

Ricardo Vinicius Cornélio de Carvalho

ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO NA SUBCONCESSÃO DO SERVIÇO DE REMOÇÃO E GUARDA DE
VEÍCULOS EM SITUAÇÃO DE INFRAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: UM ESTUDO DE CASO
SOBRE A BHTRANS

Belo Horizonte

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro

2010

Ricardo Vinicius Cornélio de Carvalho

ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO NA SUBCONCESSÃO DO SERVIÇO DE REMOÇÃO E GUARDA DE VEÍCULOS EM SITUAÇÃO DE INFRAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A BHTRANS

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública, do PROAP VI, da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em gestão pública.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientadora: Profa. Dra. Betânia Peixoto Lemos

Belo Horizonte

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro

2010

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: Ricardo Vinicius Cornélio de Carvalho

Monografia: Assimetrias de informação na subconcessão do serviço de remoção e guarda de veículos em situação de infração no município de Belo Horizonte: um estudo de caso sobre a BHTRANS

Instituição: Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro

Curso: Programa de Especialização em Administração Pública – PROAP VI

Área de concentração: Gestão Pública

Aprovada na Banca Examinadora:

Profa. Dra. Betânia Peixoto Lemos – Fundação João Pinheiro (Orientadora)

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – Fundação João Pinheiro (Avaliador)

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por tudo;

Agradeço a Profa. Dra. Betânia Peixoto Lemos, pela dedicação e pelas incomensuráveis contribuições, sem as quais este trabalho não seria possível; aos ex-colegas de BHTRANS, sobretudo, Mônica Mendes, gerente da GEAOP, Leonardo Bronzo, Supervisor de Fiscalização Eletrônica da GEAOP, Adm. Anderson Magalhães, Técnico de Transportes e Trânsito da GEAOP, Gelson Veloso, ex-Analista de Transportes e Trânsito da GEAOP, Guilherme Grochowski, Analista de Transportes e Trânsito da GEMOB;

Agradeço aos professores do PROAP VI;

Agradeço aos meus pais, irmãos e família pelo apoio e pela vida;

Amigos e colegas de sala, pelas opiniões, pelos comentários e pelo convívio, muito obrigado.

Agradeço Camila, por ser simplesmente a minha Vida, e por me apoiar e incentivar mesmo quando acredito não ser possível, e assim transformar o impossível em realidade.

RESUMO

O presente trabalho analisa a presença de problemas decorrentes de assimetrias de informação em uma relação de subconcessão de serviço público, segundo o Modelo Microeconômico do Agente-Principal e os conceitos da Teoria dos Custos de Transação. Trata-se de um estudo de caso do contrato de subconcessão do serviço de remoção e guarda de veículos em situação de infração no Município de Belo Horizonte, gerido pela Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTRANS). Neste caso, investigam-se problemas de *dumping* na licitação e de risco moral por parte do Agente. Evidencia-se que os objetivos do Principal com a contratação, de reduzir os preços das tarifas praticados antes da subconcessão e de melhorar o atendimento deste serviço público não foram totalmente alcançados. O primeiro foi atingido mas com a ocorrência de problemas de risco moral. O segundo, foi mensurado pela BHTRANS baseando-se em três aspectos: i) a redução do número de cancelamento de operações de remoção; ii) melhoria na relação remoções/solicitações, com ênfase no atendimento às solicitações via Central de Operação, que é o meio de acionamento feito pelo cidadão; e, iii) diminuição do tempo médio de ciclo operacional da remoção. Em todos estes casos, os objetivos foram apenas parcialmente obtidos.

Palavras-chave: Assimetria de Informação – Custos de Transação – Modelo Agente-Principal – Gestão Pública – Subconcessão

ABSTRACT

This paper analyses the presence of asymmetric information problems in a public services sub-concession relation according to Agent-Principal microeconomic model and Transactions-Cost Theory. It's a case study of the sub-concession service contract of confiscation and impoundment of vehicles in traffic infraction situations in Belo Horizonte Municipality. This contract is managed by Belo Horizonte's Traffic and Transport Company S/C (BHTRANS). In this case, public bidding dumping and Agent moral hazard problems are investigated. Principal goals to this contract which was determined as to reduce tariffs values imposed prior to the sub-concession contract, and to better off this public service were only partially accomplished. Tariffs prices diminished, nevertheless at the expenses of moral hazard problems. The improvement of public service quality was intended to be measured by three indicators: i) the reduction of cancelled vehicle removal proceedings; ii) the increasing of removed vehicles/removing solicitations relation, enhancing citizens demand on this service by means of BHTRANS Operations Traffic Center; and, iii) by reducing the vehicle removal operation lead time. In all these situations, the aims were not properly fulfilled.

Key-words: Asymmetric Information – Transaction-costs – Agent-Principal Model – Public Management – Sub-concession

LISTA DE ABREVIATURAS

BHTRANS	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A
BPTRAN	Batalhão de Polícia de Trânsito
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCT	Câmara de Compensação Tarifária
COOSERV	Cooperativa dos Servidores Autônomos de Belo Horizonte Ltda
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTB	Código de Trânsito Brasileiro de 1998
DAF	Diretoria de Administração e Finanças da BHTRANS
DAI	Diretoria de Atendimento e Informação da BHTRANS
DDI	Diretoria de Desenvolvimento e Implantação de Projetos da BHTRANS
DER	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem
DER-MG	Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DPL	Diretoria de Planejamento da BHTRANS
DRO	Diretoria de Ação Regional e Operação da BHTRANS
FTU	Fundo de Transporte Urbano
FUNSET	Fundo Nacional de Segurança e Educação para o Trânsito
GEAOP	Gerência de Apoio Operacional da BHTRANS
GERAD	Gerência de Administração da BHTRANS
GTOPE	Gerência de Transportes e Operações Especiais da BHTRANS
LOCAVE	LOCAVE RENT A CAR LTDA
METROBEL	Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PRODABEL	Empresa e Informática e Informação de Belo Horizonte
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEAM	Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos
SUCAF	Sistema Único de Cadastro de Fornecedores da Prefeitura de Belo Horizonte
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
TRANSBETIM	Empresa Municipal de Transporte e Trânsito de Betim
TRANSCON	Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem
TRANSMETRO	Transportes Metropolitanos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Custos de transação: principais aspectos teóricos	10
2.1.1 Origens e pressupostos	10
2.1.2 Teoria dos Custos de Transação	13
2.2 Instituições e economia: a Administração Pública na redução dos custos de transação	17
2.3 O Modelo Agente-Principal para o Setor Público e as Compras por Licitação	19
3 A EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE E O SERVIÇO DE REMOÇÃO DE VEÍCULOS EM SITUAÇÃO DE INFRAÇÃO	25
3.1 Origens da gestão de trânsito e transporte na capital mineira e a criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS	25
3.1.1 Plambel, Metrobel e Transmetro: intermitências e irresoluções na gestão de trânsito e transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte	25
3.1.2 A municipalização consolidada: a criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS)	29
3.1.3 BHTRANS: natureza jurídica e organização	31
3.2 Um cenário complexo e desafiador à gestão de trânsito e transporte: características atuais dos deslocamentos e do sistema viário de Belo Horizonte	35
3.3 O serviço de remoções de veículos prestado pela BHTRANS	47
3.3.1 A subconcessão do serviço de remoção e guarda de veículos em situação de infração no município de Belo Horizonte	49
4 METODOLOGIA	54
5 O MODELO DO AGENTE-PRINCIPAL, RISCO MORAL E DUMPING NO CONTRATO 1648 DE 2007 DA BHTRANS	56
5.1 O Modelo do Agente-Principal no Contrato 1648/2007 da BHTRANS	56
5.1.1 Modelo Agente-Principal e Assimetria de Informações: relação LOCAVE-BHTRANS	56
5.1.2 Evidências de risco moral por parte da empresa contratada: compromissos antes da contratação e negligência pós-contratual	61
5.1.3 A questão da qualidade: o <i>dumping</i> e o serviço contratado	67
5.2 Custos de transação negligenciados: a ação da BHTRANS no contrato de subconcessão 1648 de 2007	77
5.3 Desconsideração pela BHTRANS dos mecanismos institucionais para redução dos custos de transação e dos problemas decorrentes da informação assimétrica	80
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

1 INTRODUÇÃO

A concessão e a subconcessão de serviços públicos têm sido uma prática amplamente defendida na atual discussão econômica da reforma do Estado. Esta posição encontrou reflexos nos Municípios, e, em Belo Horizonte, a prefeitura optou por descentralizar determinados serviços que lhe foram imbuídos constitucionalmente como, v.g., os referentes a algumas ações de trânsito e transporte. Neste sentido, alguns serviços públicos desta área foram concedidos (caso do transporte público coletivo por ônibus de passageiros), ou subconcedidos (caso do serviço de remoção e custódia de veículos apreendidos em situação de infração). Apesar deste movimento de descentralização, ainda são poucos os estudos sobre estes modos de prestação de serviço público em âmbito local no Brasil.

Esta monografia procura estudar um caso concreto da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BTHRANS), sobre a subconcessão do serviço de remoção e guarda de veículos em situação de infração no município de Belo Horizonte. Esta análise será fundamentada na teoria microeconômica do Modelo Agente-Principal, em que serão abordados problemas decorrentes da assimetria de informações e dos custos de transação envolvidos com a situação de delegação do serviço público para o setor privado.

Este trabalho se divide em cinco partes, além desta introdução. No primeiro capítulo serão apresentados os principais conceitos relacionados a assimetria de informações, custos de transação, falhas de mercado e o modelo Agente-Principal aplicado ao setor público. No segundo capítulo, tem-se a descrição da metodologia utilizada. No terceiro capítulo são apresentados o contexto de evolução e criação da BHTRANS, descrevendo alguns aspectos sobre a prestação do serviço de remoção e guarda de veículos pela mesma e a opção por subconcedê-lo. No quarto capítulo é feita a análise da subconcessão e suas implicações segundo o Modelo do Agente-Principal, buscando evidenciar problemas de assimetrias de informação e os custos de transação envolvidos. Na quinta parte são tecidas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise da prestação de serviços públicos pelo setor privado mediante contratos de concessão ou subconcessão tem sido fundamentada, principalmente, em contribuições da teoria econômica. Alguns conceitos comuns a este tipo de análise são os de *custos de transação* e de *falhas de mercado* que, segundo Pinheiro e Saddi (2005), constituem duas vertentes de compreensão da necessidade de intervenção do Estado na economia, sobretudo, por meio da promoção de um ambiente institucional favorável à eficiência de mercado.

De acordo com Coase (1971), o Estado funciona como uma espécie de *super-empresa*, capaz de condicionar e influenciar o mercado e o comportamento dos agentes, mas, não necessariamente no sentido da eficiência. Para que esta seja atingida, portanto, o setor público deverá agir tendo ciência dos custos de sua atuação para a economia. Diante disso, a teoria da regulação econômica preconiza um afastamento do Estado da prestação ou produção direta dos bens e serviços públicos através de sua transferência para o setor privado, mas, com a manutenção de uma atividade fiscalizatória e regulatória que condicionará o comportamento destes agentes privados na economia. Assim, o setor público seria capaz de promover a redução dos custos de transação e corrigir as falhas de mercado, desde que edificasse um corpo institucional adequado (CRUZ, 2009; MOTTA, 2009; RAMALHO, 2009).

Esta primeira parte deste trabalho versará sobre estes aspectos da teoria econômica. Realizar-se-á, portanto, um enfoque com base na teoria dos custos de transação. Com isto serão apresentados, sucintamente, os conceitos de *oportunismo*, *risco moral*, *seleção adversa*. Este arcabouço conceitual servirá de base para a compreensão do que são os custos de transação e sua relação com a intervenção do Estado na economia. O Este tratamento teórico servirá para uma interpretação do caso concreto que fundamenta este estudo, nos moldes de aplicações da teoria dos custos de transação aos estudos de serviços públicos, como pode ser visto em Santana e Oliveira (1999).

A partir de aspectos conceituais destas teorias, chegar-se-á ao *Modelo do Agente-Principal* que pode ser identificado como uma das principais dificuldades de se gerir uma relação contratual que envolva delegação (que é o caso das subconcessões), sobretudo, em um ambiente composto pela assimetria de informações e pela racionalidade limitada dos agentes.

Expostas estas contribuições teóricas, será possível então analisar a opção da BHTRANS em subconceder o serviço de remoção e as implicações que têm repercutido desta decisão do ponto de vista da gestão pública.

2.1 Custos de transação: principais aspectos teóricos

2.1.1 Origens e pressupostos

Williamson (1985), Fiani (2002), Pinheiro e Saddi (2005) apontam que a teoria dos custos de transação partiu, no início de suas formulações na década de 1930, da flexibilização de alguns pressupostos tradicionais, à época, da teoria econômica. O primeiro deles referia-se à racionalidade dos agentes. Para a teoria dos custos de transação, os agentes econômicos buscam maximizar a sua utilidade estando sujeitos a restrições de ordem cognitiva. Em outros termos, sua escolha é afetada pelos limites de sua capacidade de obtenção e compreensão do máximo de informação disponível a respeito do objeto transacionado no mercado. Estas ideias foram apresentadas principalmente por Arrow (1972/1995) e Simon (1955).

Segundo Pinheiro e Saddi (2005), este fato é importante porque altera os resultados comumente esperados sob condições de concorrência perfeita, quando não há limites à capacidade de compreensão dos agentes. Estes autores entendem que em condições de racionalidade limitada os agentes econômicos incorrem em custos adicionais para conseguir informação suficiente para embasar suas decisões. Estes custos de obter informação, portanto, findam por onerar as transações no mercado, por alterar forma como este se estrutura e por afetar os resultados das transações (DEMSETZ, ALCHIAN, 2007).

Conforme Aumann (1997) pondera, entretanto, é importante reconhecer que a racionalidade limitada não é exclusividade destas teorias. Atualmente, existem várias formas de abordá-la na economia e modelos diversos prevendo esta condição de restrição, sendo amplamente difundida em estudos econômicos. O fato é que a teoria dos custos de transação também se respalda neste pressuposto que é fundamental para a compreensão de outros conceitos que lhe são correlatos, como de assimetria de informações, e para a compreensão do porquê as transações no mercado incorrem em custos adicionais que deverão ser reduzidos por meio de arranjos institucionais eficientes.

Fiani (2002), então, acrescenta um aspecto importante. Segundo este autor, a racionalidade limitada por si só não teria qualquer interesse analítico se o contexto em que

ocorresse as transações fosse previsível e simples, pois a previsibilidade e a certeza poderiam tornar irrelevantes ou eliminar os custos decorrentes desta restrição cognitiva. Neste sentido, a racionalidade limitada tornar-se-ia ainda mais importante em um contexto que Fiani (2002) chama de “condições de *complexidade e incerteza*”. Assim, esse autor conclui que uma situação em que coexistem a racionalidade limitada, a complexidade e a incerteza tem como consequência necessária gerar *assimetrias de informação*, cenário em que os custos para obter informações, reduzir a incerteza e tornar mais previsível o resultado das transações não são desprezíveis e, portanto, afetam diretamente os resultados das escolhas dos agentes. Este substrato da complexidade e incerteza fora apontado por Simon (1962/1995) como sendo uma característica típica de sistemas sociais, como as organizações e o mercado.

De acordo com Fiani (2002, p. 270), as assimetrias de informação são as “diferenças nas informações” existentes em uma transação no mercado, de modo que haja desníveis entre o conhecimento das partes envolvidas quanto à compreensão real das características da transação. A tentativa de corrigir estes desníveis culmina na ocorrência de custos de informação. Varian (2006) pondera que estes custos são mais relevantes em uma situação de consumo em que, especificamente, a informação sobre a *qualidade do bem* tiver um alto custo para ser obtida. A consequência direta disto é que os agentes não conseguiriam distinguir as diferenças de qualidade dos diversos bens ofertados, pois nem todos estariam dispostos a custear a obtenção das informações corretas.

Neste caso, haveria distorções nos preços que não refletiriam a qualidade dos bens prejudicando as escolhas e o resultado das trocas de modo que o mercado não conduziria por si só a resultados eficientes no sentido de Pareto,. Um resultado eficiente no sentido de Pareto é aquele em que a sociedade aloca os seus recursos e tecnologias de maneira ótima, no sentido de que, neste ponto de alocação, não há alternativa possível de organizar a produção e a distribuição de bens na economia que permita melhorar a utilidade de um consumidor sem piorar a de outro (MAS-COLLEL, WHINSTON, GREEN, 1995, p.303). Nestas condições, as interações espontâneas entre empresas e consumidores “são suficientes para gerar um equilíbrio em que o bem-estar é maximizado” (PINHEIRO, SADDI, 2005, p.60).

Na presença de assimetrias de informação não se atinge um ótimo de Pareto porque, no entender de Campos (2008b), como os consumidores não sabem tudo o que precisam saber sobre a qualidade de um produto, eles acabam adquirindo algo de qualidade pior do que pretendiam a um custo mais alto que o socialmente necessário. Diz-se que,

nesta situação, não permite ocorrer o Primeiro Teorema do Bem-Estar Social, que preconiza que um mercado competitivo irá esgotar todos os ganhos de trocas possíveis de modo que as decisões dos agentes alcançarão uma alocação de equilíbrio que seja inexoravelmente eficiente no sentido de Pareto (VARIAN, 2006).

A teoria econômica abordou este caso como sendo a possibilidade de haver uma falha no sistema de preços existente no mercado. Em outros termos, entendeu-se que existem *falhas de mercado* quando as transações dos agentes realizadas na economia não conduzem a um resultado final Pareto-eficiente. A literatura econômica é variada neste ponto. Rosen (1998), por exemplo, aponta como as principais falhas de mercado a existência de poder de mercado (monopólio) e a inexistência de mercado. Campos (2008b), por sua vez, identifica-as como as relacionadas à existência de monopólios, externalidades, assimetria de informações e insuficiência na provisão de bens públicos. Przeworski (1996) divide as falhas de mercado em: i) *falhas tradicionais*, referentes a existência de bens públicos, de externalidades, de custos de transação e de monopólios; e, ii) *imperfeições de mercado*, que segundo o autor são as falhas mais graves, e dizem respeito à inexistência de mercados (ou existência de mercados incompletos) e à presença de informação imperfeita (assimetria de informações ou informação endógena).

Pinheiro e Saddi (2005) também apontam como falhas a existência de externalidades, os problemas decorrentes da assimetria de informações (oportunismo, risco moral e seleção adversa) e a ocorrência de monopólios naturais. Afirmam, ainda, que as falhas de mercado geram três tipos de ineficiência: i) *ineficiência alocativa*, quando bens e serviços não são produzidos ou consumidos nas quantidades ótimas, i.e., quando não maximizam o bem-estar social; ii) *ineficiência técnica ou produtiva*, quando a produção não é realizada ao menor custo possível; e, iii) *ineficiência dinâmica*, referente ao fato de se despender uma quantidade insuficiente de recursos para a promoção de inovações de produtos ou processos. Matias-Pereira (2009) acrescenta a ocorrência de desemprego e de inflação no rol das falhas de mercado, apresentando uma visão pouco usual.

Pinheiro e Saddi (2005) também argumentam que além desta discussão acerca das falhas de mercado, as considerações sobre assimetrias de informação permitiram o desenvolvimento de outra forma de abordar as trocas na economia, com base nos custos de transação. Assim, para estes autores, a teoria econômica apresentaria duas abordagens principais para discutir as ações do Estado na economia, como regulador ou como prestador de serviços públicos, a partir das *falhas de mercado* ou a partir dos *custos de transação*. O presente trabalho utiliza o arcabouço teórico da teoria dos custos de

transação, a qual passa a ser apresentada no próximo tópico. Uma discussão acerca das falhas de mercado pode ser encontrada em Rosen (1998), Campos (2008b) e Matias-Pereira (2009). Andrade (2004) faz uma apresentação específica sobre externalidades, Mankiw (1999) propõe uma análise sucinta sobre monopólios e Motta (2009) apresenta as ações regulatórias do governo como mecanismo de correção destas falhas. Zylbersztajn, Sztajn e Pinheiro (2005) também propõem uma análise das principais contribuições que enfocam as falhas de mercado e as possibilidades de correção institucional, ressaltando as relações entre direito e economia. Farina (1994) e Farina e Schembri (1990) analisam falhas de mercado e problemas de regulamentação e desregulamentação. Fiani (1998) realiza uma revisão da literatura sobre o tema enfatizando a análise regulatória, e Peltzman (2004) expõe uma síntese do assunto contrastando com as experiências de desregulamentação.

2.1.2 Teoria dos Custos de Transação

A teoria dos custos de transação adota os pressupostos fundamentais da assimetria de informações e da racionalidade limitada. A partir disto, alguns conceitos iniciais são importantes para esta abordagem, e que também são utilizados por alguns autores no estudo de falhas de mercado, são eles: oportunismo, risco moral, seleção adversa. O *Oportunismo* ocorre quando um agente econômico somente respeita as regras de conduta em uma transação se isso lhe convier. Segundo Pinheiro e Saddi (2005) este comportamento é orientado para a busca da satisfação do interesse próprio mesmo em desrespeito às regras. Fiani (2002, p.270) entende que o oportunismo se refere à habilidade de um agente econômico de identificar e explorar as possibilidades de ganho sinalizadas ou ofertadas pelo ambiente. Neste sentido, não se trata de um comportamento ilícito em si, mas de um comportamento que pode se tornar problemático se o ambiente possuir características favoráveis à conduta ilícita. Assim, dada a assimetria de informações do ambiente, um agente pode valer-se desta condição para obter ganhos extras nas transações, ao praticar o que o autor chama de “transmissão de informação seletiva, distorcida e de promessas auto-desacreditadas (*self-disbelieved*)”, i.e., ao assumir compromissos que sabe previamente que não irá cumprir, ou, ao omitir e deturpar informações.

Fiani (2002) ainda classifica o oportunismo em dois tipos: *ex-ante* e *ex-post*. O oportunismo *ex-ante* refere-se à ocultação de informações sobre o objeto transacionado no mercado de modo a aproveitar-se do desconhecimento da outra parte para conseguir vantagens. O oportunismo *ex-post* ocorre depois da realização da troca no mercado, e diz respeito à mudança no comportamento do agente após a efetivação da transação. Segundo

o autor, ambos configuram o que a literatura econômica entende por risco ou problema moral (*moral hazard*) e seleção adversa (*adverse selection*), respectivamente.

Risco moral, perigo moral ou *ação oculta* são os nomes dados às situações em que um lado do mercado não é capaz de observar adequadamente as ações e o comportamento do outro, logo, supõe-se que uma das partes terá um determinado comportamento quando na verdade ela terá um diferente do pretendido (VARIAN, 2006). *Seleção adversa* ou *informação oculta*, por seu turno, concerne à situação em que a decisão individual de realizar a transação está sujeita a características não-observáveis que afetarão prejudicialmente a parte desinformada da relação de troca (MAS-COLLEL, WHINSTON, GREEN, 1995).

Pinheiro e Saddi (2005) afirmam que no caso de seleção adversa o consumidor não tem como avaliar a qualidade do bem ou serviço consumido antes de adquiri-lo devido à dificuldade de obter a informação correta. Já no caso de risco moral, asseveram que o problema reside em avaliar o esforço da outra parte em cumprir o acordado durante a transação. Fiani (2002) alerta para o fato de tanto risco moral quanto a seleção adversa serem problemas econômicos mais relevantes se a transação envolver um ativo específico. Neste caso, a contratação estará limitada a um número restrito de agentes de modo a que se opere segundo uma relação de quase exclusividade entre comprador-vendedor, deixando uma das partes refém do comportamento da outra (o que é conhecido na literatura econômica como problema do refém ou *hold-up*). Risco moral e seleção adversa são falhas de mercado porque oneram as transações (com custos de informação e de monitoramento do comportamento do outro) deturpando o resultado final destas.

Tendo consciência destes fenômenos, a *teoria dos custos de transação* passa a sustentar, então, que é a *transação* a unidade básica de análise econômica, sendo ela o ponto focal das relações de troca e da organização do mercado (WILLIAMSON, 1985). Com base nisso, Williamson (1985, p.1; 1996a, p.58) a define como um *momentum* em que "um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável". De acordo com Coase (1971) estas transferências implicam custos variados, como os de se identificar a parte com quem negociar, de informá-la sobre as condições da troca, de concretizar o negócio, de elaborar o contrato, de responsabilizar-se pela fiscalização do mesmo e de assegurar que os termos serão observados. Estas operações, por fim, poderiam ser suficientemente elevadas a ponto de chegar a resultados muito diferentes do que se as trocas ocorressem via sistema de preços, sem custos, no mercado.

Williamson (1996b, p.25) afirma que por trás desta ideia encontra-se a convergência entre Direito, Economia e Administração ou Estudos Organizacionais, fato a que o autor denomina de “aliança interdisciplinar”. Isto ocorre porque a noção de transação abarca a ideia da *transferência*, da *interface*, e da *tecnologia*, que atinam às noções de *relações de troca*, *contratos* e *fricção*. No mercado, as *relações de troca* se dão por meio de um *contrato*, um instrumento que celebra a *transferência* de um bem ou serviço. O contrato, no entanto, é um instrumento distinto do próprio objeto da relação de troca, cuja elaboração e execução incorrem em custos. Estes custos – normalmente decorrentes de seleção adversa e risco moral – oneram as transações. Por isso mesmo, funcionam como sendo a *fricção* do sistema econômico de troca que conecta o momento anterior ao posterior da contratação (similar ao atrito na utilização de um equipamento tecnológico que o desgasta com o seu uso). Esta fricção, típica dos sistemas físico-mecânicos, seria no mundo econômico correspondente aos custos para se realizar a troca no mercado, os *custos de transação*. Porém, o resultado econômico dos custos de transação dependerá da *estrutura administrativa* deste sistema de trocas, da *organização industrial*, e do *arranjo e ambiente institucionais*. (WILLIAMSON, 1985, 1994, 1995, 1996a, 1996b, 2000, 2005; PINHEIRO, SADDI, 2005; POSSAS, PONDÉ, FAGUNDES, 1997; FAGUNDES, S/D)

Demsetz (1967; 1968) afirma que o custo de transação pode ser compreendido como o custo de se negociar *títulos de propriedade* no mercado. Pinheiro e Saddi (2005) apontam duas definições principais para o que a literatura econômica entende por direitos de propriedade: i) a capacidade de um agente de alienar uma parcela de sua propriedade no mercado; ii) uma atribuição conferida pelo Estado a uma pessoa física ou jurídica outorgando-lhes um poder econômico de que se possa dispor no mercado. Isto posto, a transação econômica envolveria aspectos tipicamente jurídicos: a troca de um direito de propriedade por meio de uma interface específica, o contrato, ambos os aspectos sofrendo ingerência da tutela jurídica do Estado.

A questão institucional começa a se delinear nesta percepção jurídica da transação. Porém, para além dela, um ponto adicional fora apontado por Coase (1937/1996, 1971) que indicava que a origem e a natureza das firmas também tivessem relações diretas com direitos de propriedade e custos de transação (OLIVER, MOORE, 1990). Partia-se da seguinte hipótese: se a utilização do mercado custa mais do que a teoria econômica tradicional supõe, existem falhas no sistema de preços como um sistema auto-regulado. Neste caso, existe uma falha na coordenação de preços e custos operada pelo mercado, e esta falha culmina em custos de utilização do mesmo. Logo, Coase (1937/1996) defendeu

que é exatamente por causa destes custos de se identificar, realizar e monitorar transações de direitos de propriedade no mercado que existem as firmas ou as organizações industriais.

