA, 2000, p. 51). Dessa forma, para que a participação social possua qualidade e adquira respeitabilidade, a administração pública deve favorecer no que estiver ao seu alcance a qualificação dos conselheiros, viabilizando a efetivação do controle social nas políticas públicas. Rosangela Paz demonstra a sua preocupação no que tange à formação dos conselheiros e seu despreparo e entende que a solução não se encontra no Conselho e sim nas organizações e movimentos sociais, que no entendimento da autora, têm a tarefa de construir canais de participação popular e devem ter a iniciativa de criar um processo de formação dos conselheiros que auxilie na sua atuação (PAZ, 2000, p. 62).

Vê-se, claramente, que seja qual for o formato de conselho a sua característica é favorecer a articulação de interesses e a dar maior transparência às ações do Executivo. Contudo, é necessário lembrar as fragilidades que os três principais tipos de conselhos possuem. Relativamente aos conselhos gestores amplos, “há que se registrar que os órgãos participativos estão abertos à expressão e defesa de interesses particulares ou corporativos, o que transforma esses espaços em complexas arenas de negociação e conflito.” (SILVA; JACCOUD; BEGHNIN, 2005, p. 386).

Os Conselhos não devem ser compreendidos como um espaço de luta dos movimentos, de mobilização. Os Conselhos devem ser concebidos como um espaço de apresentação de projetos, de negociação e interlocução com outros setores da

sociedade civil com o governo. O que Rosangela Paz comenta sobre os Conselhos de Assistência Social vale, em grande medida, para outros conselhos:

O que está em jogo neste caso é o caráter deliberativo dos conselhos. O que interessa para a política neoliberal é a política focalista e administrar os recursos existentes de forma a não comprometer os compromissos assumidos pelo governo federal.

[...]

O caráter deliberativo do Conselho conflita com o ponto de vista do Executivo, que faz constantes pedidos de suspensão ou adiamento da Conferência Nacional.

[...]

A representação da sociedade civil no CNAS é bastante heterogênea e diversificada. Além da representação por três segmentos – entidades de assistência social, representação de usuários e representação de trabalhadores, é possível identificar perfis diferenciados entre as organizações que configuram campos de atuação com projetos e interesses próprios (PAZ, 2000, p.60-61).

No que toca os conselhos consultivos, não há garantia de que a administração pública respeite a posição dos representantes, que implemente as proposições deliberadas; ou seja, os conselhos consultivos dependem muito da vontade do administrador público, pois não possuem em suas atribuições força coercitiva nem mesmo normativa (SILVA; JACOUD; BEGHNIN, 2005, p. 389). Portanto, para que os conselhos consultivos cumpram efetivamente o seu propósito, o governo deve levar a sério as orientações deliberadas e estar comprometido em atender os anseios da população.

Por fim, relativamente aos conselhos tripartites, há de se ressaltar que “seu funcionamento está ancorado nos limites da sua composição ou representação, e no fato de ser gestor de fundo patrimonial de entidades de trabalhadores, empresários e do próprio governo” (SILVA; JACOUD; BEGHNIN, 2005, p. 389).

Em que pese todos os tipos de conselhos encontrarem limitações e dificuldades, inúmeras pesquisas vem mostrando a contribuição que estes mecanismos representam para efetivação da cidadania no Brasil.

3 O PEDÁGIO E SUAS FORMAS DE EXECUÇÃO E CONTROLE

O art. 5º, inciso XV da Constituição Federal do Brasil de 1988 prevê a livre locomoção no território nacional em tempo de paz, sendo que qualquer pessoa, poderá dentro dos limites da lei, nele entrar, permanecer ou sair com seus bens (BRASIL, 1988). Trata-se de um desdobramento do direito de liberdade que não pode ser restringido arbitrariamente pelo Estado, sendo que eventual restrição deste direito, deve necessariamente observar o princípio constitucional do devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988).

Por outro lado, o art. 150, inciso V da mesma norma veda a limitação de tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos, abrindo ressalva para a cobrança de pedágios para a utilização de vias conservadas pelo Poder Público (BRASIL, 1988). Portanto, se vê que a própria Constituição Federal do Brasil abre uma ressalva para a cobrança de tributos para o tráfego de pessoas e bens, por meio de cobrança de pedágios.

Neste capítulo serão analisadas as formas em que os pedágios são executados e fiscalizados (controlados).

3.1 Administração pública direta e indireta

Antes de adentrarmos a forma em que os pedágios são regidos, devemos necessariamente averiguar os meios em que a administração pública funciona, distinguindo a administração pública direta da administração pública indireta.

Na doutrina portuguesa, também é levado em conta a descentralização da administração pública como forma organizacional da Administração Pública.

Uma das dimensões caracterizadoras do direito administrativo é a nota orgânica, ou seja, o facto de a função administrativa corresponder, tradicionalmente, à atividade desenvolvida por um conjunto de entidades públicas, constituídas por diferentes órgãos, que davam corpo à Administração em sentido organizatório. A forma de funcionamento deste "corpus administrativo" e a sua optimização constituam matérias de foro da ciência da administração, que se regia por regras bem distintas das que governavam as organizações privadas (SILVA, 2010, p. 47).

Com a crescente demanda de comodidades e utilidades públicas, bem como a tomada de responsabilidade do Estado a atividades que antes eram de

responsabilidade dos particulares e a falta de recursos da Administração Pública se verifica a diminuição da operacionalidade direta da Administração Pública em fornecer à coletividade serviços de boa qualidade ou devidamente adequados (GASPARINI, 2008, p. 312).

Com o agigantamento do Estado, diante do crescimento de deveres que este absorveu, a Administração Pública, centralizada, não vem dando conta dos serviços públicos, não restando outra forma a não ser descentralizar a sua execução e controle. “Duas, portanto, são as formas de oferecimentos dos serviços públicos: a *centralizada* e a *descentralizada*, que, por conveniência e oportunidade, podem, em princípio, ser utilizadas pela Administração Pública” (GASPARINI, 2008, p.312).

O art. 37 da Constituição Federal do Brasil prevê além dos princípios norteadores da administração pública, dispõe sobre a existência da administração pública direta e indireta relativamente a todos os entes federados (BRASIL, 1988).

A previsão legal da administração pública direta e indireta, relativamente à União, pode ser encontrada no art. 21, XI e XII da Constituição Federal do Brasil, que permite à União a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão de serviços previstos pela própria norma (BRASIL, 1988).

No que tange à administração direta e indireta dos serviços prestados pelos Estados Federados, verifica-se que a previsão legal está expressa no art. 25, §2º da Constituição Federal, que permite aos Estados explorar diretamente ou mediante concessão os serviços de gás canalizado, na forma da legislação (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o art. 30, V da Constituição Federal prevê a administração centralizada e descentralizada dos serviços prestados pelos Municípios, autorizando a organização e a prestação de serviços de transporte coletivo mediante a administração direta ou indireta, sendo que neste segundo caso, restou autorizada a sua execução por meio de concessão ou permissão (BRASIL, 1988).

Portanto, verifica-se que a possibilidade da administração pública direta e indireta é devidamente prevista na Constituição Federal, tanto para a União, quanto para os Estados Federados e Municípios.

Além disso, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, também prevê a Administração Federal direta e indireta, sendo que a primeira é constituída pelos serviços que integram a estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Já a administração indireta é constituída por autarquias, empresas

públicas sociedades de economia mista e fundações públicas, ou seja, entidades de personalidade jurídica própria (BRASIL, 1967).

Quando a Administração Pública é titular tanto quanto executora do serviço público, estamos diante da administração direta, ou seja, na administração centralizada tanto os serviços quanto a competência de prestá-los estão distribuídos pelos órgãos da administração pública, que a nível federal chamamos de Ministérios e a nível Estatal e Municipal chamamos de Secretarias (GASPARINI, 2008, p.313).

Por outro lado, estamos diante da execução descentralizada quando a atividade administrativa (titularidade e execução) ou apenas a sua execução é repassada uma entidade diferente da Administração Pública. Este serviço vai da Administração Pública, para o usuário, por meio de uma pessoa jurídica privada ou pública (GASPARINI, 2008, p.314).

Oliveira explana de forma muito clara a diferença entre Administração Pública Direta e Indireta:

A Administração Direta compreende os Entes federativos e seus respectivos órgãos. Nesse caso, o Estado, em seu sentido amplo, atua por meio de seus órgãos e de maneira centralizada. Os órgãos estatais, fruto da desconcentração interna de funções administrativas, serão os instrumentos dessa atuação.

Por outro lado, a Administração Pública Indireta compreende as entidades administrativas que exercem funções administrativas, a partir da descentralização legal, e que são vinculadas ao respectivo Ente federativo. Na forma do art. 37, XIX da CRFB e do art. 4º, II do DL nº200/67, são entidades integrantes da Administração Pública Indireta: a) as autarquias, b) as empresas públicas, c) as sociedades de economia mista, e d) as fundações públicas (estatais) (OLIVEIRA, 2011, p. 37).

Em Portugal, em prol do princípio da desconcentração, algumas competências da Administração Pública devem ser, por meio de lei ou delegação de poderes, visando uma administração célere e eficiente, entregue para órgãos e agentes subalternos, assim, o centro de decisão não se concentra demasiadamente no topo hierárquico, evitando maior sobrecarga de certos serviços (SOUSA, 2009, p.189-190).

Para o presente trabalho, importa explicitar tanto a administração pública descentralizada para pessoas jurídicas públicas quanto para pessoas privadas.

3.2 Descentralização da administração pública para pessoa privada

Quando o poder público descentraliza um serviço público para uma pessoa jurídica de direito privado, nos encontramos diante da administração pública indireta por uma pessoa privada. Este tipo de administração pública descentralizada pode ser executada diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão, conforme dispõe o art. 21, XII da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988).

Silva (2010, p. 47-48), ao escrever sobre a administração portuguesa, explana que “o objetivo da “fuga para o direito privado” consiste, num primeiro momento, em dotar estas entidades de meios flexíveis de actuação, colocando-os fora dos apertados regimes normativos aplicáveis à organização administrativa”.

Foi o que ocorreu no ano de 1998 no Rio Grande do Sul, quando diversas rodovias de propriedade do estado ou delegadas pela União para serem administradas pelo mesmo, foram objeto de licitação. A licitação destas rodovias tinham o intuito de concedê-las para a iniciativa privada, para que estas fossem conservadas, mantidas e melhoradas (criação de terceiras pistas) (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 06).

A compreensão da concessão de rodovias requer o exame da legislação e da doutrina sobre a concessão de serviços públicos.

3.2.1 Concessões de serviço público

Conceituar as concessões de serviço público envolve complexidades, tendo em vista que há divergência relativamente à natureza jurídica das concessões. Há três correntes doutrinárias principais, bem explanadas por Mário Masagão:

Separamo-las, de início, segundo caráter unilateral, ou contratual, que atribuem ao instituto da concessão.

Mediante esse critério, distinguimos três classes: 1ª) a das teorias unilaterais; 2ª) a das teorias contratuais; 3ª) a da teoria mista.

Na primeira classe, duas teorias se distinguem: a) a de que a concessão é ato unilateral da administração; b) a de que aparecem nela dois atos unilaterais, sendo um da administração e outro do concessionário.

Na segunda classe, surgem três teorias: a) a do contrato de direito privado; b) a do contrato de direito misto; c) a do contrato de direito público.

Na terceira classe, finalmente é colocada a teoria pela qual a concessão se constitui por um ato administrativo e por um contrato de direito privado conjuntamente (MASAGÃO, 1933, p. 30).

A corrente majoritária, entretanto, é aquela que define o contrato administrativo como contrato de Direito Público, contudo, embora prevaleça a posição de que a concessão de serviço público como um contrato administrativo, é necessário expor que a discussão encontra-se presente. Para fins deste trabalho, no que tange a natureza civil da concessão de serviço público, será adotada a corrente majoritária.

[...] o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere, sob condições, a execução e exploração de certo serviço público que lhe é privativo a um particular que para isso manifeste interesse e que será remunerado adequadamente mediante a cobrança, dos usuários, de tarifa previamente por ela aprovada (GASPARINI, 2008, 365).

A concessão de serviço pública também pode ser entendida como “[...] um contrato administrativo por meio do qual o Poder Público (Poder Concedente) delega a execução de serviços públicos a terceiros” (OLIVEIRA, 2011, p. 209).

No mesmo sentido conceitua Di Pietro: “contrato administrativo pelo qual a administração pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco” e, continua a doutrinadora, explanando a forma de remuneração das concessionárias “assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.” (DI PIETRO, 1999, p. 270)

Portanto, as concessões de serviço público devem ser compreendidas como um contrato administrativo, onde o Poder Concedente delega a execução de serviços públicos para uma terceira pessoa.

Outra característica que impera nos contratos administrativos, portanto, também na concessão de serviços públicos é a existência de duas noções contrárias, ou seja, “[...] de um lado há um serviço público que deve ser executado adequadamente, no interesse da coletividade e regulado pelo Estado, todavia, em contrapartida, há uma empresa buscando, num sistema de mercado, a maior lucratividade possível no âmbito de sua atuação” (BITTENCOURT, 2006, p. 50).

Os pedágios concedidos pelo Estado do Rio Grande do Sul para concessionárias não fugiram dessa regra, conforme veremos no decorrer deste trabalho.

A concessão de serviços públicos, como vimos, possui vários aspectos controversos, contudo, as controvérsias não são somente no que atina a sua

natureza jurídica. Também há controvérsias no que se refere a constitucionalidade da exigência legal para autorizar a concessão de um serviço público.

O art. 2º da lei 9.074/95, lei responsável por estabelecer normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, veda a concessão de serviços públicos sem lei anterior que os autorize e fixe os seus termos (BRASIL, 1995a). Contudo, cabe ressaltar que esta exigência é considerada por parte da doutrina como inconstitucional.

Para Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011, p. 211-212), a necessidade de legislação permissiva é entendida como violação do princípio constitucional da separação dos poderes, eis que a competência para prestar serviços públicos é do Poder Executivo, tendo apenas este poder e capacidade para decidir pela prestação direta ou delegada. Portanto, a interferência do Poder Legislativo em atos de competência exclusiva do Poder Executivo, viola o princípio da separação dos poderes.

De igual forma, Di Pietro entende que:

[...] a autorização legislativa para que o Executivo pratique atos ou celebre contratos que se inserem dentro das suas funções tipicamente administrativas constitui ato de controle (prévio) de um Poder sobre outro e, por isso mesmo, exceção ao princípio da separação de poderes, somente cabível nos casos expressos na Constituição Federal, na estadual ou na lei orgânica; note-se que a Constituição Federal elenca, nos arts. 49, 51 e 52 os atos que devem ser autorizados pelo Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, entre eles não se incluindo a autorização para concessão ou permissão de serviço público, mesmo porque o art. 175 já diz expressamente que a execução dos serviços públicos pode ser feita diretamente ou mediante concessão ou permissão (DI PIETRO, 1999, p. 89).

Contudo, a exigência de legislação para conceder serviço público não é vista como ilegal por Marçal Justen Filho, pois a decisão de transferir a gestão de um serviço pública para terceiros envolve interesses de grande relevância e que transcendem a competência do Poder Executivo, dependem, portanto, necessariamente da aprovação e regulamentação do Poder Legislativo, que retrata-se a concordância da população relativamente à alternativa tomada (JUSTEN FILHO, 2003, p. 176).

Independente da corrente adotada é importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal não se manifestou sobre a questão, portanto, a norma segue vigente na legislação brasileira.

No Brasil, por exigência constitucional, prevista no art. 175, IV (BRASIL, 1988), os serviços públicos devem sempre ser prestados de forma adequada, independente da sua forma, se direta, ou indireta. “Deverá, portanto, a Administração Pública assegurar uma prestação satisfatória, regular e acessível de serviços à comunidade” (BITTENCOURT, 2006, p. 37).

Denota-se que a expressão “serviço adequado” é um conceito jurídico indeterminado, e, conforme Justen Filho, todos os conceitos jurídicos indeterminados comportam dois núcleos de certeza:

Há um núcleo de certeza positiva, correspondente ao âmbito de abrangência inquestionável do conceito. Há outro núcleo de certeza negativa, que indica a área a que o conceito não se aplica. Entre esses dois pontos extremos, coloca-se a zona de incerteza. À medida que se afasta do núcleo de certeza positiva, reduz-se a precisão na aplicação do conceito. Aproximando-se do núcleo de certeza negativa amplia-se a pretensão de inaplicabilidade do conceito. Não existe, porém, um limite exato acerca dos contornos do conceito.

A teoria dos conceitos jurídicos indeterminados não deságua na liberação do aplicador do Direito para adotar qualquer solução, a seu bel-prazer. Aliás, muito pelo contrário. Conduz a restringir a liberdade na aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados. A incompatibilidade entre o limite do conceito e a atuação do aplicador resolve-se na invalidação desta última (JUSTEN FILHO, 1998, p. 17-18).

O art. 6º, § único da lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 trouxe parâmetros para delimitar “serviço adequado” e o especifica como “[...] o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.” (BRASIL, 1995b).

Um ponto extremamente relevante para este estudo é atinente à natureza jurídica da principal forma de remuneração das concessionárias, a tarifa.

No direito português, a diferença entre taxa e tarifa pode ser averiguada pela sua prestação, contraprestação, finalidade e custo de produção. As taxas possuem prestação duplamente coativa, contraprestação facultativa ou obrigatória, a finalidade não é mercantil, e seu custo de produção é absolutamente irrelevante. Já as tarifas possuem prestação coativa ou voluntária; contraprestação facultativa, finalidade mercantil, e seu custo de produção é relevante (ROCHA, 2009, p.139).

No direito brasileiro, a fim de diferenciar taxas e tarifas, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 545 que dispõe que: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm

sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu” (BRASIL, 1969).

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 800 assim entendeu:

EMENTA: TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (BRASIL, 2014).

Portanto, o pedágio não deve ser considerado taxa e sim preço público ou tarifa, eis que se está diante de uma contraprestação facultativa.

Outro ponto importante a ser observado é a modicidade das tarifas, uma vez que é com base no valor das tarifas que se pode medir a eficiência e adequação do serviço prestado. Uma vez que se quebrado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a qualidade da prestação do serviço se rompe ou se torna demasiadamente custosa para os usuários.

É por meio da tarifa que o concessionário obtém a sua remuneração atinente ao serviço público que presta. Esta tarifa deve, necessariamente, garantir a justa remuneração do concessionário, certificando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Portanto, a revisão com periodicidade das tarifas é medida que se impõe, devendo o concessionário oferecer à concedente os dados necessários para a revisão (MUKAI, 2007, p. 29).

A tarifa cobrada dos usuários do serviço público concedido é fixada nos termos da proposta vencedora na licitação, a qual deverá ser atualizada e revista durante a execução do contrato, como forma de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do pacto (BRASIL, 1995b).

