

Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

COORDENAÇÃO: FREDERICO LUSTOSA DA COSTA*

"A REFORMA DO ESTADO DO PONTO DE VISTA DO DESENVOLVIMENTO DA POLIARQUIA BRASILEIRA E DE SEUS IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE."

Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das "agências autônomas"***

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

1. Introdução

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, aparentemente utiliza a denominação de "agências autônomas" para caracterizar dois tipos diferentes de entes públicos: as agências executivas e as agências reguladoras. Esta confusão semântica significa que se está propondo a discussão de dois assuntos que podem ser relacionados, mas que não são necessariamente interdependentes. Refiro-me a uma ação mais efetiva do Estado na regulação do mercado e na fiscalização de serviços públicos concedidos — o papel das agências reguladoras — e a uma estratégia de flexibilização na gestão de organismos que realizam funções exclusivas do Estado — o "credenciamento" das chamadas agências executivas.

De acordo com o mesmo plano, há que se distinguir três níveis de atuação do Estado: o nível estratégico ou central, in-

cumbido de formular, supervisionar e avaliar a implementação das políticas públicas; o nível descentralizado, responsável pela execução das políticas; e o nível de funções não-exclusivas do Estado, no qual bens e serviços públicos podem ser fornecidos por organizações estatais ou da sociedade civil — empresas privadas, associações sem fins lucrativos — sujeitas ao controle social.

A cada um desses níveis funcionais corresponderia um tipo específico de agência pública. No caso do nível central, a administração direta; para o nível estratégico, fundações e autarquias que podem receber a qualificação de "agências executivas"; no terceiro nível poderiam atuar as "organizações sociais", ficando as empresas privadas, concessionárias ou permissionárias, responsáveis pela produção de bens e serviços, ainda que públicos, para o mercado, sob mecanismos de fiscalização conduzidos por "agências reguladoras".

* Professor da EBAP/FGV.

*** A elaboração deste artigo contou com a valiosa colaboração do pesquisador Augusto Paulo Guimarães Cunha, aluno do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP/FGV.

2. Agências executivas

Segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), a

denominação “agência executiva” não implica criar uma nova figura jurídica, no âmbito do serviço público, mas o estabelecimento de uma qualificação que permitirá às autarquias e às fundações recuperarem a autonomia e a flexibilidade operacionais desejadas quando de sua instituição e que lhes foram paulatinamente retiradas, até ao ponto de não mais poderem ser distinguidas dos órgãos da administração direta (Mare, 1997:9-10).

Entende o Mare que a transformação em agência executiva possibilitará ao órgão contemplado adotar “um modelo de administração gerencial, caracterizado por decisões e ações orientadas para resultados, tendo como foco as demandas dos clientes e usuários da instituição, baseadas no planejamento permanente e executadas de forma descentralizada e transparente” (Mare, 1997:12).

Trata-se, portanto, de retomar a estratégia adotada no Decreto-lei nº 200/67, corrigindo-se o que teria sido o principal erro desse “visionário esforço de organização do aparelho do Estado”: a ausência de instrumentos de avaliação e controle do desempenho das instituições descentralizadas (Mare, 1997:10).

Pretende-se com a qualificação de agência executiva flexibilizar a gestão dessas entidades, estranguladas por normas universalistas que impedem o uso mais racional de seus recursos humanos, financeiros e patrimoniais. Não significa, portanto, apenas uma nova nomenclatura, mas todo um esforço de suspensão dos controles processuais rígidos. Se não houver de fato a suspensão de tais controles, pouco ou quase nada mudará na gestão dessas entidades.

A fórmula adotada pelo Mare pretende combater a tendência à uniformidade que caracteriza a administração pública. Essa tendência, que decorre da necessidade de estabelecer normas universalistas,

acaba por se transformar, no caso brasileiro, em processualismo: uma administração ritual, sem referências em objetivos, orientada para o cumprimento de normas, regras e tradições internas do aparato burocrático.

Cabe lembrar que todas as tentativas de reforma administrativa intentadas anteriormente no Brasil atuaram em pelo menos duas direções, às vezes contraditórias: suprimir o patrimonialismo, através do estabelecimento de normas universais uniformes, e oferecer flexibilidade às agências executoras de programas estratégicos.

Quando as alternativas não foram encontradas nesses processos de reforma, surgiram os denominados “escapismos”: tentativas de fugir à uniformidade e à rigidez através de autarquias, fundações, empresas, programas, convênios, serviços de notória especialização, contratação de pessoal temporário, extranumerários, tabelas especiais de remunerações, “recibados”, mensalistas e inúmeras outras fórmulas, mais ou menos engenhosas, de ultrapassar a legislação restritiva.

