

# PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: INTERESSE DE QUEM?

ANDRÉA ROMUALDO LAVOURINHA

## Introdução

Enquanto gestor público, qual seria seu plano de governo? Como realizar investimentos de grande vulto em setores debilitados sem comprometer sobremaneira os recursos públicos? Como gerir projetos de infraestrutura de alto nível de complexidade sem a expertise técnica para tanto?

As questões não são simples e fazem parte da realidade política dos entes federativos brasileiros. Com efeito, a necessidade de investimento nos diversos setores de infraestrutura no Brasil tem repercutido, inclusive, na imprensa internacional: apesar das dimensões continentais, o Brasil despende o equivalente a apenas 1,5% do PIB em infraestrutura, valor muito reduzido quando comparado à média global de 3,8%.<sup>1</sup>

É preciso considerar, porém, que a estruturação de projetos de infraestrutura pressupõe a elaboração de estudos de viabilidade. O conteúdo desses estudos influencia diretamente a elaboração de editais de licitação capazes de

---

1 Nesse sentido, *"despite the country's continental dimensions and lousy transport links, its spending on infrastructure is as skimpy as a string bikini. It spends just 1.5% of GDP on infrastructure, compared with a global average of 3.8%, even though its stock of infrastructure is valued at just 16% of GDP, compared with 71% in other big economies. Rotten infrastructure loads unnecessary costs on businesses. In Mato Grosso a soybean farmer spends 25% of the value of his product getting it to a port; the proportion in Iowa is 9%."* THE ECONOMIST. **Has Brazil blown it?** A stagnant economy, a bloated state and mass protests mean Dilma Rousseff must change course. Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.economist.com/news/leaders/21586833-stagnant-economy-bloated-state-and-mass-protests-mean-dilma-rousseff-must-change-course-has>. Acesso em: 17 de outubro de 2013.

No mesmo sentido, esses dados foram abordados em reportagem da The Economist, intitulada **The road to hell**. Getting Brazil moving again will need lots of private investment and know-how. Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.economist.com/news/special-report/21586680-getting-brazil-moving-again-will-need-lots-private-investment-and-know-how-road>.

É importante notar que o valor de 1,5% corresponde a investimento de origem pública e privada.

fomentar a concorrência entre participantes<sup>2</sup> e o desenho de contratos de concessão e PPP com alocação de riscos mais eficiente<sup>3</sup> para a sociedade.

Mesmo que a Administração Pública não detenha conhecimento para elaborar esses estudos, isso não implica a falência do projeto. O poder público pode chamar a iniciativa privada para apresentar projetos ou, ainda, pode ser espontaneamente acionado pelo ente privado interessado em apresentar estudos destinados à estruturação de uma concessão ou PPP.

Nesse sentido, o instituto do Procedimento de Manifestação de Interesse (“PMI”) vem sendo utilizado a fim de permitir a maior participação da iniciativa privada na modelagem de projetos de PPPs e concessões.<sup>4</sup> Mas o que significa esse procedimento? Existe instituto análogo em âmbito internacional? Como os entes federativos brasileiros o regulamentam? Quais são as variáveis marcantes adotadas em sua regulamentação? Como ele vem sendo implementado e, sob uma análise econômica, sua implementação é positiva?

As indagações são muitas. O presente trabalho tem por objetivo abordar o instituto do PMI de diferentes formas. Vislumbra-se analisar as principais variáveis atinentes aos possíveis desenhos regulatórios do instituto, considerando-se para tanto a literatura internacional acerca das *unsolicited proposals*. Ademais, busca-se apresentar as variáveis presentes no Brasil à luz do marco normativo adotado no país. Objetiva-se, ainda, sob o enfoque da análise econômica do direito, analisar o instituto em âmbito teórico e, complementarmente, averiguar empiricamente se há ocorrência de captura do procedimento licitatório subsequente ao PMI pelo particular autorizado a elaborar estudos de viabilidade.

Para tanto, optou-se por dividir este trabalho da seguinte forma. A seção 1 contempla uma contextualização do instituto. Objetiva-se, com isso, apresentar

---

2 Sobre a importância de maximizar a concorrência entre os participantes capazes de prestar o serviço adequadamente, evitando estruturas que deixem espaço para a ocorrência de situações inibidoras da competição como conluio, captura e barreiras à entrada desnecessárias. Ver RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011. pp. 10 e ss.

3 Entende-se aqui por alocação de riscos mais eficiente aquela que maximiza o bem-estar social. Para tanto, deve-se procurar alocar os riscos contratuais com base nos seguintes critérios: (1) quem pode, a um custo mais baixo, reduzir as chances de que o risco venha a se materializar ou, não sendo isso possível, mitigar os prejuízos resultantes de sua materialização? Normalmente, essa parte é aquela que tem maior controle sobre o risco em questão ou sobre suas consequências. (2) Deve-se evitar sempre a alocação de riscos para agentes econômicos que podem externalizar suas perdas (o Estado pode sempre transferir seus custos para todos os contribuintes e as perdas por ele sofridas não induzem a uma administração mais eficiente dos custos). Nesse sentido, a regra deve ser buscar a transferência dos riscos para o parceiro privado, sempre que a resposta a (1) for compatível com isso. Nesse sentido ver RIBEIRO, Maurício Portugal. *Op. cit.* pp. 80 a 82.