As firmas existem justamente porque elas coordenam uma *estrutura administrativa hierárquica* que internaliza os custos de transação, evitando que precisem recorrer ao mercado todas as vezes que necessitam de algo. Desta forma, elas estabelecem o mínimo possível de relações contratuais, buscando formar uma organização industrial eficiente que reduz os custos de realização de trocas via sistema de preços. Simon (1962) apontara a diferença entre as trocas realizadas por meio da hierarquia, quando uma matriz demanda um insumo de uma empresa filial, por exemplo, e as realizadas por meio do mercado, quando se tem de buscar o insumo de outro lugar da economia. No primeiro caso, basta o arranjo administrativo para que a transação se efetue, no segundo, serão precisos todos os custos de informação, formulação contratual e monitoramento que as trocas no mercado exigem.

Em um sentido mais amplo Abramovay (2004) afirma que, se os mercados tivessem a virtude de incluir os custos de transação nos preços, as instituições poderiam ser dispensadas como premissa para a vida econômica. As trocas no mercado, entretanto, não internalizam estes custos pelos problemas de falhas de mercado e de custos de transação apontados anteriormente. Trata-se de um contexto de racionalidade limitada, de alta complexidade e de incerteza, em que a presença da conduta oportunista encontra um ambiente favorável à ocorrência do risco moral e da seleção adversa. Além disso, neste cenário existem bens que fogem às características dos ativos usuais (bens públicos), há externalidades, poder de mercado e, talvez, possa vir a ter mercados incompletos ou inexistentes. Em um ambiente como este, os custos para se garantir trocas eficientes tem grande chance de serem relevantes, conforme apontam as contribuições de Williamson (1994, 1995, 1996a, 1996b), Coase (1937/1996, 1971) e Demsetz (1967; 1968). Desta forma, haverá um dispêndio relevante de recursos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, na tentativa de assegurar a realização das trocas por meio do cumprimento dos contratos (POSSAS, PONDÉ, FAGUNDES, 1999).

Neste ponto, a análise institucional se consolida. Conforme Bueno (2004) afirma, a análise profunda das falhas de mercado e dos custos de transação permite perceber que aqueles poderiam ser corrigidos e estes eliminados. Segundo o autor, se houvessem incentivos adequados, os agentes oportunistas cumpririam as obrigações pactuadas, as externalidades poderiam ser corrigidas e os monopólios evitados. Majone (1999) reforça esta ideia ao considerar que por trás da noção de falha de mercado há um

teorema fundamental da economia do bem-estar que não pode ser ignorado, portanto, o que se deve fazer é buscar esse resultado, i.e., procurar criar uma estrutura de incentivos que permitira que a alocação eficiente possa ser alcançada. Segundo este autor, o principal agente capaz de promover esta recuperação seria o Estado. North (2006) e Williamson (1985, 1994, 2000) apresentam as principais contribuições a respeito, mas ampliam esta noção, incluindo não apenas o Estado, mas outros tipos de *instituições*.

2.2 Instituições e economia: a Administração Pública na redução dos custos de transação

De acordo com North (2006), as *instituições* são os mecanismos ou as restrições socialmente construídas que moldam a interação humana. Neste sentido, elas atuam como uma normatização da conduta abstrata ou concreta, e são vistas como as regras do jogo na sociedade. Instituições são, portanto, todos os aspectos que estruturam os incentivos das trocas humanas, quer sejam políticos, sociais ou econômicos.

A ideia fundamental para este tipo de análise é a de que a sociedade é consubstanciada por instituições construídas socialmente, como o Mercado, o Governo, os órgãos públicos, as organizações privadas, os conjuntos de normas legais, os costumes, contratos e as demais relações sociais que podem ser mais ou menos formais. Todas essas relações constituem o corpo institucional da sociedade, de modo que o arranjo e a estrutura de interações destas instituições entre si e com os indivíduos condicionam o comportamento de todos os agentes e orientam a ação e a evolução da própria sociedade.

As instituições, desta sorte, afetariam os resultados econômicos na medida em que influenciam o comportamento dos agentes. Na análise de North (2006), as instituições definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos, e, ao fazê-lo, influenciam os resultados possíveis que as interações de mercado podem produzir, favorecendo ou impossibilitando a obtenção de resultados Pareto-eficientes.

O conceito-chave para o entendimento da prosperidade proposta por North (2006), conseqüentemente, é o de instituições eficientes. Este autor define que a possibilidade de se obter resultados ótimos depende do *arranjo institucional* da sociedade. Um arranjo institucional eficiente é um conjunto bem estruturado de instituições que seja capaz de igualar o retorno privado ao retorno social das atividades econômicas dos agentes por meio das restrições e incentivos que cria para estes. Da mesma forma, deverá estar apto a impulsionar os agentes a investirem em atividades cujos retornos sociais superem os

custos sociais, e a coibir condutas oportunistas (GALA, 2003b). Em outros termos, o arranjo institucional deverá favorecer a internalização de externalidades, buscar um ótimo social e criar mecanismos que reduzam os demais problemas oriundos da assimetria de informações. Com isso, as instituições estarão, por fim, reduzindo custos de transação.

Segundo Gala (2003a) o sucesso deste tipo de arranjo depende da construção de um sistema de propriedade bem definido, seguido de um aparato eficaz de cobrança da execução dos contratos (*enforcement*). Para isto, de acordo com este autor, deve-se empreender esforços para que o Estado crie instituições capazes de regular o mercado, fiscalizá-lo e forçá-lo a seguir as regras, o que usualmente consegue mediante a criação de agências reguladoras e do poder judiciário. Com base nisso, Maciel (2006) argumenta que este tipo de raciocínio defende que ações governamentais de âmbito regulatório exerceriam o papel de pressões competitivas, sanando ineficiências. Desta forma, nasceria uma das principais funções do Estado, a regulação econômica.

Esta função ganhou destaque sobretudo após as discussões de reforma do Estado no final do século XX, com o advento do movimento da *Nova Administração Pública*. Segundo Paula (2005), este movimento se consubstancia na encampação de diversos elementos teóricos do gerencialismo (*managerialism*), do neoliberalismo e de movimentos neoconservadores (segundo a autora, da Nova Direita e da Terceira Via Britânica) como crítica ao Estado de Bem-Estar Social. Estas contribuições teriam sido absorvidas pela Administração Pública no que diz respeito a mudanças na forma de prestação de serviços públicos e das funções do Estado, com a crítica da organização burocrática, a disseminação da cultura do que a autora chama de “modismos gerenciais” do setor privado no setor público, e a difusão da dicotomia entre administração e política.

O Brasil não escapou desta tendência. No contexto prático, isto representou uma valorização de práticas gerenciais do setor privado no âmbito público e a promoção da eficiência no setor público com foco na redução dos custos de transação e na eliminação de falhas de mercado (BRESSER-PEREIRA, 1996). Neste sentido, a Administração Pública brasileira passou a buscar construir um arranjo institucional adequado à promoção da eficiência econômica e à diminuição da ineficiência burocrática do setor público (MATIAS-PEREIRA, 2008a, 2008b).

Com isso, algumas medidas passaram a ser vislumbradas como a grande relevância dada à regulação econômica, que são restrições impostas pelo governo sobre as decisões das empresas quanto a preços e quantidade por meio de marcos regulatórios, i.e.,

edição de diretrizes, regras e normas sobre um determinado mercado (VISCUSI, HARRINGTON JR., VERNON, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2008a; RAMALHO, 2009b). A transferência de serviços públicos para o setor privado também passou a ser uma prática recorrente (no Brasil e no mundo) tendo sido feita por meio, principalmente, da privatização, da outorga e da delegação via concessões, subconcessões, permissões e autorizações (BEESLEY, LITTLECHILD, 1997; MATOS FILHO, OLIVEIRA, 1996).

No entanto, a descentralização de serviços públicos requer uma relação contratual complexa e um aparato institucional bem determinado. Pois se por um lado abstém-se do custo da prestação direta, incorre-se no custo do monitoramento, uma das facetas dos custos de transação. Diante disso, a literatura econômica aponta um problema adicional que usualmente é analisado por meio do *Modelo do Agente-Principal*. Trata-se da situação em que uma parte da relação econômica, o *Principal*, delega responsabilidade para ou demanda um serviço da outra parte, o *Agente*, prevendo que este atuará conforme os interesses do primeiro. O problema então passar a ser o Principal conseguir estabelecer um sistema de incentivos e compensações de forma a alinhar os interesses do Agente aos seus (PRZERWORSKI, 2007; STIGLITZ, 2008). Stiglitz (2008) ressalta que, em um contexto de assimetrias de informação, este sistema de incentivos é um meio de se coibir o risco moral.

2.3 O Modelo Agente-Principal para o Setor Público e as Compras por Licitação

As trocas do setor público não se efetivam como as transações livres no mercado, diferentemente, elas seguem um processo próprio, o *procedimento licitatório* ou *licitação*. Trata-se de um procedimento administrativo formal que deve observar uma rotina de atos previstos em legislação específica, em cujo texto são estabelecidos os modos de se realizar as transações, as cláusulas contratuais essenciais, os critérios de escolha, as formas de pagamento e as sanções em casos de inadimplemento, dentre outros detalhes.

No caso brasileiro, o principal marco regulatório para União, Estados, Distrito Federal e Municípios é a Lei 8.666/1993. Não obstante esta lei trate a licitação como um procedimento formal, pouco flexível, minucioso e complexo, Hermann (1999) defende que por meio dela, na verdade, o que o Estado buscou não foi tornar rígidas as transações públicas mas simular o modelo de concorrência perfeita. Giambiagi e Pires (2000) seguem no mesmo diapasão e afirmam que o objetivo, não só desta lei, mas de qualquer processo licitatório é reproduzir as condições de competitividade do mercado.

Hermann (1999) argumenta que o Estado claramente escolheu o modelo competitivo ao buscar expressar no texto legal quatro aspectos fundamentais: i) a racionalidade ilimitada dos agentes; ii) a especificação de produtos homogêneos (padronizados); iii) a maior participação possível de concorrentes; e, iv) o preço do produto como critério de escolha. Segundo a autora, com isso, o setor público estaria institucionalizando uma forma de buscar os ganhos de eficiência do mercado.

Esta interpretação de Hermann (1999) e Giambiagi e Pires (2000), entretanto, não é a única. Campos (2008a) apresenta uma análise distinta. De acordo com este autor, o Estado não busca atuar como um agente econômico em condições de concorrência perfeita. Na verdade, dado o poder legal de que dispõe, ele é capaz de impor as suas regras ao mercado, que não serão as mesmas da concorrência perfeita. Neste sentido, Campos (2008a) entende que o Estado realiza trocas com o setor privado segundo um aparato institucional que lhe possibilita a aquisição que lhe é mais vantajosa, não via preços definidos livremente no mercado, mas segundo o preço máximo que ele estabeleceu pagar. Assim, na verdade, o que o Estado procura é agir como um Monopolista.

Com efeito, a lei 8.666/1993, em seu art. 3º, determina que o objetivo da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, respeitados os princípios constitucionais. Contudo, conforme Coase (1971) argumenta, apesar de conseguir atuar como monopolista, a ação do Estado também é limitada pelas instituições vigentes e estas podem fazer com que ele atue em favor da promoção da eficiência e não do seu próprio poder de intervenção.

A dificuldade então resulta do contexto, uma vez que as compras governamentais são realizadas por uma instituição (o Estado) que detém um amplo poder de intervenção (legislação, políticas), mas que é capaz de criar condições de reproduzir modelos de troca eficiente (principalmente, através de regulação). Com base nisto, Przerworski (2007) e Auriol (2005) apresentam duas versões para o Modelo Agente-Principal aplicadas ao setor público.

Segundo Eisenhardt (1989), o Modelo Agente-Principal analisa a relação contratual estabelecida entre duas partes, o Principal e o Agente, em que o primeiro delega um trabalho ou uma responsabilidade de fazer ao segundo. Com base nisso, surgem dois problemas principais: i) a dificuldade de se harmonizar os interesses conflitantes de ambos; ii) o alto custo de se monitorar e de se descobrir como o Agente realmente está se comportando.

A teoria sobre Administração Pública tem apresentado algumas análises se valendo deste arcabouço. Przeworski (2007) indica três situações típicas em que o Modelo Agente-Principal pode ser utilizado na análise do setor público: i) na relação entre o governo (políticos e burocratas) e os agentes econômicos privados; ii) na relação entre políticos eleitos e burocratas por eles nomeados; e, iii) na relação entre os cidadãos e os políticos eleitos. Estas três hipóteses são delineadas em seu modelo da seguinte forma:

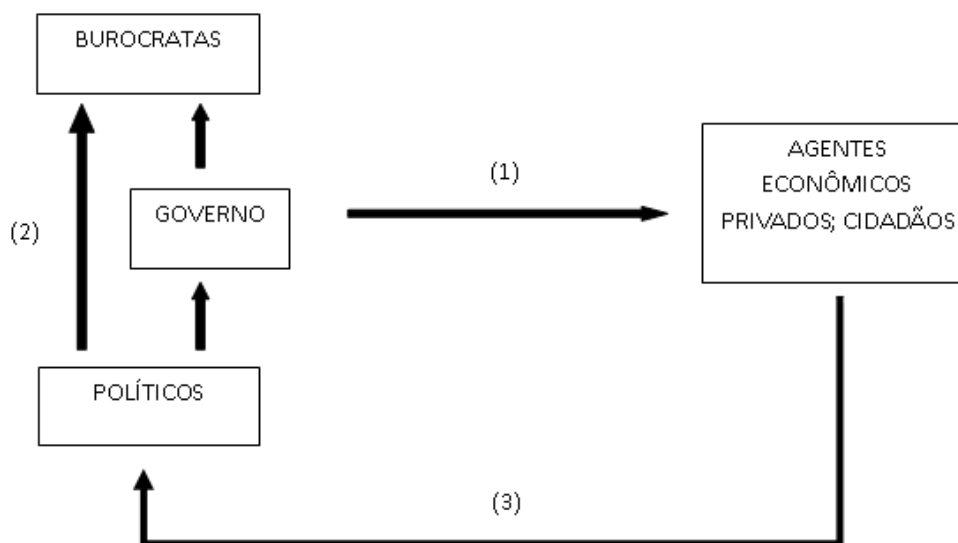


Figura 1 – Modelo Agente-Principal de Przeworski para o setor público

Fonte: Adaptado de Przeworski (2007)

A relação (1) concerne a todo tipo de interação entre setor público e privado que envolva a delegação de algum serviço público daquele para este ou a regulação de algum mercado pelo governo. Przeworski (2007) aponta duas situações, na primeira, o Principal é o Estado ou governo e os Agentes são as instituições privadas prestadoras de serviços públicos, e na segunda, o Principal são as Agências Reguladoras e o Agente todo o setor privado regulado e fiscalizado por aquelas.

Como o Estado é dotado de um poder coercitivo legalmente qualificado, ele é plenamente capaz de criar mecanismos institucionais de controle da delegação. Desta forma, segundo Przeworski (2008), o problema não seria criar uma estrutura de incentivos por parte do Estado para condicionar a atuação das firmas conforme o seu interesse, haja vista que o Estado já tem poder para tal por diversas vias (Legislativo, Executivo e Judiciário). O principal problema, então, consoante este autor seria de natureza dupla: i) como capacitar o Estado para intervir *corretamente*; e, ii) como induzi-lo a atuar

corretamente. Quanto às relações (2) e (3) elas dizem respeito à delegação de poder. No primeiro caso, em uma relação intra-governo, seja de Poder Executivo e Poder Legislativo, ou de Administração Direta e Administração Indireta (Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Autarquias, Fundações). No segundo, entre eleitores (cidadãos) e políticos eleitos.

Como o Estado é uma representação política além de ser uma organização administrativa, diversos problemas da relação Agente-Principal emergem da inevitável delegação de poder inerente a esta estrutura. Quem administra o Estado são políticos e burocratas, políticos representando interesses dos cidadãos e burocratas subordinados aos interesses dos políticos. Estas relações, segundo Przeworski (2007) são as mais difíceis de serem resolvidas, tanto quanto à criação da estrutura de incentivos quanto como à forma de exercer o monitoramento destes incentivos, dada a multiplicidade de agentes e à grande dimensão da assimetria de informações existente, sobretudo, entre a sociedade civil e o Estado.

Auriol (2005) desenvolveu um modelo similar que, em certo sentido, sintetiza o modelo proposto por Przeworski (2007) com foco nas compras públicas. A autora aplica o *modelo Agente-Principal* às licitações, e, para tanto, extrapola o entendimento da visão tradicional bi-dimensional (Agente-Principal) e propõe uma visão tridimensional (Firmas-Agente-Principal). O Modelo de Auriol (2005) para as compras públicas seria composto pelos seguintes elementos: i) o Principal, que seriam os contribuintes que financiam o Estado através da tributação e que desejam usufruir de um determinado bem ou serviço público; ii) o Agente, no caso o Estado ou órgãos públicos que, de posse dos recursos dos cidadãos, são responsáveis por alocá-los para fornecer os bens e serviços públicos conforme os interesses daqueles; e, iii) as Firmas, que são todas as instituições privadas que fornecem bens e serviços ao Estado por meio das licitações.

O objetivo do Principal (cidadãos), segundo Auriol (2005), é usufruir do melhor serviço público possível. Mas como o Estado depende de insumos e de bens que não produz para prestar este serviço, ele os adquire das Firmas. Logo, trata-se de uma cadeia de relações em que a prestação do serviço público de que necessita o cidadão depende do Estado que depende das Firmas. Assim, para ter o melhor serviço público possível o cidadão precisa que o Estado realize também as melhores aquisições possíveis. De uma maneira mais formal, Auriol (2005) define então que o objetivo do Principal é, na verdade, maximizar o excedente líquido associado à aquisição pública do bem ou serviço, calculado segundo os custos e benefícios sociais da licitação.

Auriol (2005) salienta, no entanto, que em certas condições isso pode não se verificar. A principal delas é que, dada a assimetria de informações existente entre o Principal e o Agente, e ainda mais entre Principal e Firmas, os cidadãos não tem informações sobre a maneira como o Estado conduz suas compras, nem sobre a forma como as Firmas fornecem seus bens ao Estado. Além disso, o próprio Estado pode não ter informações sobre as Firmas, fazendo com que incorra em problemas de seleção adversa e risco moral em suas contratações, prejudicando, ao final, o objetivo dos cidadãos.

Diante disso, Auriol (2005) acrescenta que a situação pode piorar caso as Firmas realizem conluio entre si ou caso o Estado estabeleça um conluio com as Firmas, o que configuraria a corrupção nas compras públicas. Neste caso, duas situações poderiam ocorrer: i) as aquisições do setor público serem acima do preço de mercado onerando o custo social da aquisição em favor do benefício privado das Firmas vencedoras da licitação; o, ii) a Firmas praticarem uma espécie de *dumping* (oferta de bens e serviços a preços abaixo de seus custos de produção) de modo apenas a vencer as licitações para depois utilizar mecanismos contratuais (reajustes, reequilíbrio econômico-financeiro) para alterar o valor licitado, de modo a capturar a renda do setor público. Isto ocorrerá caso não haja mecanismos de incentivo à competitividade e de restrição à corrupção nas compras públicas. Apesar de interessante, o modelo de Auriol (2005) foca especificamente a prática de corrupção e tem uma aplicabilidade mais complexa que o de Przerworski (2007).

Diante disso, para se evitar a fraude nas aquisições públicas, Campos (2008a) argumenta que a eficácia dos procedimentos licitatórios depende da sua capacidade de criar incentivos para que as Firmas apresentem propostas verdadeiras para o Estado. Sendo que o autor considera que uma proposta é verdadeira quando seu valor cobre todos os seus custos mais uma margem de remuneração, sem que ocorra a apropriação de todo excedente econômico pela Firma.

Para se conseguir propostas verdadeiras, no entanto, o Estado terá custos adicionais em um processo que já possui uma estrutura de custos significativa. Desta sorte, Silva (2008) afirma que todo procedimento licitatório, independentemente de se culminar na efetiva contratação ou não do objeto, incorre em uma grande quantidade de custos explícitos e implícitos. Os explícitos decorreriam da própria operacionalização do processo, que demandaria alocação de recursos (pessoal qualificado, papel, cartuchos e impressoras, energia elétrica, canetas, publicações). Os implícitos seriam os custos de oportunidade, que concernem à perda decorrente da aplicação de recursos na licitação ao invés de em outro

tipo de investimento pelo setor público. E, adicionalmente, os custos de transação, para conseguir obter informações corretas das Firms, realizar o contrato, monitorá-lo e garantir a sua execução.

Existem alguns institutos no Brasil, como a própria Lei 8.666/1993, que visam coibir o comportamento das Firms de se aproveitar da assimetria de informações para obter vantagens e assim onerar as contas públicas. Alguns dispositivos visam impedir a participação de empresas inidôneas de disputar o certame, exigindo documentos jurídicos e contábeis que lhe atestem a boa-fé e a capacidade de transacionar com o Estado (art. 27, I-IV, da Lei 8.666/1993). Entretanto, mesmo que se restrinja a participação destas empresas, a exigência desta documentação não assegura, *de per se*, a qualidade do produto licitado. Para tanto, este diploma legal traz ainda alguns mecanismos para diminuir o problema de seleção adversa como a possibilidade do recebimento provisório do produto para verificação (art.73, § 2º). Ou ainda, na etapa de julgamento das propostas, a solicitação de amostras dos produtos cotados pelos licitantes (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006).

Todavia, como não há imposição para que se realize tanto o recebimento provisório, quanto o pedido de amostra ou protótipo, e, como há maior dificuldade no uso destes instrumentos quando se trata de serviços, nem sempre o setor público os utiliza. E, além dos mais, em se tratando de serviços, a contratação é apenas a primeira etapa do problema. Como os modelos de Agente-Principal apontaram, algumas dificuldades podem surgir do monitoramento da ação do Agente contratado pelo setor público, aumentando custo social da licitação realizada.

3 A EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE E O SERVIÇO DE REMOÇÃO DE VEÍCULOS EM SITUAÇÃO DE INFRAÇÃO

3.1 Origens da gestão de trânsito e transporte na capital mineira e a criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS

Esta parte apresentará, resumidamente, a origem da BHTRANS e a assunção pela empresa da atividade de remoção e guarda de veículos em situação de infração. Nesta apresentação serão contempladas brevemente algumas características do sistema viário de Belo Horizonte e da evolução da frota de veículos na capital, em razão de sua influência na atuação da BHTRANS.

3.1.1 Plambel, Metrobel e Transmetro: intermitências e irresoluções na gestão de trânsito e transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Costa (2004), Machado (2002) e Andrade (2009) estabelecem a década de 1970 como marco para o início da discussão acerca da gestão do transporte público da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Azevedo e Castro (1990) também secundam esta demarcação temporal, e atribuem um papel significativo no planejamento de transporte público da Região Metropolitana de Belo Horizonte à atuação da Fundação João Pinheiro. Argumentam Azevedo e Castro (1990) que a referida instituição propôs um Plano Integrado de Desenvolvimento Econômico e Social da Região Metropolitana, em que figurariam formulações concernentes à melhoria e prestação de serviços públicos de transporte.

Pode-se perceber, neste momento histórico, a plena utilização, pelo setor público, dos instrumentos de modernização gerencial açambarcados no Decreto-lei nº 200/67. De acordo com Torres (2004), tal decreto corporifica o intento dos militares de promoção do desenvolvimento econômico combinado à consolidação institucional do seu governo. Torres (2004) entende, então, que a partir deste texto legal, estabeleciam-se ao menos normativamente na Administração Pública brasileira cinco princípios fundamentais, a saber, planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, que seriam imbricados na gestão pública nacional e nos alcançariam ainda hoje. O corolário fundamental destes princípios figuraria, pois, na difusão pelos diversos entes federativos de empresas públicas, de fundações e de sociedades de economia mista em atividades de planejamento e coordenação de serviços públicos, ao quê a BHTRANS serve de exemplo.

Este desenvolvimento institucional para a coordenação e organização do transporte público na década de 1970 encontra-se atrelado ao próprio desenvolvimento socioeconômico da capital mineira neste mesmo período. Paula e Monte-Mór (2004) apontam a década em tela como integrante do segundo momento de formação histórica de Belo Horizonte, que se deu entre 1950 e 1980. Este intervalo de tempo consiste na “efetiva consolidação da cidade como polo econômico dinâmico”, considerando a implantação de um parque industrial relevante, com diversificação e expansão de sua estrutura de serviços, e com expressivo crescimento populacional.

Ainda a respeito da década de 1970, no que tange especificamente a transporte e trânsito, são contribuições relevantes a institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no ano de 1975, e a criação da autarquia de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel). Atribuiu-se à Plambel, dentre outras responsabilidades, a de coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e municípios, atuando como principal entidade de planejamento e de apoio técnico.

Neste período tem-se ainda, em 28 de junho de 1978, a autorização para a criação da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), que se efetivou com a lei estadual nº 7.275. A Metrobel contava, quando de sua constituição, com participações da União, do Estado e dos 14 municípios que formavam a RMBH àquela época,¹ demonstrando certa resistência do Estado e da União em delegar autonomia total à esfera municipal, algo que deve ser compreendido como característica do Estado de exceção por que passava o Brasil com o regime militar. Desta feita, Torres (2004) vê, neste período, um processo de reforma da gestão pública em que a ausência de legitimidade do governo aduziram a processos tecnocráticos, inconclusos e parciais, com uma espécie de delegação sob vigília, em que a União concede a criação mas não a autotutela dos órgãos da administração indireta.

Segundo Costa (2004), a Metrobel tinha por finalidade implantar e operar o serviço de transporte e o sistema viário de interesse comum dos municípios da Grande BH, i.e., competia-lhe executar ações referentes a transporte e trânsito ao passo que à Plambel

1 O governo do Estado de Minas Gerais era responsável pela maior participação acionária na Metrobel. As demais ações dispersavam-se entre a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de Minas Gerais, as demais prefeituras da RMBH e a União. Pode-se dizer, por conseguinte, que detendo o maior controle acionário, o Poder Público estadual possuía maior influência na condução da gestão do transporte urbano-metropolitano da RMBH.

cabiam a coordenação e o planejamento dos mesmos. Costa (2004) ressalta ainda que, apesar de ter sido autorizada a se constituir, conforme dito acima, já ao termo do governo de Aureliano Chaves em 1978, a METROBEL só foi realmente implantada no governo Francelino Ferreira, isto porque houve resistência de alguns órgãos estatais, como o Batalhão de Trânsito, o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – DER, e o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN.

Gouvêa (1992), no entanto, entende que a Metrobel não se limitava a executar as funções previstas pela Plambel, mas também imiscuía na seara do planejamento do transporte público e se preocupava com intervenções no trânsito. Nesta época, começava-se a reconhecer a importância da organização do trânsito e do planejamento do sistema viário como atividades complementares às políticas de transporte. Cumpre ressaltar, no entanto, que apesar de ações incipientes no trânsito o foco da Metrobel era, precipuamente, o transporte público coletivo, sobretudo, com a instituição da Câmara de Compensação Tarifária (CCT), em setembro de 1982.

Uma característica da BHTRANS mas que não configurava a realidade da Metrobel consistia na existência de poder de polícia.² Assim, embora em 1980, a Metrobel tenha assumido formalmente a administração dos serviços de transporte, trânsito e sistema viário, não era sua atribuição a fiscalização, o policiamento do trânsito e a aplicação de multas, que continuaram a ser executadas pelo Batalhão de Polícia de Trânsito (BPTRAN). Desta forma, a Metrobel não tinha poder para fazer cumprir a regulamentação que implantava (COSTA, 2004).

