CONTROLE PÚBLICO

# Como controlar concessões?

TCU indica um caminho: olhar prospectivo

DANIEL BOGÉA

Edifício do TCU em Brasília. Crédito: Flickr TCU

No recente Acórdão 601/2023, o Tribunal de Contas da União (**TCU**) apreciou relatório de auditoria sobre a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (**ANTT**) no enfrentamento de inexecuções em contratos do Programa de Concessões Rodoviárias Federais. O processo, além de ter efeitos sistêmicos no setor rodoviário, ajuda a entender que, no âmbito do controle, os mesmos fatos podem dar origem a propostas de solução radicalmente distintas.

A partir da seleção discricionária de dois contratos de concessão aleatórios, a unidade técnica do tribunal descreveu supostas falhas regulatórias que impossibilitariam a fiscalização e efetiva responsabilização de concessionárias por inexecuções. Os problemas identificados envolveriam a ausência de (i) dados completos e (ii) mecanismos autônomos de aferição dos serviços prestados e das obrigações contratuais. O plenário do TCU concordou integralmente com o diagnóstico, mas divergiu quanto ao remédio a ser aplicado.

De um lado, a unidade técnica propunha amplo conjunto de medidas, abrangendo desde a mudança de normas regulatórias, até a gravosa interrupção de rodadas futuras do programa de concessões. De outro, o relator, Ministro Anastasia, em voto acolhido pelo plenário do TCU, propôs solução prospectiva de aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, focalizando mudanças nos sistemas de tecnologia da informação e demandando da própria Agência a elaboração de planos de ação para atacar os problemas identificados.

Ponto de relevo foi a visão díspar quanto à responsabilização de agentes públicos. Enquanto a unidade técnica orientava à corte caminho direcionado ao sancionamento da diretoria e de técnicos da agência reguladora que teriam concorrido para a prática de supostas irregularidades, ainda que por omissão, o voto do relator, que se sagrou vencedor, reconheceu a trajetória de esforços regulatórios continuados – ainda que insuficientes – para solucionar os problemas. Prevaleceu a visão orientada ao aperfeiçoamento normativo futuro.

Da ótica das concessões, outra divergência merece destaque. A unidade técnica apresentou visão desconfiada quanto a dados fornecidos por concessionárias e indicou, inclusive, a necessidade de a Agência adotar mecanismos autônomos de fiscalização não apenas dos níveis de serviço, mas também de projetos e obras no âmbito das rodovias concedidas.

Mesmo havendo convergência quanto aos fatos, mais uma vez o Plenário rejeitou a proposta de encaminhamento. Segundo o relator, "não se mostra viável que a Agência escrutine antecipadamente todos os projetos confeccionados pelas empresas concessionárias, em moldes semelhantes ao que ocorreria em contratações diretas da administração pública". A solução abriu caminhos para a melhoria da qualidade dos dados e das ferramentas de monitoramento em desenvolvimento, mantendo o foco do regulador sobre os parâmetros de desempenho das concessionárias.

O TCU detém amplo leque de ferramentas controladoras ao seu dispor. Por isso, deve fazer um escrutínio cuidadoso, com análise de custo e benefício do controle, de modo a preservar o interesse público sem a necessidade de reconfiguração de decisões políticas e de gestão. No caso, o tribunal corretamente optou por não alterar a lógica do programa de concessões.

---

**DANIEL BOGÉA** – Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp e do JUDE – Grupo de Pesquisa Judiciário

e Democracia do DCP/USP. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Sócio de Piquet, Magaldi e Guedes Advogados e Diretor-Executivo do Instituto Desburocratizar