Portanto, os valores não são imutáveis e são suscetíveis de adequações. Neste mesmo sentido, Duez e Debeyre elucidam, com grande clareza, a equação financeira das concessões de serviços públicos. As obrigações recíprocas contidas no ato da concessão não são um valor absoluto, trata-se de um valor relativo: entre eles se estabelece um relatório e é por meio deste relatório que se mantém. As prestações (A, B, C) do concedente não são imutáveis, nem são as do

concessionário (a, b, c), mas sim do relatório que se estabeleceu entre A, B, C e a-b-c (DUEZ; DEBEYRE, 1952, p. 556) (Tradução livre do autor)¹¹.

A Lei nº 8.987/1995 regulou a matéria relativa à política tarifária. Na disciplina a lei ressaltou a possibilidade de ajuste quanto à revisão das tarifas, para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Este princípio deve ainda ser observado no caso de alteração unilateral do contrato que atinja o equilíbrio inicial. Tal ocorrendo, deve o concedente restabelecê-lo concomitantemente à ocorrência do fato que gerou a ruptura da linha de equilíbrio. O que é vedada é a elevação indevida e abusiva das tarifas: se tal ocorrer, os usuários-consumidores tem direito à correção do aumento. Tratando-se de direito difuso, vez que indeterminados os usuários, tem o Ministério Público legitimidade para propor a respectiva ação civil pública (CARVALHO FILHO, 2005, p. 256).

O que se verifica é que a legislação específica às concessões de serviços públicos prevê a possibilidade dos contratos preverem mecanismos de revisão das tarifas, devendo sempre manter-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Entretanto, não é o que sempre ocorre, uma vez que

Na concessão do serviço de conservação de estradas, tem havido reclamações de alguns usuários quanto à tarifa do pedágio cobrada em determinadas rodovias. Algumas reclamações são de fato procedentes, mas é preciso não esquecer que a tarefa de fixação da tarifa cabe à Administração. Se o contrato previu tarifa por demais elevada, ou admitiu reajuste fora dos padrões regulares de atualização monetárias, a culpa exclusiva é do concedente. O que é necessário é que o Poder Público se cerque de técnicos competentes para alcançar tarifa que remunere o concessionário pelo serviço que executa, sem contudo onerar o bolso dos usuários (CARVALHO FILHO, 2005, 391).

Os contratos de concessão podem prever duas cláusulas referentes à mutabilidade das tarifas, sendo que se distinguem entre cláusulas automáticas e cláusulas de princípio, àquelas são índices previamente estipulados no contrato e estas apenas entram em cena com a superveniência de outros fatos que modifiquem o elemento financeiro do contrato.

Neste sentido, Tácito distingue com clareza as cláusulas de variação de preços atinentes ao contrato de concessão de serviços públicos:

¹¹ Les obligations réciproques qui figurent dans l'acte de concession n'ont pas une valeur absolue, elles ont une valeur de relation: entre elles s'établit un certain rapport et c'est ce rapport qui doit être maintenu. Ce ne sont les prestations (A, B, C) du concedent qui sont immuables, ni celles (a, b, c) du concessionnaire mais le rapport qui a été établi entre A, B, C et a-b-c.

Convém distinguir, nesse terreno, as cláusulas de variação de preços e tarifas (ou cláusulas automáticas) e as cláusulas de revisão (ou cláusulas de princípio).

Nas primeiras, o ajuste se realiza, automaticamente, na conformidade de índices ou referências previamente estipulados (paramètres) que usualmente se relacionam com as alternativas salariais (paramètres salaires) da matéria prima (paramètres-matières), ou das cargas fiscais.

Nas últimas, convencionou-se o princípio da revisão obrigatória pela superveniência de fatores (*sic*) especificados, mas o novo (*sic*) preço ou tarifa será fixado mediante o processo de revisão. Não há automatismo na modificação do elemento financeiro, embora assegurada às partes a manutenção da equivalência contratual (TÁCITO, 1961, p.13).

O que se verifica é que a legislação prevê mecanismos necessários para que o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão seja mantido, visando não onerar excessivamente o concedente (e conseqüentemente os usuários) nem o concessionário, levando ao desequilíbrio contratual. A averiguação no que tange ao preço das tarifas estarem em desacordo com a qualidade e quantidade do serviço concedido somente pode ser imputada à Administração Pública, pois é esta quem fixa as tarifas e os reajustes atinentes ao serviço prestado.

Ademais, há de se ressaltar o art. 37, XXI (BRASIL, 1988) da Constituição Federal do Brasil de 1988 exige licitação para celebração de contratos administrativos, visando a garantia de igualdade de condições a todos os concorrentes. Como vemos, a concessão de serviço público é concebida como um contrato administrativo e possui norma própria na Constituição Federal do Brasil de 1988 que exige sempre licitação para concessões de serviços públicos. É o que determina o art. 175 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988).

3.2.2 Licitações para concessão de serviços públicos

Conforme vimos, a Constituição Federal do Brasil exige a licitação para a concessão de serviço público, portanto, se mostra necessário buscar o conceito de licitações e os motivos que levaram o legislado a exigir esse instituto jurídico para a concessão de serviços públicos.

A licitação é um dos mais relevantes institutos jurídicos que se tem à disposição quando se trata da preservação da coisa pública, isto porque ela “instrumentaliza a melhor forma de contratação, pela Administração Pública, identificando interessados em contratar, assim como propostas que lhe sejam vantajosas” (PESTANA, 2013, p. 01).

Maria Adelaide de Campos França conceitua a licitação como “um procedimento administrativo preliminar que permite à Administração a seleção de seu futuro contratante dentre todos os concorrentes que acorrerem ao seu chamamento, escolhendo o que melhor convier ao serviço público.” (FRANÇA, 2013, p.19)

Também podemos conceituar a licitação como “o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles que por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 224). A licitação possui dos objetivos: “a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 224).

Portanto, entende-se que a licitação

consubstancia-se na condição preliminar à contratação, pela Administração Pública, de serviços, obras, concessões, etc., seja porque, em regra, deva ser realizada, seja porque, em certas situações especiais, admite não ser realizada, desde que, nesse caso, justificadamente especificadas as razões da sua não ocorrência (PESTANA, 2013, p. 01).

Podem haver diversas motivações para a licitação: coibir ofensa ao princípio da isonomia; impedir o exercício da preferência e pessoalidade na ocasião da contratação de determinados fornecedores ou prestadores de serviço; identificar a melhor proposta para a Administração Pública. O que é inegável, é que todos os motivos levam a um só fim: preservar e proteger a coisa pública (PESTANA, 2013, p.01).

Dessa forma, a licitação deve ser encarada como um processo necessário para preservar e proteger a coisa pública de eventuais ilegalidades ou imoralidades que o Administrador pretenda submeter os bens públicos.

É lamentável a ocorrência de constantes ilícitos no que tange às contratações envolvendo a coisa pública, sendo que Marcio Pestana elenca sete motivos para a existência destes ilícitos.

Em primeiro lugar, encontra-se a falta de interesse e disposição de aprimorar a legislação de licitações. Em segundo, razões ideológicas dos que integram o Congresso Nacional, razões que hierarquizam valores e que promovem o discernimento das sanções que devem ser aplicadas em todos que infringirem as normas legais e que promovem distinções questionáveis àqueles que prejudicam

particulares e àqueles que prejudicam a coisa pública, sendo que a pena sempre é aplicada com maior rigor quando se trata de interesses particulares. Em terceiro, o Estado brasileiro paga pela a incompetência de alguns. Em quarto, somente no início deste século aprimoraram-se mecanismos de controle das licitações brasileiras. Em quinto, a Administração Pública atravessa há longo tempo uma crise de estrutura e gestão, deixando de lado a eficiência e a produtividade. Em sexto, as dificuldades impostas pelo Poder Legislativo ao Judiciário, impedindo-o de promover justiça com celeridade. E por fim, não havia até pouco tempo transparência das coisas públicas (PESTANA, 2013, p. 2-6).

As normas atinentes à licitação para a concessão de serviços públicos estão previstas na Lei nº 8.987/95, que regra as concessões públicas, contudo, se mostra necessário observar a lei geral de licitações (Lei nº 8.666/93) que deve ser aplicada subsidiariamente, por determinação do art. 18 (BRASIL, 1995b) no que couber às licitações de concessão de serviços públicos.

Existem diversas modalidades de licitação, contudo, apenas a concorrência é considerada a modalidade adequada para as concessões de serviços públicos (BRASIL, 1995b). “É possível, todavia, a utilização de outras modalidades de licitação, quando autorizadas por legislações específicas.” (OLIVEIRA, 2011, p. 219)

Diferente das modalidades de licitação, a concessão de serviços públicos aceita diversos tipos de licitação, ou seja, aceita diversos critérios de julgamento das licitações. A própria lei de concessões de serviços públicos prevê diversos critérios de julgamento das licitações no seu artigo 15, sendo que entre eles pode ser levado em conta o menor valor da tarifa do serviço a ser prestado, entre outros critérios (BRASIL 1995b).

O que se vê é que a legislação coloca à disposição do Administrador Público diversas formas para considerar como a melhor proposta pode ser escolhida. Escolhido o critério, aquele que apresentar a melhor proposta será declarado o vencedor da licitação e irá formalizar um contrato de concessão com a Administração Pública.

3.2.3 Contrato de concessão: características

O vencedor da licitação estará apto a instrumentalizar a concessão de serviço público por meio de contrato administrativo, o qual transfere a execução do serviço

público a outrem (concessionário), por um prazo determinado (OLIVEIRA, 2011, p.221).

O contrato de concessão possui particularidades elencadas no art. 23 da lei 8.987/95 (BRASIL, 1995b), que elenca as cláusulas essenciais que o contrato de concessão deve conter.

Basicamente, o que se verifica é que “o referido contrato é composto por cláusulas regulamentares ou de serviço, que estipulam as condições de execução do serviço público, e por cláusulas econômicas ou financeiras, relacionadas com o valor do contrato” (OLIVEIRA, 2011, p.222).

Além disso, como todo contrato administrativo, o contrato de concessão deve necessariamente possuir prazo para encerramento, sendo que em regra, o contrato administrativo deve possuir a duração de um ano, sendo vedado o contrato administrativo com prazo indeterminado (BRASIL, 1993).

Como se vê, por determinação da lei de licitações e de contratos administrativos, o contrato administrativo, por regra, deve durar apenas um ano, visando a sua contemplação no plano orçamentário anual, evitando, assim, eventuais excessos de orçamento, mas, caso o objeto do contrato estiver previsto no plano plurianual ou se tratar de serviços que são prestados de forma contínua, o contrato poderá ter prazo superior a um ano, sendo limitado a cinco anos.

Entretanto, há de se lembrar de que as concessões de serviços públicos são regidas por legislação específica, na qual não há norma expressa quanto ao prazo de duração do contrato. A doutrina entende que o prazo deve levar em conta o serviço concedido e, em se tratando de serviços cuja prestação exija o gasto de recursos volumosos, o contrato deve necessariamente ser firmado em prazo que assegure ao concessionário o ressarcimento do valor investido, pois se assim não o fosse, não haveria qualquer interesse da iniciativa privada em participar de tais contratos. Portanto, em que pese silente a lei das concessões no que toca ao prazo do contrato, é entendido, pela doutrina, que a lei geral de licitações e contratos administrativos, somente se aplica nos contratos em que o serviço é prestado diretamente à Administração Pública, não incidindo sobre as concessões, que possuem legislação própria, sem fixação de prazo (CARVALHO FILHO, 2005, p.371).

No mesmo sentido, entende Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2011, p. 223) que a aplicação da regra geral contraria o espírito da lei, pois a remuneração da

concessão de serviço público não advém dos cofres públicos, e sim, por meio de tarifa paga pelos usuários. Além disso, a concessão de serviços públicos exige investimentos de grande vulto e depende de um prazo maior para amortizar seus investimentos. Portanto, para garantir a modicidade tarifária, se o prazo contratual for reduzido, o valor da tarifa seria elevado, o que impediria o acesso ao serviço concedido por grande parte dos cidadãos.

3.2.3.1 Extinção do contrato de concessão e reversão de bens

Findo o prazo do contrato de concessão, via de regra, o mesmo deve ser extinto, sendo que há controvérsia sobre a viabilidade da prorrogação do contrato de concessão, contudo, se a faculdade for exigida, entende-se que a sua previsão deve se encontrar no edital e no contrato, estabelecendo uma maneira objetiva e razoável os casos em que a previsão terá lugar (OLIVEIRA, 2011, p. 224).

O art. 35 da lei 8987/95 elenca seis formas de extinção do contrato de concessão, sendo elas: advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão, anulação e falência ou extinção da empresa concessionária ou de falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual (BRASIL, 1995b).

O advento do termo contratual é a forma natural de extinção da concessão. Advindo o momento previsto contratualmente, a concessão é extinta, sem qualquer necessidade de outro ato (CARVALHO FILHO, 2005, p. 374).

A encampação tem lugar quando o poder concedente pretende retomar o serviço durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, sendo necessária a existência de lei específica autorizando o ato e pagamento prévio da indenização.

O art. 37 da lei de concessões conceitua encampação como “a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior” (BRASIL, 1995b).

A terceira forma de extinção do contrato de concessão é a caducidade, que ocorre quando o concedente resolve terminar o contrato por inexecução da concessionária, seja esta total ou parcial. As hipóteses de extinção do contrato de

concessão por caducidade são elencadas no art. 38 e incisos da Lei de Concessões (BRASIL, 1995, b).

A quarta forma de extinção do contrato de concessão é a rescisão. Esta difere da caducidade, pois trata-se de extinção causada pelo descumprimento do poder concedente, seja de normas legais, regulamentares ou contratuais, de tal forma que o concessionário poderá extinguir a concessão por meio da rescisão. “O pressuposto da rescisão é o descumprimento, pelo concedente, das normas legais, regulamentares ou contratuais. Embora a lei se refira apenas às normas contratuais, entendemos que não é só o descumprimento destas que dá causa à rescisão.” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 374).

Os contratos de concessão de serviços públicos também podem ser extintos por anulação, que ocorre quando há “vício de legalidade na licitação ou no respectivo contrato de concessão” (OLIVEIRA, 2011, p. 249).

Por fim, a concessão será finalizada em caso de “falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual” (BRASIL, 1995b).

É importante ressaltar que o rol elencado na Lei de Concessões não é extintivo, sendo possíveis outras formas de extinção, como o distrato, o desaparecimento do objeto e a força maior (OLIVEIRA, 2011, p. 249).

Relativamente às rodovias gaúchas concedidas, objeto deste trabalho, as concessões foram encerradas pelo advento do termo contratual. Cabe registrar que há discussão judicial sobre a data em que efetivamente encerrava o contrato, ou seja, se a data não for a data alegada pela Administração Pública, não irá se tratar de extinção pelo advento do termo contratual e sim outra forma de extinção, que será devidamente averiguada pelo Poder Judiciário.¹²

Com a extinção da concessão, é feita a reversão dos bens, indicados no edital de licitação e no contrato conforme determina o art. 36 da Lei 8.987/95 (BRASIL, 1995b).

¹² Vide processo n.001/1.13.00797151, que tramita na 7ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre. Neste processo a concessionária Brita Rodovias S/A processa o Estado do Rio Grande do Sul, sendo que o julgador de primeiro grau concedeu a tutela antecipada para manter o contrato de concessão até o dia 30/12/2013. Posteriormente o julgador reviu a decisão e revogou a tutela antecipada então concedida. A concessionária interpôs agravo de instrumento e determinou que a vigência do contrato de concessão PJ/CD/152/98 ocorra até 30 de dezembro de 2013. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2013).

O Desembargador do Tribunal Federal da 4ª Região, Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, ao julgar um caso que tange um dos contratos de concessões de pedágio do Rio Grande do Sul, descreve a reversão dos bens como “o retorno do serviço ao poder concedente, expirado o prazo ajustado na concessão.” Portanto, “a reversão abrange apenas e tão-somente aqueles bens diretamente vinculados à prestação do serviço” (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, AI. 5001851-83.2013.404.0000, Relator Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 2013).

3.2.4 Formas de controle de execução dos serviços objetos de concessões públicas

Como já visto, quando a Administração Pública concede um serviço público ela apenas transfere a sua execução a um particular, não a sua titularidade.

Com a privatização das empresas estatais e a transferência do direito de prestação de serviços públicos para a iniciativa privada, por meio de concessões, permissões e, mais recentemente, autorizações, implementou-se, em bases legais, um novo modelo regulatório que conferiu instrumentos ao Poder Concedente para atuar mais intensivamente na regulamentação, contratação e fiscalização das delegações, em vez de prover diretamente os serviços públicos (ZYMLER; ALMEIDA, 2008, p. 160).

O sistema instituído para o controle dos serviços desestatizados foi o de reservar tal atribuição a certas entidades típicas do Estado. Vieram a tona, assim, as agências reguladoras, no formato de autarquias, destinadas ao controle da Administração Pública sobre os numerosos serviços prestados sob o regime de concessão (CARVALHO FILHO, 2005, p. 381-382).

A Lei 8.987/95 estabeleceu diversas manifestações de controle. Há a previsão genérica de fiscalização pelo poder concedente em conjunto com os usuários; a competência da Administração Pública para fiscalizar a prestação do serviço; a competência do concedente para cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais e zelar pela boa qualidade do serviço; o direito de acesso aos dados que tem relação com a administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária; e o direito de acesso, em qualquer momento, às obras, equipamentos e instalações que integram o serviço, bem como aos registros de contabilidade (BRASIL, 1995b).

Neste diapasão, o Estado do Rio Grande do Sul ao promulgar a Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997, criou a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, visando o controle e fiscalização das concessões de rodovias e o Programa Estadual de Concessão Rodoviária no Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

3.3 Descentralização da administração pública para pessoa jurídica de direito público

Quando o poder público descentraliza um serviço público para uma pessoa jurídica de direito público está-se diante da administração pública indireta por uma pessoa jurídica de direito público.

Tendo em vista que as rodovias e pedágios do Estado do Rio Grande do Sul já foram objeto de descentralização para uma autarquia (DAER) e mais recentemente para uma empresa pública (EGR), convém explicitar essas formas do direito público.

3.3.1 Descentralização da administração pública para uma autarquia

É importante ressaltar que na década de 1990 nem todos os pedágios do Estado do Rio Grande do Sul foram objeto de concessão, sendo que alguns foram objetos de administração indireta, por meio do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, autarquia estadual¹³.

O termo autarquia, conforme Di Pietro, foi utilizado pela primeira vez em 1897, na Itália, para se referir às comunas, províncias e outros entes típicos de Estados unitários (que não é o caso do Brasil). O uso do termo autarquia no direito brasileiro difere do uso original e presente em outros países, onde designa formas de descentralização territorial dos Estados unitários (DI PIETRO, 2014, p. 498). No Brasil, autarquia significa “autogoverno ou governo próprio, mas no direito positivo perdeu essa noção semântica para ter o sentido de pessoa jurídica administrativa com relativa capacidade de gestão dos interesses a seu cargo, embora sob controle

¹³ Autarquias, no direito Brasileiro, são pessoas jurídicas de direito público. São figuras da descentralização da administração pública. As autarquias podem ser criadas pela União, Distritos, Estados e Municípios.

do Estado, de onde se originou” (CARVALHO FILHO, 2005, p.416). É importante deixar claro que o termo autarquia em Portugal e demais Estados unitários possui outro significado do aqui empregado.