Com a ausência do poder de fiscalização, a Metrobel tinha dificuldades de legitimar suas ações no município, e, posto o arranjo institucional em vigor, que combinava forte influência do Estado e da União em suas atividades, suas ações eram frequentemente associadas ao autoritarismo típico do regime de exceção. Além disso, com a complexificação do trânsito dado o aumento da frota, a redução dos investimentos em virtude das crises econômicas da década de 1980, e “as novas características de tráfico resultantes da conurbação da capital com outros municípios da região metropolitana”, a gestão do trânsito passou a exigir uma organização mais dinâmica, que gozasse de mais autonomia para agir e planejar intervenções de trânsito e transporte. Desta forma, surge na campanha de 1986 do então deputado Newton Cardoso o intento de reformar o transporte

² Embora oficialmente detenha poder de polícia, a BHTRANS tem sido questionada judicialmente quanto à legalidade do mesmo. Tendo o mesmo suspenso em decisão julgada pelo Superior Tribunal de Justiça, aguardando decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal

metropolitano e de destituir a Metrobel do posto de principal órgão executor da gestão de trânsito e transporte da RMBH (COSTA, 2004; ANDRADE, 2009).

Assim, eleito governador, criou-se em 1987, mediante a lei estadual nº 9.527/87, a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos (SEAM), à qual restariam vinculados o Plambel e a os Transportes Metropolitanos (Transmetro), autarquia estadual que viria a substituir a Metrobel, vez que esta seria extinta neste mesmo dispositivo legal. A Transmetro, no entanto, segundo Machado (2002), não possuiria efetivamente o caráter metropolitano da Metrobel, tendo ficado mais atrelada apenas à realidade da capital. Ademais, pelo fato de a autarquia ser vinculada à SEAM, endossava-se a ingerência estadual e diminuía-se a participação dos municípios e da União, posto que os mesmos não mais possuiriam ações na empresa já que, desta vez, tratava-se de uma autarquia.

Gouvêa (1992) assevera, no entanto, que embora apregoada a renovação do transporte público pelo governo estadual, a Transmetro não obteve bons resultados neste ímpeto, o que lhe acarretou um curto período de existência, de 1987 a 1994. Houve dificuldades de articulação institucional entre Transmetro e Plambel, e a ausência da União no planejamento urbano de transportes, em função do contexto neoliberal que se ascendia, fez com que se configurasse um cenário irresoluto entre Estado e Município. Isto pesou favoravelmente a este, dado o reforço municipalizador advindo da Constituição de 1988. Desta forma, o desfazimento da Transmetro tornou-se objeto de campanha política na disputa para governador, similarmente ao que ocorrera com a Metrobel, durante a década de 1980.³

Auxiliando a imbuir descrédito à Transmetro, tem-se, em 1991, a criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), com atribuições, finalidades e objetivos superpostos aos daquela autarquia. Em virtude desta superposição, instituiu-se um conflito organizacional de competências, o que fez com que apenas a partir de 1993 a BHTRANS assumisse, de forma plena, a gestão dos transportes públicos em Belo Horizonte (ANDRADE, 2009). O tópico a seguir trata resumidamente da constituição da BHTRANS como empresa responsável pela gestão de transporte e trânsito da capital.

³ Com a promulgação da Constituição Estadual, em 1989, outros órgãos passaram a valorizar os municípios na gestão do transporte público, como, e.g., a Assembléia Metropolitana (AMBEL), que fora regulamentada somente em 1993, e à qual competiria a representação e manifestação dos interesses dos municípios da RMBH, atinentes inclusive ao transporte intermunicipal e demais questões com reflexos no trânsito intra-metropolitano.

3.1.2 A municipalização consolidada: a criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS)

Dispôs a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), em seu art. 30: “compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Assim, estava legalmente estatuído o dever municipal de prestação de serviços de transporte coletivo por imposição da Norma Fundamental. Além disso, a CR/88 compeliu à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte, ao passo que conferiu competência concorrente entre Estados, Municípios, União e Distrito Federal, para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (CR/88, art.23, XII). Por fim, este mesmo texto determinou a responsabilidade do Município para prestar toda atividade de interesse local, e sendo trânsito municipal um assunto local, compôs-se assim o marco legal que impelia aos Municípios o dever de prestar, gerir e fiscalizar tanto trânsito quanto transporte.

A BHTRANS surgiu, então, em um contexto conturbado e de mudanças em que era patente o descrédito da gestão de trânsito e transporte pelo setor público, dada a insatisfação da população, conforme discutido no tópico anterior. Além disso, esboçava-se à época o início do recuo do Estado nesta seara, sobretudo com o enlevo da atuação municipal consoante preconizavam as disposições constitucionais, e, outrossim, em virtude do pensamento neo-liberal que então se difundia na gestão pública nacional.

Corroborando este aspecto, Costa (2004) e Andrade (2009) ressaltam que a criação da BHTRANS, com foco no âmbito municipal e não mais metropolitano, não apenas significa uma mera adequação aos ditames da Norma Fundamental de 1988, representa, também, um processo de municipalização que teria sido indiretamente catalisado pelo próprio desinteresse do Estado quando da sua tentativa de gestão integrada do transporte na RMBH. Assuntos locais, agora, teriam repercussão específica e planejamento particularizado, ao Estado e à União caberiam ausentar-se do planejamento e fixar-se apenas na legislação. Costa (2004) entende ter sido esta opção da União e dos Estados uma alternativa que sacrificou a atuação municipal, pois inviabilizaria grandes projetos, como metrô ou BRT (*bus rapid transit*) que requerem grandes aportes de capital para sua consecução.

Pode-se considerar uma demonstração da fragilidade institucional do Estado, neste quesito, a sua atuação indecisa quanto ao futuro da Transmetro, primeiramente,

extinguindo a SEAM em 1992, fazendo com que a Transmetro passasse a ter seu gerenciamento conduzido pela Secretaria de Transportes e Obras Públicas, i.e., destituindo-lhe qualquer vínculo formal com assuntos metropolitanos. Em segundo lugar, o Estado ainda permitiu a coexistência de BHTRANS e Transmetro que, juntas, conformavam o arranjo institucional de intervenção da gestão de trânsito e transporte. Entretanto, enquanto a prefeitura aos poucos se esforçava na efetivação da primeira, assumindo paulatinamente atribuições que antes cabiam à Transmetro, a segunda foi perdendo poder de atuação pelo próprio descaso estatal, até a sua destituição efetiva em 1994.

Quando, em 1993, a BHTRANS responsabiliza-se por todo o gerenciamento do transporte público coletivo por ônibus da capital, ela incorpora também o gerenciamento do trânsito e do sistema viário do Município de Belo Horizonte. Com isso, restaria à Transmetro o gerenciamento do transporte inter e intra-municípios da RMBH. Contudo, mesmo neste aspecto via-se reduzir as suas atribuições, posto que os Municípios de Betim e de Contagem, que também já tinham municipalizado seus serviços de transportes coletivos através da Transbetim e da Transcon, não faziam parte da jurisdição da Transmetro. Desta forma, em 1994, a Transmetro é extinta e suas responsabilidades e atribuições são transferidas para o DER-MG, por meio da Diretoria de Transporte Metropolitano (COSTA, 2004; ANDRADE, 2009; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

Entre os primeiros sistemas a serem assumidos pela BHTRANS encontram-se o do transporte escolar e do táxi em 1992. Em 1995, destaca-se o processo de licitação de concessões para táxi e, em 1998, a licitação de todo o sistema de transporte coletivo municipal. Em 1998, também, um novo marco na gestão municipal de trânsito e transporte surge com a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que atribuiu novas responsabilidades às autoridades municipais de trânsito.

A partir da efetivação deste instrumento legal, a BHTRANS passou a ser responsável, por conseguinte, pela observância e cumprimento da legislação de trânsito, no âmbito do município, fato que gerou repercussões jurídicas controversas. O CTB, em seu art.24, I e ss., exigia o exercício do poder de polícia fiscalizatório, pois, determinava: “compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: I – cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições”. Porém, o poder de polícia não se encontrava previsto no estatuto que criara a referida organização municipal, e, ainda, a natureza jurídica da empresa, como sociedade de economia mista, não ensejaria poder polícia posto que este haveria de ser

restrito à administração direta, que é de regime de direito público. Assim, algumas ações judiciais foram ajuizadas questionando a competência da BHTRANS para exercer este poder de polícia. Esta querela judicial encontra-se em tramitação, aguardando julgamento de recursos ainda em 2010.⁴

O poder de polícia imbuído pelo CTB foi responsável por conferir à BHTRANS a efetiva atuação dos agentes de trânsito na aplicação de multas e medidas administrativas sancionatórias, por ocasião da infração cometida por cidadãos e empresas no trânsito na prestação de serviços de transportes. Desta forma, iniciou-se o policiamento de trânsito ostensivo por parte da BHTRANS, o que antes competia à polícia militar, e, com isso, começaram a ser aplicadas, dentre outras, as medidas administrativas de apreensão e remoção de veículos em situação de infração.

Atualmente, pode-se citar como principais atribuições da BHTRANS: i) gerenciamento do sistema de transporte coletivo por ônibus; ii) fiscalização e licenciamento de táxi; iii) fiscalização e regulamentação do transporte escolar; iv) fiscalização e coordenação do transporte suplementar; v) gerenciamento do trânsito e do sistema viário, inclusive com realização de *blitze*; vi) implantação e manutenção da sinalização estratigráfica e semaforica; vii) fiscalização eletrônica de velocidade; viii) operacionalização do estacionamento rotativo; ix) gerenciamento do cartão BHBUS; x) processamento das multas relativas a infrações de trânsito e de descumprimento dos regulamentos; xi) gerenciamento do pátio de recolhimento de veículos apreendidos em situação de infração; e, xi) participação no planejamento de transporte e trânsito e no planejamento urbano municipal. O tópico a seguir descreve a organização da BHTRANS e os marcos legais que lhe fundamentam a atuação.

3.1.3 BHTRANS: natureza jurídica e organização

A BHTRANS é uma sociedade de economia mista vinculada à administração pública da prefeitura de Belo Horizonte. Autorizada pela Lei Municipal n.º 5.953/91,⁵ foi

4 Duas das principais ações ajuizadas são as ações populares que geraram os processos de nº 1.0024.01.066450-6/001(1) e 1.0024.04.407855-8/002(1), e que aguardam julgamento de apelação cível, tendo sido em primeira instância reconhecido que “não há inconstitucionalidade ou ilegalidade na delegação à pessoa jurídica de direito privado da polícia administrativa de trânsito”. Além destas, há ainda em tramitação uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, em 2004, em cuja defesa saiu o autor em depoimento à imprensa estadual, assertando que “a Constituição é clara, tarefa de multar no trânsito é da Polícia Militar. Se a Prefeitura desejar, poderá criar uma Secretaria de Trânsito, diretamente ligada ao prefeito, o que irá configurar um atividade legal” (CALAES, 2009).

5 Uma diferença entre sociedades de economia mista e empresas públicas em relação a autarquias reside no fato de que, além daquelas serem de regime de direito privado e estas de direito público, as

regulamentada pelo Decreto nº 6.985, de 30 de setembro de 1991, e pelo Decreto nº 7.208, de 05/08/92, em cujo texto previu-se como objetivos a serem contemplados no seu Estatuto Social: organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar, planejar e controlar a prestação dos serviços públicos relativos ao transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário municipal.⁶

Por ser uma sociedade de economia mista, obrigatoriamente, deve a BHTRANS organizar-se como sociedade anônima (S/A), portanto, há que se prefigurar em sua estrutura organizacional um Conselho de Administração e a Assembleia Geral dos Acionistas. Ao Conselho de Administração compete fixar a orientação geral dos negócios da BHTRANS, e é composto por cinco membros e presidido pelo Secretário Municipal de Políticas Urbanas da Prefeitura de Belo Horizonte. Os demais membros são o Secretário de Governo, o Procurador-Geral do Município, o Diretor-Presidente da BHTRANS e o representante eleito pelos empregados da BHTRANS. (AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS, 2005, BHTRANS, 2003, 2009a, 2009b)

No que tange à Assembléia Geral dos Acionistas, compete-lhe deliberar acerca de assuntos concernentes à execução do estatuto social da BHTRANS, promovendo alterações institucionais e autorizando implantação de políticas internas, em conformidade com as diretrizes da prefeitura de Belo Horizonte. Subsiste, ainda, no corpo estrutural da organização, um Conselho Fiscal, ao qual cabe aprovar as contas e decidir sobre os resultados contábeis do exercício.

Como Sociedade Anônima a BHTRANS possui, atualmente, como principais acionistas a Prefeitura de Belo Horizonte, 97% do total de ações, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) e a Empresa e Informática e Informação de Belo Horizonte (Prodabel), cada uma com 1,5% do total das ações. Compõe-na, ainda, estruturalmente, uma Diretoria Executiva, considerada a alta direção da BHTRANS, e que é composta pelo Diretor-Presidente, escolhido entre os membros efetivos do Conselho de Administração, e por cinco Diretores: i) Diretoria de Administração e Finanças (DAF); ii) Diretoria de Atendimento e Informação (DAI); iii) Diretoria de Desenvolvimento e

primeiras têm sua criação *autorizada* por lei, mas sua *criação* efetivada mediante decreto em que se dispõe sobre o estatuto que a regerá. No caso das autarquias, a lei efetivamente cria, não apenas autoriza a criação. Neste sentido, dispõe a Lei Municipal 5953 de 1991, em seu art. 1º, "Fica o Executivo autorizado a constituir e organizar uma sociedade de economia mista, sob a forma de sociedade anônima, denominada Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS".

⁶ Decreto Nº 10.941, de 17 de janeiro de 2002; Decreto nº 7.298, de 5 de agosto de 1992; Decreto nº 12.724, de 5 de junho de 2007; Decreto nº 9.959, de 5 de julho de 1999; Lei nº 7.037, de 9 de fevereiro de 1996.

Implantação de Projetos (DDI); iv) Diretoria de Ação Regional e Operação (DRO); e, v) Diretoria de Planejamento (DPL).

Os recursos financeiros da BHTRANS advêm: i) de recursos do governo consignados em orçamento; ii) de receitas decorrentes de prestação de serviços e provenientes de taxas de gerenciamento dos serviços; iii) de auxílios ou subvenções de órgão/entidades públicas ou privadas, nacionais ou não; iv) da arrecadações de penalidades pecuniárias. Este último ponto é juridicamente controverso, posto que, por se tratar de sociedade de economia mista, ela não poderia valer-se do poder de polícia para fins arrecadatórios, posto que a sua natureza jurídica é de regime de direito privado, sendo empresa tipicamente criada pelo governo para intervenção no domínio econômico (OLIVEIRA, 2007).

A gestão orçamentária e financeira da BHTRANS é efetuada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, através do Fundo de Transporte Urbano (FTU), regulamentado pelo Decreto Municipal nº 9.633, de 08/07/1998, e, vinculado às normas da Lei 4.320/64. A BHTRANS por ser uma Sociedade Anônima, de direito privado, rege-se, outrossim, pela Lei 6.404/76 (a chamada Lei das S/A), devendo observar as normas contábeis e jurídicas constantes neste dispositivo legal.

Segundo o próprio relatório gerencial da empresa (BHTRANS, 2009), a BHTRANS destina 5% do total arrecadado pelas multas ao Fundo Nacional de Segurança e Educação para o Trânsito (FUNSET). Sendo que o restante tem sido aplicado “nas implantações e manutenções da sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, de acordo com o que determina o Artigo 320 da Lei Federal nº 9503/97”, a lei que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro. Esta aplicação, no entanto, para evitar o imbróglio jurídico de ser sociedade anônima e gerir o fundo de arrecadações de multas, passou a ser realizada pela própria prefeitura. Atualmente, a BHTRANS, embora aplique as penalidades e processe as multas administrativas, não tem mais autonomia para gerir o FTU, cuja movimentação remonta diretamente à Prefeitura.⁷

A estrutura vigente na BHTRANS subdivide-se em oito unidades administrativas, a saber: i) Unidade Burity; ii) Unidade Nossa Senhora de Fátima; iii) Unidade da Gerência de Estacionamento Rotativo; iv) Unidade Caetés; v) Estação Barreiro;

⁷ O §3º, do art. 7º, da Lei Municipal 5.353/1991 determinava: “a administração do F.T.U. competirá à BHTRANS”.

vi) Estação Venda Nova; vii) Estação São Gabriel; e, viii) Pátio de Recolhimento de Veículos.

O Conselho de Administração tem o objetivo de orientar de forma geral os negócios da BHTRANS. À Diretoria Executiva compete a administração da empresa, no cumprimento do seu Estatuto Social e das deliberações da Assembléia Geral e do Conselho de Administração. A Diretoria Executiva é formada pelo Diretor-Presidente e por mais cinco Diretores: de Atendimento e Informação, de Desenvolvimento e Implantação de Projetos, de Planejamento, de Ação Regional e Operação e de Administração, Finanças e Comunicação.

A gerência responsável pelo acompanhamento, fiscalização, coordenação e gestão do contrato de subconcessão do serviço de remoção de veículos, objeto deste estudo, é a Gerência de Apoio Operacional (GEAOP), que é subordinada à DRO.

Com esta estrutura, a BHTRANS é responsável pelo gerenciamento de transportes e trânsito da capital, em um cenário de grande complexidade e que tem sido tratado como uma das principais políticas da Administração Pública municipal. Os traços gerais deste quadro serão apresentados no tópico a seguir.

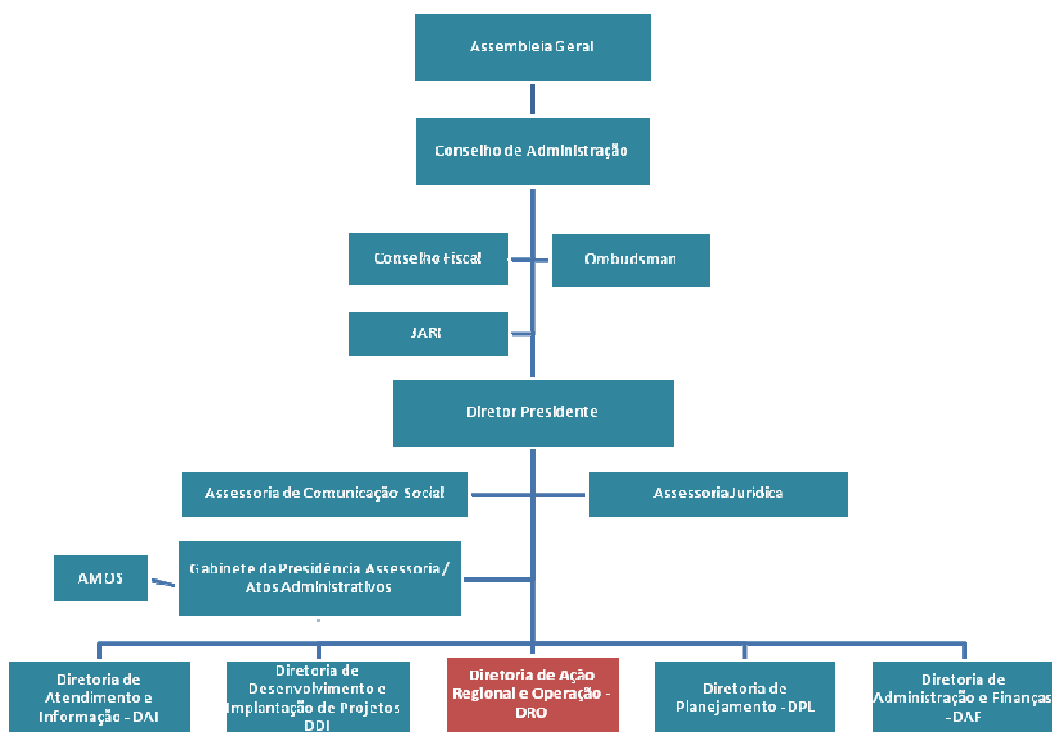


Figura 2 – Organograma da BHTRANS
Fonte: extraído de BHTRANS (2009a)

3.2 Um cenário complexo e desafiador à gestão de trânsito e transporte: características atuais dos deslocamentos e do sistema viário de Belo Horizonte

Camargos, Berenstein e Souza (2005), Andrade (2009) e Costa (2004) indicam que, a princípio, quando de sua fundação, prevalecia no sistema viário de Belo Horizonte a tentativa de demarcação pelo traçado ortogonal, em xadrez, sobreposto pelas vias diagonais e circundado pela Avenida do Contorno. A consequência direta desta organização viária seria um sistema viário que conferia à cidade as “características higienistas” que eram a expressão da concepção urbanista predominante no final do século XIX e no início do século XX. A figura ilustra o traçado urbano original da capital com foco no perímetro formado pela Avenida do Contorno.

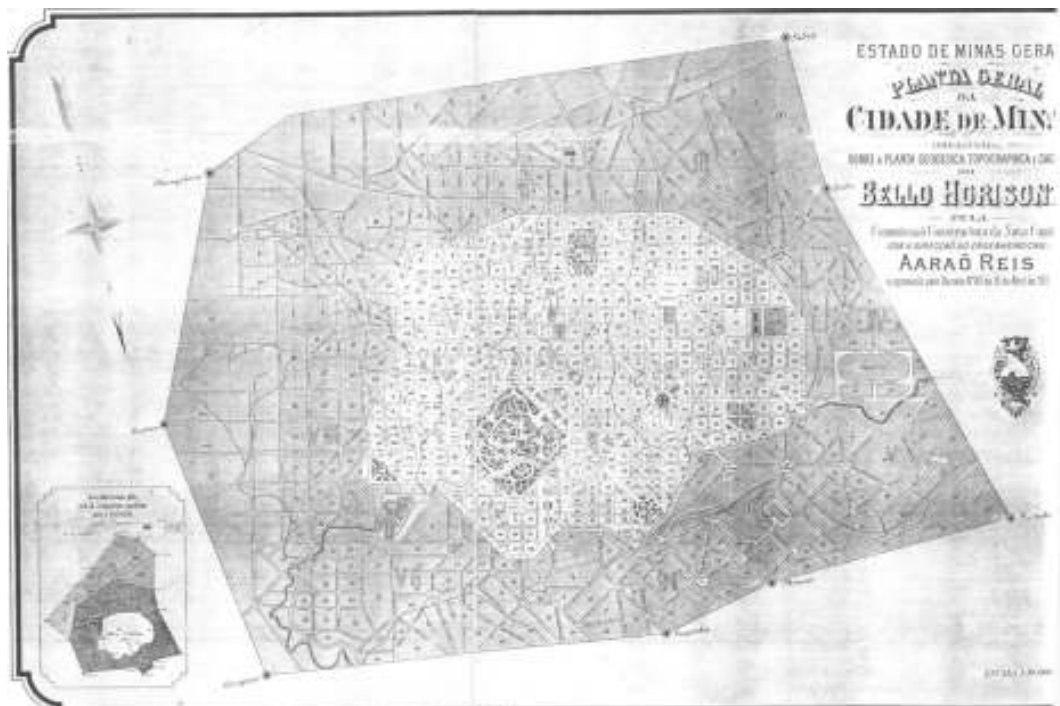


Figura 3 –Planta Geral da Cidade de Minas Gerais

Fonte: extraído de Leiva (2006)

Com o desenvolvimento da capital, sobremaneira, pós-1950, tem-se um processo de urbanização agudo, com formação de uma vasta periferia e acirramento da desigualdade social, o que encontrará reflexos na dinâmica urbana da cidade. Paula e Monte-Mór (2005) destacam neste processo a forte presença do Estado desenvolvimentista que aos poucos se ausenta do desenvolvimento da capital, com a emergência das crises econômicas do final da década de 1970 e durante a década de 1980.

Paulatinamente, seguindo esta dinâmica de desenvolvimento centro-periferia, o traçado ortogonal-diagonal original do perímetro da Avenida do Contorno, fora sobreposto por um traçado radioconcêntrico. Neste sentido, Andrade (2009) e Camargos, Berenstein e Souza (2005) apontam como um dos principais eixos do que viria “a conformar a atual estrutura viária radioconcêntrica de Belo Horizonte”, o vetor que se forma com as avenidas: Afonso Pena, Amazonas e Antônio Carlos. A consolidação deste eixo se deve, em grande medida à incorporação de um sistema de transportes coletivos municipal e metropolitano calcado no crescimento da capital como polo econômico central da região.

Esta formatação repercute, também, na dinâmica do trânsito e do transporte em Belo Horizonte. Desta forma, são importantes as características, num primeiro momento, de dependência que os municípios vizinhos da capital criaram ao longo da consolidação da RMBH criando um fluxo de trabalho e educação no sentido Municípios-Capital-Municípios. Neste sentido, Camargos, Berenstein e Souza (2005, p.14) identificam que hoje há um volume significativo do fluxo de pessoas nos dois sentidos, com movimentos pendulares de indivíduos que saem de Belo Horizonte para trabalhar na periferia, concomitantemente a um movimento pendular em direção a Belo Horizonte em função, principalmente, de trabalhadores que moram que residem no entorno da capital. A tabela 1 demonstra estes movimentos.

Tabela 1 - Movimentos Pendulares de Indivíduos com 15 Anos ou Mais na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Municípios	Número de pessoas com 15 anos de idade ou mais			
	Total A	Que trabalham ou estudam		
		Total B	Fora do município de residência (1)	Dirigindo-se ao polo metropolitano (2)
1 Baldim	5.749	3.417	277	104
2 Belo Horizonte	1.695.005	1.147.857	49.676	0
3 Betim	209.450	131.813	33.478	18.957
4 Brumadinho	19.200	11.884	1.715	1.149
5 Caeté	26.588	15.731	3.311	2.118
6 Capim Branco	5.583	3.442	1.190	211
7 Confins	3.464	2.187	624	113
8 Contagem	391.206	253.668	80.092	64.048
9 Esmeraldas	31.204	19.302	6.041	2.970
10 Florestal	4.058	2.405	165	40
11 Ibirité	89.294	53.824	29.055	20.444
12 Igarapé	16.891	10.615	1.883	388
13 Itaguara	8.437	5.211	340	146
14 Itatiaiuçu	5.979	3.725	290	74
15 Jaboticatubas	9.599	6.157	445	258
16 Juatuba	11.140	6.829	1.352	377
17 Lagoa Santa	27.037	17.521	3.119	1.905
18 Mário Campos	7.051	4.336	1.514	809
19 Mateus Leme	17.042	10.572	1.500	546
20 Matozinhos	21.285	13.724	2.271	821
21 Nova Lima	47.681	31.057	8.193	6.766
22 Nova União	3.850	2.330	330	235
23 Pedro Leopoldo	38.915	23.971	3.515	1.753
24 Raposos	10.228	5.975	2.663	1.768
25 Ribeirão das Neves	167.849	107.324	57.210	48.980
26 Rio Acima	5.381	3.210	747	450
27 Rio Manso	3.421	2.121	130	45
28 Sabará	81.328	51.993	25.063	22.674
29 Santa Luzia	128.387	81.497	38.499	34.287
30 São Joaquim de Bicas	12.245	7.262	1.456	416
31 São José da Lapa	10.394	6.645	2.393	1.481
32 Sarzedo	11.815	7.281	2.754	1.664
33 Taquaraçu de Minas	2.511	1.598	78	39
34 Vespasiano	52.476	32.834	14.379	12.306
Total	3.181.743	2.089.318	375.748	248.342

Fonte: adaptado de Andrade (2009) e Observatório das Metrôpoles (2004)

1) A movimentação de pessoas que estudam ou trabalham fora de seu município de residência é denominada pendular;

2) O cálculo de percentual de pessoas que se dirigem ao polo, relativo ao total da região metropolitana, exclui os dados do município polo.