Esses escapismos, a curto prazo, ajudaram a resolver problemas de gestão de uma ou outra unidade administrativa, mas, a longo prazo, trouxeram problemas de extrema complexidade, obrigando a buscar seu reenquadramento no esquema geral de controles.

As agências executivas podem vir a constituir mais um desses mecanismos de escape. Entende o Mare, no entanto, que os meios para evitar tal desvio estão delineados na Medida Provisória nº 1.549-28, de 14 de março de 1997, e nos Decretos nºs 2.487 e 2.488, ambos de 2 de fevereiro de 1998.

Essa legislação estabelece que as autarquias e fundações públicas interessadas em obter a qualificação como agên-

cias executivas¹ devem cumprir os seguintes requisitos: elaborar um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional e celebrar contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor.

O plano estratégico definirá diretrizes, políticas e medidas de racionalização de estruturas e quadros de servidores, revisão de processos de trabalho, desenvolvimento de recursos humanos e de fortalecimento institucional.

O contrato de gestão, celebrado entre a entidade interessada e o ministério supervisor, deve ser analisado e aprovado pelos ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda. O contrato fixará objetivos e metas relacionados a: satisfação dos clientes; amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados; adequação dos processos de trabalho essenciais ao desempenho da entidade; racionalização dos dispêndios, em especial com custeio administrativo; instrumentos de aferição dos resultados.

O plano estratégico, o contrato de gestão e as avaliações de desempenho das agências executivas deverão ser objeto de ampla divulgação, por meios físicos e eletrônicos, como forma de possibilitar o seu acompanhamento pela sociedade.

As medidas de flexibilização adotadas para as agências executivas, de acordo com a Instrução Normativa nº 7/Mare, de 3 de julho de 1997, foram:

- ▼ delegação, aos ministérios supervisores, da competência para aprovar ou readequar estruturas regimentais ou

estatutos das agências executivas, desde que não haja aumento de despesas;

- ▼ subdelegação, aos dirigentes máximos das agências executivas, do poder de autorizar afastamentos de servidores do país;
- ▼ autorização às agências para editar regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos servidores;
- ▼ autorização para estabelecer critérios de verificação da assiduidade e pontualidade dos servidores;
- ▼ delegação de competência aos ministros supervisores e aos dirigentes da agência, por subdelegação ministerial, para suprimento de fundos destinados ao atendimento das despesas de pequeno vulto;
- ▼ autorização para que as agências editem regulamentos próprios sobre valores de diárias no país e condições especiais para sua concessão.

Importa indagar se tais dispositivos legais permitem, de fato, superar as teias da uniformidade e do processualismo, já assinalados como principais entraves à autonomia e flexibilidade operacionais.

A primeira resposta é negativa. A legislação não dispensa as agências executivas do cumprimento de toda uma parafernália legal relativa ao regime jurídico único dos servidores, à Lei de Licitações e Contratos Administrativos e ao Código de Execução das Despesas Públicas (Lei nº 4.320). De fato, não foram removidos os entraves relacionados à contratação, demissão e remuneração dos servidores, à aquisição ou contratação de bens e serviços, e à flexibilidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A legislação é simplesmente inócua, pois não oferece qualquer dessas possibi-

¹ A primeira agência executiva qualificada foi o Inmetro, em julho de 1998. Encontram-se em fase de transformação o IBGE, o Ibama e o INSS.

lidades. A autonomia concedida às agências limita-se a aspectos absolutamente perfunctórios, não representando qualquer avanço substancial em termos de flexibilidade de gestão, o que compromete, desde o nascedouro, a iniciativa.

Outro aspecto também revela a fragilidade das pretensões de ganhos de eficiência e eficácia com a constituição das agências. Basicamente, o contrato de gestão faz recair a principal responsabilidade pelo seu cumprimento sobre os dirigentes das instituições qualificadas. Considerando que os ministérios da área econômica, intervenientes nos contratos, detêm um peso desproporcional nas decisões referentes à alocação dos recursos financeiros e controle de gastos, eles podem, a qualquer momento, colocar por terra os contratos, mudando as premissas em que eles se baseiam, em nome da política de estabilização macroeconômica, sem sofrer as conseqüências, junto aos clientes e usuários das agências executivas, pelos danos eventualmente provocados.