A autarquia brasileira constitui uma forma “interna” de descentralização da administração pública e não de descentralização territorial. Neste sentido, “diferencia-se a autarquia das pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados e Municípios), que tem o poder de criar o próprio direito, dentro de um âmbito de ação fixado pela Constituição” (DI PIETRO, 2014, p.500). A União, Estados e Municípios são dotadas de autonomia, pois detém o poder de criar o seu próprio direito, diferente das autarquias que apenas possuem o poder de se auto administrar, mas não possuem o poder de criar o seu próprio direito (DI PIETRO, 2014, p. 500).

As autarquias são consideradas pelo art. 41, inciso IV do Código Civil como pessoas jurídicas de direito público (BRASIL, 2002) e são detentoras, em seu próprio nome, de poderes e deveres, direitos e obrigações. Em função de sua personalidade, as atividades que lhes são atribuídas, são próprias, assim como seus interesses e bens que venham a possuir (GASPARINI, 2008, p.317).

A criação de autarquias requer lei específica, conforme determina o art. 37, XIX da Constituição Federal do Brasil: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (BRASIL, 1988).

Cinco características definem as autarquias: 1) devem ser criadas por lei; 2) possuem personalidade jurídica pública; 3) possuem capacidade de autoadministração; 4) devem possuir especialização em fins ou atividades e; 5) estão sujeitas a controle ou tutela (DI PIETRO, 2014, p. 500).

Em respeito ao comando constitucional, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei Estadual nº 750, de 11 de agosto de 1937, criou o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem como autarquia estadual responsável pela gestão do transporte rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul, vinculada à Secretaria dos Transportes (RIO GRANDE DO SUL, 1937). As praças de pedágio de responsabilidade do DAER-RS foram criadas pelo Decreto 34.417/92 (RIO GRANDE DO SUL, 1992) e 35.112/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994), que instituíram as praças de pedágio de Passo Fundo, localizado na RS/135, município de Coxilha; de Campo Bom, na rodovia RS/239; e o de Portão, na rodovia RS/240.

3.3.1.1 Controle das autarquias

Mesmo possuindo autonomia e autoadministração, as autarquias não escapam da tutela ou do controle. A tutela ou controle pode ocorrer de duas formas: ordinária ou extraordinária, sendo que na forma ordinária pode ser preventiva ou repressiva. A tutela ordinária preventiva pode ser de ilegalidade ou mérito. Esta tutela se traduz na necessidade de autorização, aprovação ou homologação e sempre exercida antes dos efeitos ou eficácia do ato autárquico, prevenindo eventuais ilegalidades (controle de ilegalidade) ou ato contrário aos interesses da Administração Pública (controle de mérito). A tutela repressiva também pode ser tanto de legalidade quanto de mérito e é exercida sempre após a produção de efeito ou eficácia do ato autárquico. Esta tutela se expressa pela revogação, modificação ou invalidação (GASPARINI, 2008, p. 320).

Relativamente à tutela extraordinária, diferentemente da tutela ordinária, é exercida sem lei que a preveja. Esta forma de controle tem espaço quando a autarquia se encontra em circunstância grave que justifique, por exemplo, a intervenção ou destituição dos dirigentes autárquicos. Os recursos e as decisões do controle externo são os previstos dentro da própria legislação, sendo que se insatisfeitos há a possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário. A par deste controle, as autarquias também estão sujeitas ao controle do Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas competente, que consiste no controle de contabilidade, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (GASPARINI, 2008, p.321).

3.3.2 Descentralização da administração pública para uma empresa pública

O Rio Grande do Sul, recentemente, com a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias - EGR, descentralizou a administração das rodovias e pedágios para uma Empresa Pública, cuja estrutura e funcionamento será analisada abaixo, sendo que os detalhes da EGR serão analisados no terceiro capítulo.

Empresas públicas são conceituadas como

peças jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob qualquer forma jurídica

adequada para a sua natureza, para que o Governo exerça atividades gerais de caráter econômico ou, em certas situações, execute a prestação de serviços públicos (CARVALHO FILHO, 2005, p. 439).

Rodrigues conceitua as empresas públicas, relativamente ao direito português:

O Decreto-Lei nº 133/2013, de 3 de Outubro que regula o sector empresarial do Estado. Consideram-se empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização (artigo 5º O Decreto-Lei nº 133/2013, de 3 de Outubro). Estas entidades públicas têm natureza empresarial, criadas pelo Estado e doravante designadas de entidades públicas empresariais. Estas empresas públicas sob a forma pública tem direcção e capitais públicos; e as empresas públicas sob a forma privada se caracterizam pela sua subordinação à influência dominante do Estado ou de outras entidades públicas que pode resultar da detenção da maioria do capital, que da existência de direitos especiais de controlo. Pelo exposto o conceito de empresa pública se reconduz a uma empresa em sentido económico. O seu carácter público não resulta apenas de a maioria do seu capital pertencer ao Estado ou a entidades públicas, mas também pode resultar da existência de direitos especiais de controlo que permitam um controlo dominante sobre a empresa (RODRIGUES, 2014, p.249-250).

Além disso, o art. 173 da Constituição Federal do Brasil autoriza a criação de empresas públicas e determina que o seu estatuto jurídico será criado por lei, dispondo necessariamente a sua função social e fiscalização pelo Estado e sociedade; o regime jurídico; a licitação e contratação para seus gastos, observando os princípios da Administração Pública; a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal; e, os mandatos, avaliação de desempenho e responsabilidade dos administradores da empresa pública (BRASIL, 1998).

Como visto, o Estado, está preso a uma série de controlos e formalidades para a execução de serviços, o que provoca uma clara lentidão dos serviços prestados por ele, o que muitas vezes se traduz em falta de qualidade e eficiência. Foi com base nesta premissa que se inspirou a criação das Empresas Públicas, uma vez que o Estado, com a criação das Empresas Públicas, se afasta razoavelmente do Poder/bem estar social e assemelha-se, de certa forma, a uma empresa privada, chegando mais próximo da rapidez e eficiência, qualidades necessárias para atingir o seu objetivo (CARVALHO FILHO, 2005, p. 440).

Há grande controvérsia no que tange ao regime tributário das empresas públicas, o art. 150, VI, da Constituição Federal dispõe que: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros [...]” (BRASIL, 1988). Contudo, a própria Constituição Federal, no § 2º do art. 173 prevê que: “§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.” (BRASIL, 1988).

Assim, “sustentam alguns autores que o nivelamento do regime tributário só é aplicável quando se trata de entidades que exploram atividade econômica em sentido estrito, podendo haver privilégios em favor daquelas que executam atividades econômicas sob a forma de serviços públicos” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 448).

O que se parece ser a interpretação mais correta, no entendimento de Carvalho Filho, é que as empresas públicas se sujeitem ao mesmo regime tributário das empresas privadas porque exercem atividades econômicas, independente de ser sob a forma de serviços públicos. Desta forma, as imunidades e privilégios fiscais somente se justificam para as pessoas de direito público, que efetivamente representam o Estado. Por outro lado, há de se admitir uma exceção quando se trata de um serviço público monopolizado, pois não haveria ameaça ao mercado e haveria ausência de abuso do poder econômico, inexistindo, assim, qualquer competitividade (CARVALHO FILHO, 2005, p. 448).

Nesta posição, o STF concedeu a imunidade tributária recíproca à Empresa de Correios e Telégrafos, empresa pública federal, por se tratar de prestadora de serviço público monopolizado exclusivo do Estado (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 407.099-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 2004).

Para efeito comparativo, verifica-se que em Portugal as empresas públicas, via de regra, não são dotadas de imunidade tributária, conforme decisão do Supremo Tribunal Administrativo:

- I - A empresa pública é uma pessoa colectiva pública.
- II - O conceito de empresa pública não é absorvido pelo conceito da sociedade.
- III - Em princípio, as empresas públicas estão sujeitas a tributação directa e indirecta.

IV - Só a partir da alteração do Cód. do Imposto Complementar pelo DL 112/86, de 21-5, é que houve equiparação do regime das sociedades em geral às empresas públicas.

V - Antes da redacção do DL 112/86, de 31-5, alínea a) do art. 94 do CIC, esta alínea apenas abarcava as sociedades em geral, não podendo nela se integrar as empresas públicas (PORTUGAL, 1991).

Outra questão pertinente é o tipo de regime em que os empregados das Empresas Públicas são regidos. Há de se destacar que o pessoal permanente não é considerado servidor público e sim empregado público, contratado pela Consolidação das Leis do Trabalho. Todavia, em que pese o regime celetista, a contratação destes empregados públicos deve ser precedida de concurso público, conforme determina o art. 37, II da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1998).

O capital das empresas públicas não admite investidores privados, ou seja, deve ser integralmente público, admitindo acionistas constituídos pela Administração Indireta (ARAÚJO, 2010, p. 259-260).

Embora o capital das empresas públicas seja totalmente público, o patrimônio (que se diferencia de capital) destas empresas não é dotado da mesma regra. O regime patrimonial da empresa pública é público de origem, pois é integralizado por bens públicos que são transferidos e continuam públicos e afetados para a finalidade da empresa pública. Este patrimônio pode apenas ser alienado, utilizado ou até mesmo onerado, mesmo sem autorização legislativa, quando visa alcançar os objetivos legais da empresa pública, contudo, vale dizer, fora desta hipótese, eventual disponibilidade dos bens resta condicionada à autorização legal (ARAÚJO, 2010, p. 262).

É importante ressaltar que em que pese o caráter público destes bens, os mesmos respondem como garantia das obrigações assumidas pela empresa pública, sendo plenamente penhoráveis e executáveis, uma vez que as empresas públicas são suscetíveis de falência. Entretanto, não se tem conhecimento de decretação de falência de empresa pública (ARAÚJO, 2010, p.262).

Neste sentido, Carvalho Filho explana que:

Os bens que passam a integrar, inicialmente o patrimônio das empresas públicas e das sociedades de economia mista provêm geralmente da pessoa federativa instituidora. Esses bens, enquanto pertenciam a esta última, tinham a qualificação de bens públicos. Quando, todavia, são transferidos ao patrimônio daquelas entidades, passam a caracterizar-se como bens privados, sujeitos à sua própria administração. Sendo bens privados, não são atribuídos a eles as prerrogativas próprias dos bens

públicos, como a imprescritibilidade, a impenhorabilidade, a alienabilidade condicionada etc (CARVALHO FILHO, 2005, p. 452).

Outro ponto relevante no que toca às empresas públicas é a necessidade de licitação para tornar os seus contratos lícitos. Esta determinação está expressamente prevista no art. 1º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A posição do legislador causa estranheza, sendo que alguns doutrinadores entendem que “a aquisição de bens necessários à própria atividade e a alienação dos bens resultantes desse desempenho não exigem qualquer espécie de procedimento licitatório” (GASPARINI, 2008, p. 444). O art. 173, §1º da Constituição Federal prevê a edição de lei específica para regular os contratos e licitações para empresas públicas (BRASIL, 1988), contudo, o Congresso Nacional não editou lei a respeito desta matéria, estando em plena vigência a lei geral dos contratos e licitações para as empresas públicas.

Efetivamente, a posição do legislador causa estranheza pelo fato que a exigência de licitação para empresas públicas não guarda compatibilidade com a essência e natureza dessas empresas, uma vez que a figura das empresas públicas, como já visto, possui o intuito de agilizar e tornar a Administração Pública competitiva com o setor privado, seja na intervenção econômica ou na prestação de serviços. É inegável que a exigência de licitação acarreta atraso na execução, tornando as empresas menos competitivas do que as empresas privadas, uma vez que a licitação é cercada de demorados procedimentos burocráticos para a execução do objeto licitado.

3.3.3 Controle e tutela das empresas públicas

O controle das empresas públicas, independente do seu fim, é feito pelo aspecto administrativo e financeiro. As empresas públicas, se criadas pela União, são supervisionadas pelo Ministério a que estão vinculadas; caso criadas por Estado ou Município, são supervisionadas pela Secretaria a que estão vinculadas. Já no que tange ao controle financeiro, cabe ao Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, se empresa pública federal; no caso de empresa pública estadual, distrital ou municipal, estará submetida ao controle financeiro dos respectivos órgãos correspondentes (GASPARINI, 2008, p. 446).

Relativamente a Portugal, “as empresas públicas estão sujeitas a controlo financeiro que compreende, entre outras coisas, a análise da sustentabilidade e a avaliação da legalidade, economia, eficiência e eficácia de sua gestão. O controlo financeiro das empresas públicas compete à Direção Geral de Finanças.” (RODRIGUES, 2014, p. 251)

Portanto, o controle das empresas públicas é efetuado pela Administração Pública, auxiliada pelos devidos órgãos. Como se mostra no próximo capítulo, a Empresa Gaúcha de Rodovias inovou neste sentido, sendo que há participação popular no controle da sua gestão.

É importante ressaltar que as empresas públicas não são entidades do terceiro setor e são controladas pelo poder público. A Empresa Gaúcha de Rodovias, conforme será visto no próximo capítulo, traz uma inovação: trata-se de um modelo híbrido, cujo controle não é centralizado pelo Poder Público, havendo previsão de participação do terceiro setor, em conjunto com o poder público, no controle de sua gestão. Contudo, é necessário esclarecer que em que pese a participação popular na sua gestão, a Empresa Gaúcha de Rodovias é enquadrada como uma empresa pública, suscetível a todas as normas pertinentes às empresas públicas, inclusive a necessidade de licitação para a execução de suas obras.

4 PEDÁGIOS COMUNITÁRIOS NO RIO GRANDE DO SUL: FUNCIONAMENTO E CONTROLE

A infraestrutura rodoviária do Brasil foi historicamente financiada por fundos públicos, sendo que entre 1948 e 1988 as rodovias foram financiadas principalmente pelo Fundo Rodoviário Nacional. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, este modelo deixou de existir: a vinculação de recursos foi extinta, o que causou a deterioração das rodovias no país (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p. 42).

Neste contexto, “a falta de recursos públicos garantidos por fontes sustentáveis e consistentes, levou o governo a buscar formas alternativas de financiamento do setor, principalmente através de pedagiamento.” (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p. 43). A incapacidade financeira do Estado do Rio Grande do Sul em promover investimentos e manter as suas rodovias foi ponto determinante para a desestatização deste serviço.

Em 1989, o Estado do Rio Grande do Sul promulgou a Constituição Estadual, a qual dispõe no art. 163 que: “Incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos, diretamente ou, através de licitação, sob regime de concessão ou permissão, devendo garantir-lhes a qualidade.” (RIO GRANDE DO SUL, 1989) Desde então, o Estado do Rio Grande do Sul viu a possibilidade de pedagiar as suas rodovias, a fim de conservar e manter ao menos alguns importantes eixos.

Em 1991, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, designou uma comissão que visava realizar estudos para a viabilidade de instalação de praças de pedágio no Estado. Em 1995 foi atribuída ao DAER a criação do Programa Estadual de Concessão Rodoviária – PECCR (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 7). Antes, em janeiro de 1994, foi promulgada a Lei Estadual n. 10.086, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Em fevereiro de 1995 foi promulgada a Lei Federal n. 8.987, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos (BRASIL, 1995).

Assim, com o embasamento legal consolidado, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio do DAER, decidiu implementar o Programa Estadual de Concessão Rodoviária, que gerou os contratos de concessão pública PJ/CD ns. 215/98, 087/98, 088/98, 206/98, 152/98, 050/98, 259/98, 149/98 e 089/98 (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 11-12).

Concluído o processo licitatório e firmados os contratos, a relação entre o Estado do Rio Grande do Sul com as concessionárias se tornou extremamente conturbada, gerando inclusive uma comissão parlamentar de inquérito na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul sobre o tema (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

O tema das concessões de pedágio no Rio Grande do Sul foi amplamente discutido pela Comissão Parlamentar de Inquérito dos Pedágios do Rio Grande do Sul, resultando um relatório final de 181 folhas. Neste relatório ficou evidenciado que o governo de Antônio Britto, gerou o primeiro desequilíbrio contratual, sendo que posteriormente o governo de Olívio Dutra, ao reduzir unilateralmente as tarifas, causou o segundo desequilíbrio contratual (ato posteriormente revogado por determinação judicial) e por fim, o último governo relatado, de Germano Rigotto, não cumpriu com o termo aditivo 1 dos contratos de concessão objeto do inquérito (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p. 113-114). Nota-se que em diversos momentos o Estado do Rio Grande do Sul não cumpriu com as seus deveres contratuais.

Ao fim o relatório concluiu que tanto as concessionárias quanto o Estado do Rio Grande do Sul não cumpriram integralmente os contratos. Neste sentido:

Que empresas privadas prestadoras de serviços públicos descumpram os contratos, embora isso não seja lícito do ponto de vista legal e contratual, nem aceitável pela Administração Pública, ainda é possível entender. O que, realmente, causa espécie, é que a Administração Pública, autora da política para as concessões rodoviárias, em razão da conhecida impossibilidade material do Estado, sem recursos até mesmo para pagar salários e fazer investimentos mínimos, não os cumpra (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p.135).

Com o fim do prazo das concessões, o governo do Estado do Rio Grande do Sul retomou o controle das rodovias pedagiadas criando um modelo inovador, possibilitando a participação social da sociedade civil na gestão dos recursos dos pedágios, bem como a aproximação das comunidade locais com a administração pública.

4.1 A Empresa Gaúcha de Rodovias

Dentro deste contexto, a Lei Estadual n.º 14.033, de 29 de junho de 2012, autorizou a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias, empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, responsável pela gestão dos pedágios comunitários, modelo

que guarda semelhança com o já adotado nas rodovias pedagiadas e administradas pelo DAER (RIO GRANDE DO SUL 2012).

A referida legislação descreve no artigo 2º o seu objeto social, sendo este a exploração da infraestrutura rodoviária com a devida cobrança de pedágios públicos comunitários. O §2º do mesmo artigo dispõe como os negócios da EGR devem ser pautados, sendo que a transparência, participação social (garantida pela participação dos COREPES) e modicidade das tarifas estão previstas no texto da legislação, entre outros princípios norteadores (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

O que se vê, é que diferentemente do modelo privado de gestão das rodovias pedagiadas, as rodovias geridas e pedagiadas pela EGR perseguem o seu fim por meio de cobrança de pedágios comunitários.