Através da tabela1 observa-se que em Municípios como Sabará e Santa Luzia, mais de 40% das população com 15 anos ou mais se desloca para a capital para trabalhar ou estudar. São expressivos, também, os quantitativos referentes a Nova Lima e Vespasiano, 21,79% e 37,48%, respectivamente. Logicamente, este fluxo terá reflexos no volume de trânsito e na demanda de transporte para a capital mineira. Além disso, como se constata no estudo do Observatório das Metrôpoles (2004), em geral, 18% dos habitantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte com 15 anos ou mais trabalha ou estuda em

outro Município. Entre estes, 66,1% têm como destino de seu deslocamento, a cidade de Belo Horizonte.

Estes deslocamentos estão atrelados à própria compreensão da expansão urbana da RMBH, usualmente abordada como tendo ocorrido em diferentes direções de crescimento que tiveram origem nas próprias regiões da capital e o seu relacionamento com os Municípios vizinhos. Seriam, portanto, seis grandes vetores de expansão urbana: Oeste, Norte-Central, Norte, Leste e Sul. Cada um destes relacionando-se como ponto de entrada e saída da capital, como extensão para o desenvolvimento dos Municípios que os margeiam (CAMARGOS, BERENSTEIN E SOUZA, 2005). O vetor Oeste da a partir da expansão da avenida Amazonas até Contagem e Betim. O Norte, com a expansão das avenidas Antônio Carlos, Cristiano Machado e Pedro I, desdobra-se em dois, o Norte-Central e o Norte. O primeiro em direção aos municípios de Santa Luzia, Vespasiano, São José da Lapa e Ribeirão das Neves, e o segundo principalmente rumo aos municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo e Confins. Os municípios de Caeté e Sabará compõem o vetor de expansão Leste, tendo como eixo de expansão a Avenida Cristiano Machado. Ao sul da capital, em direção aos municípios de Nova Lima e Brumadinho tem-se o Vetor Sul, cujo eixo de expansão se dá com a Av. Senhora do Carmo e a rodovia BR-040. A figura 2 ilustra estes vetores de expansão.

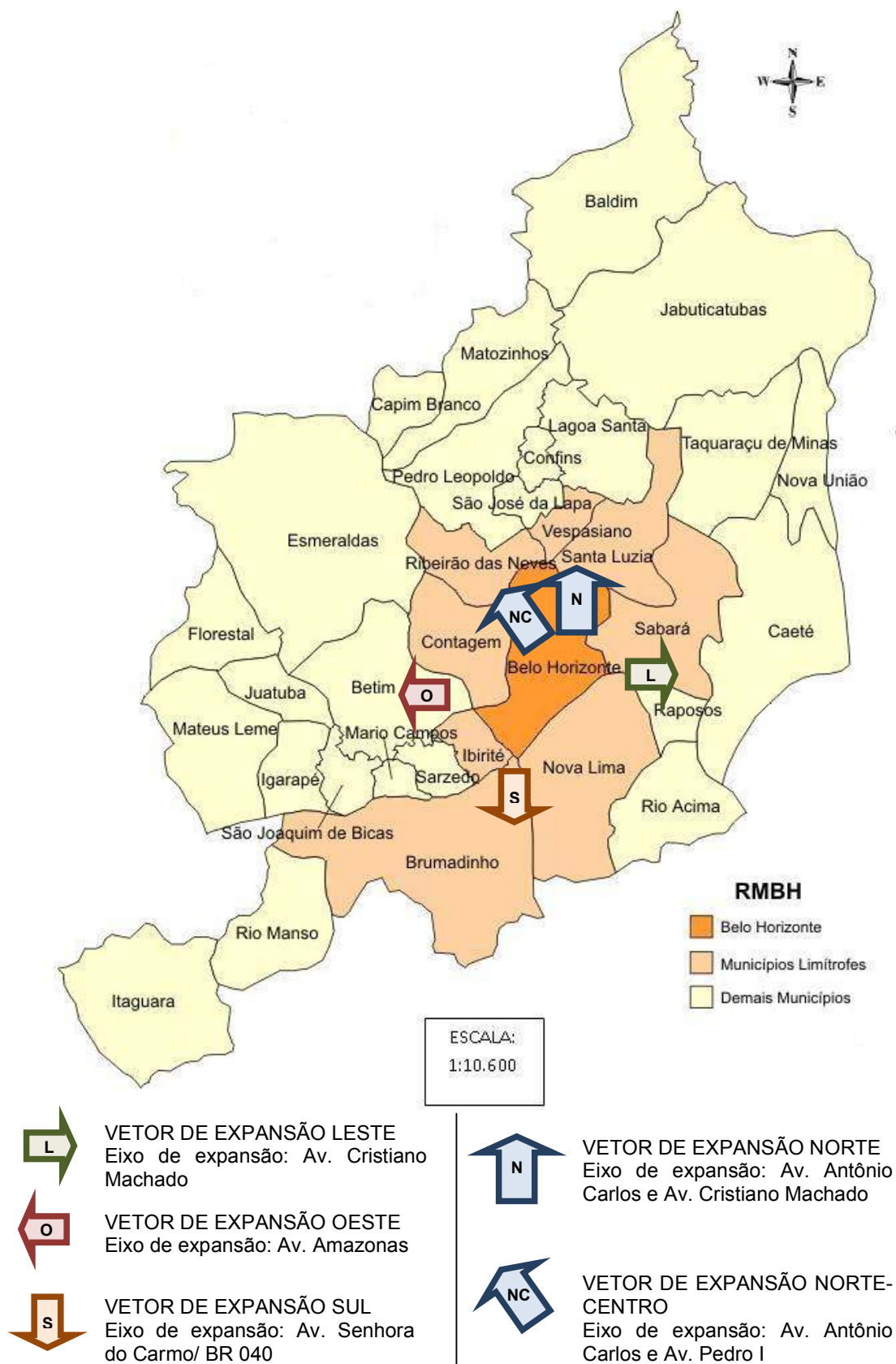


Figura 4 – Vetores de expansão de Belo Horizonte
Fonte: adaptado de Prefeitura de Belo Horizonte

Costa (2004) descreve a malha viária de Belo Horizonte sobre a qual incidem estes deslocamentos. Segundo o autor, a capital mineira apresenta 4.600km de extensão, com um grau de pavimentação superior a 80%, distribuídos da seguinte forma: i) vias locais, 3.200 km; ii) vias coletoras, 1.000 km; iii) vias arteriais, 300 km; iv) vias de ligação regional, 100 km. As vias arteriais têm como funções escoar um número substancial de viagens de longo percurso, alimentar o subsistema viário expresso e as estações de transporte público. São projetadas para uma velocidade média alta, em torno de 100 km/h, porém com frequência apresentam velocidades de operação. As vias coletoras são aquelas destinadas a receber e distribuir o trânsito que precisa entrar ou sair das vias expressas ou arteriais, facilitando a circulação dentro das regiões das cidades, atendendo à necessidade de acesso às áreas lindeiras. As vias expressas promovem ligações com rapidez entre localidades distantes de uma região. As vias locais são vias de tráfego restrito a uma pequena área, promovem acesso residencial ou a locais de trabalho. Vias da ligação regional são vias de trânsito rápido que ligam regiões administrativas distantes de uma mesma cidade. (BRASIL, 1998; DEMARCHI, LOUREIRO, SETTI, 2004).

Os principais corredores de transporte seriam: i) Avenida Afonso Pena; ii) Avenidas Antônio Carlos e Pedro I, que constituiriam um mesmo eixo viário; iii) Avenida Cristiano Machado; e, iv) Avenida Silviano Brandão; v) Rua Niquelina, de menor capacidade, mas mais utilizada do que a av. Andradas; vi) Avenida Senhora do Carmo; vii) Avenida Raja Gabaglia; viii) Avenida Amazonas; ix) Rua Platina; x) Via Urbana Leste-Oeste; xi) Rua Padre Eustáquio; xii) Avenida Pedro II; xiii) Avenida Presidente Carlos Luz.

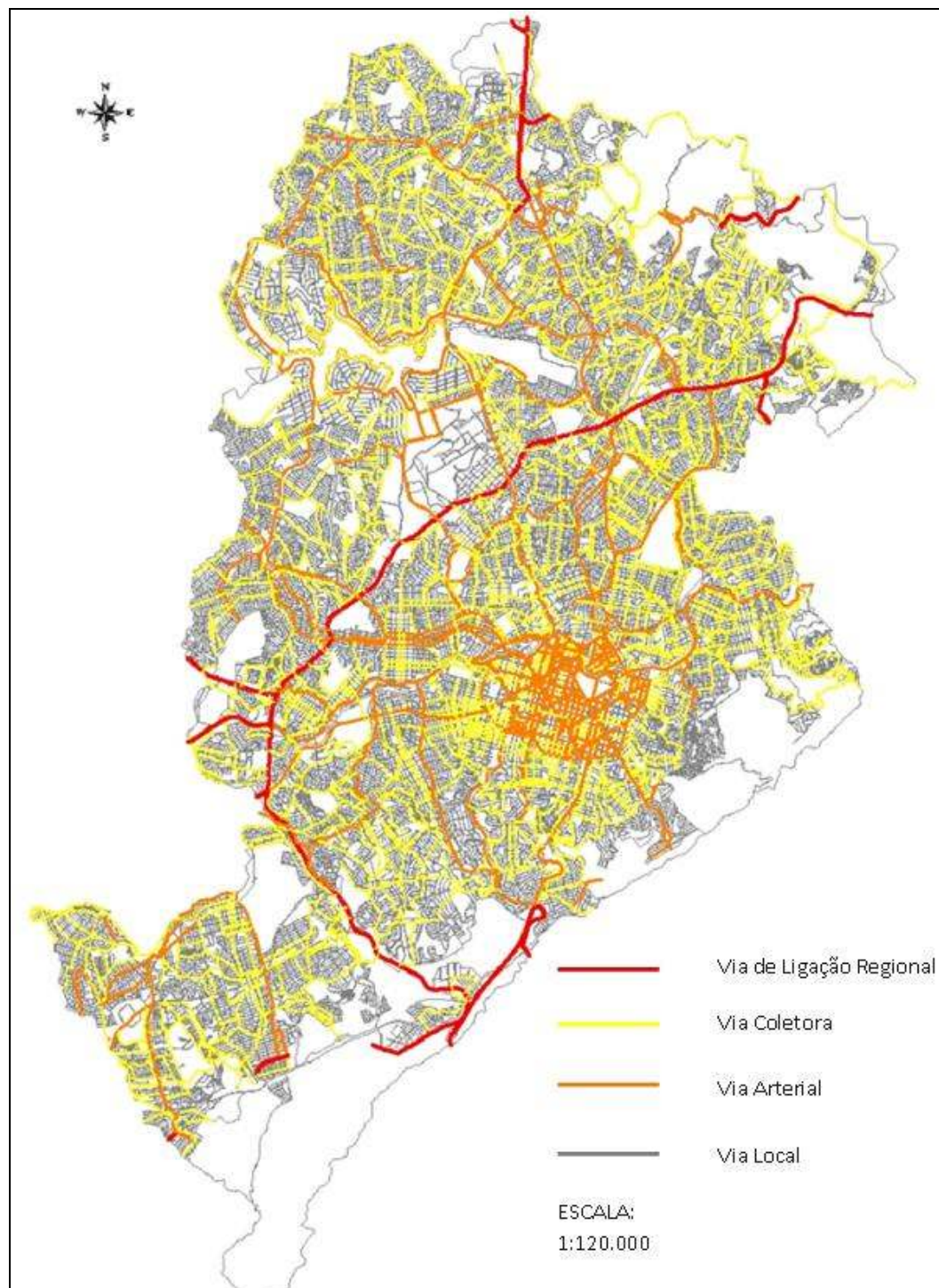


Figura 5 – Sistema viário de Belo Horizonte em 2006
Fonte: BHTRANS

Ainda de acordo com Costa (2004) e Andrade (2009), o sistema de transportes urbanos da RMBH constitui-se, em linhas gerais, pelo Sistema Viário, pelo Sistema de Circulação e pelo Sistema de Transporte Urbano de Passageiros. No transporte urbano-metropolitano de Belo Horizonte, a população conta também com o Sistema Intermunicipal de Transportes, gerenciado pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER-MG, e pelo Sistema de Trem Metropolitano, gerenciado pela CBTU.

Além destes relacionamentos metropolitanos, análises realizadas pela BHTRANS com fundamentos nas pesquisas domiciliares que conformam a matriz origem-destino (OD), para Belo Horizonte, indicam que ocorreram alterações nos padrões de deslocamento da população desta região, comparando-se dados de 1995 e 2002 (tabelas 2 e 3).

Tabela 2 – Destinos nas Viagens Motorizadas na Região Metropolitana segundo Matriz OD 1995-2002

Sentido	1995		2002	
Internas BH	1.906.554	62,39%	2.396.333	58,59%
BH -RMBH	681.622	22,31%	920.836	22,51%
RMBH	467.469	15,30%	773.109	18,90%
Total	3.055.645	100,00%	4.090.278	100,00%

Fonte: adaptado de BHTRANS (2009b)

Os dados da tabela 2 indicam que houve um aumento do deslocamento motorizado para todos os destinos, dentro da capital, entre capital e municípios da região metropolitana e dentro destes últimos. No deslocamento total, ocorreu um aumento significativo, de 33,86%. Contudo, alguns deslocamentos apresentaram um crescimento proporcionalmente maior, como entre municípios da região metropolitana, que cresceram 65,38%, e entre a capital e estes municípios que aumentaram 35,09%. As viagens internas a Belo Horizonte aumentaram 25,69% no mesmo período. Estes crescimentos provavelmente refletem o aumento da frota de veículos motorizados em Belo Horizonte, sobretudo, de automóveis e motocicletas, como os gráficos 1 e 3 apresentarão.

A tabela 3, com base na Matriz Origem-Destino e em pesquisas realizadas pela BHTRANS, apresenta a distribuição por meio de transporte dos deslocamentos internos de Belo Horizonte. Nela observa-se que os únicos meios de transportes que não cresceram no período foram os não motorizados, que agregam o modo a pé e por bicicleta. Destaca-se

o aumento expressivo do uso do trem metropolitano e da categoria moto, caminhão e outros, que no período aumentaram respectivamente 644,39% e 133,61%. Provavelmente, em função da criação de novos trechos do trem metropolitano e pelo aumento da frota de motocicletas na capital.

Contudo, apesar de alguns modos crescerem proporcionalmente mais, é interessante analisar a participação relativa dos modos no total da distribuição. Neste caso, destaca-se a participação dos automóveis e táxis, categoria que em 2002 passou a se aproximar do segundo lugar da distribuição (viagens não motorizadas), chegando ambas próximas a 1 milhão de viagens por dia. Igualmente relevante é o fato de as viagens de ônibus, apesar de serem o principal modo de deslocamento, serem as únicas a se manterem estáveis na participação total das viagens diárias, em torno de 40% do total.

Tabela 3 – Distribuição Modal das Viagens Diárias em Belo Horizonte – 1995-2002

Modo	Viagens Diárias - 1995		Viagens Diárias - 2002		Crescimento	
	Número	(%)	Número	(%)	Período	Anual
Não Motorizadas	1.129.973	37,36%	1.098.620	29,10%	-2,77%	-0,40%
Ônibus	1.211.062	40,04%	1.514.205	40,10%	25,03%	3,58%
Trem Metropolitano	5.423	0,18%	40.368	1,07%	644,39%	92,06%
Outros Coletivos(*)	79.325	2,62%	129.821	3,44%	63,66%	9,09%
Automóvel e Táxi	576.998	19,08%	941.716	24,94%	63,21%	9,03%
Moto, Caminhão e Outros(**)	21.818	0,72%	50.968	1,35%	133,61%	19,09%
Total	3.024.599	100,00%	3.775.698	100,00%	24,83%	3,55%

(*) Outros coletivos agrega o transportes especial (alternativo/suplementar) e escolar

(**) Moto, caminhão e outros agregam veículos de natureza similar como caminhonete, camioneta, ciclomotor, reboque e semi-reboque

Fonte: adaptado de BHTRANS (2009b)

Isto indica que apesar do crescimento no número de viagens de ônibus, isto ainda não conseguiu frear a preferência pelo automóvel, fato evidenciado quando se compara a evolução da frota de automóveis em Belo Horizonte em relação à quantidade de passageiros pagantes no transporte coletivo por ônibus na capital, em um período maior, entre 1994 e 2008. O gráfico 1 representa esta relação:

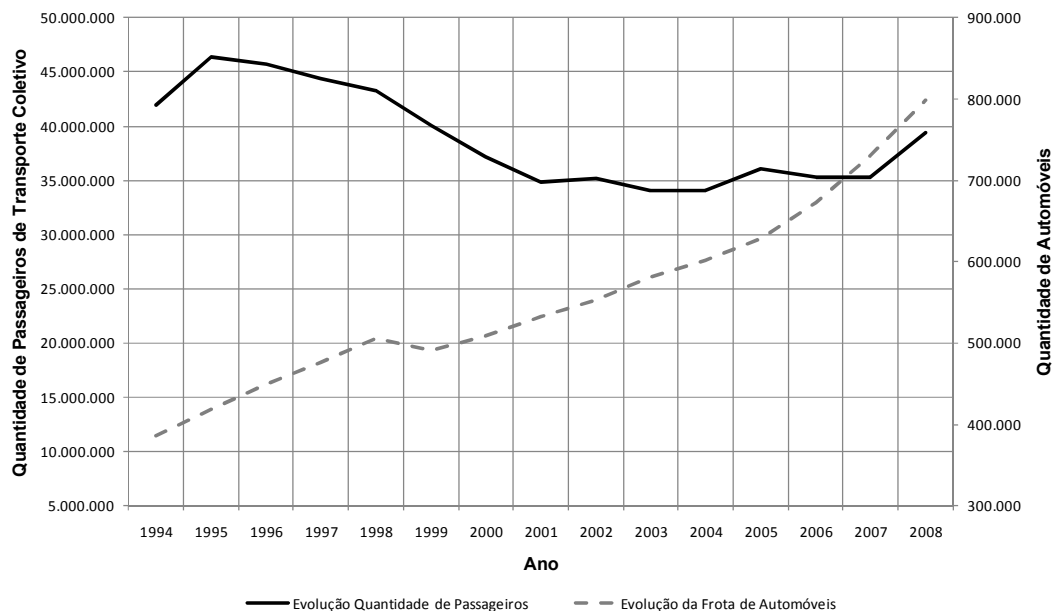


Gráfico 1 – Evolução da Frota de Automóveis e da quantidade de Passageiros no Transporte Coletivo por Ônibus em Belo Horizonte, de 1994-2008

Fonte: Denatran; BHTRANS (2009); Detran-MG; Ministério das Cidades; Costa (2004)

* Os valores da frota de automóveis de 1994 a 1996 foram estimados pela BHTRANS

**A queda entre 1998 e 1999 é explicada pelo Denatran como decorrente de cálculos equivocados na emissão de licenciamentos pré-1999, o que indica que estes dados antes deste ano provavelmente estão superestimados e serão revistos nos próximos anos, mas isto não inviabiliza a análise geral do período.

Pelo gráfico 1 observa-se o volume de crescimento da frota de automóveis, medido no eixo vertical direito do gráfico, saindo de cerca de 386 mil veículos em 1994, para alcançar cerca de 800 mil veículos em 2008, representando um crescimento de 107,07%. Enquanto isso, houve um decréscimo no volume de passageiros transportados por ônibus na capital mineira, que chegou a atingir mais de 46 milhões de passageiros em 1995 e caiu para pouco menos de 35 milhões em 2004, embora tenha se recuperado a partir de 2007. Ainda assim, no período analisado computou-se uma queda de 6,24%.

Este aumento expressivo na frota de automóveis é, na verdade, uma tendência de longo prazo e que se acentuou fortemente a partir de 1999, como o gráfico 2 demonstra. Cumpre destacar o volume de veículos automóveis e comerciais leves que acompanham a produção total e que representam a maior parte desta.

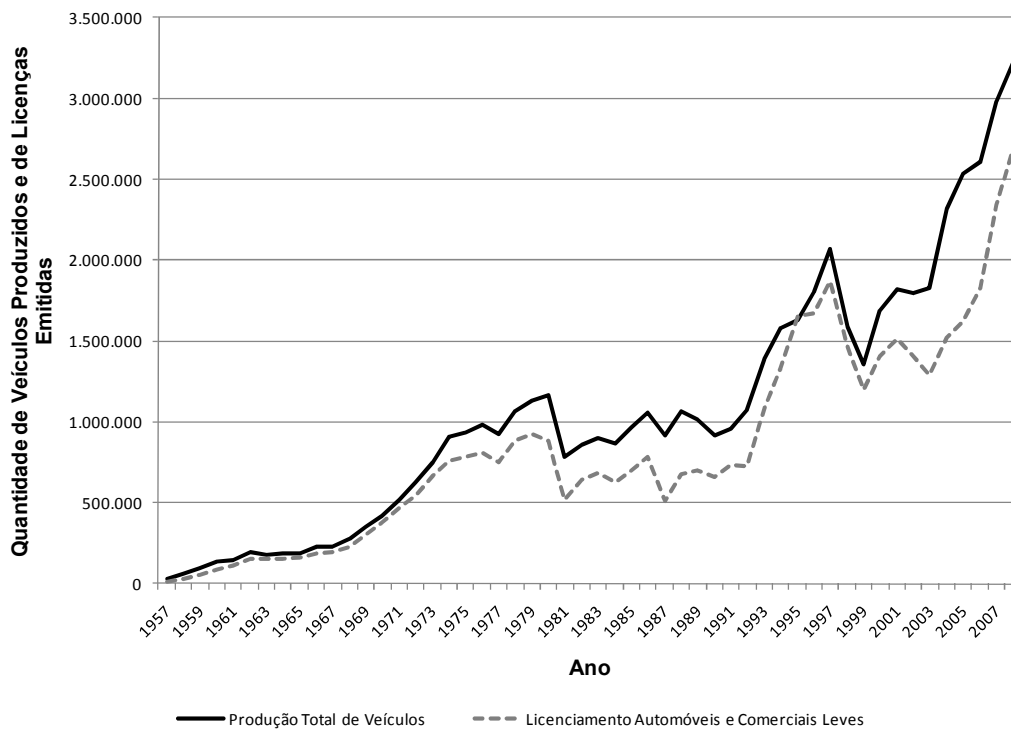


Gráfico 2 – Evolução da Produção Total de Veículos e do Licenciamento de Automóveis e Veículos Comerciais Leves – 1957-2008

Fonte: Anfavea (2009); Denatran; Abravei

Um destaque importante na distribuição modal de transporte em Belo Horizonte é o aumento do número de motocicletas. O gráfico 3 ilustra esta relação, apontando o crescimento da presença deste veículo na frota da capital mineira.

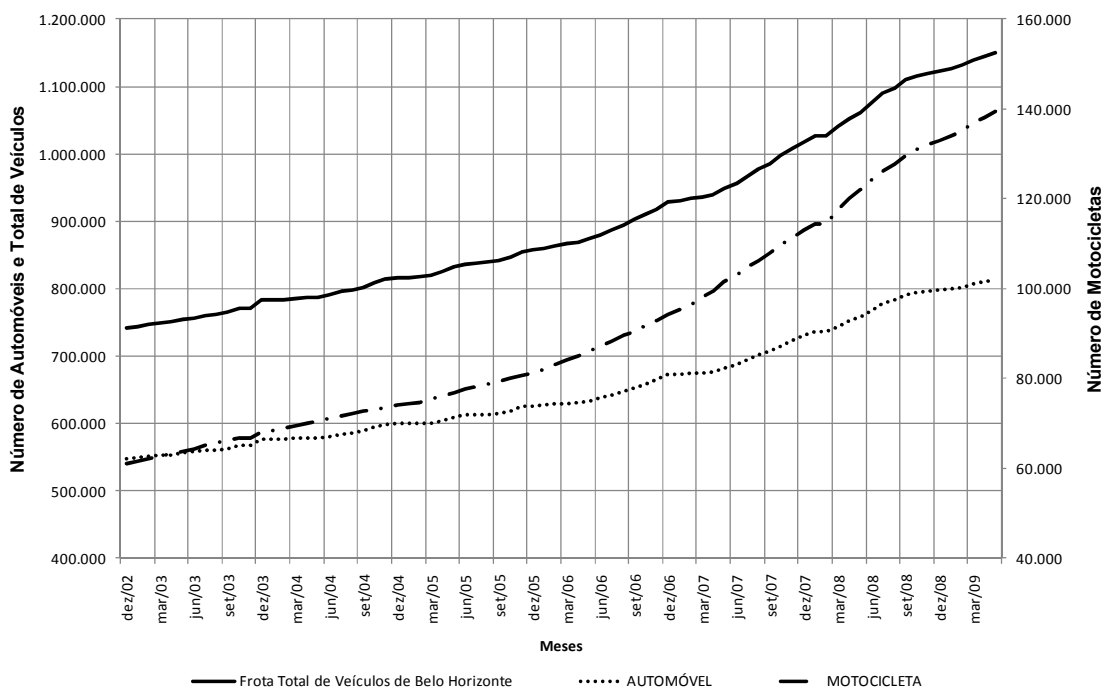


Gráfico 3 – Frota total de veículos, automóveis e motocicletas em Belo Horizonte – dez/02-mar/09

Fonte: Denatran; Detran-MG

No gráfico 3, a quantidade total de veículos e de automóveis se lê no eixo vertical esquerdo, a quantidade de motocicletas, no eixo vertical direito. Através dele percebe-se o crescimento acentuado da frota de motocicletas em Belo Horizonte. Enquanto a frota total cresceu 54,93% no período analisado e a quantidade de automóveis cresceu 48,27%, o volume de motocicletas cresceu 128,18%, tendo saltado de 61.079 em dezembro de 2002 para alcançar 139.371 em março de 2009.

O cenário com que a BHTRANS lida é, evidentemente, de saturação. Conforme Costa (2004) relembra, o espaço físico de circulação é limitado, de modo que do meio da década de 1950 para hoje, a capital mineira aumentou sua extensão de 4.300km para 4.600km. Ao passo que não cessam de aumentar a frota de veículos com grande presença de automóveis e motocicletas. Desta forma, sendo limitadas as relações espaciais, é natural que os problemas viários de congestionamento e infrações aumentem, com o aumento de veículos, há o aumento na demanda de vagas na capital, o que repercutirá no aumento das apreensões de veículos em razão do estacionamento em desacordo com a sinalização viária, que é a principal causa de apreensão de veículos pela BHTRANS. Neste sentido, apresentar-se-ão no tópico a seguir, as características do serviço de remoções

realizado pela BHTRANS e suas implicações para o modelo atual realizado por meio de subconcessão.

3.3 O serviço de remoções de veículos prestado pela BHTRANS

A apreensão de veículos e sua respectiva custódia não competiam aos entes Municipais até que esta determinação ganhasse corpo no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em 1998. A sua realização era função dos Estados que coordenavam esta atividade por meio das Secretarias de Transporte e dos Departamentos Estaduais de Trânsito. Dispõe o CTB, em seu art. 269, que “a autoridade de trânsito ou seus agentes, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá adotar as seguintes medidas administrativas: I - retenção do veículo; II - remoção do veículo”. Também o artigo 271 do mesmo código prescreve que: “o veículo será removido, nos casos previstos neste Código, para o depósito fixado pelo órgão ou entidade competente, com circunscrição sobre a via”. E, ainda, no parágrafo único deste mesmo artigo, tem-se que “a restituição dos veículos removidos só ocorrerá mediante o pagamento das multas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica”.