Uma verdadeira flexibilização poderia inspirar-se no modelo oferecido no *Government Performance and Results Act*, promulgado pelo Congresso norte-americano em 1993. Através dele, os departamentos e agências do governo federal norte-americano ficam obrigados a desenvolver planos estratégicos de cinco anos, com identificação de resultados mensuráveis.

Com base no ato do Congresso, “os planos de desempenho estabelecidos podem incluir propostas de *waiver* (renúncia) a controles e requerimentos processualísticos administrativos, incluindo a especificação de níveis de pessoal, limitações na compensação ou remuneração e proibições ou restrições nas transferências de fundos entre classificações orçamentárias (...) de cada orçamento anual,

em troca da responsabilidade individual ou organizacional específica de atingir uma meta de desempenho” (US Congress, 1993). As principais características do *waiver* são “o fato de ser limitado e determinado no seu escopo de duração”, bem como a possibilidade de “aumentar as chances de experimentação de novos mecanismos, sem necessariamente requerer profundas e demoradas alterações nas estruturas e na legislação, apresentando-se como uma excelente oportunidade para o legislador verificar potenciais necessidades de alteração na legislação vigente” (Cavalcanti & Otero, 1997:19). Ademais, os órgãos beneficiados com o *waiver* podem poupar os recursos e incorporar as “sobras” do orçamento no ano seguinte.

Mecanismos como o *waiver* permitiriam flexibilizar de fato a gestão orçamentária, financeira e de recursos humanos das agências públicas brasileiras, reduzindo o peso restritivo da legislação e facilitando a responsabilização e o comprometimento dos responsáveis. No caso brasileiro, caberia considerar essa possibilidade, de forma a evitar o risco de sérios prejuízos ao projeto das agências executivas, em termos de ganhos de eficiência e eficácia.

Apesar das lacunas, deve ser ressaltado o efeito positivo do projeto em curso no tocante ao esforço para restabelecer uma cultura do planejamento sistemático entre os órgãos governamentais de execução das políticas públicas e no que respeita à introdução de instrumentos de avaliação dos resultados das agências públicas. Esse aspecto não minimiza, no entanto, os problemas relacionados à criação de indicadores confiáveis de mensuração de desempenho de agências públicas e de avaliação do impacto efetivo de políticas públicas, nem as dúvidas quanto à capacitação institucional dos órgãos superviso-

res para realizar um adequado acompanhamento da *performance* das agências executivas.

3. Agências reguladoras

As agências reguladoras têm por função regular o funcionamento de determinados setores da economia ou serviços públicos concedidos pelo Estado. Considerando-se as experiências passadas quanto a concessões e permissões de serviços públicos, a nova Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95), ao estabelecer, pela primeira vez na história brasileira, princípios, diretrizes e normas gerais de validade nacional, bem como a figura jurídica das autarquias reguladoras, representa importante avanço.

A falta de leis gerais de controle por agências independentes e as políticas arbitrárias de fixação de tarifas acabaram, na maior parte das vezes, por inibir o investimento privado, reduzindo a oferta dos serviços e sua modernização tecnológica.

A questão também pode ser analisada pelo prisma das relações “principal/agente”, entendendo-se que as agências reguladoras, graças à sua maior autonomia, representariam um instrumento mais transparente de controle do que as antigas estruturas burocráticas, permeáveis a práticas de *rent-seeking* por parte das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. O fato de que informações essenciais sobre os processos básicos relativos à produção, à apuração de custos, à fixação de tarifas e à comercialização dos serviços permaneçam restritas aos círculos fechados da burocracia impede o adequado conhecimento pelos cidadãos, através do Legislativo ou de suas entidades representativas, dos verdadeiros custos/benefícios dos serviços prestados.

Assim, a institucionalização das agências reguladoras termina por constituir

um mecanismo “capaz de delimitar as fronteiras dos serviços públicos, fixando parâmetros para a tarifação, fiscalizando a efetiva prestação do serviço, criando sanções, mas procurando defender e estimular a competência. A regulação deve sobrepor os objetivos sociais às atividades econômicas, com instrumentos que promovam a manutenção da equidade, fazendo surgir um novo tipo de compromisso social” (Fadul, 1998).