4 É importante notar que a destinação dos estudos a serem produzidos, i.e., se o objetivo do poder público é a contratação de PPP, de concessão comum ou a permissão é aspecto que varia de acordo com o normativo adotado pelas unidades federativas brasileiras. Esse tema será esmiuçado na seção 3.

ao leitor, de forma breve, o cenário de investimento privado em infraestrutura no Brasil e as fases de estruturação de projetos, com foco na complexidade atinente à elaboração de estudos técnicos responsáveis por atestar sua viabilidade.

Em seguida, na seção 2, é apresentada uma revisão de literatura internacional acerca das *unsolicited proposals*, instituto análogo ao PMI, a fim de se introduzirem variáveis relevantes para o delineamento regulatório do procedimento. Nesta seção, também são apresentados mecanismos de incentivo à participação da iniciativa privada, aplicados internacionalmente.

Na seção 3, é desenvolvida análise do marco normativo federal e estadual do PMI. A ideia é expor o desenho normativo do instituto adotado no país e comparar suas características nas diferentes unidades federativas, a fim de se entender a fundo o significado do instituto em nível nacional.

Posteriormente, a seção 4 visa analisar o PMI à luz da teoria da agência. Para tanto, destina-se uma subseção à análise teórica da aplicação das premissas centrais da relação de agência à autorização conferida pelo poder público ao particular. Em seguida, é apresentado um levantamento empírico comparativo entre PMIs solicitados e licitados. O enfoque prático adotado visa contribuir com a análise da efetiva utilização do instituto no país sob uma perspectiva crítica.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões decorrentes das análises realizadas.

## 1. O contexto do procedimento de manifestação de interesse

O poder público vem buscando, cada vez mais, traçar parcerias com o setor privado a fim de preencher lacunas entre a demanda e a oferta de infraestrutura pública.<sup>5,6</sup> No cerne dessas parcerias, o PMI é um instituto que vem se desen-

---

5 Essa tendência não se restringe à realidade brasileira. Com efeito, “[g]overnments worldwide are increasingly looking to the private sector to fill up growing gaps between demand and supply of public infrastructure, and the use of public-private partnerships (PPPs) offers an increasingly attractive alternative as compared to traditional method of procurement and financing of mega projects”. VERMA, Sandeep. Competitive Award of Unsolicited Infrastructure Proposals: A recent Supreme Court verdict unveils fresh opportunities for procurement reform in India. In: **The Practical Lawyer**, Londres: The Practical Lawyer, jun, 2010. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1464685> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1464685>. Acesso em: 18 set. 2013. pp. 1 e 2.

6 O conceito de infraestrutura pública pode ser definido como “estruturas necessárias para o funcionamento da economia e da sociedade, não consistindo em um fim em si mesmo, mas em instrumentos para dar suporte ao desenvolvimento econômico e social de uma determinada região. Essa infraestrutura pode ser econômica e social, sendo exemplos do primeiro caso as infraestruturas de água, esgotos, eletricidade, entre tantas. As sociais, por sua vez, são representadas por hospitais, rodovias, presídios, bibliotecas. Outra classificação útil divide essa infraestrutura entre *hard* e *soft*. No primeiro caso, certamente os investimentos serão vultosos envolvendo a construção de prédios e equipamentos. No caso da infraestrutura *soft*, a ênfase será na provisão de serviços como limpeza de ruas, educação treinamento e bens culturais.” NÓBREGA, Marcos. **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 55.

volvendo para estruturação de projetos modelados sob a forma de contratos de concessão e PPP. É fundamental, por isso, que se compreenda, ainda que de forma breve, o cenário macro em que se situa o instituto. A necessidade de realização de estudos sofisticados, caros e interdisciplinares para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura advém da complexidade dos contratos de concessão e PPP, conforme será tratado na subseção a seguir.