No período que compreende a promulgação do CTB até o dia 23 de julho de 2007, a responsabilidade de gestão do pátio de recolhimento de veículos, localizado na Avenida Tereza Cristina, 3009, no Bairro Calafate, e conhecido como “Pátio JK”, ficou a cargo da Gerência de Administração (GERAD), da BHTRANS. Durante este período, a área destinada à guarda dos veículos era considerada própria, ainda que cedida pela prefeitura, enquanto os reboques leves eram alugados com a Cooperativa dos Servidores Autônomos de Belo Horizonte Ltda – COOSERV (BHTRANS, 2003). Utilizou-se, nesse interregno, de mão-de-obra própria da BHTRANS, o pátio era gerido por empregados desta organização, assim como todos os envolvidos eram funcionários da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte.

A locação dos reboques era feita para pagamento por hora e por quilometragem, de modo que a empresa que realizava o trabalho de reboque auferia R\$ 18,40 por hora em que o veículo estivesse à disposição da BHTRANS, e R\$ 0,76 por quilômetro rodado. Desta forma, não importava para a remuneração da empresa a quantidade de remoções realizadas, apenas o tempo e a quilometragem determinavam o seu rendimento. Assim, as taxas praticadas pelo Pátio JK eram determinadas pela BHTRANS, e nessa época, apresentavam a seguinte composição:

Tabela 4 – Composição das Taxas Praticadas pela Gestão do Pátio JK

Tarifas Administrativas do Pátio JK	Valores
Remoção de Motocicletas	R\$ 50,00
Remoção de Automóveis	R\$ 150,00
Diária do primeiro dia	R\$ 20,00
Acréscimo diário do segundo ao décimo dia	R\$ 10,00
Acréscimo diário a partir do décimo primeiro dia	R\$ 20,00
Emissão do Boleto Bancário	R\$ 3,68

Fonte: GERAD; GEAOP.

O período de gestão do Pátio pela GERAD foi demarcado, no entanto, pela pouca transparência nas informações⁸ o que culminou na denúncia do deputado Alencar da Silveira ao Ministério Público contra as taxas praticadas pela BHTRANS, e também pelo Detran-MG, no ano de 2006. A denúncia contra a BHTRANS, entretantes, não prosseguiu em virtude de a mesma ter iniciado procedimento licitatório para subconceder o serviço de remoção e guarda de veículos para o setor privado. Esta licitação teve início ainda no ano de 2006, tendo sido vencida, em março de 2007, pela empresa LOCAVE RENT A CAR (LOCAVE), para um contrato de cinco anos a vigor de julho de 2007 a julho de 2012, renovável uma vez, por igual período.

A partir julho de 2007, portanto, o monitoramento da gestão do pátio passou a ser responsabilidade da Gerência de Apoio Operacional (GEAOP), que iniciou as suas atividades em março de 2005, tendo sido criada a partir da extinção da Gerência de Transportes e Operações Especiais (GTOPE) (BHTRANS, 2009; GEAOP, 2009). Entretanto, ao contrário da GERAD, que possuía uma equipe maior para a realização destas tarefas, constituindo-se, na prática, em uma unidade autônoma da empresa, a GEAOP não possuía à época da realização da subconcessão de uma equipe estruturada para o acompanhamento das atividades da subconcessionária.

As justificativas apresentadas para a realização da subconcessão do serviço de remoção de veículos foram: i) reduzir o valor das taxas cobradas do cidadão que

⁸ Em edital publicado em 27 de maio de 2009 a empresa comunicava o seguinte: “O Presidente da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS [...] faz saber a quem possa interessar que a partir do 30º (trigésimo) dia subsequente à data de publicação deste edital no DOM, se não houver oposição, a BHTRANS eliminará os documentos relativos a: [...] controle de guarda de veículos, do período de 1998-2006 da Gerência de Administração [...]. Os interessados, no prazo citado, poderão requerer às suas expensas, o desentranhamento de documentos ou cópias de peças do processo, mediante petição, desde que tenha respectiva qualificação e demonstração de legitimidade do pedido, dirigida à Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da BHTRANS”. A partir de então, restaram apenas dados genéricos de quantitativos de remoção, cuja fonte não pode ser resgatada.

quisesse reaver a posse de seu veículo apreendido, atendendo às reivindicações da Assembleia Legislativa, à pressão da imprensa e aos cidadãos; ii) aumentar a qualidade do atendimento à população, uma vez que durante a gestão do Pátio JK, o índice de atendimento às demandas para remoção dos cidadãos era considerado baixo. A BHTRANS estipulou como medidas da qualidade de atendimento três aspectos. Primeiro, reduzir o número de cancelamentos de operações remoção de veículos, denominados QTAs. Segundo, melhorar a relação remoções/solicitações, com ênfase no atendimento às solicitações via Central de Operação, que é o meio de acionamento feito pelo cidadão. E, por último, diminuir o tempo médio do ciclo operacional da remoção, considerado como o tempo total despendido com esta atividade, contado a partir do acionamento do reboque, passando pela remoção e deslocamentos, até a sua liberação no pátio, tendo descarregado o veículo removido.

3.3.1 A subconcessão do serviço de remoção e guarda de veículos em situação de infração no município de Belo Horizonte

Existem dois movimentos de delegação do serviço público quando da subconcessão. O primeiro é o do Poder Público que concede originariamente a prestação do serviço à outra entidade. O segundo remete a uma transferência de encargos desta entidade, que fora incumbida de prestar o serviço originalmente, em favor de terceiro, que passa a executar parte das atividades previstas para aquela. Carvalho Filho (2008) salienta que isto somente pode ocorrer se houver autorização do Poder Público e referência no contrato de concessão, caso contrário, a subconcessão será ilícita.

No caso em tela, figura no parágrafo único do art. 3º do Decreto 10.941/2002, que alterou o art. 3º do Decreto 6.985/1991, que “a BHTRANS é a concessionária exclusiva do Sistema de Transporte Público do Município de Belo Horizonte, consoante com a Lei Municipal nº 5.953, de 1991 e nos termos do art. 3º, *caput*, deste Estatuto”. Assim sendo, poderia a referida empresa subconceder parte de suas atividades a terceiros que as exerceriam a bem do interesse público, desde que se firmasse contrato de subconcessão. Logicamente, esta conclusão é possível somente à luz de uma interpretação extensiva que considera o serviço de remoções e guarda como parte do “Sistema de Transporte Público” da capital, como o decreto citado predisse.

Este mesmo decreto, no artigo 26, inciso III, já assim autorizava ao dispor que ao Diretor-Presidente da empresa caberia “aprovar a outorga, cessão, transferência e cassação de subconcessão, permissão, autorização ou contratação”. Por fim, o Decreto

10.145/2000 versa sobre a remoção de veículos infratores para o pátio de recolhimento como sendo atividade integrante da fiscalização do sistema de transporte público de Belo Horizonte, deste modo, pode-se dizer que a BHTRANS, de fato, poderia subconceder a atividade de remoção e guarda de veículos.

A subconcessão compõe o que Cretella Jr. (2006) entende por descentralização administrativa por colaboração, i.e, quando o Estado deixa de servir ao público diretamente passando a requisitar, mediante contrato, o particular para fazê-lo em seu lugar. Trata-se, conseqüentemente, de uma delegação a pessoa jurídica de direito privado para agir em conformidade com as diretrizes do Poder Público Concedente.

Carvalho Filho (2008), no entanto, alerta que a concessão só pode recair sobre “serviços delegáveis”, aqueles cuja execução prescindia da presença efetiva do Estado em função da sua própria natureza, por disposição do ordenamento jurídico (*delegação legal*) ou por avença entre o setor público e o privado (*delegação negocial*). Quanto a prescindir do Estado, a total delegação do serviço de remoções ocasionaria problemas, pois, trata-se de um exercício do poder de polícia típico da Administração Pública, ao limitar o direito do cidadão de transitar com seu veículo. Sabe-se que o poder de polícia é típico do Estado, indisponível, inalienável e intransferível a particulares⁹. Neste sentido, Oliveira (2007) define que o exercício do poder de polícia é atividade privativa do Poder Público, que, pode impor uma obrigação de fazer ou de suportar, o particular não goza de tal capacidade legítima. Se, como exposto anteriormente, questiona-se a própria faculdade da BHTRANS exercer esta sorte de poder, da forma ainda mais grave, questionar-se-ia a possibilidade de um organismo privado o fazer¹⁰.

Uma característica fundamental das concessões e subconcessões são as políticas tarifárias. As mesmas decorrem do fato de que tanto a concessão quanto a subconcessão não envolverem pagamentos diretos da Administração Pública para o

9 A descentralização administrativa por meio de particulares em colaboração com o Estado é uma descentralização *gerencial* e não do *poder público*. Este não pode transferir-se para o setor privado, pois, trata-se de um poder imanente ao próprio Estado. Ocorre descentralização do poder público somente através da sua distribuição entre os órgãos públicos, que são um desdobramento da personalidade jurídica de direito público do Estado. Nas palavras de Cavalcanti (1973, p. 9), no caso de órgãos públicos, “não se trata, assim, de uma dupla personalidade, mas um desdobramento da personalidade do Estado, que pode atribuir a um organismo administrativo uma personalidade de direito público, transferindo-lhe uma parte das qualidades próprias do Estado e uma certa capacidade de direito público”.

10 Recorde-se que, em 2004, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública contra a BHTRANS, com pedido de declaração de incompetência para exercer o poder de polícia de trânsito, em razão de ser uma sociedade de economia mista, conforme consta no processo de nº 0024.04.353.035-1. Atualmente tal ação aguarda julgamento de recurso no Superior Tribunal de Justiça.

concessionário ou subconcessionário. Assim, como remuneração pela execução do serviço, o Poder Público fixa a tarifa a ser paga pelos usuários. Portanto, trata-se de preço público, fica a sua fixação sob a competência da concedente (CARVALHO FILHO, 2008).

Diante disso, optou-se por subconceder totalmente o serviço de custódia dos veículos apreendidos em situação de infração na circunscrição do Município de Belo Horizonte. Não obstante, quanto ao serviço de remoção, este deveria ser realizado em regime de co-participação, com agentes de trânsito da BTHRANS a bordo dos veículos reboque guiados por motoristas da licitante vencedora do certame para a subconcessão. Seria estritamente vedada a apreensão de veículos na ausência de agente da BHTRANS, sob pena de nulidade do ato e responsabilização da subconcessionária.

À parte esta observação, o edital fora publicado em 29 de setembro de 2006, tendo como objeto a subconcessão do serviço público de remoção e guarda de veículos infratores das leis de trânsito. O edital seguiu a modalidade de licitação por concorrência, conforme exige a legislação para o caso de concessões e subconcessões.¹¹ O edital previa uma licitação do tipo maior desconto ofertado nos valores das tarifas, as motivações para a escolha deste tipo de critério foram as denúncias e reclamações recebidas quanto ao alto valor das tarifas praticadas pela Gestão do Pátio JK. Desta forma, o edital trouxe como valores de referência, os mesmos aplicados anteriormente pela BHTRANS (tabela 4).

Os valores previstos na tabela 4 serviram de base para os licitantes aporem descontos, de modo que aquele que ofertasse o maior deságio sobre estas tarifas, uma vez tendo cumprido os requisitos de qualificação, seria o vencedor do certame. Uma vez definido o vencedor, a licitação seria homologada e o objeto da concorrência poder ser adjudicado. Desta forma, o valor final da tarifa ofertada seria dado por:

$$T_{\text{SUB}} = T_{\text{JK}}(1 - D_{\text{LICIT}}) \quad (1)$$

11 O diploma legal que rege a prestação de serviços públicos por meio de concessão ou subconcessão é a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que define e determina em seu art 2º: “Para os fins do disposto nesta lei, considera-se: [...] II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”. Ainda neste instrumento normativo, em seu art. 26, tem-se, “é admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente. § 1.º A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência”.

Na equação (1), T_{SUB} é o valor final da tarifa a ser praticada pela subconcessionária; T_{JK} é o valor da tarifa praticado durante a Gestão do Pátio JK; e, D_{LICIT} é o desconto ofertado pelo licitante.

Embora a licitação por subcontratação não envolva pagamentos diretos da Administração Pública para a subconcessionária, era necessário, conforme exige a licitação, que o edital apresentasse a estimativa de remuneração para o período de vigência contratual, de 5 anos. Desta forma, o edital apresentou a seguinte estimativa:

Tabela 5 – Estimativa de Receita para a Subconcessão

Variáveis para a Estimativa	Valores
(A) Receita Média por Remoção	R\$ 205,11
(B) Média Anual de Remoções	3.760
(C) Receita Média Anual = (A) x (B)	R\$ 771.198,80
(D) Período Contratual (em anos)	5
(E) Receita Média Prevista para o Período Contratual = (C) x (D)	R\$ 3.855.994,00

Fonte: Edital de Concorrência Pública 003/2006 – BHTRANS

*A média (B) foi obtida em relação às remoções anuais de 2002 a 2005.

O valor de R\$ 3.855.994,00, a preços correntes, é importante porque limitaria os reajustes tarifários a que a subconcessionária tivesse direito, pois caso ocorressem aditamentos e apostilamentos, este valor serviria de referência para o impacto geral da remuneração auferível pela licitante vencedora. De acordo com a Gerência de Contratos e Licitações da BHTRANS (GECOL), caso as receitas tarifárias anuais exorbitassem o valor previsto na licitação, uma nova licitação haveria de ser realizada, para não caracterizar super-faturamento da subconcessionária.

O edital fazia então a referência de que o serviço implicaria, similarmente, a uma remuneração tal como se o Poder Público desembolsasse R\$ 64.266,57, a preços correntes, por mês pelos serviços prestados pela empresa. No entanto, por se tratar de um contrato de risco, bem como a legislação prevê, não há garantias de que essa remuneração de fato ocorra. De qualquer maneira, era preciso indicar dotação orçamentária que previsse o empenho deste montante, que hipoteticamente seria debitado mês a mês nos valores fixos citados.

O procedimento licitatório seguiu-se com o recebimento das propostas até o dia 07 de novembro de 2006, com a sessão de abertura para julgamento em 08 de novembro do mesmo ano. Apenas cinco licitantes atenderam ao certame, sendo que do julgamento da classificação das propostas restaram quatro, tendo sido uma considerada inabilitada por descumprimento de requisito para qualificação econômico-financeira exigido no edital.

Na fase de julgamento das propostas comerciais, então, as quatro licitantes ofertaram preços que resultaram nos valores apresentados na tabela 6. Os dados dessa tabela indicam que a licitante vencedora ofertou um desconto bem maior que os apresentados pelas demais, 13,43% menor que o da segunda colocada.

Tabela 6 - Preços Ofertados na Licitação e Descontos em Relação ao Valor Orçado pela Administração

Classificação	EMPRESA	Valor por Ano	Valor para os 5 anos de contrato	% sobre o Valor do Edital	Desconto sobre o Valor do Edital
-	VALOR DE REFERÊNCIA DO EDITAL	R\$ 771.198,80	R\$ 3.855.994,00	100,00%	0,00%
1°	Locave Rent A Car Ltda.	R\$ 609.257,79	R\$ 3.046.288,95	79,00%	21,00%
2°	Estacionamento São Jorge Ltda-Me	R\$ 703.789,80	R\$ 3.518.949,00	91,26%	8,74%
3°	Estacione Eng. Transp. e Estacionamento Ltda.	R\$ 729.533,60	R\$ 3.647.688,00	94,60%	5,40%
4°	SITRAN - Sinalização de Trânsito Industrial Ltda.	R\$ 760.366,45	R\$ 3.801.997,25	98,60%	1,40%

Fonte: Adaptado de Ata de Julgamento da Concorrência Pública 003/2006, publicada no DOM Ano XIII - Edição N.: 2759

A empresa LOCAVE RENT A CAR LTDA apresentou o maior desconto tornando-se vencedora no certame, tendo ofertado uma composição de valores para as tarifas 21% menores que as praticadas pela Gestão do Pátio JK. A tabela 7 apresenta a comparação entre os preços do edital e estes, que viriam a figurar no contrato de subconcessão.

Tabela 7 – Comparação entre Valores das Tarifas Antes e Depois da Subconcessão

Tarifas Administrativas do Pátio	Valores Praticados Antes da Subconcessão (A)	Tarifas Ofertadas pelo Licitante Vencedor e Praticadas com a Subconcessão (B)	Desconto de (B) em relação a (A)
Remoção de Motocicletas	R\$ 50,00	R\$ 39,50	21,00%
Remoção de Automóveis	R\$ 150,00	R\$ 118,50	21,00%
Diária do primeiro dia	R\$ 20,00	R\$ 15,80	21,00%
Acréscimo diário do segundo ao décimo dia	R\$ 10,00	R\$ 7,90	21,00%
Acréscimo diário a partir do décimo primeiro dia	R\$ 2,00	R\$ 1,58	21,00%
Emissão do Boleto Bancário	R\$ 3,68	R\$ 2,90	21,20%

Fonte: BHTRANS

Estes valores foram os firmados pela Administração com a empresa no Contrato de número 1648 em 2007, para “subconcessão do serviço público de remoção e guarda de veículos automotores, apreendidos/removidos em razão de infração à legislação de trânsito no Município de Belo Horizonte”, no valor, citado na tabela, de R\$ 3.046.288,95, para vigência de 05 anos, a preços correntes, contados a partir de 23 de julho de 2007.

4 METODOLOGIA

Na presente monografia, realiza-se o estudo de um caso concreto atentando principalmente para os problemas decorrentes da assimetria de informações. Com base nos aspectos teóricos apresentados, este trabalho visa analisar o contrato de subconcessão do serviço de remoção e guarda de veículos da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTRANS), firmado por meio da Licitação na Modalidade Concorrência de nº 003/2006.

Serão levantadas algumas hipóteses cuja verificação será feita a partir do estudo de documentos da licitação, do contrato e do serviço prestado pela LOCAVE, além de relatórios gerenciais Gerência de Apoio Operacional (GEAOP), órgão da BHTRANS diretamente responsável pelo acompanhamento das atividades da subconcessionária. Neste sentido, realizou-se a análise de todos os relatórios gerenciais mensais e anuais da BHTRANS e da GEAOP de 2005 a 2009; foram compilados todos os dados disponíveis a respeito das remoções da GEAOP, de 2002 a 2009; foram consultadas todas as pastas e documentos referentes à licitação e à contratação, (contrato, atas, edital, publicações no DOM, extratos, etc.), bem como os dois pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro apresentados pela subconcessionária e respectivos pareceres da BHTRANS.

Além disso, foram consultados e compilados alguns dados auxiliares sobre trânsito e transporte divulgados pela ANFAVEA, DETRAN/MG, DENATRAN, Fundação João Pinheiro (Pesquisa O/D). Também foram analisadas as atas de reunião da Assembleia Legislativa de Minas Gerais referentes às denúncias contra a prestação do serviço de remoção em Belo Horizonte, bem como documentos da assessoria de imprensa BHTRANS e do sindicato representante dos fiscais de trânsito desta mesma empresa (SINTAPPI).

O presente estudo, então, com base nestes dados examinados, buscou verificar as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: o contrato 1648/2007 da BHTRANS apresentaria problema de assimetria de informação nos moldes do modelo microeconômico de Agente-Principal. Especificamente, com base no Modelo de Agente-Principal de Przeworski (2007). Essa hipótese se subdivide em três questões: i) o contrato 1648/2007 sofre de problema de risco moral por parte da empresa contratada que dificulta o monitoramento de suas ações pela BHTRANS, tendo ainda tentado se valer da assimetria de informações para obter vantagens nos valores contratuais; ii) o Agente teria praticado *dumping* no momento da licitação, valendo-se da assimetria de informações, de modo a assegurar a sua contratação para, posteriormente tentar elevar os preços contratados; iii) estes aspectos teriam prejudicado os

interesses do Principal que seriam traduzidos em quatro objetivos. Primeiro, reduzir os preços das tarifas praticados antes da subconcessão. Segundo, reduzir o número de cancelamento de operações de remoção. Terceiro, melhorar a relação remoções/solicitações, com ênfase no atendimento às solicitações via Central de Operação, que é o meio de acionamento feito pelo cidadão. Quarto, diminuir o tempo médio de ciclo operacional da remoção.

Hipótese 2: a BHTRANS teria negligenciado a existência de custos de transação, ao pautar-se apenas pelos preços das tarifas e olvidando-se, sobretudo, dos custos de monitoramento e de cumprimento do contrato.

Hipótese 3: a BHTRANS também não teria se arvorado dos mecanismos institucionais existentes para coibir o comportamento oportunista da empresa contratada, pois teria realizado a licitação com foco apenas nos preços médios fixados no edital, isentando-se da verificação detalhada da qualidade do serviço ofertado. Destarte, o setor público estaria sinalizando que bastaria apresentar o maior desconto, não exigindo testes, amostras, nem verificações de experiências mais relevantes ou de certificação de qualidade, o que, em condição de assimetria de informações, conduziria a resultados ineficientes.

Os resultados da investigação em relação às hipóteses formuladas, com a devida análise do caso concreto, serão apresentados na parte 5 deste trabalho que tem início no tópico a seguir.

5 O MODELO DO AGENTE-PRINCIPAL, RISCO MORAL E *DUMPING* NO CONTRATO 1648 DE 2007 DA BHTRANS

5.1 O Modelo do Agente-Principal no Contrato 1648/2007 da BHTRANS

Seguindo Modelo do Agente-Principal proposto por Przeworski (2007), identifica-se no caso da BHTRANS, as seguintes situações. Primeiro, entre a BHTRANS e a subconcessionária LOCAVE haveria o relacionamento entre governo e agentes econômicos privados segundo uma delegação de trabalho, como no modelo Agente-Principal do tipo (1) de Przeworski (2007). Segundo, entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e a BHTRANS haveria uma relação Agente-Principal entre Políticos e Burocratas, segundo delegação de responsabilidade, como na relação (2) do mesmo modelo. E, finalmente, entre cidadãos e Assembleia haveria uma relação Agente-Principal de delegação de responsabilidade, um modelo Agente-Principal do tipo (3).

No primeiro caso, o Principal é a BHTRANS e o Agente é a LOCAVE. No segundo, a Assembleia aparece como Principal e a BHTRANS como Agente. No último, os cidadãos são o Principal e a Assembleia, o Agente. A segunda e a terceira relações não serão consideradas nesta monografia, visto fugirem do escopo do trabalho ao se inserirem em um contexto mais amplo, de análise das repercussões do processo político-eleitoral na gestão pública. Com isso, restringe-se o foco à primeira relação, entre LOCAVE e BHTRANS.

Diante disso, os objetivos do Principal (BHTRANS) neste caso eram: i) reduzir o preço das tarifas praticadas pelo Pátio JK; e, ii) aumentar a qualidade do atendimento à população. Com base nisso, verifica-se nos tópicos a seguir se existem problemas de assimetria de informação quanto a estas relações.

5.1.1 Modelo Agente-Principal e Assimetria de Informações: relação LOCAVE-BHTRANS

Alguns aspectos podem ser apontados como indícios de assimetria de informação na relação Agente-Principal estabelecida entre LOCAVE e BHTRANS. A começar pela dificuldade que a BHTRANS encontra em obter informações corretas sobre os custos e o gerenciamento do Pátio pela Subconcessionária. Evidências disto são o fato de a BHTRANS ter ciência de irregularidades na documentação da LOCAVE por meio de terceiros e não por suas ações de fiscalização, e, a apresentação de pedidos de reequilíbrio

econômico-financeiro amparados por planilhas pouco claras, com erros jurídicos e contábeis, e, com omissões de documentos.

Exemplo do primeiro aspecto ocorreu quando a BHTRANS alegou ter tomado conhecimento da ausência de alvará de funcionamento do Pátio da LOCAVE através de denúncia realizada na imprensa local. Em uma das notícias veiculadas, a Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana da PBH informa que além de não constar alvará para o empreendimento, no endereço, há licença para o funcionamento da Viação Vera Cruz, uma concessionária de ônibus que não existe mais no local (FABRINI, 2009). A BHTRANS divulgou, no entanto, desconhecer este fato.

Quanto à dificuldade em monitorar os custos da LOCAVE, tem-se como exemplo os dois pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro apresentados pela Subconcessionária. Na definição de Meirelles (2000), o equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo é a re-configuração da relação que as partes *estabeleceram inicialmente* no ajuste. Mantendo o equilíbrio entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Cabe, no entanto, apenas na ocorrência de eventos extraordinários que perturbem este equilíbrio original. De forma similar, Figueiredo (2006) ressalta que no que tange especificamente a contratos de concessão (ou, no caso, subconcessão), tem-se que a manutenção da equação econômico-financeira do contrato traduz-se na *recuperação do equilíbrio original* entre as obrigações do Concessionário, os encargos que serão suportados e a contraprestação devida pelo Concedente, a remuneração do concessionário por meio das tarifas.

A literatura jurídica entende, portanto, que o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro não serve para reajustar preços por qualquer motivo, mas, apenas quando algum imprevisto após o contrato desequilibre a relação estabelecida no acordo inicial, tornando-o inexecutável a uma das partes. Esta parte, então, terá direito a ter a relação re-equilibrada, de modo a não sofrer sozinha os prejuízos deste evento extraordinário (MEIRELLES, 2000; FIGUEIREDO, 2006).

Apesar deste entendimento jurídico, a LOCAVE apresentou pedidos fundados não na ideia de restauração de equilíbrio contratual anterior, mas, pelo contrário, requisitando alteração completa na composição tarifária e de cláusulas contratuais. Para tanto, ela oficiou um documento constituído de tabelas financeiras que indicavam prejuízos mensais da ordem de R\$ 60.000,00. Compunham este documento indicadores de

quantitativos de remoções que sugeririam estes valores encontrados, além de tabelas com a composição de pessoal e o balanço contábil da empresa. A subconcessionária alegou, ao final dos documentos, estar em vias de *falência*, mas não requisitou a rescisão contratual, ao revés, solicitou o reajuste das tarifas praticadas.

A tabela 08 expõe alguns dos erros e omissões encontrados no pedido e que insinuam o comportamento oportunista da Subconcessionária. A BHTRANS chegou a pedir diligência formal à Subconcessionária para apurar os custos apresentados. No entanto, não teve acesso aos documentos originais da contratada que se escusou alegando extravio dos mesmos. Com isso, a BHTRANS passou a gerenciar um conflito com a contratada acerca dos reais custos de sua atividade.