O traço principal das agências é a autonomia, quer dizer, sua independência com relação aos governantes e ao próprio mercado onde exerce seu poder regulatório e fiscalizador. Essa independência deve ser assegurada por:

- ▼ diretoria nomeada, com a participação dos poderes Executivo e Legislativo (Senado Federal ou assembleias legislativas), para mandatos fixos, sem possibilidade de demissão *ad nutum*, escalonados entre seus membros, não coincidentes com o ciclo eleitoral;
- ▼ provimento de adequado montante de recursos, provenientes de dotações orçamentárias ou de receitas próprias;
- ▼ isenção das regras salariais do serviço público;
- ▼ período de quarentena para os dirigentes que deixam a agência.

O Banco Central e o Cade podem ser considerados precursores desse modelo, pois, a partir da Constituição de 1988, passaram a apresentar algumas dessas características.

O papel das agências reguladoras só ganhou maior clareza e importância com o fim dos monopólios estatais e com o processo de privatização de empresas prestadoras de serviços públicos de tele-

comunicações e energia elétrica, pois o processo de privatização contempla não só a venda de empresas e ativos públicos, mas também a concessão para a exploração de serviços públicos.

A atual Lei de Concessões, nascida de um projeto do senador Fernando Henrique Cardoso e promulgada no início de 1995, define o que é permissão e também os dois tipos de concessão. Essa lei também prevê a regulamentação setorial por leis específicas, o que já foi feito com relação ao petróleo (criação da ANP — Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998), energia elétrica (criação da Aneel — Lei nº 9.247, de 26 de dezembro de 1998) e telecomunicações (criação da Anatel — Lei nº 9.472, art. 8º, de 16 de julho de 1997).

A Lei de Concessões regulamentou o art. 175 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as normas gerais e diretrizes a serem obedecidas pela União, estados e municípios, no tocante às concessões e permissões de serviços públicos.

No art. 2º, a lei define poder concedente, concessão de serviço público, concessão de serviço público precedida de obra e permissão de serviço público. O poder concedente é o ente federativo a quem compete a prestação do serviço objeto da delegação.

A concessão é delegação da prestação do serviço, pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

A concessão precedida de obra pública significa a construção total ou parcial, a conservação, a reforma, a ampliação ou o melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegadas pelo poder con-

cedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou obra por prazo determinado.

A permissão é a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Ao disciplinar a fiscalização da prestação dos serviços, a lei estipula a participação dos usuários (art. 3º), bem como a incumbência do poder concedente de regulamentar o serviço concedido e fiscalizar sua prestação, cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão, estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação, incentivar a competitividade e estimular a formação de associações de usuários para defesa dos interesses relativos aos serviços.

A fiscalização do serviço deverá ser feita por órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada e, periodicamente, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários (arts. 29 e 30).

A regulamentação visa basicamente a proteger o consumidor dos serviços públicos concedidos através de:

- ▼ garantia da livre competição entre prestadores de serviços;
- ▼ garantia da oferta e da expansão dos serviços;
- ▼ controle de tarifas (evitando aumentos abusivos).

As agências reguladoras federais seguem o modelo de agências setoriais. Têm em comum o fato de serem constituídas como autarquias de regime especial, vinculadas ao ministério responsável por cada setor: Ministério das Minas e Energia, nos casos da Aneel e da ANP; Ministério das Comunicações, no caso da Anatel. Proximamente, esses ministérios, juntamente com o Ministério dos Transportes, podem ser fundidos no Ministério da Infra-Estrutura.

A natureza de autarquia especial conferida às agências é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

As competências das diferentes agências são similares: implementar, em sua esfera de competência, a política nacional para o setor, promovendo as medidas necessárias para o atendimento do interesse público, seja no que respeita aos planos de outorga de concessões, seja no que se refere à expedição de normas e padrões; controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas e concessão de reajustes.

As diferenças entre elas dizem respeito a:

- ▼ forma de participação dos usuários nas decisões — apenas a Anatel inclui essa participação na própria estrutura administrativa, sob a forma de um conselho consultivo; nas duas outras agências, a participação dos usuários se dá sob a forma de audiências públicas que precedem às deliberações;
- ▼ tempo de mandato das diretorias — cinco anos na Anatel, quatro anos nos dois outros casos.

O movimento em direção à privatização e à regulamentação dos serviços públicos já começa a chegar aos estados. Foram criadas agências reguladoras multisetoriais em diversos estados, entre eles Rio de Janeiro (Asep), Rio Grande do Sul (Agergs), Minas Gerais e Bahia.

A lei que criou a agência do Rio de Janeiro não especifica os serviços públicos que ela regula e fiscaliza. No caso do Rio Grande do Sul, ela se deve ocupar de múltiplos setores:

- ▼ saneamento;
- ▼ energia elétrica;
- ▼ rodovias;
- ▼ telecomunicações;
- ▼ portos e hidrovias;
- ▼ irrigação;
- ▼ transportes intermunicipais de passageiros;
- ▼ aeroportos;
- ▼ distribuição de gás canalizado;
- ▼ inspeção de segurança veicular.