### 1.1 O desafio de desenvolvimento do setor de infraestrutura e a complexidade na elaboração de estudos de viabilidade

O Brasil enfrenta desafios no desenvolvimento dos setores de infraestrutura, propiciados pela falta de disponibilidade orçamentária de muitos entes federativos, pela dificuldade de diálogo e cooperação entre os mesmos<sup>7</sup> e pela necessidade de planejamento e expertise técnica por parte do poder público. A necessidade de melhorias em função da dimensão continental do país e da realização de eventos internacionais de grande porte — especialmente a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos de 2016 — é latente. Nesse cenário, o investimento privado, sob a forma de contratação de concessão e PPP, assume grande importância.<sup>8</sup>

---

Ainda sobre o conceito, é possível analisar o setor de infraestrutura de forma estrita ou ampla. Sob uma perspectiva mais estrita, são englobados os setores de transporte (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitano e de massa), de comunicações (tais como telefonia fixa, a cabo, infraestrutura satelital e *backbone* de internet), energia (distribuição, geração e transmissão), distribuição de gás, processamento e disposição de lixo e, por fim, águas e saneamento, processamento e tratamento de esgoto, infraestrutura de irrigação e infraestrutura de controle de inundações e alojamentos. Esse conceito estrito pode se estender englobando também a infraestrutura social, i.e., relativa à rede escolar e de saúde. RIBEIRO, Maurício Portugal. **O setor de infraestrutura e a Lei Federal de PPP — contextualização e principais características**. Disponível em: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/aula-sobre-infraestrutura-participacao-privada-e-lei-de-ppp-ministrada-no-gvlaw-fgvsp-no-curso-de-contratos-administrativos-coordenado-pelo-professor-carlos-ari-sundfeld>. Acesso em: 2 out. 2013.

- 7 Exemplo disso é a ausência de regra de repasse para transferência de recursos do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), para projetos de entes federativos contemplados na Portaria 185, de 4 de abril de 2012, do Ministério das Cidades, modelados sob a forma de concessão comum. Com efeito, há apenas norma de repasse para projetos executados como contratos de obra pública — a Portaria MC nº 164/2013, e para projetos implementados sob a forma de PPP — a Portaria MC nº 262/2013. Mesmo no âmbito dessa Portaria destinada à contratação de PPPs, é importante observar que as regras de repasse estabelecidas não se fundamentam na cooperação entre os entes federativos. É exigida a reanálise dos projetos pelo Ministério das Cidades e, concomitantemente, não há possibilidade de responsabilizar a União pelo não pagamento do valor devido. Ver RIBEIRO, Maurício Portugal. **A Portaria 262/2013, do Ministério das Cidades, repasse de recursos para PPPs de mobilidade urbana e risco dos projetos atrasarem**. Disponível em: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/portaria-262-e-os-repasses-para-pp-ps-de-mobilidade-urbana-v4-env>. Acesso em: 4 nov. 2013. pp. 6 a 9.
- 8 Em 2011, o maior número de PPPs estaduais envolvia estádios de futebol que serão utilizados na Copa do Mundo de 2014. PEREIRA, Bruno Ramos, PROL, Flávio Marques. 1ª Edição do Banco de Dados das PPPs. **PPP Brasil — O Observatório das Parcerias Público-**

Usualmente, o investimento privado em infraestrutura é analisado em termos (i) de números de projetos e (ii) de volume de investimento em moeda corrente.<sup>9</sup> Em 2012, dentre as regiões do globo, a América Latina liderou o volume de investimento, em termos reais.<sup>10</sup> Com efeito, nesse ano, houve crescimento de 50% dos investimentos, os quais atingiram o valor de US\$ 87 bilhões. Esse valor representa 48% do total de investimento em infraestrutura realizado em nível mundial — ou seja, corresponde à maior parcela do globo, tomando-se por base a divisão geográfica em regiões, adotada pelo Banco Mundial.<sup>11</sup> Ademais, esse número representa, ainda, o maior volume de investimento na região nas últimas duas décadas.<sup>12</sup>

Dentre os países da região, o Brasil apresentou o maior número de projetos e o maior volume de investimento: 54 projetos e 87% do volume de investimento da América Latina. Em 2012, o Brasil se destacou também no rol de países em desenvolvimento, dado que aproximadamente 55% de todas as PPPs em sentido lato<sup>13</sup>, contabilizadas nesses países se concentraram no Brasil e na Índia.<sup>14</sup>

Extrai-se desses dados que, considerando-se o cenário global, o Brasil é representativo em termos de investimento privado em infraestrutura. A análise temporal do país aponta para uma tendência de aumento do número de projetos ao longo das duas últimas décadas e para o crescimento do montante de investimento, conforme demonstram os gráficos abaixo.<sup>15</sup>

---

**-Privadas.** Julho de 2011. Disponível em: <http://pppbrasil.com.br/portal/sites/default/files/Relatório%201%20-%20Banco%20de%20dados%20das%20PPPs%20-%20Final%20v2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

9 Para acessar dados relativos ao número de projetos e ao montante de investimento privado em infraestrutura, no Brasil e no mundo, ver <http://ppi.worldbank.org/>.

10 Esse levantamento realizado pelo Banco Mundial considera como regiões do globo: América Latina e Caribe, sul Asiático, Ásia Central e Europa, Leste Asiático e Pacífico, África Subsaariana, Oriente Médio e Norte da África. PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Private Participation in Infrastructure Research Group. **Infrastructure Policy Unit 2012 Global PPI Data Update**, note 69. , 2013. Disponível em: <http://ppi.worldbank.org/features/August-2013/PPI%202012%20Globo%20Update%20Note%20Final.pdf>. Acesso em: 17 out. 2013.