Tabela 8 – Aspectos dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro da Subconcessionária que apontam para comportamento oportunista

Quesitos	Erros e omissões
Encargos Sociais	A empresa apresentou uma composição de optante pelo SIMPLES, quando na verdade, pelo seu cadastro da Receita Federal, não o é
Balanço Contábil e Composição de Custos	Não foi assinado por contador e apresenta custos cerca de 80% mais altos que os praticados no mercado para alguns itens, em outros, apresenta gastos com serviços que a empresa não presta
Remuneração	Não coincide com a remuneração obtida quando aplicada as tarifas às estadas dos veículos no Pátio, pelos cálculos da BHTRANS
Documentação comprobatória	Não apresentou notas fiscais, nem recibos, nem certidões que sustentassem sua argumentação
Quanto ao pedido	A subconcessionária requisitou reequilíbrio econômico-financeiro, quando em verdade pedia reajuste tarifário, o que, juridicamente, são questões distintas, dificultando a análise por parte da BHTRANS
Cálculos financeiros e fórmulas	A Subconcessionária apresentou fórmulas de cálculo de remuneração inconsistentes e erros de cálculo quanto à evolução dos custos, e não justificou a metodologia empregada para obtenção de certos valores, o que induzia ao erro quando da apreciação do documento

Fonte: BTHRANS

Além disso, a LOCAVE alegou o aumento dos encargos sociais, das despesas de pessoal e despesas de modo geral, como elemento motivador de seus pedidos. Porém estes não configuram eventualidade superveniente sobre a qual incide a possibilidade da petição do reequilíbrio. Isto se coaduna ao entendimento do Tribunal de Contas da União que entende que os incrementos dos custos de mão-de-obra ocasionados pela data-base de cada categoria profissional, nos contratos de prestação de serviços, não se constituem em fundamento para a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006). Na mesma linha, Justen Filho (2005) sustenta que o evento extraordinário como elemento essencial deste tipo de pedido. Afirma que os

fatos que possam ser reputados como inerentes à atividade empresarial, abrangido o risco comum e normal do negócio, não podem ser invocados pelas partes. E, nenhum evento extraordinário fora propugnado pela LOCAVE.

De qualquer forma, uma análise da receita auferida pela empresa contratada baseada na remuneração média de remoções indica que o contrato exorbitou em muito os valores previstos pelo edital. Desta maneira, a empresa contratada teria tentado ocultar uma informação que pode ser contrastada com a simples perquirição dos valores médios de receita e remoções (e que, por sinal, se indicam favoráveis à mesma), com os valores deflacionados, conforme se vê pela tabelas 9 e 10.

Tabela 9 – Receita média e taxas médias de crescimento de remoções e receita do contrato de subconcessão de julho de 2007 a abril de 2009

Indicadores	Valores
Receita Média de 2007	R\$ 48.054,75
Receita Média de 2008	R\$ 84.667,67
Receita Média de 2009	R\$ 100.265,48
Percentual Médio de Receita auferida Acima da Receita Prevista no Edital	13,67%
Taxa Média de Crescimento da Receita (jul/07 a abr/09)	14,25%
Taxa Média de Crescimento da Média de Remoções	1,87%

Fonte: BHTRANS

Tabela 10 – Dados sobre receita média e média de remoções efetivos e previstos no edital

Meses	Receita Mensal Auferida	Receita Auferida Acumulada	Taxa de Crescimento da Receita Auferida em relação ao mês anterior	Receita Mensal Prevista no Edital	Receita prevista no Edital - Acumulada	Receita Auferida sobre Receita Prevista no Edital (em %)	Média de Remoções Prevista no Edital (por dia)	Média de Remoções Efetiva (por dia)	Taxa de Crescimento das Remoções em relação ao mês anterior	Remoções Efetivas sobre Remoções Previstas (em %)
jul/07	R\$ 17.543,00	R\$ 17.543,00	0,00%	R\$ 50.771,48	R\$ 50.771,48	-65,45%	10,44	16,67	0,00%	59,64%
ago/07	R\$ 58.335,00	R\$ 75.878,00	232,53%	R\$ 50.771,48	R\$ 101.542,97	-25,27%	10,44	16,42	-1,48%	57,27%
set/07	R\$ 52.274,00	R\$ 128.152,00	-10,39%	R\$ 50.771,48	R\$ 152.314,45	-15,86%	10,44	14,77	-10,07%	41,44%
out/07	R\$ 56.566,00	R\$ 184.718,00	8,21%	R\$ 50.771,48	R\$ 203.085,93	-9,04%	10,44	16,06	8,79%	53,87%
nov/07	R\$ 56.758,00	R\$ 241.476,00	0,34%	R\$ 50.771,48	R\$ 253.857,41	-4,88%	10,44	16,03	-0,19%	53,58%
dez/07	R\$ 46.852,50	R\$ 288.328,50	-17,45%	R\$ 50.771,48	R\$ 304.629,90	-5,35%	10,44	13,65	-14,90%	30,70%
jan/08	R\$ 46.810,00	R\$ 335.138,50	-0,09%	R\$ 50.771,48	R\$ 355.400,38	-5,70%	10,44	13,23	-3,07%	26,68%
fev/08	R\$ 50.784,00	R\$ 385.922,50	8,49%	R\$ 50.771,48	R\$ 406.171,86	-4,99%	10,44	16,04	21,25%	53,60%
mar/08	R\$ 59.674,00	R\$ 445.596,50	17,51%	R\$ 50.771,48	R\$ 456.943,34	-2,48%	10,44	17,00	6,01%	62,84%
abr/08	R\$ 90.196,76	R\$ 535.793,26	51,15%	R\$ 50.771,48	R\$ 507.714,83	5,53%	10,44	19,87	16,86%	90,29%
mai/08	R\$ 95.647,30	R\$ 631.440,56	6,04%	R\$ 50.771,48	R\$ 558.486,31	13,06%	10,44	20,55	3,43%	96,82%
jun/08	R\$ 89.212,42	R\$ 720.652,98	-6,73%	R\$ 50.771,48	R\$ 609.257,79	18,28%	10,44	19,70	-4,13%	88,70%
jul/08	R\$ 89.293,48	R\$ 809.946,46	0,09%	R\$ 50.771,48	R\$ 660.029,27	22,71%	10,44	19,06	-3,23%	82,61%
ago/08	R\$ 100.882,33	R\$ 910.828,79	12,98%	R\$ 50.771,48	R\$ 710.800,76	28,14%	10,44	20,97	9,98%	100,84%
set/08	R\$ 108.464,37	R\$ 1.019.293,16	7,52%	R\$ 50.771,48	R\$ 761.572,24	33,84%	10,44	24,00	14,46%	129,89%
out/08	R\$ 111.320,62	R\$ 1.130.613,78	2,63%	R\$ 50.771,48	R\$ 812.343,72	39,18%	10,44	23,87	-0,54%	128,65%
nov/08	R\$ 93.246,63	R\$ 1.223.860,41	-16,24%	R\$ 50.771,48	R\$ 863.115,20	41,80%	10,44	20,47	-14,26%	96,04%
dez/08	R\$ 80.480,15	R\$ 1.304.340,56	-13,69%	R\$ 50.771,48	R\$ 913.886,69	42,72%	10,44	17,19	-15,99%	64,69%
jan/09	R\$ 93.355,79	R\$ 1.397.696,35	16,00%	R\$ 50.771,48	R\$ 964.658,17	44,89%	10,44	19,68	14,45%	88,48%
fev/09	R\$ 86.413,12	R\$ 1.484.109,47	-7,44%	R\$ 50.771,48	R\$ 1.015.429,65	46,16%	10,44	20,96	6,54%	100,81%
mar/09	R\$ 124.028,21	R\$ 1.608.137,68	43,53%	R\$ 50.771,48	R\$ 1.066.201,13	50,83%	10,44	28,26	34,79%	170,67%
abr/09	R\$ 97.264,80	R\$ 1.705.402,48	-21,58%	R\$ 50.771,48	R\$ 1.116.972,62	52,68%	10,44	20,47	-27,57%	96,04%
Média	R\$ 77.518,29	R\$ 753.857,68	14,25%	R\$ 50.771,48	R\$ 583.872,05	13,67%	10,44	18,86	1,87%	80,64%

Fonte: BHTRANS

Como se depreende destas tabelas, a subconcessionária iniciou auferindo uma receita mensal inferior à prevista no edital, mas que a partir de abril de 2008 tem sido cada vez maior, tendo aumentado 37,51% de março de 2008 a março de 2009. A queda ocorrida de março de 2009 para abril de 2009 pode ser relacionada ao movimento de resistência iniciado pelos agentes envolvidos na atividade de remoção, que denunciaram a pressão exercida pela Subconcessionária para realizar remoções sem obedecer aos critérios definidos pelo setor público. A receita média mensal auferida foi de R\$ 77.518,29, ao passo que no edital estava previsto uma receita média de R\$ 50.771,48.

Apesar destes dados é possível que a empresa tenha prejuízos, pois isto depende não só da receita, mas, da sua composição real de custos. No entanto, o que se está evidenciando aqui é o problema previsto no Modelo Agente-Principal, em que, sem o aparato institucional correto, no caso, sem o controle efetivo da BHTRANS sobre a LOCAVE, o Principal não conhecerá os custos reais do Agente, e este poderá se beneficiar desta assimetria de informações para obter vantagens. No caso em apreço, o primeiro pedido interposto pela LOCAVE chegou a ser acatado previamente. No entanto, quando da análise detida do documento, constatadas as irregularidades, a BHTRANS negou a petição.

5.1.2 Evidências de risco moral por parte da empresa contratada: compromissos antes da contratação e negligência pós-contratual

Quando da licitação, a LOCAVE, licitante que se consagraria vencedora atendeu a todos os requisitos legais, apresentando toda a documentação exigida no edital. O quadro abaixo demonstra a relação de documentos exigidos e apresentados:

Quadro 1 – Relação de documentos exigidos no edital e apresentados pela LOCAVE

Documentação Exigida no Edital	Documentação Apresentada pela Empresa Contratada
HABILITAÇÃO JURÍDICA	
Registro Comercial	Apresentado
Estatuto Social, com as últimas alterações, se houver	Apresentado
Documento de identidade de representantes legais ou Procuração	Apresentado
REGULARIDADE FISCAL	
Certidão Negativa de Falência	Substituído pelo Registro no SUCAF
Certidão Negativa de Débitos com a Fazenda Federal	Substituído pelo Registro no SUCAF
Certidão Negativa de Débitos com a Fazenda Estadual	Substituído pelo Registro no SUCAF
Certidão Negativa de Débitos com a Fazenda Municipal	Substituído pelo Registro no SUCAF
Registro no SUCAF - Sistema Único de Cadastro de Fornecedores	Apresentado
QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	
Balço Patrimonial do último ano	Apresentado
Índice de Liquidez Seca maior do que 1,0	Apresentado com o valor de 1,6
Índice de Liquidez Corrente maior do que 1,0	Apresentado com o valor de 1,6
Índice de Liquidez Geral maior do que 1,0	Apresentado com o valor de 1,6
Índice de Solvência Geral maior do que 1,0	Apresentado com o valor de 1,6
QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	
Registro no órgão competente	Substituído pelo Registro no SUCAF
Um Atestado de Capacidade Técnica emitido por órgão público ou empresa	Apresentado

Fonte: Procedimento Licitatório da Concorrência Pública 003/2006 da BHTRANS

A substituição de alguns documentos pelo registro no Sistema Único de Cadastro de Fornecedores (SUCAF) é uma prerrogativa dos licitantes no Município de Belo Horizonte, a Prefeitura admite que assim ocorra em razão de o cadastro no SUCAF exigir mais comprovações que estas e ser um mecanismo de promoção de celeridade nos procedimentos licitatórios. Todavia, a apresentação deste documento pode ocultar informações atuais relevantes, posto que ele tem validade de um ano e pode ser apresentado mesmo sem que a empresa apresente a intenção em renová-lo. Os dados contábeis também foram apresentados sem a devida assinatura de um contador, e a coincidência de um mesmo valor (de 1,6) para todos os índices exigidos no edital também não chamou a atenção da comissão de licitação à época.

Não obstante a relação de documentos apresentada, logo após a assinatura do contrato, algumas evidências surgiram contrastando com o comportamento da empresa durante o certame. Em primeiro lugar, o registro do SUCAF substituiu a certidão negativa de falência na licitação. Entretanto, após dois meses de contrato, a empresa alegou no primeiro pedido de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato estar em vias de falência.

Ora, acabava-se de firmar um compromisso legal fundamentado, entre outras coisas, na saúde financeira da empresa contratada, questão esta que a legislação busca assegurar ao setor público quando exige a qualificação econômico-financeira nas licitações. No entanto, logo no início da vigência contratual a empresa fundamentou o

pedido de reequilíbrio econômico-financeiro com uma documentação confusa e sem comprovação adequada, e dificultou a apreciação correta dos custos demonstrados. Esta ação indica uma clara tentativa de se aproveitar da dificuldade de monitoramento pelo Principal (BHTRANS), dada a assimetria de informações entre ambos, sobretudo quanto à real composição de custos do Agente (LOCAVE).

Além disso, o quadro 2 apresenta uma relação itens descumpridos pela LOCAVE após a contratação, evidenciando uma conduta cujo monitoramento passou a exigir mais dedicação da BHTRANS, haja vista o grande número de notificações e multas. Dos 25 itens levantados, 9 não foram fornecidos pela empresa e 4 foram fornecidos parcialmente, acarretando a aplicação de 14 notificações pela BHTRANS, em apenas 2 anos de contrato. Note-se que contrato está previsto para 5 anos sendo renovável por mais 5.

Destaca-se que por alguns itens não fornecidos serem requisitos da licitação e do contrato, como o projeto arquitetônico do Pátio e o cumprimento do tempo máximo de remoção em 30 minutos, se houvesse interesse da BHTRANS esta poderia rescindir o contrato por inadimplência da LOCAVE. No entanto, a BHTRANS alega não o fazer por não ter condições de ficar sem um Pátio em operação enquanto inicia outra licitação. Talvez, esta situação insinue que a BHTRANS esteja ficando refém da LOCAVE por não ter como substituir de imediato um ativo específico da mesma, o Pátio de Recolhimento.

Observa-se pelo quadro 2, portanto, a presença de fortes indícios de conduta oportunista por parte da empresa, que se comprometeu a fornecer uma certa gama de serviços (como vigilância eletrônica por câmeras, sistemas de gestão, segurança armada, número adequado de reboques, dentre outros) mas, efetivamente, deixou de fornecê-los ou os forneceu parcialmente. Além disso, em alguns casos, a empresa somente se adequou ao exigido depois da atuação da BHTRANS em forçar o cumprimento do contrato (*enforcement*).

Quadro 2 – Obrigações da Subconcessionária e o seu comportamento antes e depois da assinatura do contrato

Obrigações da Subconcessionária	Comportamento Subconcessionária Antes da assinatura do contrato	Comportamento da Subconcessionária Após a Assinatura do Contrato	Aplicação de Notificação ou Pena	Adequação após notificação
1 Capacidade de atender a uma Média de 10,4 Remoções por Dia	Consentiu e obrigou-se contratualmente a atender esta demanda	Fornecido mas a média aumentou para 18,99 por dia	Não	A empresa alegou impossibilidade de receber a média atual de remoções, embora também tenha reivindicado formalmente que a média atual não lhe asseguraria remuneração suficiente para manter-se
2 Ter 5 Caminhões-reboque	Exigido pela BHTRANS em ata de reunião com a empresa contratada, mas não especificado no contrato. Apesar disto a empresa consentiu em disponibilizar esta quantidade	A empresa forneceu apenas 4 Reboques, 3 em bom estado de conservação e 1 requerendo reparos	Sim	Sim, para 5 reboques a partir de janeiro de 2008
3 Segurança Armada	O contrato não especificava quantidade de seguranças, mas o acordado entre as partes logo no início da vigência contratual foi, pelo menos, a presença 2 vigias armados, todos os dias, 24 horas	Não fornecido	Sim	Primeiramente com apenas um vigia, após nova notificação, um diurno e outro noturno, todos os dias
4 Vigilância por Câmeras em operação por 24 Horas, todos os dias	O contrato não especificava a quantidade de câmeras, mas exigia a sua disponibilização pela empresa contratada que se obrigou a fornecê-las	Não fornecido	Sim	A empresa firmou o compromisso de instalar 4 câmeras e sistema de vigilância por monitoramento remoto. A princípio, apenas 3 foram implantadas e sem o sistema. Após nova notificação, a quarta câmera foi instalada e o sistema se encontra, atualmente, em fase de teste
5 Projeto Arquitetônico do Pátio de Recolhimento de Veículos com raios de giro para movimentação dos caminhões e vagas suficientes para contemplar 307 remoções no mês	A empresa assentiu em apresentar o projeto e firmou o compromisso contratual de implementá-lo, dado que na licitação ela não apresentou um pálio plenamente compatível com as necessidades da BHTRANS	Projeto apresentado não correspondia ao Pátio ofertado pela Empresa, foi apresentado outro projeto, fora dos padrões requeridos pela BHTRANS, tendo sido reformulado e reapresentado quando da assinatura do contrato. Ainda assim, após o contrato o projeto não foi concretizado pela Subconcessionária	Sim	Apresentação de outro projeto, novamente, não correspondendo com o pálio ofertado. Após novas notificações, foram propostas várias reformas no Pátio fornecido pela empresa, mas apenas a ampliação do menor trecho do local foi realizada. A empresa então prontificou-se a alugar o pálio contíguo ao oferecido, mas esta proposta não se efetivou. Assim sendo, foi multada e apresentou documento alegando possuir capacidade suficiente para cumprir as exigências da licitação, mas que a reforma seria necessária em razão da displicência da BHTRANS em realizar laibões dos veículos apreendidos no Pátio há mais de 90 dias, ocupando vagas essenciais ao bom funcionamento do mesmo.
6 Alvará de Funcionamento	Documento fundamental para a atividade comercial mas não exigido explicitamente na fase de habilitação da licitação nem no contrato, mas pressuposto legal básico para atuação de qualquer atividade empresarial desta natureza	Não fornecido	Sim	A não apresentação do alvará ensejou denúncia contra a BHTRANS, veiculada na imprensa estadual, tendo o Ministério Público exigido regularização imediata sob pena de imputar aos gestores do contrato acusação de crimes de fraude na licitação. A empresa contratada foi multada e providenciou a regularização do documento
7 Certidão Negativa de Falência	Documento fundamental exigido já na fase de habilitação da licitação	Substituído pelo Registro no SUCAF	Não	A empresa contratada alegou prejuízo e possibilidade de falência quando oficiou pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, logo no primeiro mês de vigência contratual, e, novo pedido em março de 2009, com as mesmas afirmações. Em ambos requisitavam reajustes nos valores das tarifas praticadas e mudanças na forma de cobrança. Ambos os pedidos foram negados por ausência, dentre outros fatores, de comprovação contábil do prejuízo alegado e de fundamentação jurídica adequada

(Continua)

(Quadro 2 – Continuação)

Obrigações da Subconcessionária	Comportamento Subconcessionária Antes da assinatura do contrato	Comportamento da Subconcessionária Após a Assinatura do Contrato	Aplicação de Notificação ou Pena	Adequação após notificação	
8	Certidão Negativa de Débitos com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal	Documento fundamental exigido já na fase de habilitação da licitação	Substituído pelo Registro no SUCAF	Não	Não
9	Relação de Empregados	Exigência da BHTRANS para ter maior controle sobre todos que têm contato com a custódia dos veículos	Não fornecido	Não	A empresa contratada apresentou a relação após solicitação da BHTRANS
10	Comprovação de Recolhimento Previdenciário	Acompanhamento por exigência legal	Substituído pelo Registro no SUCAF	Não	A empresa contratada apresentou a comprovação após solicitação da BHTRANS
11	Arquivo de documentos de liberação e histórico de remoções	Obrigação contratual aceita pela Subconcessionária ao aderir ao contrato	Fornecido parcialmente	Sim	A empresa foi notificada pela BHTRANS para adequação no seu sistema de controle de informações
12	Câmera Digital para Fotografar Avarias nos veículos removidos, se houver	Obrigação contratual aceita pela Subconcessionária ao aderir ao contrato	Fornecido	Não	Apesar de haver esta exigência, a BHTRANS, por entender ser mais seguro ela mesma responsabilizar-se pela comprovação das avarias, passou a fornecer a câmera fotográfica para os agentes de trânsito, restando o equipamento da contratada para o caso de impossibilidade de utilização das câmeras da BHTRANS. Ademais, a empresa nem sempre ofertava um equipamento de boa qualidade
13	Cumprir escalas de trabalho programadas pela BHTRANS	Obrigação contratual aceita pela Subconcessionária ao aderir ao contrato	Fornecido parcialmente	Sim	Uma das principais causas de aplicação de penalidades à empresa subcontratada é o descumprimento de escalas de operação. Esta inadimplência advém do fato de a empresa não disponibilizar o reboque correto, na hora avençada, pelo período ajustado previamente em reuniões que definem os agentes relacionados para cumprir a programação de atividades daquele dia
14	Ter, pelo menos, um reboque disponível aos finais de semana e feriados	Obrigação contratual aceita pela Subconcessionária ao aderir ao contrato	Fornecido parcialmente	Sim	A subconcessionária descumpria recorrentemente a escala de plantão, ofertando reboque diverso do acordado na reunião para organização das operações de fins-de-semana ou não o ofertando. Após aplicação de multas e notificações, a empresa passou a cumprir o firmado em reuniões
15	Promover a liberação de veículos todos os dias, inclusive finais de semana e feriados	Exigido no contrato e em atas de reunião com a empresa contratada	Fornecido	Sim	Exigência cumprida mas a empresa apresentou queixa formal à BHTRANS por entender que o custo de manutenção de pessoal no Pátio nos finais de semana oneravam a empresa reformçando-lhe os prejuízos
16	Transmissão on-line de dados cadastrados sobre os veículos apreendidos e liberados no pátio	Não especificado no contrato mas, exigido em atas de reunião com a empresa contratada que aquiesceu em fornecê-lo	Não fornecido	Sim	Após multas e notificações a empresa firmou o compromisso de instalar o sistema. Este foi instalado com problemas de transmissão. A empresa alegou falha no recebimento dos dados no sistema da BHTRANS. A BHTRANS, então, deixou de exigir este requisito temporariamente.

(continua)

(Quadro 2 – Continuação)

Obrigações da Subconcessionária	Comportamento Subconcessionária Antes da assinatura do contrato	Comportamento da Subconcessionária Após a Assinatura do Contrato	Aplicação de Notificação ou Pena	Adequação após notificação
17 Sistema de Gestão da Movimentação de Veículos no Pátio	Não especificado no contrato mas, exigido em atas de reunião com a empresa contratada que aquiesceu em fornecê-lo	Não fornecido	Não	Embora não tenha sido ofertado, a BHTRANS exigiu o sistema no plano de ações para adequação da subconcessionária. Até o final deste trabalho, este sistema não havia sido implantado.]
18 Realização de Auto-empenho	Não exigido nem proibido no contrato	Fornecido	Não	A subconcessionária reivindicou à BHTRANS o aumento no uso do auto-empenho nas remoções
19 Utilização de selos de segurança para lacrar os veículos	Obrigação contratual aceita pela Subconcessionária ao aderir ao contrato	Fornecido	Não	A BHTRANS assumiu a responsabilidade de fornecer os selos de segurança
20 Mão-de-obra qualificada	Obrigação contratual aceita pela Subconcessionária ao aderir ao contrato	Fornecido parcialmente	Sim	A contratação previa mão-de-obra apta a realizar as atividades operacionais e administrativas de gestão do pátio. No entanto, a empresa apresentou um corpo técnico não qualificado, i.e., sem formação, ou com documentação inadequada (dívidas sobre habilitação para dirigir) e com suspeição de conduta criminosas de alguns funcionários
21 Sub-contratação	Vedada a sub-contratação do objeto contratual, permitida a de atividades não diretamente vinculadas a ele, atividades-meio, internas da empresa	Aluga os reboques com motorista de outra empresa	Não	Embora seja passível de uma interpretação jurídica diversa acerca se o fornecimento dos reboques está vinculado diretamente ou não ao objeto do contrato de subconcessão, a BHTRANS permitiu a subcontratação dos reboques
22 Cumprir um número mínimo ou máximo de remoções	Não especificado na licitação nem no contrato	Fornecido	Não	A empresa fundamentou pedido formal para fixar um mínimo de remoções por mês, pouco acima do número médio de remoções diário referenciado no edital
23 Tempo máximo de remoção	Previsto no contrato que todas as remoções do Município de Belo Horizonte deveriam ocorrer em até 30 minutos, meta reforçada em reuniões com a Empresa	Não fornecido	Sim	A empresa foi notificada para a otimização das operações para atender às exigências de remoção em até 30 minutos, porém, ela alegou ter proficiência nesta atividade e contra-argumentou ser impossível realizar esta meta. A reformulação dos relatórios gerenciais da GEADP, no primeiro semestre de 2009, apontaram para a impossibilidade de cumprimento desta meta, dado o tempo médio de 22 minutos que usualmente se perde entre a solicitação e o acionamento do reboque em operações internas da central de operações da BHTRANS. i.e., a empresa alegou ser impossível atingir a meta em razão da ineficiência de atividades internas da BHTRANS.
24 Área de cobertura	Todo o município de Belo Horizonte, segundo disposição contratual	Não fornecido	Sim	No plano de ações para adequação da subconcessionária, a BHTRANS ressaltou esta exigência. Houve a contra-proposta da mesma de vislumbrar o fornecimento de outro pátio para conseguir atender a todo o município. Até o final deste trabalho, esta proposta não havia sido concretizada
25 Substituição de caminhão reboque por ausência de item de segurança, manutenção ou avaria	Exigência contratual de substituição imediata	Fornecido parcialmente	Sim	Nem todas as vezes em que se configurava QTA por ausência de item de segurança no reboque este foi substituído, ensejando multas e notificações por parte da BHTRANS

Fonte: BHTRANS

5.1.3 A questão da qualidade: o *dumping* e o serviço contratado

As tarifas contratadas com a LOCAVE foram, de fato, menores que as praticadas pelo Pátio JK. No entanto, como fora afirmado, as tarifas do Pátio JK também já se encontravam acima das praticadas no mercado. Desta sorte, um novo questionamento foi realizado na imprensa local e na Assembleia Legislativa de Minas Gerais contra os atuais valores cobrados pela Subconcessionária. Em que pese esta denúncia, cumpre reafirmar que a comparação que a Assembleia estabeleceu não procede, uma vez que se está comparando o serviço prestado pela LOCAVE com o de remoção de veículos feito por um particular, conhecido como “socorro mecânico” ou “guincho” que não envolve a custódia do veículo em um Pátio. O que onera a atividade da LOCAVE é justamente a guarda do veículo, que requer, entre outros aspectos, um imóvel específico, uma equipe de vigilância, equipamentos, pessoal administrativo para fazer a liberação dos veículos, características que não fazem parte do outro serviço citado pela Assembleia.

Apesar disto, em pesquisa de mercado realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte no referido parlamento estadual apontou-se o valor cobrado para remoção de automóveis (socorro mecânico), em Belo Horizonte, varia entre R\$ 80,00 e R\$ 90,00. A Assembleia então convocou a BHTRANS a prestar esclarecimentos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2009a, 2009b; MIRANDA, 2009). Não só a Assembleia quis apurar estes valores como o Ministério Público do Estado de Minas Gerais também recomendou que se procurassem os gestores responsáveis para elucidação desta diferença de preços, lembrando que a Subconcessionária cobra R\$ 118,50 pela remoção de automóveis.

Do ponto de vista da análise do Agente-Principal, no entanto, o objetivo do Principal não era fornecer um serviço compatível ao preço de mercado, mas reduzir o preço das tarifas do Pátio JK. Além disso, a custódia de veículos é monopólio do Estado e uma obrigação determinada pelo CTB, não há serviço compatível praticado livremente no mercado, o que inviabiliza a análise proposta pela Assembleia.

Com efeito, tarifas contratadas com a LOCAVE foram menores que as praticadas pelo Pátio JK. Conforme visto na tabela 7, a LOCAVE apresentou preços 21% menores que os fixados no edital, e 13,43% menores que o da segunda colocada. No entanto, há indícios de que a empresa possa ter praticado *dumping* para vencer a licitação e depois tentar reverter os preços ofertados por meio de mudanças no contrato original.