É claro que nesse caso o estado do Rio Grande do Sul tem vários problemas para resolver com relação às competências federais na regulação de alguns desses setores.

A Constituição Federal (art. 21) confere à União competência exclusiva sobre os assuntos relacionados a: serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações; serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os poten-

ciais hidroenergéticos; navegação aérea e aeroespacial e infra-estrutura aeroportuária; serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites do estado ou território; serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; portos marítimos, fluviais e lacustres; serviços de instalações nucleares de qualquer natureza, entre outros. A competência estadual, nos casos mencionados, pode ser conferida por delegação das agências reguladoras federais.

De qualquer maneira, agências multissetoriais são defendidas como modelo mais adequado para as agências reguladoras (Fachin, 1998) por:

- ▼ economizarem recursos;
- ▼ facilitarem o aprendizado pela troca de experiências;
- ▼ reduzirem o risco de influência das empresas reguladas sobre a reguladora.

No caso da agência do Rio Grande do Sul, a direção é formada por: um representante dos concessionários, permissio-nários e “autorizatários”; dois representantes dos consumidores; um representante do quadro funcional; três membros de livre indicação do governador. Esses dirigentes devem ser brasileiros, maiores de idade, de nível superior e de reputação ilibada.

4. Conclusão

Embora constitua um escapismo, como assinalado, repetindo uma estratégia recorrente na administração pública brasileira, a criação dessas *agencies* representa,

de toda maneira, uma tentativa de inovação e de aparelhamento para as novas formas de intervenção do Estado na vida social.

Apesar de as agências executivas terem sido criadas como uma estratégia de flexibilização, as agências reguladoras, pela sua autonomia, talvez alcancem maior flexibilidade do que as executivas, seja pela sua autonomia financeira, garantida por receitas próprias e orçamentárias, seja pelo mandato da direção e tabela própria de remuneração, em geral acima das tabelas das fundações e autarquias ora convertidas em agências executivas.

O fato positivo de que tais experiências reintroduzem uma cultura de planejamento estratégico e de busca de avaliação de resultados não elide a necessidade de continuar procurando aperfeiçoar os mecanismos de flexibilização, à semelhança do *waiver* concebido pelos norte-americanos. Mais do que isso, deve-se recordar que quaisquer tentativas de reforma do Estado implicam subordinar os instrumentos empregados a uma verdadeira mudança no paradigma das relações Estado/sociedade, a fim de garantir crescente controle social na formulação e gestão das políticas públicas.

No que respeita às agências reguladoras, elas representam um novo papel do Estado, que, embora respondendo pelo provimento dos bens e serviços públicos, não mais precisa ocupar-se diretamente com a sua produção, compartilhando tal responsabilidade com o mercado. Resta saber se as agências reguladoras contarão com a participação ativa dos usuários em suas instâncias deliberativas ou se os relegarão a um papel secundário, restaurando antigos anéis burocráticos sob uma forma mais sofisticada e talvez mais difícil de controlar.

Referências bibliográficas

- Brasil. Constituição Federal. *Emenda constitucional nº 19*.
- . *Lei de Concessões*. Lei nº 8.987/95.
- . *Nova lei das licitações e contratos administrativos*. Lei nº 8.666.
- . Lei nº 9.247.
- . Lei nº 9.472.
- . Lei nº 9.478.
- . Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- Cavalcanti, Bianor Scelza & Otero, Roberto Bevilacqua. *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano*. Brasília, Enap, 1997. (Texto para Discussão, 16.)
- Fachin, Roberto C. Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul, Brasil. In: Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. *Anais*. São Paulo, FEA/FIA/USP, 1998.
- Fadul, Élvia M. Cavalcânti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? In: Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. *Anais*. São Paulo, FEA/FIA/USP, 1998.
- Mare (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Agências executivas*. Brasília, Mare, 1997. (Cadernos do Mare.)
- Rio de Janeiro. Lei nº 2.666.
- Rio Grande do Sul. Lei nº 10.931.
- US Congress. *Government Performance and Results Act of 1993*. Washington, D.C., 1993. (103rd. Congress of the United States of America, at the first session.)
- Wald, Arnaldo; Moraes, Luiza Rangel de & Wald, Alexandre de. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996.