11 Ver base de dados por divisão regional, disponível em <http://ppi.worldbank.org/features/August-2013/PPI%202012%20Globo%20Update%20Note%20Final.pdf>.

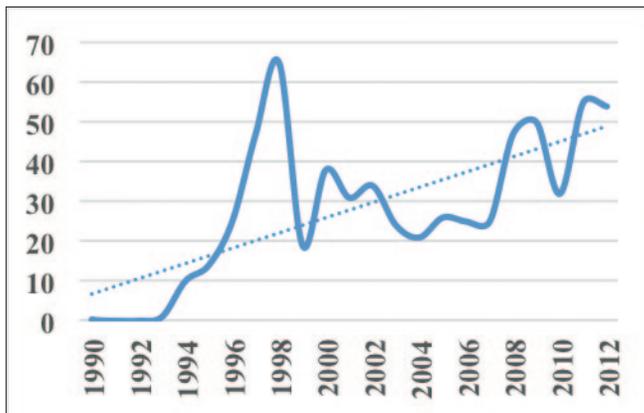
12 *Idem.*, p. 1.

13 O sentido genérico da expressão PPP, em contraposição ao sentido de concessão administrativa ou patrocinada, corresponde a “todas as formas de relacionamento contratual de longo prazo entre Administração Pública e particulares, remetendo ao que geralmente se apelida, em Português ‘parcerias da Administração Pública’ ou, em Inglês, *public-private partnerships*.” RIBEIRO, Maurício Portugal, PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP — Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 26.

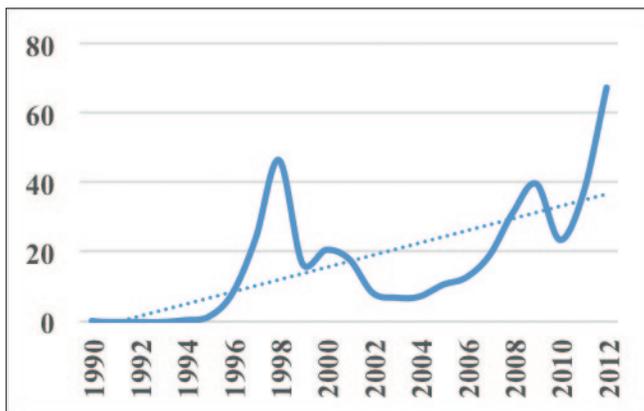
14 *Idem.*

15 Os dados utilizados para elaboração dos gráficos estão disponíveis em <http://ppi.worldbank.org/>. Acesso em: 17 out. 2013.

**Gráfico 1: Investimento privado em infraestrutura no Brasil  
— número de projetos**



**Gráfico 2: Investimento privado em infraestrutura no Brasil  
— valor do investimento (US\$ milhões)**



O crescimento do investimento privado observado, principalmente nos dois últimos anos, é parte do cenário em que se insere o PMI.<sup>16</sup> O instituto objetiva atrair a participação da iniciativa privada, desde a fase de elaboração de estudos de viabilidade de projetos de infraestrutura, sem onerar os cofres públicos.

<sup>16</sup> Não é possível fazer, entretanto, qualquer inferência no que diz respeito à existência apenas de correlação ou de efetiva causalidade entre o PMI e o crescimento do investimento privado, especialmente de 2010 a 2012.

Sua relevância ganha força como mecanismo alternativo à elaboração de estudos pela própria Administração Pública ou por consultores externos, contratados por meio da Lei 8.666, de 1993 (“Lei 8.666/1993” ou “Lei de Licitações”). Com efeito, muitas vezes, o poder público não contempla capacidade interna para elaboração dos estudos de alto nível de sofisticação e interdisciplinaridade, necessários ao desenvolvimento de projetos e/ou não dispõe de recursos orçamentários para contratação de consultores externos.

Soma-se a isso o alto custo de elaboração desses estudos. O fator tempo, necessário à realização de licitações, por meio da Lei 8.666/1993, para contratação de consultores externos também implica custo relevante. Esse fator torna-se um empecilho ainda maior quando considerado o ciclo eleitoral de quatro anos. Isso porque, segundo a literatura da ciência política<sup>17</sup>, a tendência é que haja interesse político na estruturação de projetos apenas se as vantagens reputacionais de sua inauguração e desenvolvimento puderem ser creditadas ao seu responsável.<sup>18</sup> Por conta disso, projetos já modelados são, por vezes, “engavetados”, em razão da ausência de motivação política para sua implementação.