O parágrafo único do artigo 3º dispõe que os pedágios comunitários somente são considerados quando estão sob controle público e administrado com a participação efetiva de entidades representativas das comunidades de usuários das vias pedagiadas (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Verifica-se que com a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias, o legislador mostrou grande preocupação em assegurar a participação de entidades representativas das comunidades de usuários das vias pedagiadas, atitude que converge com o pensamento comunitarista e confere à EGR um caráter distinto de outras empresas públicas. Sem essa participação comunitária, não haveria porque denominar de “comunitários” os pedágios administrados pela EGR. O próximo tópico aprofunda essa questão.

O artigo 7º da legislação em comento elenca os recursos da EGR, sendo que por determinação legal, prevista no parágrafo primeiro do mesmo artigo, a Empresa Gaúcha de Rodovias está obrigada a adotar contabilidade que permita a separação de receitas e despesas por praça de pedágio, devendo, também, possuir controle individual das obras e investimentos. O parágrafo 2º do mesmo artigo determina que todo valor arrecadado deve ser aplicado integralmente nas obras, serviços e demais investimentos na rodovia onde houve a arrecadação, sendo apenas deduzidos custos operacionais e tributários (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Após a criação da EGR, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul transferiu as rodovias com prazo vencido de concessão para a administração desta empresa pública. Com a publicação do Decreto n. 50.039, de 22 de janeiro de 2013, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, transferiu para a Empresa Gaúcha de Rodovias a administração e exploração de trechos das rodovias ERS/122,

ERS/240, ERS/239 e ERS/135 (RIO GRANDE DO SUL, 2013). A administração da ERS/112 foi ampliada pelo Decreto n. 50.390, de 10 de junho de 2013 (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Após foi publicado o Decreto n. 50.389, de 10 de junho de 2013, que transferiu à EGR a administração e exploração de trechos das rodovias ERS/129, ERS 130 e RSC/453 (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Com a publicação do Decreto n. 50.433, de 27 de junho de 2013, a EGR ficou incumbida de administrar e explorar trechos da RSC/287 (RIO GRANDE DO SUL, 2013). A publicação do Decreto n. 51.098, de 30 de dezembro de 2013, transferiu para a EGR a administração e exploração de trechos das rodovias ERS/235, ERS/466, ERS/020, ERS/115, ERS/474, ERS/040 e ERS/784 (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Por fim, a publicação do Decreto n. 51.851, de 22 de setembro de 2014, transferiu à EGR a administração e exploração da rodovia ERS/324, contudo, a cobrança de pedágio ainda não foi autorizada (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

4.1.1 Os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas – COREPES

A grande diferença do modelo de administração e exploração de rodovias, geridos pela EGR e com cobrança de pedágios comunitários é a possibilidade de participação social.

Relativamente à participação social, o artigo 14 da Lei Estadual n. 14.033/2012 é claro ao determinar que a exploração dos pedágios comunitários feitos pela Empresa Gaúcha de Rodovias, será executada mediante acompanhamento do conselho comunitário, sem remuneração, constituído por representantes do governo e da sociedade civil, tendo várias funções, entre elas sugerir melhorias nas obras referentes as rodovias (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Conforme apontado anteriormente, a sociedade civil pode auxiliar na execução e no controle das políticas públicas, sendo que no caso dos pedágios comunitários, a legislação prevê o controle da EGR por meio de conselhos comunitários, onde a participação da sociedade civil é garantida. Dessa forma, verifica-se que os conselhos comunitários possuem papel essencial para o controle das rodovias gaúchas.

Consoante à legislação, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul promulgou o Decreto nº 50.564/2013 o qual instituiu os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas - COREPES, no âmbito do Estado do Rio

Grande do Sul, das rodovias administradas pela Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. O parágrafo único do art. 1º do referido decreto dispõe que “os COREPES serão coordenados pela EGR e terão como finalidade acompanhar a gestão e a definição de prioridades das rodovias pedagiadas e administradas pela EGR” (RIO GRANDE DO SUL, 2013)

O artigo 6º do mesmo diploma legal elenca as competências dos COREPES, possuindo incumbências como a sugestão de melhorias nas obras referentes as rodovias e participar da definição do investimento prioritário da região (RIO GRANDE DO SUL). Trata-se de uma forma de descentralização do poder, valorizando o poder local e a participação popular.

O decreto determinou a criação de 8 COREPES, sendo que o COREPE Trecho 1 ficou responsável pela Praça de Coxilha – ERS-135; o COREPE Trecho 2, pela Praça de Campo Bom – ERS 239; o COREPE Trecho 3, pela Praça de Portão – ERS 122 – ERS 240; o COREPE Trecho 4, pelas Praças de Viamão – ERS – 040 e Santo Antônio da Patrulha - ERS- 474; o COREPE Trecho 5, pela Praça de Flores da Cunha - ERS – 122; o COREPE Trecho 6, pelas Praças de Três Coroas – ERS 115, Gramado - ERS – 235 e São Francisco de Paula – ERS 235; o COREPE Trecho 7, pelas Praças de Encantado – ERS 130- ERS 129, Boa Vista do Sul RSC - 453 e Cruzeiro do Sul RSC – 453; e o COREPE Trecho 8 ficou responsável pelas Praças de Venâncio Aires RSC – 287 e Candelária RSC 287 (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Tendo em vista a relevância da aproximação dos conselhos comunitários das regiões das rodovias pedagiadas com a comunidade local, o decreto previu, no seu art. 4º, a participação da sociedade civil nos COREPES, tornando-o um conselho misto, ou seja, há a participação da sociedade civil em conjunto com o poder público, tendo ambos os lados a igualdade de membros e poder de voto (RIO GRANDE DO SUL, 2013)

A inclusão de entidades da sociedade civil nos COREPES democratiza as decisões e o controle dos pedágios comunitários, possibilitando de forma efetiva a participação popular no controle das políticas públicas. Trata-se de conselho bipartite, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil.

Cabe ressaltar que os COREPES não possuem força coativa, ou seja, são conselhos consultivos, cujas decisões não vinculam e não são de natureza cogente perante a administração da EGR. Face ao caráter consultivo dos conselhos, é de

grande importância a sensibilidade dos gestores da EGR em levar a sério a opinião dos conselheiros da sociedade civil, evitando que sejam figuras decorativas, utilizadas para legitimar decisões dos agentes estatais.

Outro aspecto é a pluralidade política dos conselhos. Formados por vozes com diferentes inclinações políticas, há o risco de impasses e enfrentamentos entre distintas forças internas. A maturidade e responsabilidade dos conselheiros face às demandas da comunidade é indispensável para superar os impasses.

Sendo os Conselhos representantes do Poder Público e da sociedade civil, é fundamental que não se pautem pela emotividade nem adotem decisões que priorizem interesses particulares. A participação comunitária deve assegurar a tecnicidade própria à Administração Pública na busca do bem comum. Um exemplo disso é a necessidade de harmonizar dois aspectos em princípio contraditórios: a expectativa da população por mais serviços públicos de qualidade e ao mesmo tempo a diminuição do custo do serviço público ao usuário. É essencial que o conjunto dos conselheiros seja sério e comprometido com os anseios da população, evitando decisões prejudiciais a própria atividade, valorizando a participação como instrumento de qualificação das políticas públicas.

Como vimos em capítulo anterior, as atividades comunitárias não devem visar lucro. As atividades de cunho comunitário devem sempre se pautar pela mutualidade, ou seja, por reconhecer as responsabilidades da cidadania o cidadão deve participar ativamente da administração das coisas públicas. Com base nessa premissa, o Decreto nº 50.564/2013 previu no art. 4º, §2º que “a função de membro do COREPE será considerada prestação de serviço relevante, não remunerada” (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

A participação efetiva da sociedade civil no controle dos pedágios por meio dos COREPES é o que valida o caráter comunitário desses pedágios. Sem os COREPES, os pedágios teriam caráter público estatal. Com os COREPES, os pedágios tem um caráter híbrido, que mescla o estatal com o não estatal, tornando a EGR um exemplo de inovação nas políticas públicas, em acordo com a proposição do comunitarismo.

4.2 Análise comparativa do modelo privado e do modelo comunitário de pedágio

Neste tópico será feita a análise comparativa, em alguns aspectos, entre o modelo comunitário de pedágios sob responsabilidade da Empresa Gaúcha de Rodovias e o modelo privado, nas rodovias do Rio Grande do Sul.

4.2.1 A possibilidade de investimentos em duplicações e melhorias

Conforme visto, no segundo capítulo deste trabalho, as concessões de serviços públicos sempre são feitas mediante licitação, gerando um contrato administrativo, não podendo ser ampliado, sem nova licitação, ou rescindindo os contratos existentes e formulando novos contratos, mediante nova licitação.

Em maio de 2008 o Governo do Estado lançou o Programa Duplica RS, estabelecendo os investimentos necessários para solucionar o problema rodoviário do Estado. Contudo, ao se verificar o desequilíbrio contratual, favorável às concessionárias, não houve mais avanços relativamente à assinatura deste termo, e também restou descartada a rescisão dos contratos, em função da implicação de novos encargos para o Estado do Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 1,15 bilhão (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 21-25).

Com efeito, a não ampliação do objeto do contrato foi extremamente prejudicial ao Estado, uma vez que os contratos não contemplaram a duplicação dos serviços concedidos, limitando-se, na maioria dos casos, a simples manutenção das estradas.

Comparado com as demais concessões rodoviárias realizados no país, verifica-se que o caso gaúcho foi o único que criou o conceito de "Polo Rodoviário" através da sistemática de subsídios cruzados entre trechos de diferentes rentabilidades econômicas. Além disso, o modelo gaúcho também foi o único a ser pactuado em um período de 15 anos, enquanto a média nacional foi superior a 20 anos de vigência. Ainda como peculiaridade do modelo gaúcho, frisa-se que a experiência estadual foi uma das únicas que não contemplou duplicações de trechos concedidos, contrapondo-se nesse quesito aos demais modelos já existentes no Estado nesse período (Freeway e Polos Comunitários (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p.6).

Dessa forma, o que se vê é que de 1998 a 2013, ou seja, pelo período de 15 anos, as rodovias concedidas não sofreram qualquer ampliação. A inexistência de

ampliação foi extremamente lesiva ao povo gaúcho, que nestes 15 anos passou por crescimento populacional, aumentou o seu poder de compra e viu sua frota de veículos automotivos crescer. O tráfego de veículos nas rodovias cada vez se tornou mais intenso e a mesma estrutura foi mantida.

De igual forma, as empresas privadas, apenas se comprometeram com o contratado, sendo que quaisquer sobras do valor arrecadado que não foram objeto do contrato de concessão tornaram-se propriedade da concessionária.

Esta característica, inerente das concessões de serviços públicos, não está presente no novo modelo de administração das rodovias pedagiadas, pois conforme visto, a Empresa Gaúcha de Rodovias é uma empresa pública, com o intuito comunitário, ou seja, além de não estar engessada a um contrato, o que permite a duplicação e construção de viadutos (e melhorias em geral), esta empresa pública não visa a apropriação de lucro, sendo este todo investido na execução da própria atividade.

Efetivamente, o novo modelo de pedágios, além de ser extremamente inovador, proporciona retomar o investimento nas rodovias antes concedidas para empresas privadas, propiciando ao povo gaúcho uma nova oportunidade de atualizar a sua malha rodoviária, defasada em pelo menos 15 anos.

A título comparativo, passamos a verificar a receita bruta das praças de pedágio do Polo de Gramado, nos anos de 1998 a 2012, ou seja, último ano em que a concessão esteve o ano inteiro sob a administração de uma concessionária.

Tabela 2: Receitas das praças de pedágio do Polo de Gramado, anos 1998 a 2012.

Ano	Três Coroas	Gramado	São Francisco	Total
1998	34.838,00	8.908,00	35.232,00	78.978,00
1999	1.783.531,00	1.666.277,00	560.689,00	4.010.497,00
2000	1.671.819,00	1.741.153,00	532.370,00	3.945.342,00
2001	3.147.128,65	2.369.086,35	724.662,00	6.240.877,00
2002	3.695.684,15	2.775.222,50	833.069,70	7.303.976,35
2003	4.563.356,80	3.436.593,20	1.029.554,10	9.029.504,10
2004	5.626.212,15	4.315.714,45	1.293.260,60	11.235.187,20
2005	6.078.114,90	4.608.270,20	1.413.053,20	12.099.438,30
2006	6.432.333,00	4.958.539,20	1.539.307,20	12.930.179,40
2007	7.056.097,50	5.564.760,40	1.671.727,30	14.292.585,20
2008	7.519.761,80	6.150.501,40	2.173.121,80	15.843.385,00

2009	8.788.469,00	6.812.687,10	2.521.041,60	18.122.197,70
2010	9.692.879,80	7.511.698,20	2.782.864,30	19.987.442,30
2011	9.787.284,00	8.978.430,60	3.535.486,20	22.301.200,80
2012	12.201.867,00	9.922.685,50	4.137.631,20	26.262.183,70
TOTAL	88.079.376,75	70.820.527,10	24.783.070,20	183.682.974,05

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 41.

Verifica-se que em 2012 a praça de pedágio de Três Coroas arrecadou R\$ 12.201.867,00 em 2012, a de Gramado arrecadou R\$ 9.922.685,50 em 2012 e a de São Francisco arrecadou R\$ 4.137.631,20, totalizando R\$ 26.262.183,70.

Na tabela abaixo constam os valores despendidos em conservação, manutenção e investimento nos respectivos polos.

Tabela 3: Despesas e investimentos realizados nas rodovias do Polo de Gramado, por ano e tipo, anos de 1998 a 2012.

Ano	Conservação	Manutenção	Investimentos	TOTAL
1998	362.638,54	326.228,97	6.404.878,28	7.093.745,79
1999	349.988,42	460.010,01	461.410,64	1.271.409,07
2000	331.372,22	53.592,26	562.043,97	947.008,45
2001	497.699,93	400.368,09	1.652.664,44	2.550.732,46
2002	753.281,45	0,00	1.829.111,55	2.582.393,00
2003	640.115,06	637.258,33	1.358.278,62	2.635.652,01
2004	691.644,28	712.883,70	3.382.187,50	4.786.715,48
2005	659.649,94	2.093.029,67	2.128.966,64	4.881.646,25
2006	679.427,53	3.260.393,04	1.023.517,88	4.963.338,45
2007	1.668.756,35	4.169.177,55	726.566,42	6.564.500,32
2008	1.503.050,95	5.396.225,03	592.924,34	7.492.200,32
2009	1.095.713,29	7.326.586,87	212.015,71	8.634.315,87
2010	578.064,46	7.561.898,36	290.637,47	8.430.600,29
2011	1.334.999,79	10.415.525,49	509.514,01	12.260.039,29
2012	1.006.526,95	2.897.159,46	61.230,65	3.964.917,06
TOTAL	12.152.929,17	45.710.336,83	21.195.948,12	79.059.214,11

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 72.

Relativamente às despesas do mesmo polo regional, no ano de 2012, foi contabilizado o valor de R\$ 13.786.559,81 de despesas, sendo que deste valor R\$ 1.006.526,95 foi destinado à conservação, R\$ 2.897.157,46 foi destinado para

manutenção e R\$ 61.230,65 foi destinado para investimento, totalizando o valor de R\$ 3.964.971,06 (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 72).

Portanto, se verifica que em 2012 apenas 15% da importância arrecadada foi destinada à conservação, manutenção e investimento da rodovia neste ano.

Observando o conjunto das praças pertencentes ao Polo de Gramado observa-se que a arrecadação total foi de R\$ 183.682.974,05 enquanto as despesas e investimentos chegaram a R\$ 79.059.214,11. Ou seja, apenas 43% do total arrecadado foi dispendido em despesas e investimentos.

Em uma visão abrangente, verifica-se que todas as concessões do Estado do Rio Grande do Sul arrecadaram R\$ 3.738.764.406,00 (valor bruto) e destinaram R\$ 1.980.772.001,36 em manutenção, conservação e investimentos nas rodovias, equivalente a 52% do valor investido na conservação, manutenção e investimento das rodovias (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 44 e 77).

Diferentemente, a proposta da administração da Empresa Gaúcha de Rodovias é de investir cerca de 80% dos valores arrecadados em manutenção, conservação e investimentos das rodovias (BERTOTTO, 2013). Contudo, conforme demonstrativo do resultado do exercício do ano de 2013 (em anexo), a EGR arrecadou R\$ 89.531.710,79 e investiu apenas R\$ 10.592.983,84, ou seja, apenas investiu 11,83% do total das suas receitas, um índice muito menor do que os 80% prometidos pela empresa pública. O pequeno valor de investimento nas rodovias pedagiadas pela EGR em 2013 está relacionado a alguns motivos. O primeiro deles é que embora a criação da empresa tenha ocorrido em 29 de junho de 2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012), o seu funcionamento (com cobrança de tarifas) somente iniciou em janeiro, junho e dezembro de 2013, conforme já exposto no item 3.1.1. Somam-se a isso as dificuldades iniciais de operação de uma empresa pública, com múltiplos obstáculos burocráticos, entre os quais a necessidade de fazer licitação para fazer cada uma das suas obras, não podendo realizar obras em curto prazo, conforme será analisado abaixo.

4.2.2 A necessidade do certame licitatório e hipóteses de sua dispensa

As concessionárias são empresas privadas, portanto, após vencerem um processo de licitação e assinado o contrato administrativo, não necessitam de licitações para executar as obras necessárias para o objeto do contrato.

Um processo de licitação requer tempo, sendo que a lei de licitações prevê diversos casos em que a licitação é dispensável ou inexigível (BRASIL, 1993). A licitação é dispensável em casos de premência do tempo, gestão e eficiência da Administração Pública, segurança do Estado e da Nação, estímulo a segmentos ou atividades, interferência na ordem econômica, negócio intraestatal (PESTANA, 2013).

É importante analisar, para o presente trabalho as hipóteses dos incisos I, IV, VIII e XXIII do art. 24 da Lei de Licitações. O primeiro caso (inciso I combinado com o parágrafo 1º), trata da dispensabilidade de licitação pela gestão e eficiência da gestão pública, em caso de obras e serviços de engenharia de pequena monta, sendo que atualmente a legislação admite a dispensa de licitação até o montante de R\$ 30.000,00.

A dispensa de licitação, neste caso, ocorre pelo fato de que o custo despendido para o certame licitatório, com pessoal, publicações obrigatórias por lei, apreciação de eventuais impugnações e recursos, ou seja, com a realização de todas as fases e incidentes previstos na legislação para o processo administrativo, oneraria demasiadamente a própria Administração. Assim, caso a Empresa Gaúcha de Rodovias pretenda executar uma obra de pequena monta, está dispensada de licitação, desde que a obra não exceda o valor de R\$ 30.000,00.

Outro requisito pertinente à aplicação desta exceção é que a contratação não se refira a parcela de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e local que possam ser realizadas em conjunto ou concomitantemente. “É uma trava imposta pela lei, para evitar que *fracionamentos criativos* possam, um a um, ser realizados com dispensa de licitação, mas no todo, constituir situação que, se contratada na sua integralidade e de uma só vez, exigiria a realização do certame licitatório” (PESTANA, 2013, p. 453).