O primeiro indício seria o fato de a empresa não ter analisado os custos que iria incorrer para fazer sua proposta de preços, mas simplesmente oferecer um desconto fixo para todas as tarifas de referência no edital. Todas as demais licitantes apresentaram propostas com planilhas de custos e documentos que justificavam o desconto ofertado, menos a proposta da LOCAVE, que apresentava apenas a tabela do edital indicando o valor do desconto. O edital não exigia a comprovação da proposta, mas é comum em licitações que envolvem remuneração por tarifa que os licitantes comprovem sua oferta a fim de evitar o *dumping*.

Além disto, as demais propostas distribuíram proporcionalmente os descontos de acordo com tipo de serviço a ser prestado: remoção, diárias, emissão de boleto. A LOCAVE, por sua vez, apresentou o valor de 21% independentemente do serviço, não demonstrando análise financeira para a composição de preços. Desta forma, esse desconto acabou sendo muito maior do que o das outras licitantes (13,43% menor que a segunda colocada, 16,49% menor que a terceira, e 19,88% menor que a última). Ao fazer isso, a empresa arriscou-se ao assumir que os preços de referência do edital estariam compatíveis com a realidade do setor privado, esquecendo-se de que se tratava dos preços que a BHTRANS praticava com o Pátio JK.

Ocorre que a composição dos preços do Pátio JK utilizada como referência para o edital era problemática. O gerente de Coordenação Administrativa e Finanças da BHTRANS confirmou isto ao prestar esclarecimentos à Assembleia para justificar as tarifas da época anterior à LOCAVE. Afirmou que, em 1999, a taxa era baseada na Ufir e que se estimou à época o valor da remoção em 48 Ufirs, sem muito embasamento em custos de operação (pessoal, material, insumos, aluguéis), mas apenas nos custos de manutenção do pátio. Todavia, com o congelamento do índice, ainda em 1999, a BHTRANS passou a cobrança para 145 Ufirs, novamente sem um estudo adequado, mas manteve este valor até à Subconcessão, e que equivale a R\$ 150. Portanto, além de ser um preço que não se fundamentava em todos os custos, estava defasado havia 7 anos. Ademais, segundo dados da BHTRANS, a receita mensal média durante a gestão da GERAD era de R\$111.000,00, ao passo que a despesa mensal média era de R\$ 289.000,00, o que implicava em um déficit mensal médio de R\$ 178.000,00, a preços constantes. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2006; GOULART, 2007).

Todas estas informações, embora tivessem sido esclarecidas e divulgadas na imprensa à época da licitação em que a LOCAVE as sagrou vencedora, não foram questionadas por esta empresa durante o procedimento licitatório. O Estacionamento São

Jorge e a Sitran, segundo e quarto colocados no certame, no entanto, contestaram o preço de referência no início da licitação.

Por fim, o último indício de *dumping* foram os já mencionados pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro apresentados pela empresa logo no início de suas atividades após contratação, sob argumentação de riscos de falência. Isto sugere que a empresa teve uma conduta oportunista. Ela praticou um preço muito abaixo dos demais concorrentes, possivelmente, um valor que não cobriria todos os seus custos (*dumping*) apenas para vencer a licitação. Uma vez contratada, ela tentou valer-se da assimetria de informações existente entre o Principal e ela, como Agente, para apresentar um documento que tentaria alterar os valores pactuados revertendo a situação de *dumping*.

A princípio, do exposto conclui-se que o Principal obteve êxito no seu primeiro objetivo de conseguir que o Agente praticasse preços menores que os da época do Pátio JK, embora com a ocorrência de problemas de risco moral da parte deste. Resta analisar se o seu segundo objetivo, de aumentar a qualidade do atendimento à população, também foi alcançado e quais os problemas envolvidos.

A BHTRANS optou por medir a qualidade de atendimento, primeiramente, através do número de cancelamento de operações de remoção. A proposta era diminuir o número destes cancelamentos, denominados QTAs, i.e., solicitações não atendidas, normalmente, por atraso na chegada do reboque ao local da remoção. Ademais, visava-se melhorar a relação remoções/solicitações, com ênfase no atendimento às solicitações via Central de Operação, que é o meio de acionamento feito pelo cidadão. Esta seria uma forma de medir o nível de atendimento às demandas dos cidadãos para serviços de remoção. Além disso, o último indicador seria o tempo médio do ciclo operacional da remoção, considerado como o tempo total despendido com esta atividade, contado a partir do acionamento do reboque, passando pela remoção e deslocamentos, até a sua liberação no pátio, tendo descarregado o veículo removido. Neste caso, o interesse do Principal também era diminuir este tempo.

O gráfico 4 apresenta a evolução das solicitações de remoção e das remoções efetivamente realizadas por semestre, desde 2002. A diferença entre ambas representa a quantidade de atendimentos não concretizados, conhecido na atividade operacional como QTA.

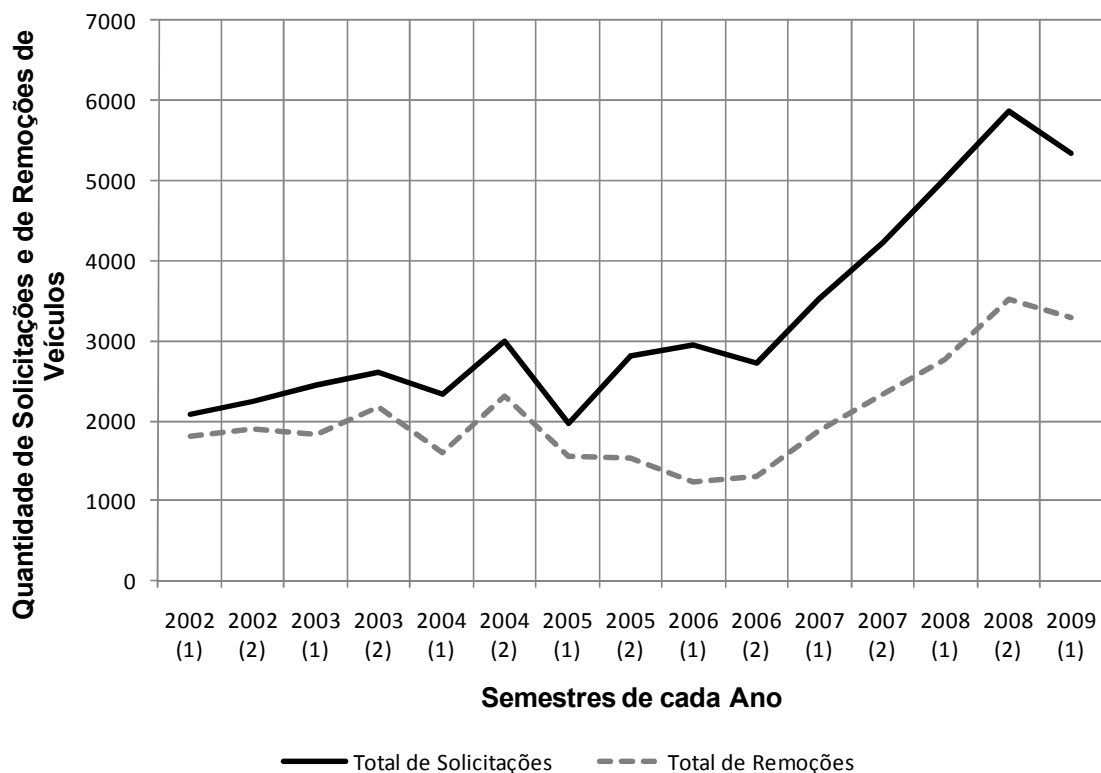


Gráfico 4 – Solicitações e Remoções de veículos de 2002 a 2009, por semestre.
 Fonte: BHTRANS

Por este gráfico vê-se que o número de solicitações cresceu acentuadamente, sobretudo a partir do segundo semestre de 2007, quando a Subconcessionária começa a operar. No período analisado, o número de solicitações cresceu 156,12%, partindo de 2.090 no primeiro semestre de 2002 para 5.353 no primeiro semestre de 2009, ao passo que a quantidade de remoções cresceu 81,85%, saindo de 1.813 e alcançando 3.297 remoções no mesmo período. Não houve alterações no sistema de atendimento nesta época que evidenciem que ele tenha ficado mais eficiente, o que ocorreu foi a autorização para que os fiscais de trânsito acionassem os reboques em solicitações de fora da região central da capital. Antes estas solicitações não eram permitidas porque a BHTRANS alegava dispor de uma equipe limitada para atendê-las. Conseguir cobrir toda a capital foi um dos itens do contrato firmado com a LOCAVE.

Apesar de o número de remoções também ter aumento de 2002 a 2008, o gráfico 4, demonstra que o número de QTAs também aumenta a partir de 2006. Isto pode ser visualizado ao reparar-se que as linhas que descrevem as trajetórias das solicitações e das remoções se iniciam próximas em 2002 e se distanciam cada vez mais até 2008. Com

efeito, neste ínterim, a quantidade de QTA aumentou 642,24%, saindo de 277, no primeiro semestre de 2002, para 2.056 no primeiro de 2009.

Para ser mais preciso com relação à mudança ocorrida com a subconcessão, é mister frisar a evolução referente apenas ao intervalo do segundo semestre de 2007 para o primeiro de 2009. Neste caso, o crescimento das solicitações, remoções e de cancelamentos operacionais foi, respectivamente, de 52,07%, 75,00%, e, 25,67%. É preciso perceber, porém, que o número de remoções vinha se reduzindo desde 2005 em função, em grande parte, da redução no número de agentes de trânsito que ocasionou o concurso público para o cargo em 2006. Afora isto, a redução em 2006 ocorre também em função das denúncias contra as tarifas praticadas pelo Pátio JK que repercutiram na redução das operações programadas para esta atividade, até que se esclarecesse o caso na Assembleia.

O gráfico 5 reforça a análise sobre o aumento dos QTAs . Por ele podemos ver que a quantidade de QTA segue crescendo anualmente até 2008. Foram 635 no ano de 2002 e 4.612 no ano de 2008. O maior aumento foi de 2005 para 2006, em que houve um aumento de 82,29%, provavelmente em função da redução de operações a que o parágrafo anterior fez menção. A taxa de crescimento do número de QTAs, no entanto, diminuiu quando se compara o período antes e depois da subconcessão. A taxa de crescimento média de 2002 a 2006 foi de 50,64%, ao passo que a mesma taxa a partir de 2007 cresceu em média 22,09%.

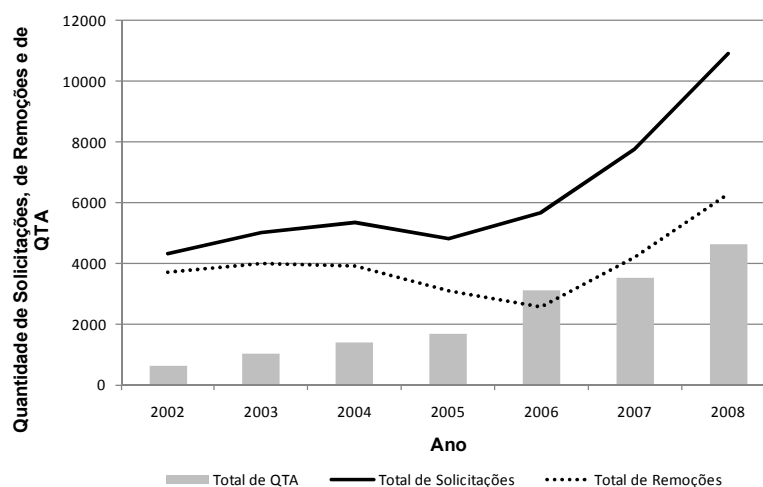


Gráfico 5 – Solicitações de remoção, Remoções realizadas e Percentual de QTA, de 2002 a 2008.

Fonte: BTHRANS

Para qualificar esta investigação, um dado a mais precisa ser contemplado, o meio de acionamento para a remoção. Este dado é importante porque identifica se a remoção está cumprindo uma solicitação do cidadão ou da LOCAGE. Existem dois tipos de acionamento: i) pela Central de Controle e Operações (Central) que recebe as solicitações de cidadãos por telefone e de fiscais de trânsito na rua por rádio; e, ii) pelo fiscal a bordo do reboque da LOCAGE, denominado Auto-Empenho, pois ele mesmo se propõe e justifica a remoção, sem acionamento da Central.

Antes do contrato com a LOCAGE o auto-empenho foi pouco utilizado, apenas em uma tentativa de se reduzir o número de cancelamentos de operações. A justificativa era a de que ele seria eficiente por identificar a infração no exato momento de sua ocorrência e assim permitir realizar a remoção do veículo em menos tempo. Começou-se a utilizar este mecanismo com mais afinco em setembro de 2005. Porém, o mesmo foi extremamente criticado porque implicava deixar de atender a uma solicitação do cidadão para se atender a uma ocorrência identificada pelo fiscal. Além disso, este fato gerava um desconforto no cidadão que tinha a impressão de estar sendo perseguido pelo reboque da BHTRANS, gerando conflitos com os fiscais, e insuflou o questionamento de que o auto-empenho visava remover qualquer veículo em infração, sem ponderar os critérios operacionais previamente estabelecidos.

O número de QTA não diminuiu com esta ação, visto que no ano de 2006, seguinte ao início da utilização do auto-empenho, foi o de maior peso relativo dos cancelamentos no total de solicitações, 54,92% das solicitações não foram atendidas. Com isso, aventou-se descartá-lo como meio de acionamento, e sua utilização foi reduzida até a entrada em ação da Subconcessionária. No entanto, como a LOCAGE alegou prejuízos no início do contrato que segundo ela a estaria conduzindo à falência, e, tendo a BHTRANS negado os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, esta permitiu que se voltasse a utilizar o auto-empenho como meio de evitar que o contrato fosse rescindido sem que a BHTRANS tivesse tempo para planejar a substituição da LOCAGE. O gráfico 13 expõe os efeitos desta ação, demonstrando a evolução mensal das solicitações pela central e por auto-empenho desde 2002.

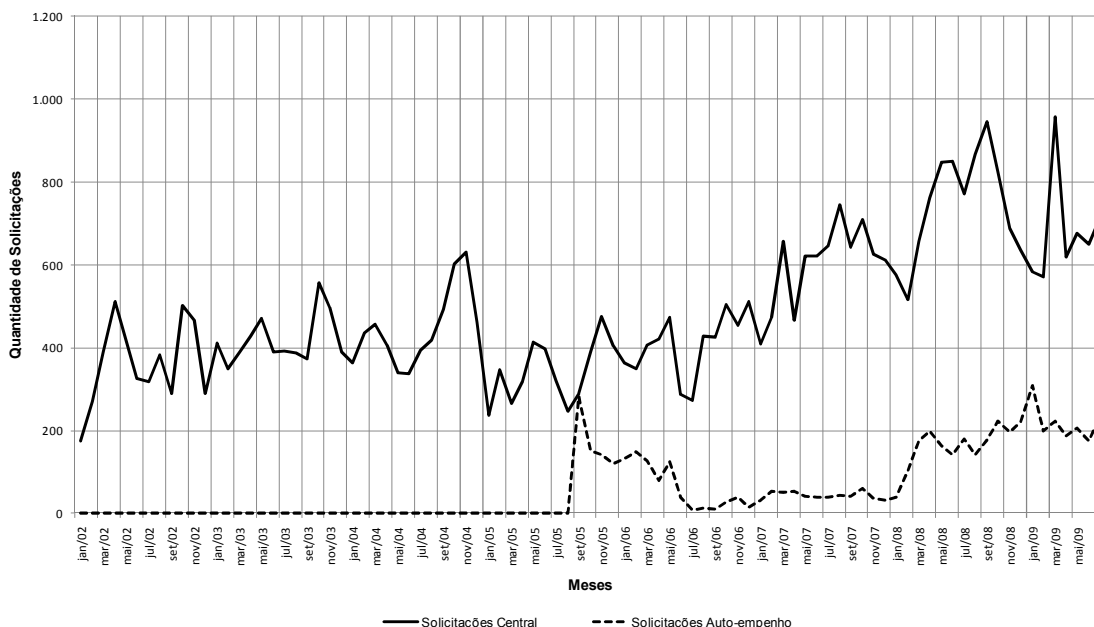


Gráfico 6 – Solicitações pela Central e solicitações por Auto-Empenho, de jan/2002 a jul/2009

Fonte: BHTRANS

A partir disto, a participação das remoções realizadas por auto-empenho no total de solicitações aumentou significativamente, ao passo que as remoções decorrentes de acionamentos pela central diminuíram, vide o gráfico 7. E, isto impactaria significativamente na percepção da qualidade do serviço prestado, pois as antigas reclamações quanto a este tipo de procedimento retornaram mais percucientes. Tais reclamações culminaram na denúncia de fiscais de trânsito à imprensa local, de que estariam sendo coagidos pela subconcessionária a realizar remoções por auto-empenho sem obedecer a critério operacional algum.¹² Recorde-se que a remuneração da empresa decorre dos veículos removidos, já que ela depende do pagamento das tarifas de remoção pelo proprietário do veículo apreendido para obter receita. A denúncia dos fiscais foi formalizada junto ao sindicato que os representa afirmando que o papel da BHTRANS não é ser uma “indústria de multas”, mas zelar pela fluidez e segurança do trânsito (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PESQUISAS, PERÍCIAS E INFORMAÇÕES NO ESTADO DE MINAS, 2008).

¹² A denúncia foi feita por um grupo de agentes à rádio Itatiaia em maio de 2009 e culminou em mais uma audiência na Assembléia Legislativa de Minas Gerais para investigar o caso (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2009).

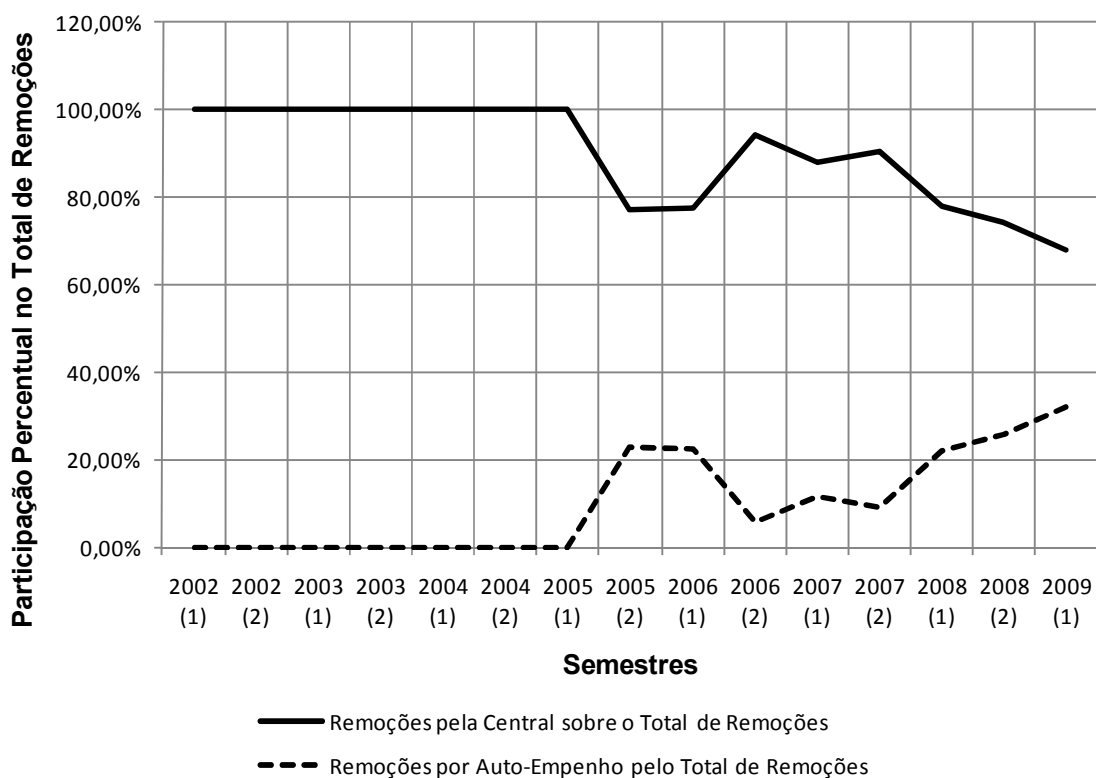


Gráfico 7 – Remoções pela central e por auto-empenho sobre o total de remoções, do primeiro semestre de 2002 ao primeiro semestre de 2009

Fonte: BHTRANS

Aqui se observa um problema na relação Agente-Principal. Como a dificuldade de se monitorar os custos do Agente dificultou a compreensão da real situação financeira deste, o Agente pressionou o Principal para que este lhe apresentasse alternativas que alinhassem os interesses de ambos, sem sacrificar sua saúde financeira e sem prejudicar os interesses operacionais do Principal. O Principal, então, delegou uma tarefa específica, o auto-empenho, para ser utilizado segundo critérios operacionais definidos por ele. No entanto, o Agente, valendo-se da assimetria de informações, passa a utilizar esta tarefa com vistas a atender aos seus interesses financeiros de aumentar sua receita, e, não de realizar melhor as operações de remoção.

A tabela 11 indica a evolução das solicitações e remoções no período da gestão GERAD/Pátio JK e no período da Gestão GEAOP/LOCAGE. Houve um crescimento expressivo nas solicitações e remoções de auto-empenho durante a gestão LOCAGE, de 415,08% e de 384,79%, respectivamente, em apenas dois anos. Neste mesmo período, no entanto, solicitações via Central aumentaram apenas 1,94% e remoções, 6,40%.

Tabela 11 – Solicitações e Remoções de veículo acionados pela Central e por Auto-empenho, de jul/02 a jul/09

Resultados	Período da Gestão GERAD												Período da Gestão GEOPI/LOCAVE				Variação Percentual																				
	jul/02		dez/02		jul/03		dez/03		jul/04		dez/04		jul/05		dez/05		jul/06		dez/06		jul/07		dez/07		jul/08		dez/08		jul/09		Gestão GERAD De Jul/07 a Jul/09		Gestão GEOPI/LOCAVE De Jul/07 a Jul/09				
Total de Solicitações	2.090	2.246	2.440	2.598	2.341	2.996	2.314	2.996	1.978	1.978	2.821	2.949	2.710	3.520	4.230	5.031	5.866	5.353	68,42%	26,55%	156,12%																
Total de Remoções	1.813	1.888	1.840	2.161	1.607	2.314	2.996	2.314	1.551	1.551	1.543	1.246	1.305	1.884	2.327	2.770	3.515	3.297	3,92%	41,66%	81,85%																
Solicitações pela Central	2.090	2.246	2.440	2.598	2.341	2.996	2.314	2.996	1.978	1.978	2.125	2.298	2.598	3.251	3.978	4.211	4.730	4.055	55,55%	1,94%	94,02%																
Remoções pela Central	1.813	1.888	1.840	2.161	1.607	2.314	2.996	2.314	1.551	1.551	1.192	966	1.229	1.662	2.110	2.162	2.804	2.245	-8,33%	6,40%	23,83%																
Solicitações por Auto-empenho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	696	651	112	269	252	820	1.136	1.298	-61,35% (*)	415,08%	86,49%																
Remoções por Auto-empenho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	351	280	76	222	217	608	911	1.052	-36,75% (*)	384,79%	199,72%																
Participação das Remoções acionadas pela Central no Total de Remoções	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	77,25%	77,53%	94,18%	88,22%	90,67%	78,05%	74,08%	68,09%	14,19%	-22,58%	-31,91%																
Participação das Remoções acionadas por Auto-empenho no Total de Remoções	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22,75%	22,47%	5,82%	11,78%	9,33%	21,95%	25,92%	31,91%	-48,20% (*)	22,56%	31,91%																
Percentual de Atendimento às Solicitações pela Central	86,75%	84,06%	75,41%	83,18%	68,65%	77,24%	78,41%	78,41%	78,41%	78,41%	56,09%	42,04%	47,31%	51,12%	53,04%	51,34%	55,05%	55,36%	-41,07%	2,32%	-31,38%																
Percentual de Atendimento às Solicitações por Auto-empenho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,43%	43,01%	67,86%	82,53%	86,11%	74,15%	80,19%	81,05%	63,65% (*)	-5,06%	30,62%																
Percentual de Atendimento às Solicitações	86,75%	84,06%	75,41%	83,18%	68,65%	77,24%	78,41%	78,41%	78,41%	78,41%	54,70%	42,25%	48,15%	53,52%	55,01%	55,06%	59,92%	61,59%	-38,30%	6,58%	-25,15%																

(*) Valores calculados a partir de dez/05, quando o auto-empenho foi autorizado

Fonte: BHTRANS

Na gestão GEOPI/LOCAVE, a participação das remoções por auto-empenho no total de remoções cresceram 22,58% ao passo que a participação das remoções via central caíram 22,58% no mesmo período. Em relação ao percentual de atendimento, indicado por remoções sobre solicitações, no total, o percentual de atendimento piorou fortemente na Gestão GERAD, caindo 38,30%. Contudo, apresentou melhora de 6,58% na gestão GEOPI/LOCAVE. Entretanto, é preciso cautela nesta análise, esta melhora se deve em grande parte à utilização do auto-empenho visto que na gestão GEOPI/LOCAVE a participação das remoções via central vem caindo em média 6,08% ao ano, ao passo que na gestão GERAD elas caíram 0,72%, ao ano. Além disso, a tabela 11 indica um aumento no atendimento via central na gestão GEOPI/LOCAVE, contudo, este aumento partiu de um nível baixo de 53,04%, ou seja, 46,96% das solicitações não foram atendidas.

As remoções por solicitações de auto-empenho, no entanto, iniciaram o período da gestão GEAOP/LOCAGE já em um nível elevado de atendimento, de 86,11%, e se mantiveram em média, neste período, em 80,37%. Enquanto no período da gestão GERAD o percentual médio de atendimentos via Central foi de 65,57%, na gestão seguinte, este percentual médio caiu para 44,80%. Similarmente, na relação remoções via auto-empenho sobre o total de solicitações, saiu-se de um patamar médio de 2,82% no período da gestão da GERAD para 13,10%, em média, no período seguinte. Com isso, o percentual de atendimento que foi de 61,59% em julho de 2009 é na verdade composto por uma relação de 41,94% de atendimento via Central e de 19,65% de atendimento via Auto-empenho. Ou seja, apenas 55,36% dos acionamentos da Central foram atendidos, e isso representa 41,94% de todas as solicitações. Assim, quase 1/3 das remoções de julho de 2009 foram realizadas por auto-empenho.

Com isso, conclui-se que houve um aumento no atendimento total, mas, este aumento foi impulsionado em sua maior parte pelas remoções solicitadas por auto-empenho, e não pelas solicitações dos cidadãos mediante telefonemas para a Central de Atendimento. Assim, o objetivo do Principal de melhorar a relação de remoções sobre solicitações foi alcançado, porém, sem a ênfase pretendida de atender-se mais às solicitações dos cidadãos via Central.

Quanto a diminuir o tempo médio de remoções. Os dados da BHTRANS sobre remoções antes de julho de 2007 apontam que 50% das remoções eram efetuadas em média, em até 01 hora e 05 minutos, com um tempo operacional médio de 1 hora e 20 minutos. No entanto, os dados para o tempo médio de remoção em 2009 apontam para um tempo operacional médio de remoção de 1 hora e 55 minutos, ou seja, o tempo médio aumentou em 35 minutos.