Além disso, o foco da Lei 8.666/1993 em menor preço aumenta a probabilidade de seleção de consultores que ofereçam propostas menos custosas, mas que não gozem de confiança do mercado em relação à sua expertise técnica. Por conta disso, a contratação baseada na Lei de Licitações tende a gerar um custo reputacional para o projeto, na medida em que, se os investidores não confiam nos consultores alocados, não confiarão nas informações disponibilizadas aos potenciais licitantes no respectivo edital de licitação da concessão ou PPP. Resultado disso é o incentivo para que qualquer potencial licitante adote uma postura mais conservadora em relação à avaliação do projeto como oportunidade de negócio ou que tenha que despender recursos próprios para refazer grande parte do trabalho desenvolvido pelos consultores contratados

---

17 Sobre a relação entre ciclo eleitoral e políticas públicas, com foco na gestão das despesas públicas, ver BLAIS, André, NADEAU, Richard. *The electoral budget cycle. Public choice*, vol. 74, 1992. pp. 389-403. Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007/BF00137686>. Acesso em: 10 nov. 2013. Sobre o tema, com foco na política orçamentária na América Latina, ver AMES, Barry. *Political Survival — Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1987.

18 O art. 77, da Lei Federal 9.504/1997, a qual estabelece normas para eleições, estipula que “[é] proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas”. Além disso, é preciso considerar que “[c]omo licitações de PPPs e concessões sempre levantam alguma controvérsia do ponto de vista político, são raros os agentes políticos que têm a coragem de colocar uma licitação de PPP ou concessão na rua em ano eleitoral. E 2014 é ano eleitoral para Estados e União”. RIBEIRO, Maurício Portugal. **A Portaria 262/2013, do Ministério das Cidades, repasse de recursos para PPPs de mobilidade urbana e risco de projetos atrasarem**. Disponível em: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/portaria-262-e-os-repasses-para-pp-ps-de-mobilidade-urbana-v4-env>. Acesso em: 12 nov. 2013. p. 5.

pelo poder público, a fim de obter informações confiáveis para a elaboração de sua proposta. Como não poderia deixar de ser, os custos despendidos com esse “retrabalho” pelo privado serão incluídos em sua proposta na licitação. Em ambos os casos, portanto, a tendência é que o poder público acabe por pagar mais ao futuro concessionário do que poderia ter pagado, caso os estudos tivessem sido realizados com um nível de qualidade que desse segurança ao investidor privado.

O PMI tem a vantagem de evitar esse custo sobre a imagem do projeto, na medida em que o setor privado é autorizado a elaborar os estudos. Logo, consultores de confiança do mercado podem elaborá-los — o preço deixa de ser o principal filtro de seleção, como ocorre no âmbito da Lei 8.666/1993.<sup>19</sup>

Em linhas gerais, portanto, os estudos de viabilidade podem ser caracterizados como extremamente custosos, sofisticados e interdisciplinares. No que tange à sofisticação e à interdisciplinaridade, ambas as características advêm da alta complexidade dos contratos de concessão e PPP. Esses instrumentos jurídicos são espécies contratuais que requerem relevante investimento do concessionário ou parceiro privado em uma infraestrutura para prestação de serviço.

A remuneração, depreciação e amortização desse investimento se fazem pela cobrança de tarifa de usuários ou pelo pagamento total ou parcial ao ator privado pela Administração Pública.<sup>20</sup> É por conta da necessidade de amortização de investimento volumoso que os contratos de concessão e PPP se caracterizam pelo longo período de duração, quando comparados aos contratos de

---

19 Esse raciocínio não ignora que, dentre os tipos de licitação previstos na Lei de Licitações, há “melhor técnica” e “técnica e preço”. Entretanto, apesar de o crivo da técnica poder ser utilizado para seleção do parceiro privado, é extremamente difícil atribuir critérios objetivos a compor a nota técnica nos certames que a utilizam. Por conta disso, não é incomum que os órgãos de controle assumam posicionamento contrário à adoção desses tipos de licitação, assumindo que a análise de critérios técnicos pode se dar no bojo da qualificação técnica, durante a fase de habilitação.

20 A distinção básica entre o contrato de concessão comum e as modalidades de PPP consiste na sustentabilidade do projeto em questão. Enquanto os contratos de concessão comum envolvem projetos autossustentáveis, a serem remunerados pela cobrança de tarifa dos usuários, os contratos de PPP se fundam no pagamento total ou parcial do serviço pela Administração Pública. No caso, de pagamento parcial, este será realizado em conjunto com a cobrança de tarifas (cf. art. 2º, §1º, §2º, §3º, da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004). É importante notar, porém, a possibilidade de concessão subsidiada, a qual não traduz um projeto autossustentável, dada a necessidade de aporte de recursos públicos ao concessionário — o subsídio público. O contrato de concessão da Transolímpica, no âmbito do município do Rio de Janeiro, é um exemplo de concessão subsidiada. O contrato foi assinado em nível municipal com a concessionária Transolímpica, formado pelas empresas CCR S.A (33,3%), Invepar (33,4%) e Odebrecht TransPort (33,3%). Para maiores informações sobre o projeto e o consórcio, ver [http://www.grupoccr.com.br/Media/PressRelease/edba240a-924d426696beee80cf7a4e78\\_release\\_assinatura\\_transolimpica\\_ccr\\_20120426\\_pdf.pdf](http://www.grupoccr.com.br/Media/PressRelease/edba240a-924d426696beee80cf7a4e78_release_assinatura_transolimpica_ccr_20120426_pdf.pdf).

obra pública.<sup>21</sup> Vale dizer, o prazo desses contratos é, em regra, definido pelo período necessário à amortização e remuneração do investimento realizado pelo ente privado.