O segundo caso, relativamente a previsão do inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, trata da premência do tempo. O fator tempo é extremamente importante para as licitações, especialmente no que tange as rodovias gaúchas e brasileiras, que dependem de manutenção e conservação com uma certa habitualidade. Algumas vezes, lamentavelmente, a própria Administração Pública contribui para que o fator temporal seja relevante, para que a licitação possa ser dispensada. A demora na adoção e implementação para a contratação necessária, como a formação de processo administrativo e outros atos indispensáveis para a

contratação, levando-se em conta o tempo necessário para tanto, bem como considerando os percalços inerentes da própria licitação, forçam a contratação emergencial, que muitas vezes oculta um expediente subalterno utilizado para contratar apaniguados (PESTANA, 2013, p. 445).

É lastimoso que este tipo de atitude venha se tornando cada vez mais frequente no nosso país, contudo, mesmo nestes casos, quando advindo por má administração pública, a contratação emergencial deve ser garantida, sendo passível de ação popular, caso encontrada qualquer ilegalidade e lesividade no ato do administrado¹⁴. Neste caso, o gestor público incorre em crime de improbidade

¹⁴ O Superior Tribunal de Justiça assim se manifestou: AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DANO EFETIVO. INOCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

1. Ação popular proposta em razão da ocorrência de lesão ao erário público decorrente da contratação de empresa para a execução de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, sem observância do procedimento licitatório, circunstância que atenta contra os princípios da Administração Pública, por não se tratar de situação subsumível à regra constante do art. 24, IV da Lei 8.666/93, que versa acerca de contrato emergencial. 2. A ilegalidade que conduz à lesividade presumida admite, quanto a esta, a prova em contrário, reservando-a ao dispositivo, o condão de inverter o onus probandi. 3. Acórdão recorrido calcado na assertiva de que, " se a co-ré prestou regularmente o serviço contratado, e isso restou demonstrado nos autos, não há razão para negar-lhe a contraprestação, até porque não se aduziu exagero no pagamento, sendo vedado à Administração locupletar-se indevidamente em detrimento de terceiros. Ao lado do locupletamento indevido, injusto seria para os co-réus impor-lhes a

devolução dos valores despendidos pela Municipalidade por um serviço efetivamente prestado à população e que atendeu ao fim colimado." 4. In casu, restou incontroverso nos autos a ausência de lesividade, posto que os contratados efetivamente prestaram os serviços "emergenciais", circunstância que impede as sanções econômicas preconizadas no presente recurso, pena de ensejar locupletamento

ilícito do Município, máxime, por que, não há causa petendi autônoma visando a afronta à moralidade e seus consectários. 5. É cediço que, em sede de ação popular, a lesividade legal deve ser acompanhada de um prejuízo em determinadas situações e, a despeito da irregular contratação de servidores públicos, houve a prestação dos serviços, motivo pelo qual não poderia o Poder Público perceber de volta a quantia referente aos vencimentos pagos sob pena de locupletamento ilícito. (Resp nº 557551/SP - Relatoria originária Ministra Denise Arruda, Rel. para acórdão Ministro José Delgado, julgado em 06.02.2007, noticiado no Informativo nº 309/STJ) 6. No mesmo sentido já decidiu a Primeira Seção desta Corte, em aresto assim ementado: "ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. NECESSIDADE. 1. O fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

2. Não há por que cogitar de dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontroverso nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade. 3. Embargos de divergência providos." (EREsp 260.821/SP Relator p/ Acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Primeira Seção, DJ 13.02.2006) 7. Ademais, a doutrina mais abalizada sobre o tema aponta, verbis: "O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito, esse, que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título eleitoral poderá propor ação popular, sem o quê será carecedor dela. Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidade para propor ação popular (STF, Súmula 365). Isso porque tal ação

administrativa, diante do dano que causou ao erário, estando passível de responsabilização funcional e penal, se for o caso.¹⁵

Contudo, outras vezes o fator temporal não decorre de má Administração Pública, possuindo relação concreta com atos que não a envolvem. Nestes casos, o tempo é estranho à Administração Pública, é gerado por terceiros (inclusive pelo Judiciário, com concessões de liminares outorgadas e cassadas sucessivamente), caso fortuito ou força maior, fatos que criam a necessidade de contratação emergencial, sendo que o tempo para a realização de todo o certame licitatório mostra-se lesivo à realização da obra ou serviço necessário (PESTANA, 2013, p.445-447).

É entendimento da doutrina que a urgência de atendimento que possa ocasionar eventual prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços equipamentos ou outros bens públicos ou particulares, deve ser necessariamente objeto de Decreto do Chefe do Poder Executivo. Este ato deve vir acompanhado dos fatos e fundamentos que justifiquem a sua decretação (PESTANA, 2013, p. 447).

se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração. O segundo requisito da ação popular é a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito, por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública. Não se exige a ilicitude do ato na sua origem, mas sim a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto. Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, "a" a "e"). O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público. Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular. Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade -, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular." (Hely Lopes Meirelles, in "Mandado de Segurança", Malheiros, 28ª Ed., 2005, págs. 132 e 133) 8. Assentando o aresto recorrido que não houve dano e que impor o ressarcimento por força de ilegalidade de contratação conduziria ao enriquecimento sem causa, tendo em vista não ter se comprovado que outras empresas do ramo poderiam prestar o mesmo serviço por preço menor, mormente quando se tem notícia nos autos de que a tarifa prevista no contrato tido por ilegal é inferior àquela praticada pela empresa antecessora, o que não foi negado pelo autor, resta insindicação a este STJ apreciar a alegação do recorrente no que pertine a boa ou má-fé do contratado (Súmula 07/STJ). 9. Recurso especial do Ministério Público Estadual não conhecido. (BRASIL, 2007).

¹⁵ "A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei n. 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei" (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2009)

O terceiro caso ocorre nos casos dos incisos VIII e XXIII do artigo 23 da Lei de Licitações. Uma primeira leitura, sem a devida atenção, pode levar a crer que a legislação eximiu as empresas públicas do certame licitatório, desde que pratique o preço de mercado, mas é importante ressaltar que estas exceções somente ocorrem quando a negociação ocorre entre entes da Administração Pública, ou seja, quando a Administração Pública contrata a empresa pública para realizar serviço público.

Sobre o assunto Pestana assim se manifesta:

A Administração Pública realiza negócios jurídicos entre si, assim como a envolvendo noutros planos. Em outras palavras, a Administração Pública de um determinado plano, ocupado por uma pessoa política de direito constitucional interno, poderá contratar relações jurídicas com outra entidade integrante desse mesmo plano, ou, diretamente contratar com outras entidades instaladas noutra Administração, parte integrante de outra pessoa política de direito constitucional interno: entidade pertencente à Administração Pública de determinado estado federado contratando em entidade da Administração Pública de específico Município; entidade pertencente à Administração Pública federal contratando com entidade integrante da Administração Pública estadual, e assim adiante (PESTANA, 2013, p. 490).

A Lei de criação da Empresa Gaúcha de Rodovias esclarece no art. 5º que “é dispensada a licitação para a contratação da EGR pela Administração Pública para realizar atividades relacionadas ao seu objeto” (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Feita esta análise, verifica-se que a EGR somente pode dispensar licitações em casos de calamidade pública ou urgências ou em casos em que o valor da obra a ser realizada não ultrapasse R\$ 30.000,00. Esse condicionamento legal tende a tornar morosa a realização de parte importante dos serviços de manutenção das rodovias, pois as rodovias gaúchas necessitam de manutenção quase que de forma permanente.

É exatamente neste sentido que a Administração da Empresa Gaúcha de Rodovias se manifestou ao receber críticas sobre a sua atuação na RS/287.¹⁶

4.2.3. O valor da tarifa

Tendo em vista que por determinação legal, todos os valores arrecadados pela EGR devem ser aplicados integralmente nas obras e serviços da rodovia onde houve a arrecadação, sendo apenas deduzidos custos operacionais e tributários,

¹⁶ Mais informações consultar: <<http://www.egr.rs.gov.br/conteudo/1999/egr:-o-desafio-de-fazer-em-meses-o-que-nao-se-fez-em-anos>>. Acesso em: 20 de dez de 2014.

mostra-se evidente que os valores da tarifa cobrada a título de pedágio tende a diminuir, uma vez que o modelo comunitário de pedágios não pertence à iniciativa privada, portanto não visa a entrega do lucro a particulares, e sim o reinvestimento do lucro na própria atividade. A empresa pública apenas visa a viabilização da execução de um serviço público, aliada à participação social.

Conforme informações do site da Empresa Gaúcha de Rodovias, todas as tarifas das praças de pedágio que passaram da iniciativa privada para a administração da empresa pública sofreram diminuição, com exceção das rodovias que já eram administradas pelo DAER (Coxilha, Campo Bom e Portão). O valor da tarifa na praça de Gramado passou de R\$ 7,90 para R\$ 5,90, as demais praças passaram de R\$ 7,00 para R\$ 5,20 (EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS, 2014a).

Um argumento apresentado à opinião pública acerca do alto valor das tarifas das concessionárias foi o reduzido prazo da concessão, conforme já visto no item 3.2.1, pois diferente dos outros Estados da Federação, o Rio Grande do Sul autorizou a concessão pelo prazo de 15 anos (considerado pequeno para o tipo de contrato).

Tais características incentivam a formação de tarifas mais elevadas, tanto em virtude do reduzido prazo para amortização dos investimentos como pela necessidade de se auferir recursos capazes de suportar a manutenção de estradas economicamente deficitárias. Assim, diferentemente do programa nacional, o qual considerou como critério na escolha do vencedor o concorrente que ofertasse a menor tarifa de pedágio a ser cobrada, o PEGR norteou sua decisão através da proposta que abrangesse a maior extensão rodoviária a ser operada pela concessionária. Percebe-se aqui uma decisão de caráter político do governo, reconhecendo a incapacidade financeira de realizar manutenção de rodovias e repassando as maiores extensões possíveis mesmo que ao custo de uma tarifa maior (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p.7).

Esse argumento vai ao encontro do discurso das empresas concessionárias, que alegavam que caso o prazo de concessão fosse maior a amortização dos investimentos poderia ser dissolvido em maior prazo, com a aplicação de tarifas razoavelmente menores. Entretanto, considerando sua natureza privada e a expectativa de lucro, dificilmente as empresas privadas seriam capazes de apresentar tarifa menor do que a aplicada atualmente pela Empresa Gaúcha de Rodovias, tendo em vista que esta não possui fins lucrativos.

Ademais, como visto anteriormente, as empresas concessionárias apenas investiram metade do que receberam nas rodovias, sendo um incabível a

argumentação de que os valores poderiam ser menores, caso o prazo de concessão fosse maior, eis que evidente o grande lucro das empresas concessionárias, característica inerente às empresas privadas.

4.2.4 Qualidade do serviço prestado

Na assertiva em que todo o valor arrecadado pela Empresa Gaúcha de Rodovias é investido em obras, serviços e demais investimentos na rodovia onde houve a arrecadação, sendo apenas deduzidos os custos operacionais e tributários, em tese, a qualidade dos serviços prestados não deveria diminuir, mesmo que os valores arrecadados pela EGR sejam menores, em comparação com o modelo de concessão privada, pois não há apropriação do lucro. O governador do Estado do Rio Grande do Sul explicou que a estatal "irá gerir os pedágios com a mesma qualidade que as empresas atuais, mas com o preço muito mais barato. O resto, nós vamos acumular processualmente com a EGR e fazer um trabalho, inclusive, melhor." (GENRO, 2013)

A qualidade das rodovias gaúchas sempre foi objeto de preocupação dos usuários. As rodovias concedidas não apresentavam resultado satisfatório. Após diversos descumprimentos contratuais por parte da Administração Pública e por parte das concessionárias por um longo período de tempo não foram feitos os devidos investimentos das estradas, o que resultou em pavimentos mal conservados (EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS, 2014b).

No ano de 2012 a Confederação Nacional do Transporte verificou a qualidade do pavimento, da sinalização e da geometria das rodovias de todo o país. Na referida pesquisa a rodovia RS/040, apresentou estado geral ótimo, sendo que as rodovias RS/135, RS/129, RS/130, RS/453, RS/287, RS/784, RS/474 apresentaram resultado bom, relativamente ao seu estado geral; por sua vez, as rodovias RS/020, RS/466, RS/235, RS/115, apresentaram resultado regular. Vale frisar que estes resultados são relativos aos trechos concedidos para a administração de ente privado (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2012).

No ano de 2014, as rodovias RS/129, RS/784, RS/474, RS/040 apresentaram resultado geral bom; as rodovias RS/135, RS/130, RS/453, RS/287, RS/235, RS/115, apresentaram condições do estado geral como regular; por fim, as rodovias RS/020 e RS/466 apresentaram condições do seu estado geral como ruim. Estes

resultados são referentes às rodovias que deixaram de ser administradas pelas concessionárias para a Empresa Gaúcha de Rodovias (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2014, p.283-284).

A pesquisa indica que quando geridas pela iniciativa privada, no total de doze rodovias, uma foi classificada como ótima, oito como boas, e quatro como regulares e nenhuma foi classificada como ruim. Comparativamente, das doze rodovias que passaram da gestão privada para a Empresa Gaúcha de Rodovias, nenhuma foi classificada como ótima, quatro foram classificadas como boas, seis foram classificadas como regulares e duas foram classificadas como ruins.

É importante lembrar que em 2012, as concessionárias privadas já haviam trabalhado nas rodovias por 14 anos, ao passo que em 2014 a EGR estava no seu segundo ano de gestão dos pedágios, lembrando que a sua atividade iniciou, efetivamente, em janeiro, junho e dezembro de 2013 (dependendo da rodovia pedagiada).

Mesmo considerando que o resultado de uma só pesquisa pode ser questionada, a imprensa vem registrando inúmeros questionamentos dos usuários. Parece fora de dúvida que a questão da qualidade da manutenção das rodovias apresenta-se como um desafio que a EGR não conseguiu enfrentar devidamente nos seus dois primeiros anos de existência.

4.2.5. Participação popular e transparência

A participação popular na gestão dos pedágios comunitários por meio dos COREPES mostra-se o grande diferencial se comparada à gestão das concessionárias privadas.

Com o Decreto 50.564/2013, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul designou os conselheiros da Empresa Gaúcha de Rodovias, contando com representantes do governo e representantes da sociedade civil da região das estradas pedagiadas, propiciando a gestão conjunta dos recursos (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Além disso, os valores arrecadados devem necessariamente ser aplicados na mesma praça de pedágio, por determinação do art. 7º, §2º da Lei Estadual n. 14.033/2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Em que pese a inexistência de vinculação das decisões tomadas pelos COREPES, as informações disponibilizadas na imprensa indicam que a EGR vem

empregando os valores arrecadados nas praças de cada pedágio com base nas prioridades discutidas nas reuniões dos COREPES.

É relevante deixar claro que no modelo de concessões não existia qualquer instrumento similar, sendo que a decisão de aplicação dos recursos era de total discricionariedade da empresa administradora. A administradora de pedágios não possuía qualquer obrigação em destinar mais recursos do que os previstos nos contratos, sendo que o lucro era a principal meta destas concessionárias. Os COREPES são um importante instrumento da democracia de cunho participativo. Representam uma forma de participação popular na gestão da máquina pública, proporcionando um espaço para debate de ideias e propostas. Trata-se de uma oportunidade muito almejada em uma efetiva democracia.

Neste mesmo sentido, o art. 2º, §2º da Lei Estadual nº 14.033/2012, determinou que a EGR pautasse os seus negócios pelo princípio da transparência, entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Além do dispositivo legal citado, a mesma lei prevê no art. 14, parágrafo único, a necessidade da EGR manter um sistema de prestação de contas na internet. Com base neste preceito, verifica-se no site da EGR que há descrição de todos os ingressos e desembolsos mensais divididos pelas praças pedagiadas referente aos anos de 2013¹⁷ (EGR, 2013) e 2014 (EGR, 2014b)¹⁸, os quais se encontram na íntegra em anexo a este trabalho.

A participação social aliada à transparência se mostra o grande diferencial do modelo de pedágios comunitários adotados pela EGR em comparação com o modelo privado, aspectos que contribuem para um modelo mais eficaz.

4.3 Análise comparativa dos modelos comunitários de pedágios adotado pelo DAER e da EGR

Neste tópico, analisam-se dois modelos comunitários de gestão das rodovias pedagiadas: o efetuado pelo DAER e o da EGR.

¹⁷ http://www.egr.rs.gov.br/upload/1414599389_Site%20-%202013.12.pdf

¹⁸ http://www.egr.rs.gov.br/upload/1420629803_Site%20-%202014.12.pdf

4.3.1 Gestão dos recursos - caixa único

Com o final do prazo das concessões de pedágios, se buscou um novo modelo, sendo que tanto o modelo estatal quanto o modelo privado não agradavam integralmente a população.

Os pedágios geridos pelo DAER sofriam muitas críticas no que tange o fato dos valores arrecadados nas praças serem destinados ao caixa único do Estado do Rio Grande do Sul. Foi visando suprir essa deficiência que o Deputado Gilmar Sossella apresentou o Projeto de Lei n. 88/2008:

Ocorre que, exatamente devido à carência estatal de recursos, os valores arrecadados nas praças de pedágio são hoje levados ao Caixa Único e, assim, acabam por não beneficiar os usuários que pagaram exatamente para a finalidade precípua de beneficiar a rodovia por ele usada. O desvio de finalidade acima explicitado, além de configurar evidente e descabido prejuízo aos cidadãos que pagam para receber os benefícios correspondentes, resulta em inadmissível – porque inconstitucional – criação de um novo tributo, uma vez que, mesclados aos recursos tributários, os recursos acabam por ser utilizados em finalidades outras que não as que juridicamente motivaram a cobrança. As comunidades regionais, que mais usam e pagam pela conservação da estrada, é que têm as melhores condições de zelar pela correta aplicação dos recursos arrecadados. Desse modo, nada melhor do que sua ouvida, por intermédio dos COREDES, no tocante à aplicação daqueles valores (SOSSELLA, 2008).

O referido Projeto de Lei previa no seu art. 2º que “os valores referidos no artigo 1.º, em razão de sua natureza de preço público e da precípua finalidade com que são pagos pelos usuários, não serão levados a integrar o Caixa Único do Estado” (SOSSELLA, 2008).

A problemática dos valores arrecadados a título de pedágio serem destinados ao caixa único encontra-se no fato de que o governo os utiliza para finalidades diversas, ou seja, não são aplicados na conservação, manutenção ou investimentos nas rodovias pedagiadas. Nesse sentido, conforme visto anteriormente, a lei que criou a EGR determinou que os valores arrecadados nas praças de pedágio, sejam depositados na conta da empresa. Assim, cada praça de pedágio deve ter uma conta específica a fim de possibilitar que todos os valores arrecadados sejam aplicados integralmente nas obras, serviços e demais serviços na rodovia onde houve a arrecadação.