O gráfico 8 decompõe o ciclo operacional em suas atividades básicas: acionamento, chegada, remoção, deslocamento e descarregamento no Pátio, diferenciando-o entre auto-empenho, central e média total. Este gráfico indica que o tempo de acionamento pela central e o de deslocamento até o local da remoção (tempo de chegada) exercem grande influência no tempo de ciclo operacional. Verifica-se, no entanto, que o tempo médio de ciclo operacional por auto-empenho é de cerca de 01 hora, sendo menor que o tempo médio geral antes de julho de 2007. Apesar disto, o tempo da operação via central pressiona para extrapolar esta média, fazendo com que a média geral atinja o valor de 01 hora e 55 minutos.

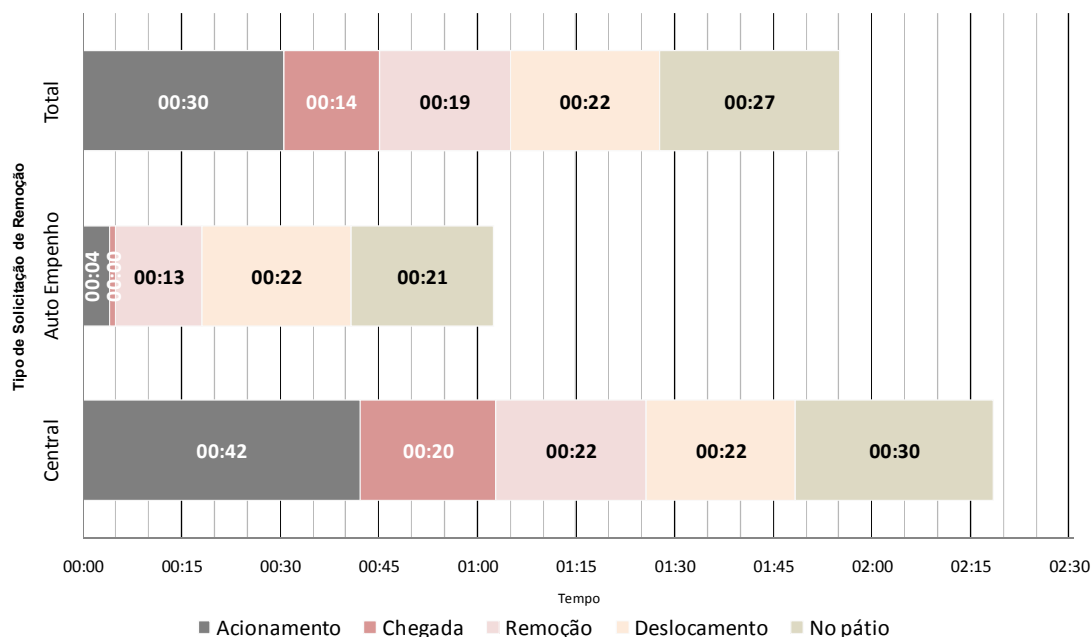


Gráfico 8 – Tempos médios de ciclo operacional de remoção em 2009

Fonte: BHTRANS

Diante disso, conclui-se que o objetivo de se reduzir o tempo médio de ciclo operacional também não foi alcançado. Neste caso, apenas as operações acionadas por meio do auto-empenho registraram uma diminuição do tempo médio de ciclo operacional. Do gráfico 8 depreende-se, também, que os atrasos em cada momento das operações repercutem no descarregamento no Pátio, que chega a demorar mais que no auto-empenho. O Principal entende que este fato decorre do comportamento do Agente, que dificulta a operação via Central, tornando-a mais morosa, de modo a influenciar os ganhos de eficiência decorrentes do auto-empenho, para incentivar este tipo de operação que lhe é mais produtiva (em menos tempo, o Agente consegue realizar mais operações de auto-empenho que operações pela Central).

5.2 Custos de transação negligenciados: a ação da BHTRANS no contrato de subconcessão 1648 de 2007

Aparentemente, pelo que se observa da documentação envolvendo a licitação que culminou no contrato de subconcessão 1648 de 2007, a BHTRANS desconsiderou os custos de transação que tal procedimento ensejaria. Isto é perceptível quando a mesma se propôs a realizar uma subconcessão, mas, apenas após a realização da mesma é que se estruturou para assumir a função de gestora do contrato.

Os custos de transação, conforme afirmado antes, envolvem os custos assecuratórios da contratação, i.e., aqueles para realizar a contratação, para fiscalizar a execução do contrato e para forçar o seu cumprimento em caso de inadimplência. Neste caso, a BHTRANS não apontou a composição destes custos na formação do preço de referência, tendo se apoiado na própria experiência como prestadora deste serviço que, nesta qualidade, inexistem. Desta forma, foram necessárias à BHTRANS, exclusivamente para a efetivação da subconcessão, as seguintes ações que incorreram em custos adicionais para a empresa: i) contratação de um consultor jurídico; ii) criação da Supervisão de Apoio Logístico exclusivamente para fiscalizar o Pátio de Recolhimento de Veículos, dentro da GEAOP, com respectiva criação do cargo de Supervisor e formação de equipe; iii) A criação de uma vaga de Analista de Administração e Finanças para a GEAOP para auxiliar a gestão do contrato e a análise do desempenho gerencial e financeiro do Pátio, realizando inclusive avaliação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro da LOCAVE, e a contratação de mais um Analista de Transportes e Trânsito; iv) contratação de um empregado técnico-administrativo para fiscalizar as atividades internas do Pátio de Recolhimento de Veículos; v) contratação de um empregado técnico-administrativo para cuidar das atividades de rotina administrativa do Pátio; vi) ampliação da estrutura física da GEAOP para abarcar a nova Supervisão com computadores e impressora Laser; vii) gastos com treinamentos e capacitação de pessoal para empregados da empresa contratada, em atendimento ao público e legislação de trânsito, um curso por semestre, para vinte pessoas; viii) compras adicionais de selos de segurança para lacrar os veículos, que deveriam ter sido atribuídos à empresa contratada como parte do serviço prestado, mas que findou por ser assumido pela BHTRANS.

Além destes custos alguns outros poderiam ser considerados decorrentes do problema Agente-Principal. Houve dificuldade em monitorar este contrato adequadamente visto que a BHTRANS realizou as ações descritas acima somente após o início da vigência do mesmo, sobretudo, como reações a erros ou prejuízos incorridos por má-prestação do serviços pela subconcessionária. Apesar disto, a Supervisão de Apoio Logístico alegou falta de pessoal para monitorar o contrato e dificuldade em obter informações corretas por parte da subconcessionária quanto a custos, operacionalização e gerenciamento da mesma, fato pelo qual um técnico-administrativo da BHTRANS foi cedido, a partir de janeiro de 2008, para trabalhar exclusivamente no Pátio.

Desta forma, o serviço foi cancelado diversas vezes por ausência de equipamentos adequados nos reboques oferecidos. Houve cancelamentos de operações

por ausência de câmera para registrar avarias por parte da empresa e por apresentar motoristas sem habilitação ou uniforme para iniciar as atividades.

Estas questões foram algumas das que fizeram com que a Supervisão fosse considerada a mais problemática da BHTRANS, e que o contrato de gestão do Pátio fosse compreendido o mais penoso para ser administrado. Neste sentido, houve um desgaste muito grande por parte da Administração Pública em se adequar à realidade de monitoração e cumprimento do contrato, ao que tudo indica, por ter negligenciado os custos (e as dificuldades) a que isto aduziria no momento da contratação.

Desta forma, como se pode depreender da tabela 9, a composição de pessoal pela BHTRANS com a subconcessionária se aproxima da composição incorrida anteriormente, à época da gestão do Pátio JK. Diante disso, tem-se evidência suficiente para se deduzir que a BHTRANS não considerou devidamente os custos de transação envolvidos em uma contratação desta natureza. Isto porque todo o papel de fiscalização e operacionalização do serviço incorreria em custos de monitoramento. Tomando o aspecto da gestão de pessoas, por exemplo, não há indicativos de que estes custos tenham sido considerados, pois, contratações para a atividade de supervisão continuam a ser feitas até o presente momento, e a falta de pessoal tem sido uma das principais justificativas da GEAOP para a dificuldade do gerenciamento deste contrato.

Além disso, a desconsideração de custos de monitoramento incutiu na falsa impressão de que a subconcessão acarretaria redução nos custos de pessoal da BHTRANS. Pelo contrário, os agentes de trânsito envolvidos nas atividades de remoção antes continuaram envolvidos nestas atividades com a subconcessionária, e, cargos de remuneração mais baixa como motoristas e técnicos administrativos foram diminuídos nas tarefas de remoção mas não dispensados da empresa, i.e., foram deslocados para outras atividades da gerência ou se tornaram ociosos. Enfim, os gastos de pessoal alegados anteriormente, não só não se reduziram como se acumularam com os novos. Além disso, os cargos de analista são financeiramente os mais caros das carreiras da BHTRANS, com remuneração mensal em torno de R\$ 3.500,00, a preços correntes de 2009, e inexistiam na gestão do Pátio JK (GOULART, 2007).

Tabela 12 – Comparação entre composição de pessoal no Pátio JK e na Gestão do Pátio LOCAVE

Pátio JK		Gestão do Pátio LOCAVE	
Cargos	QTDE	Cargos	QTDE
Motoristas	4	Consultor Jurídico	1
Técnicos Administrativos	4	Analista de Transportes e Trânsito	1
Gerente	1	Analista de Administração e Finanças	1
Supervisor	1	Técnicos Administrativos	2
Agentes de Trânsito	24	Supervisor	1
Faxineiras	2	Coordenador	1
		Agentes de Trânsito	24

FONTE: BHTRANS

5.3 Desconsideração pela BHTRANS dos mecanismos institucionais para redução dos custos de transação e dos problemas decorrentes da informação assimétrica

Malgrado a BHTRANS seja uma instituição pública e, por conseguinte, goze de prerrogativas que empresas privadas não detêm para fazer cumprir obrigações e obter informações e, assim, reduzir custos de transações e riscos decorrentes da assimetria de informações, aparentemente, há indícios de que isto ocorreu. Como evidências deste situação pode-se apontar o fato de a empresa não ter exigido comprovações adicionais no edital, como apresentação de equipe técnica e de pátio já adequado às necessidades da BHTRANS. A exigência apenas de um projeto arquitetônico compatível com as necessidades da Administração Pública não assegura que este viria a ser implantado, como, de fato, ocorreu, vez que o projeto proposto pela subconcessionária não se efetivou mesmo após a aplicação de penalidades por parte da BHTRANS.

Além disso, a empresa poderia ter exigido testes com os equipamentos e equipe como critério de adjudicação do objeto da licitação, mas não o fez, assumindo a assim o risco de ter de forçar a execução do contrato após ter sido homologado o certame. O Estado é a única instituição capaz de fazer isso, forçar as empresas a se adequarem ao que exige antes de fornecerem o produto ou serviço, reduzindo substancialmente a ocorrência de seleção adversa, mas, no entanto, a BHTRANS não procedeu desta maneira e não requisitou nenhum tipo de teste.

Além disso, a BHTRANS pode, com fulcro na lei de licitações e com supedâneo nos princípios do Direito Administrativo, revogar o contrato a qualquer tempo, a interesse do bem público. Entrementes, deparando-se com excessivos encargos para operar o Pátio, poderia dispensar a contratada e convocar o licitante segundo colocado, mas

não o fez, aceitando os custos crescentes de monitoração e execução que este contrato tem exigido, e demais repercussões negativas daí decorrentes.

A assimetria de informações e a ausência da utilização dos mecanismos institucionais por parte da BTHRANS findaram por sinalizar um incentivo ao comportamento oportunista. Isto se deve ao fato de a empresa perceber que seria possível valer-se da negligência da BTHRANS para obter vantagens, como ofertar um serviço que ela sabe não ter condições de ofertar por um preço abaixo do exigido no edital mas acima do preço de mercado, e a BHTRANS, não conseguindo perceber isto (já que optou por não usar de suas prerrogativas institucionais para o fazer), contrata o serviço a este preço com a sensação de estar contratando um serviço de qualidade, compatível com as exigências do edital.

Uma evidência disto é que, novamente, as tarifas praticadas pelo Pátio de Recolhimentos da BHTRANS foram debatidas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por serem consideradas abusivas e sem respaldo ou comprovação evidente que as sustentassem. Tanto a negligência da BHTRANS sinalizaria a possibilidade de obtenção de vantagens pela subconcessionária que a mesma oficia um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro com apenas dois meses de contrato, fundado em dados que a BHTRANS desconhecia, pois esta ainda não havia se estruturado adequadamente para acompanhar as atividades do Pátio.

Em outros termos, a assimetria de informações é tão grande que empresa contratada se sente confortável o suficiente para arriscar-se em um ato sem amparo legal suficiente, que insinuaria a sua má-fé no procedimento licitatório e podendo configurar crime contra a Administração Pública, para vislumbrar obter uma vantagem ainda maior na sua remuneração. Aparentemente, estava sinalizado para ela que a BHTRANS não conseguiria acompanhar a veracidade das informações presentes no documento.

O resultado disto foi um acordo entre as partes de modo que a BHTRANS não deferiria o pedido mas também não penalizaria a empresa, e ainda permitiria o uso irrestrito de remoções por auto-empenho para evitar o excesso de ocorrências de QTA. Em contrapartida, a empresa se comprometeria a estabelecer um plano de ações de adequações às exigências do edital, com prazo para implantação das medidas corretivas.

Note-se que a BHTRANS poderia ter optado por penalizar a empresa, revogar o contrato, pedir indenização e convocar o segundo colocado para aceitar a atividade pelo preço praticado pela atual contratada, mas preferiu declinar desta opção em favor da

negociação. Deste modo, mais uma vez a Administração Pública sinalizava o incentivo à burla, à gazeta, ao descumprimento contratual, pois permitia à subconcessionária mais tempo para adequação sem punição pelo comportamento oportunista já apresentado pela mesma até então, i.e., não criou nenhum artifício que sinalizasse um desincentivo à conduta praticada pela empresa contratada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou o caso concreto de subconcessão do serviço de remoção e guarda de veículos em situação de infração no Município de Belo Horizonte à luz do Modelo de Agente-Principal. De acordo com o discutido, a BHTRANS atua como Principal e a Subconcessionária (LOCAVE) como Agente, tendo firmado um contrato de delegação que estabelecia critérios para a prestação deste serviço público. Desde a licitação, entretanto, alguns problemas de assimetria de informação foram identificados, havendo indícios de que o Agente teria praticado *dumping* quando do certame, para assim assegurar a sua contratação e, posteriormente, buscar alterar os valores pactuados.

O Principal tinha dois objetivos com a subconcessão: i) reduzir os valores das tarifas praticados antes da Subconcessão; ii) melhorar o atendimento do serviço prestado. Este último seria medido por três aspectos. Primeiro, a redução do número de operações de remoção canceladas (QTAs), segundo, a melhoria na relação remoção sobre solicitações com ênfase nos atendimentos via Central, e, terceiro, de acordo com o tempo médio de ciclo operacional da remoção, com vistas a reduzi-lo. O primeiro objetivo foi alcançado, porém, com a ocorrência de problemas decorrentes da assimetria de informações, sobretudo, de risco moral por parte do Agente. O segundo não foi alcançado quanto ao número de cancelamentos e ao tempo médio de ciclo operacional, que aumentaram, salvo se analisado apenas a operação por auto-empenho. A relação remoções sobre solicitações melhorou, porém, também em grande parte influenciada pelo uso deste tipo de operação.

Por fim, discutiu-se que o Principal parece ter negligenciado os custos de transação que a relação Agente-Principal em contexto de assimetria de informações incorre, não tendo se preparado adequadamente para monitorar o cumprimento do contrato. Além disso, o Principal não tendo ciência dos custos de transação que repercutiriam da subconcessão, o Principal não teria utilizado os mecanismos institucionais existentes para reduzi-los e, assim, obter mais eficiência na gestão deste contrato.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social Revista de Sociologia da USP**, v. 16, n. 2, 2004, p.35-64
- AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS. **Relatório Vencedoras: categoria órgão gestor de transporte e/ou trânsito..** Bhtrans: Brasília, 2005
- ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Externalidades. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org). **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 16-33.
- ANDRADE, Luciana Teixeira de (Org.). **Como anda Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.
- ANDRADE, Thompson Almeida. A oferta privada de serviços públicos e a determinação de preços com objetivos sociais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol 25, nº1, 1995, p. 233-240.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Ata de Reunião da Comissão de Trabalho, da Previdência e da Ação Social da Assembléia Legislativa de Minas Gerais**. 05 dez. 2006. Disponível em: http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/Not_613123.asp. Acesso em: 01 de Agosto de 2009a.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Deputado questiona valores de reboque da BHTRANS. **Banco de Notícias da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 16 jun. 2009. Disponível em: http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_742463.asp >. Acesso em: 12 de Outubro de 2009b.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira – 2009**. Brasília: ANFAVEA, 2009.
- AUMANN, Robert J. Rationality and bounded rationality. **Games and Economic Behavior**, 21, 1997, p. 2-14
- ARROW, Kenneth (1972). Organization and information. In: WILLIAMSON, Oliver E.; MASTEN, Scott E. **Transaction Cost Economics: theory and concepts**. Brookfield: E. Elgar, 1995. 2v (The international library of critical writings in economics; vol 54), p.18-28
- AURIOL, Emmanuelle. Corruption in procurement and public purchase. **International Journal of Industrial Organization**, 2005, p.1-32
- AZEVEDO, Sergio de, e CASTRO, Mônica da Mata Machado. State Management of Public Transportation as an Alternative to Both Privatization and Nationalization of Bus Service: a case study of the metropolitan area of Belo Horizonte, Brazil. **Public Administration and Development.**, Volume 10, Number 1, January-March, 1990
- BEESELEY, M.E.; LITTLECHILD, S.C. Privatization: principles, problems and priorities. In.: BEESELEY, M.E. **Privatization, Regulation and Deregulation**. 2nd Ed. London: Routhledge, 1997, p. 26-42.

BHTRANS. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte. **Relatório de inscrição**. Prêmio ANTP de Qualidade 2003. Belo Horizonte: BHTRANS, 2003.

BHTRANS. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte. **Documento de Apresentação da Gerência de Apoio Operacional – GEAOP**. Bhtrans: Belo Horizonte, 2009a

BHTRANS. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte. **Relatório de Gestão 2005-2008**. Bhtrans: Belo Horizonte, 2009b

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996.

BUENO, Newton Paulo. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Revista Economia**, v.5, n.2, 2004, p.361–420

CALAES, Carlos. BHTRANS poderá ser obrigada a devolver verbas de multas aplicadas. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 18 mar.2009

CAMARGOS, Elizângela Oliveira; BERENSTEIN, Claudia Koeppel; SOUZA, Renata Guimarães Vieira de. “Quem entra e quem sai de Belo Horizonte” – uma análise das características dos trabalhadores que realizam o movimento pendular na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Anais do IV Encontro Nacional sobre Migração da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP)**, 2005.

CAMPOS, Francisco. A prática de conluio em licitações públicas à luz da teoria dos jogos. **Revista Análise Econômica**, ano 26, n. 50, 2008a, p. 185-206.

CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de Mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2008b, p. 341-370.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19ª Ed. Rev., Ampl. e Atualizada, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Teoria dos Atos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

COASE, Ronald. Industrial organization: a proposal for research (1972). In.: WILLIAMSON, Oliver E.; MASTEN, Scott E. **Transaction Cost Economics: theory and concepts**. Brookfield: E. Elgar, 1995. 2v (The international library of critical writings in economics; vol 54), p.3-17

COASE, Ronald. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, (1960), p.1-44. In: BREIT, William.; HOCHMAN, Harold M.; SAUERACKER, E (eds.). **Readings in microeconomics**. St Louis: Times Mirror/Mosby College Publishing, 1971, p.414-440.

COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Avaliação do sistema de transporte coletivo de Belo Horizonte- 1932/2003**. In.: BH Século XXI. Módulo 3, I Belo Horizonte, CEDEPLAR, 2004.

CRETELLA JR. **Curso de direito administrativo**. 18ª Ed., Rev. e Atualiz. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009b, p.53-86

DEMARCHI, Sergio H.; LOUREIRO, Carlos Felipe G.; SETTI, José Reynaldo A..Desenvolvimento de planilha eletrônica para classificação de vias urbanas brasileiras segundo o método HCM 2000. **Anais do XVIII ANPET**, 2004, p.128-135.

DEMSETZ, Harold. The cost of transacting. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 82, Nº 1, 1968, p.33-53.

DEMSETZ, Harold. Toward a theory of property rights. **The American Economic Review**, Vol. 57, Nº 2, 1967, p.347-359.

DEMSETZ, Harold; ALCHIAN, Armen A. Produção, custos de informação e organização econômica. In.: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar. (Coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 191-219.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, vol 14, nº1, 1989, p. 57-74

FABRINI, Fábio. Detrans e BHTRANS usam pátio sem alvará. **Estado de Minas**, quinta-feira, 03 de junho de 2009.

FAGUNDES, Jorge. Economia institucional: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Texto para Discussão**. IERJ, S/D

FARINA, Elizabeth M. M. Q.. Desregulamentação e o controle do abuso do poder econômico: teoria e prática. **Revista de Economia Política**, vol. 14, nº 3 (55), jul-set, 1994, p.78-93.

FARINA, Elizabeth M. M. Q.; SCHEMBRI, Antonina. Desregulamentação: a experiência norte-americana. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol 20, nº2, 1990, p. 325-352.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos Custos de Transação. In Kupfer, David e Hasenclever, Lia. **Economia Industrial**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002, p.267-286.

FIANI, Ronaldo. Teoria da Regulação Econômica: estado atual e perspectivas futuras. **Texto para Discussão nº 423**, Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998, p. 1-33.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A equação econômico-financeira do contrato de concessão. Aspectos pontuais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 7, ago/set/out de 2006. Disponível em:<<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-7-AGOSTO-2006-LUCIA%20VALLE.pdf>>. Acesso em: 07 de julho de 2009

GALA, Paulo. A retórica na economia institucional de Douglass North. In.: GALA, Paulo; REGO, José Marcio (orgs.) **A história do pensamento econômico como teoria e retórica: ensaios sobre metodologia em economia**. São Paulo: Ed.34, 2003a, p. 189-203

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003b, p. 89-105

GIAMBIAGI, Fabio; PIRES, José Claudio Linhares. Retorno dos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil. **Texto para Discussão nº 51**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 1-40.

GOULART, Amália. Serviço era deficitário, alega gerente. **Jornal O Tempo**, 25 de Julho de 2007.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães (1992). A gestão dos transportes públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana. Belo Horizonte, UFMG, 1992, 191p. (**Dissertação de mestrado em Ciência Política**) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais

HERMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. **RAUSP**, v.34, no. 2, 1999, p.29-38

JUSTEN FILHO, Marçal. Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, nº.1, fevereiro, 2005.

LEIVA,Guilherme de Castro. **Reocupação do centro de Belo Horizonte**: as possibilidades de uma nova circulação viária. 2006, 138f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, 2006

MACHADO, Gustavo Gomes. **A questão metropolitana**: impasse institucional no Brasil e em Minas Gerais. Belo Horizonte, FJP, 2002.

MACIEL, Claudio Schuller. Políticas de regulação de setores infra-estruturais no governo Lula (2003-2005). In.: CARNEIRO, Ricardo. **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Unesp, 2006

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causa e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n. 1, 1999, p.5.36

MANKIW, Gregory. **Introdução à Economia**: princípios de micro e macroeconomia. São Paulo: Editora Campus, 1999

MAS-COLELL, Andreu; WHINSTON, Michael D.; GREEN, Jerry R. **Microeconomic theory**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1995.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008b.

MATOS FILHO, José Coelho; OLIVEIRA, Carlos Wagner de A. O processo de privatização das empresas brasileiras. **Textos para Discussão Nº 422**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA,1996

MIRANDA, Vanderlei. Bhtrans e o custo do reboque. **Site oficial do deputado estadual Vanderlei Miranda**, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Princípios de regulação econômica. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009, p. 87-104

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. 23rd Printing. New York: Cambridge University Press, 2006.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil**. Relatório da Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Convênio Ministério das Cidades / Observatório das Metrópoles / Fase / Ipardes, Brasília, 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVER, Hart; MOORE, John. Property rights and the nature of the firm. **The Journal of Political Economy**, vol 98, 6, 1990, p.1119-1158.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULA, João Antônio de; MONTE-MÓR, Roberto L.M.. (Coord.). **Formação histórica: três momentos da história de Belo Horizonte**. In.: BH Século XXI. Módulo 3, I Belo Horizonte, CEDEPLAR, 2004.

PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo et al. (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 81-127

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, 554p.

POSSAS, Mário L.; PONDÉ, João. L.; FAGUNDES, Jorge. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n. 2, 1997

PRZERWORSKI, Adam. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. ACUÑA, CARLOS H (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual: (Jefatura de Gabinete de Ministros – Programa de Modernización del Estado**, 2007, p. 143-168

PRZERWORSKI, Adam. Notas sobre Estado e o mercado. **Revista de Economia Política**, vol 16, nº3(63),1996, p.115-120

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009a.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009b, p.125-160

ROSEN, Harvey S. Tools of normative analysis. In: ROSEN, Harvey S. **Public finance**. 5th ed. Chicago: Irwin, 1998, p.37-57

SANTANA, Edvaldo Alves de; OLIVEIRA, Carlos Augusto C.N.V. de. Análise da indústria de energia elétrica no Brasil: abordagem através da economia dos custos de transação. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol 29, nº2, 1999, p. 273-294.

SILVA, Marco Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do Tribunal de Contas União**, Ano 40, n. 113, Set/Dez 2008, p.71-83

SIMON, Herbert. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, vol 69, nº1, 1955, p.99-118.

SIMON, Herbert (1962). The architecture of complexity. In: WILLIAMSON, Oliver E.; MASTEN, Scott E. **Transaction Cost Economics: theory and concepts**. Brookfield: E. Elgar, 1995. 2v (The international library of critical writings in economics; vol 54), p.29-46

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PESQUISAS, PERÍCIAS E INFORMAÇÕES NO ESTADO DE MINAS GERAIS (SINTAPPI-MG). **Carta aberta à população dos fiscais da BHTRANS**. Belo Horizonte: SINTAPPI, 2008

STIGLITZ, Joseph E. Principal and agent (ii). In.: DURLAUF, Steven N; BLUME, Lawrence E. (Eds). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. Second Edition.. Palgrave Macmillan, 2008. Disponível em: <http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2008_P000183> . Acesso em: 09 de fevereiro de 2010.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**: orientações básicas. 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília : TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: princípios básicos, uma abordagem moderna. Trad. Maria José Cyhlar Monteiro e Ricardo Doninelli. 9ª reimp. Reio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON JR, Joseph E.; VERNON, John M. **Economics of regulation and antitrust**. 4th ed. London: MIT Press, 2005.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction costs economics. In: WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996a, p.54-87

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction costs economics and the Carnegie connection. In: WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996b, p.23-28

WILLIAMSON, Oliver E. The new institutional economics: tacking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literautre**, Vol 38, 2000, p. 595-613.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. In: WILLIAMSON, Oliver E.; MASTEN, Scott E. **Transaction Cost Economics: theory and concepts**. Brookfield: E. Elgar, 1995. 2v (The international library of critical writings in economics; vol 54)

WILLIAMSON, Oliver E. The Institutions and governance of economic development and reform. **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**. World Bank, 1994.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel; PINHEIRO, Armando Castelar. **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005