Mais especificamente quanto ao prazo dos contratos de PPP, a Lei Federal 11.079/04 (“Lei 11.079/04” ou “Lei de PPP”) estabelece o prazo contratual máximo, incluindo prorrogações, de 35 anos. A Lei Geral de Concessões (“Lei 8.987/85” ou “Lei de Concessões”), por seu turno, não define o prazo máximo de duração dos contratos submetidos ao seu regime jurídico. Entretanto, leis esparsas de setores específicos o definem.<sup>22</sup> O objetivo desses prazos máximos mais longos é desonerar o poder público e/ou os usuários do serviço a ser prestado. A longa duração desses contratos viabiliza a redução da tarifa cobrada e do pagamento público a ser realizado pelo poder concedente.

Sob a perspectiva econômica, os contratos de concessão e PPP podem ser caracterizados, em função de seu longo período de duração, como contratos incompletos. A literatura econômica enfatiza a dificuldade de se provisionar, quando da elaboração do contrato, todas as contingências e variáveis possíveis de se concretizarem futuramente, durante sua execução. Atenta ainda para o fato de que, além de ser inevitável a existência de lacunas no contrato, o custo e o esforço excessivo de se negociarem cláusulas, cuja aplicação é pouco provável, não compensam o benefício gerado. Nesses casos, o custo de previsão é superior ao custo de negociação posterior para alcance de uma solução mais eficiente.<sup>23</sup>

Essa lógica de longo prazo dos contratos de concessão e PPP ocasiona a necessidade de esforço para previsão de riscos com potencial de se materializarem futuramente. Além disso, pressupõe o mapeamento dos indicadores de serviço que melhor concretizem a ideia de um serviço de qualidade. Podem,

---

21 O que justifica a celebração de PPP ou concessão comum é, exatamente, o investimento de monta a ser realizado pelo parceiro privado. Do contrário, tratando-se de serviço público, por exemplo, bastaria o poder público celebrar um contrato de permissão. No caso de atividade econômica em sentido estrito, aplicar-se-ia o regime da Lei 8.666. Ver RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011. pp. 66 a 69.

22 Nesse sentido, a Lei 9.472/1997 estabelece, em seu art. 99, *caput*, que o prazo máximo de concessão de serviços de telecomunicações é de 20 anos, prorrogável uma única vez por igual período, desde que a concessionária tenha cumprido com as condições da concessão e manifeste interesse pela prorrogação. Concomitantemente, a Lei 9.074/1995, em seu art. 4º, §3º, estabelece o prazo máximo de 30 anos para os contratos de concessão de transmissão e distribuição de energia elétrica, contratados a partir da Lei 9.074/1995, prorrogáveis, no máximo, por igual período. As concessões de geração de energia elétrica, contratadas a partir de 11.12.2013 têm prazo de 35 anos, nos termos do art. 4º, §9º, da Lei 9.074/1995. Se celebrados posteriormente a 11.12.2003, terão o prazo limitado a 35 anos, prorrogáveis por 20 anos.

23 SHAVELL, Steven. **Foundations of Economic Analysis of Law**. Cambridge: Harvard University Press, 2004. pp. 297 e 298.

dependendo do setor em pauta, exigir até mesmo estudos de tecnologia da informação, por exemplo. Por conta disso, essas espécies contratuais requerem a elaboração de estudos prévios de viabilidade de alta complexidade, os quais tangenciam uma variedade de áreas. Notadamente, há interface com o campo das finanças e das ciências econômicas, dentre outras áreas do conhecimento. Em regra, é necessária a elaboração prévia de estudos ambientais, de demanda, jurídicos, econômico-financeiros e de engenharia.

A fim de se compreender melhor a etapa de elaboração desses estudos técnicos de viabilidade e os possíveis agentes por ela responsáveis, na subseção seguinte focar-se-á na fase de pré-estruturação dos projetos de infraestrutura.

## 1.2 A fase de pré-estruturação de projetos de infraestrutura

Há duas fases principais durante o processo de estruturação de concessões e PPPs. Em um primeiro momento de pré-estruturação, o poder público deve decidir quem será responsável pela elaboração dos estudos que atestarão a viabilidade do projeto de infraestrutura. Esses estudos podem ser desenvolvidos por diferentes agentes, a depender de algumas variáveis. Sua elaboração pode se dar internamente, por **servidores públicos vinculados ao poder concedente**.<sup>24</sup> Nesse caso, o poder público possui equipe própria capacitada para desenvolvê-los.