No balanço patrimonial da EGR (em anexo), contudo, verifica-se que há R\$ 42.501.324,24 depositados no caixa único do Estado do Rio Grande do Sul (Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC). O

Diretor Presidente da EGR justificou em entrevista ao jornal Zero Hora: “O que acontece é que, todo o fim do dia, o que tem nas nossas contas é aplicado. E esse dinheiro quem aplica é o governo via Siac (caixa único). Depois, volta à EGR. Não tem como ser gasto em outras finalidades” (BERTOTTO, 2014).

Portanto, se os valores não são desviados para outras finalidades, verifica-se que o modelo adotado pela Empresa Gaúcha de Rodovias se mostra mais adequado às finalidades do pedágio de rodovia do que o modelo do DAER.

4.3.2 Participação social e transparência

No que tange a participação social, verifica-se que o DAER, assim como a EGR, prezava pela participação popular na gestão dos recursos advindos do pedágios. Contudo, a forma de participação da comunidade na gestão do DAER não era tão intensa e certa quanto a participação dos COREPES na EGR.

A participação social, quando as rodovias pedagiadas eram geridas pelo DAER, era possibilitada por meio dos COREDES, sendo que a Lei Estadual 10.283, de 17 de outubro de 1994, determinou no art. 5º que o órgão máximo dos COREDES deve ser necessariamente composto por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região (RIO GRANDE DO SUL, 1994)

A participação social dos COREDES nos assuntos relativos à destinação dos valores arrecadados nas rodovias pedagiadas nunca foi clara. Sobre o assunto, o deputado Luis Lauerman se manifestou no seguinte sentido:

Não há uma definição clara da forma de participação da comunidade nas decisões sobre como serão investidos os recursos arrecadados pelos pedágios. Para alinharmos esta questão queremos uma gestão compartilhada do Governo estadual com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Este é um processo que dará maior transparência e sintonia no trabalho das praças de pedágio (LAUERMAN, 2011).

Portanto, em que pese a participação dos COREDES nos assuntos pertinentes aos pedágios comunitários geridos pelo DAER, verifica-se que a atuação não era tão clara e regular como é o caso dos COREPES, que possuem previsão legal na participação da gestão da EGR, podendo opinar, embasados em lei, sobre a destinação dos recursos advindos das rodovias pedagiadas.

A transparência, da Empresa Gaúcha de Rodovias, já citada no item 4.2.5, também se demonstra um diferencial em comparação com o modelo adotado pelo DAER, pois a EGR disponibiliza no seu site a informação de todos os ingressos e desembolsos devidamente divididos e individualizados por praça.

4.3.3 Qualidade

Para o efeito de comparação será usado a mesma pesquisa do Conselho Nacional de Transportes, referentes aos anos 2012 e 2014, com o intuito de verificar a qualidade das rodovias de ambos modelos sob comparação.

A iniciar pelo modelo do DAER, verifica-se que em 2009 as três rodovias pedagiadas e geridas pelo DAER (RS/135, RS/239 e RS/240) foram qualificadas como boas, relativamente ao trecho pedagiado (CNT, 2012).

Em 2014, sob controle da EGR, as mesmas três rodovias diminuíram a sua qualidade. O relatório do Conselho Nacional de Transportes apontou a RS/135 como regular, a RS/239 como boa, e a RS/240 como regular. Verifica-se que duas rodovias, após a gestão da EGR passaram de qualidade boa para regular, sendo que apenas uma rodovia manteve a sua qualificação como boa (CNT, 2014, p. 283).

Assim como a comparação feita com os modelos de concessões privadas, é importante ressaltar que o DAER estava gerindo estas rodovias pedagiadas desde o ano de 1996 e 1998 até o ano de 2012, sendo que a EGR apenas assumiu o controle destas rodovias em junho de 2013, o que é considerado um tempo exíguo para demonstrar a qualidade efetiva do trabalho da Empresa sob análise.

4.3.4 Isenção tributária

As autarquias gozam de isenção tributária, por se enquadrarem na previsão constitucional do art. 150, VI. Trata-se da imunidade recíproca. A imunidade tributária é um ponto extremamente relevante a ser observado, tendo que os valores destinados para os mais variados tributos podem ser revertidos em investimentos na própria atividade, o que se traduz em maior qualidade e segurança nas rodovias.

Em pesquisa, a Receita Federal, por meio do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, verificou que a carga tributária no Brasil, neste ano, correspondeu a 35,85% da renda do brasileiro (BRASIL, 2012)¹⁹.

A EGR pagou R\$ 552.775,36 referentes a PIS, R\$ 2.551.178,51 referentes a COFINS e foi registrado no passivo R\$ 3.428.798,11 referentes a ISSQN pelo princípio da prudência, eis que os valores referentes ao ISSQN estão sendo discutidos em juízo. De igual forma a empresa registrou em sua contabilidade o desembolso de R\$ 11.312.077,31 e R\$ 4.095.180,79. A soma de todos estes tributos contabiliza em torno de R\$ 21,9 milhões.

Visando a isenção de ISSQN, a EGR ajuizou ação judicial em desfavor dos municípios de Candelária, São Leopoldo, Portão, Capela de Santana, Montenegro, São Sebastião do Caí, Bom Princípio, São Vendelino, Estância Velha, Novo Hamburgo, Sapiranga, Parobé, Taquara, Rolante, Riozinho, Viamão, Capivari do Sul, Balneário Pinhal, Santo Antônio da Patrulha e Gramado.

O juízo de primeiro grau concedeu medida liminar, agraciando a empresa pública com a isenção do tributo questionado no processo. A decisão foi objeto de recurso por parte do Município de Gramado, o qual foi negado seguimento conforme se verifica na ementa da decisão da Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

TRIBUTÁRIO. ISS. IMUNIDADE. EMPRESA ESTATAL. SERVIÇO PÚBLICO. As empresas estatais prestadoras de serviços públicos gozam da imunidade tributária prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição da República. Jurisprudência do STF. Negado seguimento ao recurso (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

A decisão foi baseada no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 580.264/RS, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, realizado em 13 de dezembro de 2010, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, no qual já havia sido reconhecida a repercussão geral em 10 de outubro de 2008, ementado da seguinte forma:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A saúde é direito fundamental de todos e dever do Estado (arts. 6º e 196 da Constituição Federal). Dever que é cumprido por meio de ações e serviços que, em face de sua prestação pelo Estado mesmo, se definem como de

¹⁹ <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>

natureza pública (art. 197 da Lei das leis). 2 . A prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista corresponde à própria atuação do Estado, desde que a empresa estatal não tenha por finalidade a obtenção de lucro. 3. As sociedades de economia mista prestadoras de ações e serviços de saúde, cujo capital social seja majoritariamente estatal, gozam da imunidade tributária prevista na alínea “a” do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com repercussão geral (BRASIL, 2010).

O entendimento do STF, neste julgado, é de que não há como se tributar uma sociedade de economia mista (interpreta-se extensivamente à empresa pública), pois quando a empresa está prestando serviços públicos, corresponde à própria atuação do Estado, desde que não tenha como finalidade a obtenção de lucro.

É exatamente este o caso da Empresa Gaúcha de Rodovias. Pois conforme já visto, trata-se de uma empresa pública de capital fechado, controlada pelo Estado do Rio Grande do Sul, tendo como objeto social a exploração da infraestrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágios públicos comunitários, no âmbito territorial do Estado do Rio Grande do Sul. Isso significa que ela opera sobre ou administra o funcionamento de bens públicos pertencentes a este Estado-membro. Além disso, cumpre observar que a EGR não contempla a possibilidade de qualquer distribuição de lucros, pelo contrário, tem o dever de reinvestir na própria rodovia de arrecadação todos os recursos ali coletados. Mesmo que a EGR, cobre tarifa dos usuários das rodovias controladas, é uma empresa pública prestadora de serviço público, com caráter distinto das empresas públicas que exercem atividade econômica e, ainda que indiretamente, têm objetivo lucrativo.

Contudo, a vitória judicial acima exposta, representa apenas um dos diversos tributos cobrados da Empresa Gaúcha de Rodovias. Ciente deste contexto, Luiz Carlos Bertotto, Diretor Presidente da Empresa Pública, assim se manifestou em entrevista dada ao Jornal Zero Hora: “Temos uma discussão jurídica e também uma negociação com a Receita Federal. Acredito que, em breve, teremos uma solução, sem precisar pagar o IR” (ZERO HORA, 2014).

Resta evidente que a isenção tributária deve ser amplamente perseguida pela Empresa Gaúcha de Rodovias para que possa efetivamente investir valores significativos nas rodovias gaúchas.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou responder o seguinte problema: considerando o direito constitucional de ir e vir, os pedágios comunitários são mais benéficos para a sociedade, de um ponto de vista democrático, se postos em comparação com o modelo privado?

A primeira hipótese para resposta do problema é que toda a renda gerada pelos pedágios comunitários é reinvestida na execução e funcionamento do próprio fim, bem como a sua maior transparência, há de se concluir que o modelo comunitário é mais benéfico para a sociedade que o modelo privado.

A segunda hipótese para resposta é que o modelo de pedágios comunitários não se mostrou mais eficaz do que o modelo privado.

A resposta ao problema desenvolvida no trabalho partiu da consideração de que o Brasil é um país com dimensões continentais, sendo um dos maiores do mundo, quando se trata de tamanho territorial. Isso faz com que o desenvolvimento da infraestrutura, especialmente rodoviária, se torne um grande desafio. De igual forma, o Estado do Rio Grande do Sul, também possui uma grande extensão territorial, sendo que se comparado à Europa, possui dimensões muito próximas a países como França e Alemanha, o que também torna o desenvolvimento da malha rodoviária um desafio árduo. Por muitas décadas o Estado do Rio Grande do Sul teve grandes dificuldades em ampliar, melhorar e conservar a sua malha rodoviária, contudo, nunca logrou grande êxito. Com o acúmulo de funções e serviços, o estado mostrou-se incapaz de manter e ampliar as estradas apenas com o pagamento dos tributos tradicionais, sem vinculação destinada.

Nesse contexto, foram instaurados na década de 1990 os pedágios em diversas rodovias gaúchas, com funcionamento vinculado à tarifa paga para a utilização da rodovia, valor a ser revertido na manutenção das estradas. O controle de parcela das rodovias foi repassada ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER, autarquia estadual, e outra parcela à iniciativa privada, por meio de concessões públicas.

As rodovias pedagiadas e administradas pelo DAER possuíam um preço baixo, pois a autarquia estatal não visa lucro. Esse modelo foi denominado “comunitário”, por possibilitar a participação social no que tange a administração de

suas receitas através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES. Essa participação foi importante, embora não tenha se dado de forma não regular. A qualidade das rodovias administradas pelo DAER foi considerada boa, mas um dos questionamentos feitos a esse modelo é a destinação das receitas ao caixa único do Estado do Rio Grande do Sul, o que se traduz, muitas vezes, em desvio da vinculação do tributo arrecadado com finalidade própria.

O modelo privado de pedágio foi alvo de contestação em vista do alto valor da tarifa e da alta margem de lucro aos donos, lucro garantido por lei, tendo em vista a necessidade de justa remuneração às concessionárias, mas considerado desproporcional aos investimentos realizados nas rodovias. As concessionárias, apoiadas nos contratos, recusaram-se a fazer investimentos além do contratado. Os contratos de concessão de administração de rodovias não previam duplicação. Com o prazo de vigência de quinze anos, tais contratos se traduziram em inexistência de duplicação ou melhorias de grande monta nas rodovias pedagiadas, limitando-se à manutenção de boas condições da pista de rodagem. O modelo privado não previa qualquer participação popular na tomada de decisão acerca da destinação dos seus recursos.

Frente ao amplo descontentamento com a administração privada das rodovias pedagiadas no Rio Grande do Sul, com o fim da vigência do contrato das concessões o governo do Estado do Rio Grande do Sul decidiu por mudar a forma de gerenciamento das estradas pedagiadas, com a instauração do modelo comunitário através da Empresa Gaúcha de Rodovias.

A EGR é uma empresa pública na forma de sociedade anônima, com capital estatal, tendo como objeto a exploração das rodovias antes sob concessão privada e administração de autarquia estatal. Sua maior inovação está em proporcionar a participação da sociedade civil na sua gestão, mediante os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas – COREPES, bem como prever a ampla transparência de receitas e investimentos.

Em comparação com os modelos anteriores, os COREPES proporcionam participação social mais qualificada. Os Conselhos trazem ao cidadão gaúcho a possibilidade de ter os seus anseios efetivamente ouvidos pela Administração Pública. Trata-se de um espaço público onde os cidadãos, representados pela sociedade civil organizada, podem participar de forma efetiva na gestão dos recursos advindos da arrecadação dos pedágios das praças geridas pela EGR. Essa

inovação vem em favor da confirmação da primeira hipótese, tendo em vista a total inexistência de participação popular no modelo privado e a ampla possibilidade de participação popular na gestão dos recursos arrecadados pela EGR.

Além disso, a nova legislação prevê que todos os valores arrecadados serão aplicados integralmente em obras, serviços e demais investimentos na rodovia onde houve a arrecadação. O controle público dos investimentos é viabilizado pela disponibilização atualizada das informações sobre receitas e despesas no site da EGR, assegurando a transparência desse serviço público.

O preço da tarifa praticado pela EGR se mostra muito mais módico do que a tarifa do modelo privado. Junto com a participação e a transparência, o preço mais baixo da tarifa confirma a primeira hipótese da pesquisa.

Por outro lado, a qualidade das rodovias geridas pela EGR vem sendo extremamente questionada, sendo que grande parte das rodovias geridas por esta empresa pública tiveram diminuição de qualidade segundo levantamento da Confederação Nacional do Transporte. Esse aspecto é um desafio fundamental para a afirmação do modelo comunitário da EGR. As exigências burocráticas a que estão submetidas as empresas públicas, incluindo a necessidade de licitação, além das dificuldades vinculadas ao período inicial de gestão das rodovias tornam compreensível a eventual e passageira diminuição de qualidade nas rodovias sob sua administração num primeiro momento, mas não são admissíveis no futuro. A criação de um cronograma, com licitações devidamente encaminhadas, pode assegurar a melhoria da qualidade das rodovias pedagiadas.

A ausência de investimentos significativos por parte da EGR no primeiro ano é compreensível em razão do fato da mesma demandar licitações, que são por muitas vezes demoradas. Com pouco tempo de criação, a empresa não conseguiu contratar grandes investimentos, restando alguns valores aplicados no caixa único do Estado a título de investimento, que retornarão ao caixa da empresa pública. O reinvestimento da totalidade das receitas na manutenção e ampliação das rodovias é aspecto fundamental para a legitimação do modelo comunitário.

Outra questão abordada no trabalho diz respeito à tributação da EGR, tendo em vista que esta vem pagando diversos tributos, em decorrência da figura jurídica própria da empresa. Para viabilizar o investimento de alta percentagem da receita em obras, é muito importante que a empresa busque em juízo a isenção para todos ou para a grande maioria dos tributos que hoje incidem sobre a sua atividade, a

exemplo do já ocorrido com a exigibilidade do ISSQN, que foi objeto de concessão de decisão liminar.

Analisando todos os pontos, verifica-se que em que pesem alguns percalços no trajeto da Empresa Gaúcha de Rodovias, estima-se que todos podem ser solucionados com o tempo e gestão séria. A participação social regular na gestão da empresa, através dos COREPES, e a transparência ampla das informações é inédita em empresas públicas gaúchas, contribuindo para a eficácia e legitimidade do modelo comunitário. A participação social na gestão da empresa pública traz transparência e efetiva a vontade do constituinte ao determinar a participação da sociedade nos assuntos de interesse público, bem como ao instituir o Brasil como uma república democrática de direito.

REFERÊNCIAS

ADÁN, José Pérez. *Adiós Estado, bienvenida comunidad*. Madrid: Eiunsa. Ediciones Internacionales Universitarias, S.A., 2008.

_____, José Pérez. *Diez temas de Sociología: vivir uma sociedade familiar y humana*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 2002

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Orientação Normativa 11/2009*. A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

ALMEIDA, Ana Paula de. *O policiamento comunitário como política inovadora de segurança pública: uma análise a partir do programa nacional de segurança pública com cidadania, sob a perspectiva local de enfrentamento ao crime e à violência*. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2012.

AMARAL FILHO, Nemésio C. As perigosas fronteiras da “comunidade”: um desafio à comunicação comunitária. In: PAIVA, Raquel; SANTOS, Cristiano Henrique Ribeiro dos. *Comunidade e contra-hegemonia: rotas de comunicação alternativa*. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2008.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Neiva Cristina de. *Instituições de Ensino Superior Comunitárias a (des) necessidade da construção do marco legal das*: O embasamento constitucional e legal do setor público não estatal no Brasil. 2010. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Introdução. In: _____ (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 47-48.

BALDO, Iumar Junior; DIAS, Felipe da Veiga . A superação da dicotomia público-privado diante da necessária afetação do consumo e do desenvolvimento urbano sustentáveis pelo processo constitucionalizador do direito privado. In: GORCZEVSKI, Clóvis; LEAL, Mônia Clarissa Heninng;. (Org.). *Constitucionalismo contemporâneo: novos desafios*. Curitiba: Multideia, 2012, v. 1, p. 123-140.

BARBER, Benjamin R. *Um lugar para todos*. Barcelona: Paidós, 2000.

BARBOSA, Ana Maria Lima. Os portadores de deficiência no Conselho de Saúde. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

BELLAH, Robert N. Comunitarismo ou liberalismo? Brasil e Estados Unidos em debate. In: SOUZA, Jessé (org.) *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: UnB, 1999.

BERTOTTO, Luiz Carlos. *Certezas sobre a EGR*. 2013. Disponível em: <<http://www.egr.rs.gov.br/conteudo/2949/certezas-sobre-a-egr>>. Acesso em: 15 de dez de 2014.

_____, Luiz Carlos. Entrevista. Maio de 2014. Porto Alegre. *Imposto leva mais do que estradas*. Disponível em: <zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/05/egr-gasta-mais-com-impostos-do-que-com-estradas-4491014.html>

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. *Controle das concessões de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 802378/SP. Rel. Ministro Luiz Fux. DJ 04/06/2007 p. 312

_____. Supremo Tribunal Federal, RE 407.099-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 22 de jun de 2004

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 580264/RS. Rel. Ministro Ayres Britto. DJe-192 DIVULG 05-10-2011 PUBLIC 06-10-2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 545. Publicada em 10 de dez. 1969. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=545.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em 5 de fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 800. DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014.

_____. Tribunal Federal da 4ª Região, AI. 5001851-83.2013.404.0000, Relator Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 2013.