Alternativamente, os estudos podem ser de responsabilidade de **consultores externos, contratados e remunerados pelo poder concedente**. Cumpre fazer uma distinção entre a contratação de empresas de consultoria, observando-se os requisitos e procedimentos estipulados pela Lei 8.666/1993, e a atuação de organismos internacionais multilaterais, tal como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a *International Finance Corporation* (“IFC”), braço do Banco Mundial. No último caso, incide hipótese de inexigibilidade de contratação por notória especialização, conforme determina o art. 25, II c/c art. 13, I, da Lei de Licitações.<sup>25</sup>

24 PEREIRA, Bruno Ramos. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: monólogo ou diálogo público-privado? **PPP Brasil – O Observatório de Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-procedimento-de-manifesta%C3%A7%C3%A3o-de-interesse-pmi-e-assimetria-de-informa%C3%A7%C3%A3o-entre-o-seto>. Acesso em: 30 de agosto de 2013. p. 3.

25 BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de

Há ainda uma terceira hipótese, a qual consiste no objeto de estudo deste trabalho: os estudos podem ser elaborados pelo setor privado por meio do **PMI** ou **Manifestação de Interesse Privado (“MIP”)**.<sup>26</sup>

Após a fase interna de pré-estruturação, o poder público detendo os estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e jurídica, submeterá as minutas de edital e contrato à consulta pública.<sup>27</sup> Os estudos deverão ser aprovados, em âmbito federal, pelo Conselho Nacional de Desestatização (“CND”) e pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”). Em nível estadual e municipal, a aprovação não se dá pelo CND, mas pelo respectivo Conselho Gestor de PPP, no caso de modelagem de PPPs.<sup>28</sup>

Após esse período inicial de estruturação, o poder público publica o edital de licitação e dá início ao certame licitatório. A Figura 1 ilustra as etapas do processo de estruturação projetos.

**Figura 1: As fases de estruturação de projetos**



Dada a complexidade dos estudos de viabilidade de projetos de infraestrutura, as estratégias a serem adotadas pelo poder público não são excluídas entre si.<sup>29</sup> Com efeito, é possível que estudos complementares sejam

---

natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexistência para serviços de publicidade e divulgação.”

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos.”

- 26 Apesar de ser possível traçar diferenciações entre ambos os termos, tal como o faz o Decreto Estadual nº 962, de 2012, de Santa Catarina, ambos são tratados como sinônimos neste trabalho. Mais especificamente, o diploma normativo de Santa Catarina considera que o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é “o procedimento instituído por órgão ou entidade da administração estadual, por intermédio do qual poderão ser solicitados estudos, levantamentos ou investigações (...)” (art. 2º, *caput*). Concomitantemente, entende ser a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) “a apresentação espontânea de propostas, estudos, levantamentos (...)” (art. 17) (grifado). A diferenciação se pauta, portanto, na espontaneidade da apresentação de estudos e projetos, em contraposição à solicitação por parte do poder público.
- 27 Art. 10, VI, da Lei 11.079/2004.
- 28 Nesse sentido, o Decreto nº 43.277, de 2011, do Estado do Rio de Janeiro, estipula em seu art. 15, que a modelagem final deve ser aprovada pelo CGP e a inclusão do projeto no Programa Estadual de PPPs (PROPAR) deve ser autorizada pelo Governador do Estado.
- 29 PEREIRA, Bruno Ramos. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: monólogo ou diálogo público-privado?** PPP Brasil — O Observatório de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/porta/content/artigo-procedimento-de-manifesta%C3%A7%C3%A3o->

elaborados por PMI e por consultores externos contratados por meio da Lei de Licitações, por exemplo.<sup>30</sup> Quanto a esse ponto, defende-se, porém, ser preciso que a escolha do poder público acerca da melhor estratégia a ser adotada considere as vantagens e desvantagens de cada alternativa.<sup>31</sup>

Dentre as variáveis relevantes a serem consideradas pelo poder público, destacam-se (i) sua capacidade técnica e institucional, (ii) a existência de recursos orçamentários e (iii) a urgência da demanda a ser satisfeita pelo projeto. Nesse sentido, a tabela 1, a seguir, visa expor os principais desafios e vantagens de cada estratégia.

Em teoria, a escolha do poder público pelo PMI envolve o desafio de se analisar que o custo de oportunidade<sup>32</sup> de contratação dos estudos via PMI é inferior ao custo de oportunidade de elaboração por servidores públicos ou por consultores externos. Para tanto, a análise de alguns aspectos é fundamental.

A **incapacidade técnica** é um dos motivos a inviabilizar a elaboração de estudos por servidores públicos. Deve-se considerar que não é eficiente que o poder público mantenha uma equipe de servidores apta em distintas áreas de conhecimento para elaboração de projetos.<sup>33</sup> Parece ser menos custoso que o poder público mantenha servidores especialistas na gestão da estruturação de projetos, com fins de coordenação.<sup>34</sup> A **incapacidade orçamentária** é outro ponto relevante. O PMI não pressupõe previsão orçamentária de dispêndio público dado que — dentre os possíveis sistemas incentivadores da participação da iniciativa privada — no Brasil, o custeio dos estudos é realizado pelo vencedor da licitação.