_____. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Carga Tributária no Brasil 2012*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>> Acesso em: 5 de fev. de 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BUTCHER, Hugh; GLEN Andrew; HENDERSON Paul; SMITH, Jerry. *Community and public policy*. London: Pluto Press, 1993.

CACIOPPO, John T. *Solidão: a natureza humana e a necessidade de vínculo social*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

CARVALHAIS, Isabel Estrada. *O Tratado de Lisboa e participação cidadã – indagando o potencial democrático da Iniciativa da Cidadania Europeia (ECE)*. In: SILVEIRA, Alessandra. (Org.) *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*. Lisboa: Quid Juris, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT. *Pesquisa CNT de rodovias 2014: relatório gerencial*. – Brasília : CNT : SEST : SENAT, 2014.

_____. *Pesquisa CNT de rodovias 2012: relatório gerencial*. – Brasília : CNT : SEST : SENAT, 2012.

COSTA, Marli Marlene Moraes; AQUINO, Quelen B. A função das políticas públicas na efetivação dos direitos: uma abordagem sobre o exercício da democracia participativa. In: CUSTÓDIO, André Viana; COSTA Marli Marlene Moraes; STAHLHOFER, Iásin Schaffer. (Orgs.). *Direitos humanos, Constituição e políticas públicas*. Curitiba: Multidéia, 2013, p.65-78.

_____, Marli M. Moraes da; SILVA, Linara da. O comunitarismo instituindo uma nova cultura social a partir da perspectiva de comunidade cívica: a (re)construção de condições para a implementação da justiça restaurativa. In: COSTA, Marli M. Moraes da; TERRA, Rosane B. Mariano da Rocha B.; REIS, Suzéte da Silva. *Direito sociais, trabalho e educação*. Curitiba: Multideia, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014

_____, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 1999.

DUEZ, Paul; DEBEYRE, Guy. *Traité de Droit Administratif*. Paris: 1952.

EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS. 2013. Disponível em: <www.egr.rs.gov.br/upload/1414599389_Site%20-%202013.12.pdf> Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

_____. *Má qualidade de rodovias gaúchas preocupa empresas de mineração*. 2014b. Disponível em: < <http://www.egr.rs.gov.br/conteudo/3648/consumidor-rs-%7C-consumidorrs.com.br-ma-qualidade-de-rodovias-gauchas-preocupa-empresas-de-mineracao>>. Acesso em 15 de dez. de 2015.

_____. *Quem Somos*. 2014a. Disponível em: < <http://www.egr.rs.gov.br/lista/276/quem-somos#>>. Acesso em 15 de dez. de 2014.

_____. 2014b. Disponível em: http://www.egr.rs.gov.br/upload/1420629803_Site%20-%202014.12.pdf Acesso em: 5 de fev. 2015.

ETZIONI, Amitai. *Public policy in a New Key*. London: Transaction Publishers, 1993.

_____, Amitai. *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*. New York: Touchstone, 1993.

_____, Amitai. *The Third Way to a Good Society*. London: Demos, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. Curitiba: Positivo, 2008.

FRANÇA, Maria Adelaide de C. *Comentários à lei de Licitações e contratos da Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008

GENRO, Tarso. Entrevista. Fevereiro de 2013. Porto Alegre, 2013. Tarso: “EGR manterá qualidade e cobrará menos nos pedágios”. In: Secretaria do Planejamento e desenvolvimento Regional. Disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br> Acesso em: 13 jan. 2014.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; IPR, 2007.

INOJOSA, Rose. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*. Cadernos Fundap, n. 22, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 1998.

_____, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003.

LAUERMANN, Luís. Moradores de Coxilha terão isenção de pedágio. 2011. Disponível em: <http://www.betoalbuquerque.com.br/tag/pedagios-comunitarios/>. Acesso em: 16 de dez. de 2014.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática. Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. *Participação Social na Administração Pública*. In: HERMANY, Ricardo (org). Empoderamento Social local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

L.F. de ALENCASTRO . 'Epílogo' História da Vida Privada no Brasil , v. II. Sao Paulo, 1997. (Prefácio, Pós-fácio/Posfácio)

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. CASSAL, Sueli Tomazini Barros. [trad.]. Porto Alegre: L&PM, 2011.

MASAGÃO, Mário. *Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público*. São Paulo: Liv. Acadêmica, 1933.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil - as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. In *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica. v. I. nº. 9. dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27 de outubro de 2014.

MUKAI, Toshio. *Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos: comentários à Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. São Paulo: Saraiva, 2007.

NISBET, Robert. *Os filósofos sociais*. Brasília: Edunb,1982.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração pública, concessões e terceiro setor*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

PAZ, Rosângela. A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

PESTANA, Marcio. *Licitações públicas no Brasil: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002*. São Paulo: Atlas, 2013.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Processo 013178. Acórdão em 24/04/1991.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Infraestrutura e Logística. Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem. Relatório de acompanhamento do Programa de Concessões de Rodovias no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

_____. *Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Programa Estadual de Concessão Rodoviária do RS (PECR): Histórico, evolução e desequilíbrios contratuais. Análise Descritiva – 1996/2009*. Disponível em: < http://www.agergs.rs.gov.br/upload/servico_4_224.pdf> Acesso em: 14 dez 2014.

_____. *Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Programa Estadual de Concessão Rodoviária do RS (PECR): Histórico, evolução e desequilíbrios contratuais. Análise Descritiva – 1996/2009*. Disponível em: < http://www.agergs.rs.gov.br/upload/servico_4_224.pdf> Acesso em: 14 dez 2014.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão Parlamentar de Inquérito dos Polos de Pedágios. Relatório Final. 2007. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/download/CPI_Pedagogios/relatorio_final.pdf> Acesso em 13 de jan. de 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 70063122006. Vigésima Segunda Câmara Cível. Rel. Maria Isabel de Azevedo Souza. 19. Dez. 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Processo nº 001/1.13.00797151, 2013.

ROCHA, Joaquim Freitas da. *Direito financeiro local (Finanças locais)*. Braga: CEJUR, 2009.

RODRIGUES, Abel Martins. *Direito administrativo I. Administração pública e organização administrativa*. Porto: Bookline, 2014.

SANCHEZ, Jordí. El Estado de bienestar. In: BADIA, Miquel C. (ed.) *Manual de ciência política*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2006.

SCHMIDT, João P. *Público, comunitário e privado: direitos e bem estar na perspectiva comunitarista*. Santa Cruz do Sul, 2014.

SCHMIDT, João P.; KIRCHHEIM, André. Políticas comunitárias no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência, Brasília*, v. 16, n. 108, fev-mai 2014, p. 165-191.

_____, João Pedro; ARAÚJO, Neiva Cristina de. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. In: *Revista NEJ - Eletrônica*, v. 17, n. 3, p. 327-344, set-dez 2012. Disponível em: <www.univali/periodicos> Acesso em: 24/09/2014.

_____, João Pedro ; CAMPIS, L. A. C. A. . As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. In: SCHMIDT, J. P.. (Org.). *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009, v. 1, p. 17-37.

_____, João Pedro; HELFER, Inácio; BORBA Ana P. A. (Org.). *Comunidade e comunitarismo: temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, Luciana. (org.). *Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. Brasília: IPEA, 2005, p. 373-407.

SILVA, Suzana Tavares da. *Um novo Direito Administrativo?* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SOSSELA, Gilmar. *Projeto de Lei n. 88/2008*. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

SOUSA, António Francisco de. *Direito administrativo*. Lisboa: Tipografia Lousanense, 2009.

TÁCITO, Caio. O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. In: *RDA – Revista de Direito Administrativo*. v. 65 p. 1-25, Rio de Janeiro: 1961. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/1333> Acesso em: 23. dez 2014.

THE RESPONSIVE COMMUNITARIAN PLATFORM. Disponível em: <http://communitariannetwork.org/platform>> Acesso em: 08/12/2014.

TÖNNIES, Ferdinand. *Community and society*. East Lansing: Michigan State University Press, 1957.

WALZER, Michael. The communitarian critique of liberalism. In: ETZIONI, Amitai (ed.). *New communitarian thinking: persons, virtues, institutions and communities*. Charlottesville: University of Virginia. 1996.

ZERO HORA. EGR gasta mais com impostos do que estradas. 2014. Disponível em: <http://m.zerohora.com.br/noticia/4491014/egr-gasta-mais-com-impostos-do-que-com-as-estradas>>. Acesso em: 15 de dez. de 2014.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*. In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988b Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 de dez de 2014.

_____. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995. *Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal*. In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988c Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm>. Acesso em: 15 de dez de 2014.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 dez. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em: 13 de dez 2014.

_____. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, 1967.

_____. Lei 12.881 de 12 de novembro de 2013. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 dez. 2014.

_____. Lei 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em: 08 dez. 2014.

_____. Lei 9.637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 dez 2014.

_____. Lei 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br> . Acesso em: 08 dez. 2014.

_____. *Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil, 2002.

_____. *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, 1993.

_____. *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, 1993.

_____. *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 providência, 1995b.

_____. *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 providência, 1995.

_____. *Lei. Nº 9.074, de 7 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências, 1995a.

PORTUGAL. Constituição (1976), Constituição da República Portuguesa – V Revisão Constitucional. Versão online no site: http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. Porto Alegre. 1989.

_____. Decreto nº 34.417, de 24 de julho de 1992. Autoriza a cobrança de Pedágio, 1992. Disponível: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=15247&Texto=&Origem=1> Acesso em 13 dez. 2014

_____. L. Decreto nº 35.112, de 17 de fevereiro de 1994. Autoriza a cobrança de pedágio e dá outras providências, 1994. Disponível: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=13399&Texto=&Origem=1> Acesso em 13 dez. 2014.

_____. Decreto nº 50.039, de 22 de janeiro de 2013. Dispõe acerca da transferência de bens de responsabilidade do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER para a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. Porto Alegre, 2013.

_____. Decreto nº 50.389, de 10 de junho de 2013. Dispõe acerca da transferência de bens de responsabilidade do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER para a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. Porto Alegre, 2013.

_____. Decreto nº 50.390, de 10 de junho de 2013. Dispõe acerca da transferência de bens de responsabilidade do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, para a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. Porto Alegre, 2013.

_____. Decreto nº 50.433, de 27 de junho de 2013. Dispõe acerca da transferência de bens de responsabilidade do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, para a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. Porto Alegre, 2013.

_____. Decreto nº 50.564, de 19 de agosto de 2013. Institui os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas - COREPES, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

_____. Decreto nº 51.098, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe acerca da transferência de bens de responsabilidade do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER – para a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. Porto Alegre, 2013.

_____. Decreto nº 51.851, de 22 de setembro de 2014. Dispõe acerca da transferência de bens de responsabilidade do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER para a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. Porto Alegre, 2014.

_____. Lei nº 10.086, de 24 de janeiro de 1994. Dispões sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos e dá outras providências. Porto Alegre, 1994.

_____. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre, 1994.

_____. Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997. *Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS e dá outras providências*, 1997. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=9737&Texto=&Origem=1 Acesso em 13 dez 2014

_____. Lei nº 14.033, de 29 de junho de 2012. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR – e dá outras providências. Porto Alegre, 2012.

_____. Lei nº 750, de agosto de 1937. Cria o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem diretamente subordinada à Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas e determina outras providências, 1937. Disponível: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=4&Texto=&Origem=1 Acesso em 13 dez. 2014.

ANEXO

 Empresa Gaúcha de Rodovias CNPJ: 16.987.837/0001-06 NIRE: 43300055113 www.egr.rs.gov.br		Promover a igualdade faz a diferença  Secretaria de Infraestrutura e Logística	
RELATÓRIO DA DIRETORIA			
Senhores Acionistas: Em atendimento às disposições legais e estatutárias, submetemos à apreciação de V.Sas as demonstrações contábeis do exercício findo em 31 de dezembro de 2013 e o presente relatório da administração. A Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. - EGR é uma empresa pública, vinculada à SENFRA, criada para administrar as estradas com pedágio pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul. Ela foi criada em 29 de junho de 2012 (Lei nº 14.032/2012), com o objetivo de administrar as estradas pedagiadas do Estado, transformando todos os pedágios em concessões e, com isso, garantindo a queda dos valores das tarifas. Após 15 anos de cobrança dos pedágios privados estabelecidos através do Programa Estadual de Concessão de Rodovias (PECR), o Governo do Estado debateu com a comunidade gaúcha um novo modelo de gestão das estradas e estabeleceu um sistema público de pedágio em trechos anteriormente privados que foram colocados sob a gestão da EGR. Agente do processo de diálogo com a sociedade sobre o modelo de gerenciamento das estradas a EGR recebeu contribuições de diversos segmentos, inclusive do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES/RS), através de sua câmara temática, com sugestões orientadas a garantir estatísticas de qualidade, mobilidade social e resumo da produção. Ao longo do ano de 2013, após o encerramento dos contratos de concessão, as rodovias federais pedagiadas passaram a ser sua administração sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e as rodovias estaduais passaram a ser, gradativamente, gerenciadas pela EGR, a exceção de praças de pedágio de Fátima e de Santa Cruz. O novo modelo conceitual tem como diferencial a redução do valor das tarifas, a criação de mecanismos permanentes de fiscalização pública, transparência e controle social, consulta prévia às comunidades para definição das autoridades para cada localidade onde há alteração de modelo e alçada e destinação de todos os recursos arrecadados para as estradas, com o objetivo de manter e melhorar seu estado de conservação. O balanço do primeiro ano de operação EGR revela que cerca de RS 15		milhões já foram revertidos em manutenção e obras imensuráveis à segurança dos usuários, sendo que a meta é utilizar 80% dos recursos nos rodovias. Esse percentual é suficiente para manter a malha viária, seus serviços e ainda investir na estrada. Recuperação e restauro das rodovias ERS-122, RSC-297, ERS-240, RSC-453, ERS-130, ERS-129 e ERS-235: Em 2013, a EGR lançou para obras de recuperação e restauro de um total de 678,36 quilômetros. O valor somado dessas obras é de cerca de RS 156 milhões. Manutenção rodoviária de rotina: Rodovia, capota, corte e poda de árvores, instalação de placas, tapa buraco e recuperação de guard rail, num total de pouco mais de RS 12,4 milhões (valor anual). Construção de passarela em Parobé: A construção de uma passarela sobre a ERS-239 em Parobé já será concluída em abril de 2014. Acesso provisório à UFERS, na ERS-138, em Erechim: A EGR lançou edital para a construção, implantação e manutenção de acesso provisório à Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) na ERS-138 em Erechim. A obra está suspensa por questões ambientais. Manutenção e conservação de sinalização horizontal e dispositivos de segurança: A EGR executou obras de manutenção e conservação da pintura e indústrias de tachas e tachões. Fornecimento de placas de sinalização horizontal: Execução permanente.	
Manut. da ponte sobre o Arroio Cadeia, na ERS-122: Obra executada. Recuperação do aterro e acostamento na rodovia ERS-240: As obras de recuperação do aterro e do acostamento nos quilômetros 18 e 19 da rodovia já foram executadas. Sanção de tapa buraco nas rodovias ERS-122, ERS-129, ERS-130, ERS-240 e RSC-453: As obras já foram executadas. Convênios: A EGR assinou convênios com o Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Estado e com o Detran para atendimento de resgate e salvamento de vítimas com lesão corporal em acidentes de trânsito e para renovação de veículos com placa mecânica. Educação para Segurança no Trânsito: A iniciativa, que faz parte do programa promovido pela ONU para a Década Mundial da Ação pela Segurança no Trânsito, realiza atividades educativas, campanhas de conscientização e ações de fiscalização. Criação dos COREPER: O Conselho de Administração da EGR aprovou o modelo a ser adotado para a implantação dos Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas, os Coreper. Sobre os Conselhos, nos quais as comunidades terão participação decisiva nas políticas e nas decisões sobre prioridades quanto a investimentos e conservação das rodovias.		Porto Alegre, 31 de dezembro de 2013. Luiz Carlos Bertotto Diretor Administrativo e Financeiro CPF nº 366.945.620/00 Rubens Lahnade Diretor Técnico CPF nº 801.814.630/91	
Carlos Artur Hauschild Diretor Administrativo e Financeiro CPF nº 366.945.620/00 Rubem Frederico Masera e Silva Coordenador GR/RS 076309 CPF nº 387.554.679/91			
BALANÇO PATRIMONIAL			
DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO			
DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EM 31/12/2013			
DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA EM 31/12/2013			
Notas Explicativas da Administração às Demonstrações Financeiras em 31 de Dezembro de 2013 e de 2012			

CONTINUA



EGR
Empresa Gaúcha
de Rodovias

Promover a
igualdade faz
a diferença



**Governo
do Rio Grande
do Sul**
Secretaria de Infraestrutura e Logística

CNPJ: 16.987.837/0001-06
NIRE: 4330055113
www.egr.rs.gov.br

Porto Alegre, 31 de dezembro de 2013.

CONTINUAÇÃO																	
<p>de risco de perda possível e não provisionados, sendo estimados em valor mínimo total de R\$ 108.247,01 mil, como segue, de acordo com a natureza das ações:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; font-size: small;"> <tr> <td>Processo Judicial</td> <td>Nº Processos</td> <td>Valor demanda</td> </tr> <tr> <td>Ações civis</td> <td>18</td> <td>71.043,01</td> </tr> <tr> <td>Reclamações Trabalhistas</td> <td>4</td> <td>35.000,00</td> </tr> <tr> <td>Ações tributárias</td> <td>1</td> <td>1.304,00</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>23</td> <td>108.247,01</td> </tr> </table>	Processo Judicial	Nº Processos	Valor demanda	Ações civis	18	71.043,01	Reclamações Trabalhistas	4	35.000,00	Ações tributárias	1	1.304,00	TOTAL	23	108.247,01	<p>texto da referida Medida Provisória, avaliou e conduziu que a implementação, antecipada ou não, das medidas contidas na referida MP, não ocasionaria impactos relevantes em suas demonstrações financeiras.</p> <p>Outros em consideração à elevação quantizada de emendas já propostas, o texto original alto sua converção em Lei poderia ser alterado substancialmente, sujeitando possível revisão de nossas atuais conclusões.</p>	<p>Luiz Carlos Bertotto Diretor - Presidente CPF nº 369.465.920/00</p> <p>Rubens Lulude Diretor Técnico CPF nº 001.814.939/01</p> <p>Carlos Amur Hauschild Diretor Adm. e Financeiro CPF nº 760.551.560/00</p> <p>Rubem Frederico Masera e Silva Conselheiro CDR/RS 078309 CPF nº 507.554.670/01</p>
Processo Judicial	Nº Processos	Valor demanda															
Ações civis	18	71.043,01															
Reclamações Trabalhistas	4	35.000,00															
Ações tributárias	1	1.304,00															
TOTAL	23	108.247,01															
<p>8. Medida Provisória nº 627 - Impostos Em 11 de novembro de 2013 foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 627 que trata sobre provisórias, revoga o Regime Tributário de Transição (RTT). Com vigência a partir de 2015, mas com opção de adoção antecipada para 2014. A Administração da Empresa, com base no conhecimento de seus negócios, das operações realizadas e data do início de suas operações considerando sua melhor interpretação do atual</p>																	
<p>RELATÓRIO DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE 31 DE DEZEMBRO DE 2013</p>																	
<p>Ilmos. Srs. ADMINISTRADORES E CONSELHEIROS da EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS S/A - EGR Porto Alegre - RS</p>	<p>Eldorado do Sul, 02 de abril de 2014.</p> <p>Opinião Em nossa opinião as demonstrações financeiras acima referidas apresentam adequada e fielmente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS S/A - EGR em 31 de dezembro de 2013, o resultado de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo naquela data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil.</p>	<p>PARECER DO CONSELHO FISCAL</p> <p>Na qualidade de membros do Conselho Fiscal da Empresa Gaúcha de Rodovias S/A - EGR, nos termos da lei e dos estatutos sociais, examinamos o Balanço Patrimonial, a Demonstração de Resultado e demais demonstrações contábeis do exercício social encerrado em 31 de dezembro de 2013, todas em conformidade com o exercício social de 2012. Da análise procedida, infere-se que as Demonstrações Financeiras, lidas em conjunto com as Notas Explicativas, o Relatório de Administração, o Relatório dos Auditores Independentes e as manifestações dos Colegiados profissionais em relação às suas reuniões Ordinárias, representam adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a posição econômico-financeira da Empresa em 31 de dezembro de 2013. Colhamos, ainda, favoravelmente sobre a Proposta de classificação do Resultado do Exercício, oriunda dos Órgãos de Administração da Companhia.</p>															
<p>Responsabilidade da administração sobre as demonstrações financeiras A administração da Empresa é responsável pela elaboração e adequada apresentação dessas demonstrações financeiras de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações financeiras livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.</p>	<p>Ênfases Conforme descrito na nota explicativa 3, a Empresa aguarda valorização dos bens de uso oriundos de Concessionárias, em 2013, para fins de incorporação ao seu patrimônio contábil, o que ocorrerá após a comissão técnica constituída, implementar o processo avaliativo.</p> <p>Conforme o descrito na nota explicativa 4, a Empresa registra em seu passivo divida fiscal com diversas Prefeituras Municipais, no montante original de R\$ 3.426.796,11, em 31 de dezembro de 2013, correspondente ao ISSQN – imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, sobre as operações das praças de pedágios, matéria que está sendo discutida no âmbito jurídico, quanto à imunidade tributária.</p>	<p>MEMBROS DO CONSELHO FISCAL DA EGR</p> <p>Paulo Cesar Santana Nunes Presidente</p> <p>Delmar Henrique Backes Conselheiro</p> <p>Alexandre Vilmar Jacoby Stoltz Conselheiro</p>															
<p>Responsabilidade dos auditores independentes Nossa responsabilidade é a de expressar uma opinião sobre essas demonstrações financeiras com base em nossa auditoria, conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria. Essas normas, requerem o cumprimento de exigências éticas pelos auditores e que a auditoria seja planejada e executada com o objetivo de obter segurança razoável de que as demonstrações financeiras estão livres de distorção relevante.</p> <p>Uma auditoria envolve a execução de procedimentos selecionados para obtenção de evidência a respeito dos valores e divulgações apresentados nas demonstrações financeiras. Os procedimentos selecionados dependem do julgamento do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorção relevante nas demonstrações financeiras, independentemente se causada por fraude ou erro. Nessa avaliação de riscos, o auditor considera os controles internos relevantes para a elaboração e adequada apresentação das demonstrações financeiras da Entidade para planejar os procedimentos de auditoria que são apropriados nas circunstâncias, mas não para fins de expressar uma opinião sobre a eficácia desses controles internos da Entidade. Uma auditoria inclui, também, a avaliação da adequação das práticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis feitas pela administração, bem como a avaliação da apresentação das demonstrações financeiras tomadas em conjunto.</p> <p>Acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião.</p>	<p>Outros assuntos Os registros contábeis e as operações da Empresa estão sujeitos a exames pelas autoridades fiscais e a eventuais notificações para recolhimentos adicionais de impostos, taxas e contribuições, durante os prazos prescricionais variáveis, conforme a legislação específica aplicável a cada espécie de tributo.</p> <p>Nosso relatório de auditoria está sendo emitido antes de as demonstrações financeiras descritas no primeiro parágrafo e respectivas notas explicativas serem formalmente examinadas pelo Tribunal de Contas do Estado, pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e pelo Conselho Fiscal da Empresa, os quais poderão ter interpretações próprias ou considerações adicionais sobre as referidas demonstrações contábeis.</p> <p>As demonstrações contábeis foram preparadas em observância ao princípio contábil da continuidade operacional.</p> <p>As demonstrações contábeis do exercício anterior, levantadas em 31 de dezembro de 2012, apresentadas para fins de comparabilidade, não foram examinadas por auditores independentes.</p>	<p>MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO</p> <p>João Luis De Mattos - Presidente Secretaria de Infraestrutura e Logística - SINFRA</p> <p>Luiz Antônio Medina Gomez Secretaria da Fazenda - SEFAZ</p> <p>João Antônio Volcan Adameil Conselhos Regionais do Desenvolvimento - COREDES</p> <p>João Carlos Silvano Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas e Logística no Estado do RS - SETCERLOG</p> <p>Luiz Carlos Bertotto Diretor-Presidente da EGR</p> <p>Carlos Alberto Dahmer Sindicato dos Transportadores Autônomos de Carga - SINDITAC</p> <p>Cláudio Soares Severo Associação dos Usuários de Rodovias Concedidas do Estado do RS - ASSURCON</p> <p>Ricardo Zanora Casa Civil</p> <p>João Alberto Vieira Representante do Governador do Estado do RS</p> <p>Ney Michelucci Rodrigues Federação das Associações de Municípios do RS - FAMURS</p> <p>Berni Machado Ribeiro Secretaria Planejamento Gestão e Participação Cidadã - SEPLAG</p>															



AuditLink
Auditores & Consultores

AUDILINK & CIA. AUDITORES
CRC/RS - 093989/9
NÉLSON CÂMARA DA SILVA
CRC/RS 023584/O-8-RS

ANEXO II

Mês	EGR - INGRESSOS MENSIS POR PRAÇA - ANO 2013										
	Portão	Campo Bom	Coxilha	Fl. da Cunha	Encantado	B.Vista Sul	Cruz. do Sul	Venanc.Aires	Candelária	Sede	Total
Janeiro										306.616,67	306.616,67
Fevereiro	527.331,60	483.547,06	189.211,60								1.180.090,25
Março	1.336.010,66	1.199.783,00	373.442,10								2.907.235,76
Abril	1.563.594,70	1.587.927,68	440.929,80								3.692.452,18
Maió (*)	2.653.487,74	1.836.900,09	915.628,60								5.405.016,43
Junho	1.779.897,49	1.453.558,07	553.797,10	178.554,80	337.295,05	193.528,30	306.998,55				4.803.729,36
Julho	2.023.589,56	1.715.110,83	605.495,34	505.717,95	846.235,78	483.938,37	773.885,19	1.260.920,94	538.000,24		9.158.895,10
Agosto	2.130.889,30	1.662.544,21	722.002,54	717.051,19	1.029.043,32	536.305,10	955.432,51	1.522.846,14	1.058.442,20		10.312.556,51
Setembro	1.987.735,66	1.675.685,59	607.947,37	812.614,45	1.063.840,64	647.269,40	1.043.505,56	2.205.400,10	1.504.794,27		11.558.797,04
Outubro	2.013.201,59	1.897.543,78	630.879,77	838.379,80	563.051,63	641.192,05	1.060.970,45	1.750.599,40	1.401.297,58		10.597.725,45
Novembro	1.880.411,41	1.622.980,56	568.160,32	772.511,65	828.227,55	600.399,22	960.419,49	353.688,52	1.328.489,05		8.915.687,77
Dezembro	2.172.281,75	1.815.042,98	668.272,32	884.295,86	1.008.450,11	729.452,40	980.124,10	1.671.604,50	1.065.830,77		10.995.354,79
TOTAL	20.179.044,46	16.762.623,84	6.255.767,86	4.709.625,70	5.676.144,08	3.832.184,84	6.081.335,85	8.766.056,60	7.274.854,41	306.616,67	79.833.157,31

Mês	EGR - DESEMBOLSOS MENSIS POR PRAÇA										
	Portão	Campo Bom	Coxilha	Fl. da Cunha	Encantado	B.Vista Sul	Cruz. do Sul	Venanc.Aires	Candelária	Sede	Total
Janeiro										86.727,26	86.727,26
Fevereiro										210.759,32	210.759,32
Março	119.301,24	272.657,29	161.026,87								825.415,68
Abril	659.234,78	537.034,37	252.120,63								1.770.054,24
Maió	1.121.622,95	551.724,51	495.735,20								2.470.469,77
Junho	1.075.518,88	774.260,62	421.077,57								2.590.584,33
Julho	718.966,60	766.439,76	298.446,18	198.872,57	245.889,60	138.473,77	239.256,58				3.009.369,81
Agosto (**)	769.314,57	725.595,40	297.038,50	325.268,83	353.943,93	314.475,15	387.334,98	517.459,27	399.284,22	349.546,68	4.443.265,87
Setembro	625.018,67	569.921,81	1.220.399,59	325.757,51	351.791,42	279.037,35	370.366,70	512.602,24	402.747,02	417.675,50	5.075.918,16
Outubro	543.342,61	715.779,32	577.521,81	355.986,94	438.137,68	325.984,47	379.317,97	536.980,03	408.426,19	405.527,05	4.687.984,07
Novembro	635.416,29	728.295,72	565.163,43	444.998,47	361.036,19	446.846,18	430.605,50	594.234,74	446.245,62	469.005,56	5.521.847,70
Dezembro	901.391,37	945.785,45	923.537,56	445.685,16	1.228.639,54	392.847,83	454.349,46	433.236,78	567.518,75	505.581,67	6.798.979,07
TOTAL	7.169.027,66	6.591.498,25	5.612.008,49	2.056.570,48	2.979.438,46	1.896.268,79	2.261.231,19	2.594.493,06	2.224.621,70	4.064.216,90	37.491.375,28

INGRESSOS e DESEMBOLSOS são valores que ENTRARAM e SAíram, respectivamente, das contas bancárias individualizadas por praça de pedágio da EGR.

O pedágio pago em dinheiro dá entrada em 7 dias; os demais (passagem em pista automática ou vale-pedágio), como regra, em 27 dias o que explica o crescimento maior verificado no segundo mês do exercício da praça.

(*) Nesse mês ocorreu ingresso referente a recursos da época do DAER

(**) Houve um erro de R\$ 22.957,71 uma vez que tal valor é desembolso da Sede e não de Candelária, como consta

ANEXO III

PRAÇAS	EGR - INGRESSOS MENSIS POR PRAÇA - ANO 2014												Total
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	
Campe Bom (*) (**)	1.571.248,32	1.782.540,90	1.384.285,20 9.345.000,00	1.730.852,14	1.831.626,32	1.788.948,48	1.733.892,46	1.655.301,30	1.900.948,88	1.954.016,24	1.709.559,88	1.961.691,93	30.166.893,05
Coxilha (*) (**)	608.792,49	529.392,66	645.161,27 6.144.000,00	582.794,98	490.984,22	692.853,70	559.802,87	483.283,43	570.837,26	609.703,57	578.695,05	644.458,82	13.140.720,92
Portão (*) (**)	1.873.244,70	1.669.251,81	1.978.899,10 14.511.000,00	2.059.879,74	1.896.173,11	2.301.218,68	2.003.226,34	1.905.380,94	1.936.610,69	2.292.126,74	1.846.851,43	1.905.948,77	37.881.882,05
Flores da Cunha	766.705,61	696.415,58	820.535,03	822.498,87	886.561,96	768.518,30	735.076,92	728.875,67	733.548,36	840.969,83	733.405,43	724.646,43	9.266.707,99
Encartado	1.038.368,52	819.074,51	973.903,27	1.097.792,69	1.048.779,96	975.620,52	1.229.834,52	1.041.648,60	1.119.408,59	1.118.706,03	1.036.902,49	1.119.603,14	12.644.642,74
Boa Vista do Sul	718.718,83	603.363,74	783.425,42	775.336,41	816.610,10	729.546,68	727.539,70	701.861,15	735.120,30	780.984,08	673.816,51	747.911,80	8.784.234,69
Cruzeiro do Sul	928.589,83	844.390,25	974.413,05	1.097.223,44	1.178.230,24	945.649,92	1.117.194,79	1.033.680,28	1.076.881,75	1.073.030,38	965.266,35	978.312,34	12.213.022,12
Venâncio Aires	1.964.763,23	1.851.797,57	1.970.190,16	1.662.580,81	2.158.836,01	1.850.591,20	1.752.987,06	1.618.575,32	1.682.411,57	3.822.046,07	1.889.649,97	1.759.806,41	23.969.233,33
Candelária	1.370.461,05	1.285.806,57	1.332.347,55	1.279.452,77	1.146.516,71	1.253.770,89	1.129.488,98	1.088.371,18	1.165.693,94	2.692.294,73	1.226.174,33	1.379.784,95	16.350.157,05
Viamão	1.372.793,45	1.805.009,98	1.421.031,56	1.117.644,29	970.413,97	919.466,36	921.479,69	929.027,04	1.096.155,30	1.061.699,54	1.198.840,67	1.648.539,32	14.461.877,27
Santo Ambrósio	817.690,10	1.039.988,76	918.335,49	796.744,67	696.708,56	728.899,79	713.881,72	698.735,16	800.926,97	779.191,48	868.084,65	1.438.524,81	10.297.713,16
Tres Coroas	511.333,60	641.775,90	913.223,86	1.121.722,29	927.555,17	850.219,96	1.143.416,15	994.865,51	1.052.729,12	927.964,62	990.005,93	1.321.363,03	11.395.725,14
Gramado	618.153,15	518.698,18	711.210,07	777.885,66	664.134,56	682.987,26	869.549,64	735.879,78	757.649,61	662.173,24	790.048,74	1.049.896,35	8.838.266,58
São Francisco	256.060,04	372.437,51	320.233,91	365.835,95	287.220,61	263.883,32	363.018,90	303.366,16	335.663,26	303.635,57	341.623,10	488.748,53	3.951.622,86
Sede													
TOTAL	14.418.025,92	14.439.935,22	45.127.187,34	15.287.805,71	14.600.351,40	14.760.975,03	15.010.409,74	13.830.851,52	14.964.595,60	18.927.512,67	14.848.085,13	17.170.263,67	213.386.598,95

No mês de março: (*) = Ingresso ordinário mensal; (**) = Valor correspondente ao percentual de R\$ 30.000.000,00 conforme Lei Estadual Nº 14.372/2013 e Resolução da Diretoria Nº 18/2014 aprovada pelo Conselho de Administração.
No mês de outubro ocorreram ingressos extras nas praças de Campo Bom, Coxilha, Portão, Venâncio Aires e Candelária referentes a trânsitos ocorridos em meses anteriores nas pistas automáticas.

PRAÇAS	EGR - DESEMBOLSOS MENSIS POR PRAÇA - ANO 2014												Total
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	
Campe Bom	1.100.341,24	989.725,95	2.175.378,34	901.501,35	952.198,10	932.155,86	727.527,99	1.902.234,92	953.280,35	1.030.849,07	836.950,03	818.132,75	13.230.516,00
Coxilha	593.319,03	613.372,35	1.895.992,39	614.117,84	892.409,53	506.204,05	777.121,29	787.498,69	744.956,00	456.573,02	748.546,69	670.088,48	7.433.258,02
Portão	1.143.414,23	790.409,28	2.292.023,07	834.670,25	1.955.303,54	1.959.988,77	2.240.970,05	6.552.779,45	6.110.294,04	5.883.447,98	2.399.713,26	3.611.988,35	35.584.957,32
Flores da Cunha	584.973,60	447.589,28	828.226,41	844.493,16	641.324,39	2.341.091,32	1.350.038,49	851.492,36	587.708,84	477.562,48	633.843,41	446.611,86	10.254.983,80
Encartado	615.425,32	526.587,48	949.013,31	833.979,67	2.333.045,05	1.127.936,76	2.152.578,98	704.244,45	1.711.589,85	980.399,15	750.618,22	755.215,25	13.440.583,53
Boa Vista do Sul	464.351,77	386.074,01	717.444,21	387.446,13	507.110,34	471.119,01	1.482.492,32	1.358.727,68	1.070.747,88	992.194,44	1.156.680,78	781.263,68	9.815.658,25
Cruzeiro do Sul	555.321,77	453.039,80	948.023,08	481.932,62	2.169.439,48	1.404.168,35	612.256,68	4.247.108,95	833.622,65	401.739,50	984.062,08	1.721.407,01	14.816.122,07
Venâncio Aires	763.446,20	747.473,50	1.464.494,54	1.562.441,82	955.125,39	158.828,97	4.755.993,86	3.443.460,62	3.422.781,91	3.207.847,16	5.069.179,93	2.588.797,25	28.079.491,47
Candelária	654.775,63	583.949,55	1.171.376,75	626.702,51	707.762,40	689.254,19	2.459.178,81	2.210.948,69	3.704.171,17	4.290.887,34	1.116.946,20	1.685.385,74	19.901.339,02
Viamão	336,90	677.523,32	753.505,50	687.120,28	707.560,83	641.481,74	473.745,66	1.929.181,72	1.949.022,13	1.978.339,06	827.283,54	2.937.225,39	13.564.992,47
Santo Ambrósio	7.712,50	453.407,01	490.909,80	456.810,20	473.664,85	444.514,78	342.551,74	543.410,61	487.712,46	559.624,24	3.322.118,45	1.755.571,55	9.337.808,20
Tres Coroas	2.799,00	593.459,09	580.744,13	500.564,13	566.475,75	526.240,82	906.646,18	1.028.019,12	1.884.405,53	1.220.844,05	1.216.376,25	881.625,95	9.838.234,00
Gramado	0,00	577.644,82	576.115,55	576.318,75	531.484,85	470.901,33	385.495,88	1.129.014,63	1.334.717,30	934.421,37	460.062,04	1.157.132,51	8.122.313,03
São Francisco	0,00	399.268,25	364.918,10	251.158,49	332.236,82	268.571,90	239.182,55	433.275,20	325.267,61	223.507,09	269.324,35	452.382,42	3.560.093,92
Sede	858.907,77	578.033,88	805.765,20	573.765,84	824.114,75	693.141,25	786.067,26	842.931,97	773.120,67	1.068.860,18	997.837,65	1.095.413,17	9.893.945,54
TOTAL	7.351.330,96	8.817.593,65	15.995.922,22	10.132.373,04	14.250.462,18	12.875.805,10	19.691.435,74	25.309.281,68	25.903.396,41	23.407.692,23	20.824.482,48	21.309.311,71	206.874.291,44