Sob uma perspectiva econômica de análise do custo e benefício, o ponto essencial é que a contratação de estudos de viabilidade por meio do PMI deve representar a hipótese menos custosa dentre as demais possibilidades disponibilizadas ao poder público. Dentre os custos a serem computados para análise da melhor estratégia, devem ser considerados o custo de manutenção de ser-

---

-de-interesse-pmi-e-assimetria-de-informa%C3%A7%C3%A3o-entre-o-seto. Acesso em: 30 de agosto de 2013. p. 4.

30 Essa hipótese é prevista por decretos que regulamentam o PMI em diversos entes federativos. Com exceção do Rio de Janeiro e de São Paulo, os atos normativos estaduais que regulamentam o PMI preveem a possibilidade de combinação pelo poder público dos estudos elaborados por PMI com documentos da Administração Pública ou com estudos de consultores externos.

31 PEREIRA, Bruno Ramos. *Id.*

32 O conceito de custo de oportunidade corresponde “[à]quilo de que devemos abrir mão para obter algum item”. É possível afirmar que consiste no valor da melhor opção não realizada. No caso, por exemplo, da elaboração de estudos de viabilidade via PMI, seu custo de oportunidade corresponde à segunda melhor opção existente, quer seja sua elaboração por consultores externos ou por servidores públicos. MANKIW, Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Thomson Learning, 2006. 3ª ed. p. 51.

33 PEREIRA, Bruno Ramos. *Op. Cit.* p. 10.

34 *Id.*

vidores capacitados e dedicados à elaboração de estudos, o custo do processo de contratação de consultores externos, bem como o custo de se delegar a produção de estudos de viabilidade ao mercado, dentre outros. Em conjunto com a análise desses custos, devem ser consideradas suas respectivas consequências sobre a reputação do projeto em pauta.

**Tabela 1: Vantagens e desafios das estratégias para produção de estudos de viabilidade<sup>35</sup>**

| Mecanismos para a produção de estudos de viabilidade               | Principal desafio  | Ponto positivo  | Situação em que sua utilização é recomendada   |
|--|--|---|--|
| Servidores Públicos.   | Existência de servidores capacitados e de tempo a ser destinado à produção dos estudos.  | Prescinde de um desenho estrutural para lidar com os desafios do PMI, especificamente para reduzir a assimetria de informação entre poder público e setor privado e equilibrar o incentivo à participação da iniciativa privada e a qualidade dos estudos apresentados. | 1. Existência de recursos humanos compatíveis com a urgência do projeto.<br>2. Alto grau de planejamento por parte do setor público.               |
| Consultores externos contratados e remunerados pelo setor público. | Conceber e realizar o processo de contratação dos consultores com capacidade para a realização dos estudos (processo competitivo ou contratação direta). | 1. A administração acessa opinião externa a respeito da viabilidade do projeto.<br>2. Poder público acompanha a curva de desenvolvimento dos estudos de viabilidade.  | 1. Situação não urgente.<br>2. Disponibilidade de recursos orçamentários.<br>3. Cooperação entre os servidores públicos e os consultores externos. |
| PMI.   | Impedir que interesse público não seja relativizado diante da potencial preponderância do interesse privado.   | 1. Agilidade na produção dos estudos de viabilidade.<br>2. Não comprometimento de recursos orçamentários.   | 1. Urgência<br>2. Ausência de recursos orçamentários<br>3. Escassez de recursos humanos necessários para a produção dos estudos de viabilidade.    |

35 PEREIRA, Bruno Ramos. *Op. cit.* p. 7.

Essa análise de custos pressupõe ainda o conhecimento do gestor público acerca da regulamentação do PMI. A fim de se entender melhor o arcabouço jurídico que circunda esse instituto, na subseção seguinte será apresentado, de forma breve, o marco normativo internacional atinente ao instituto.

## 2. Os possíveis modelos de manifestação espontânea da iniciativa privada para elaboração de estudos de viabilidade

### 2.1 A experiência internacional das *unsolicited proposals* e os sistemas de incentivo à participação da iniciativa privada

Na experiência internacional, o modelo de manifestação espontânea da iniciativa privada é conhecido como *unsolicited proposals*.<sup>36</sup> Trata-se do processo de (i) identificação de projetos potenciais de infraestrutura, (ii) desenvolvimento preliminar da proposta pelo particular e (iii) submissão à Administração Pública competente.<sup>37</sup> Esta analisa a proposta preliminar e pode aprová-la, a fim de que se dê início à modelagem do projeto.

36 Apesar de as *unsolicited proposals* se referirem à manifestação da iniciativa privada não solicitada pelo poder público, é importante notar que no Brasil a distinção entre manifestações solicitadas e não solicitadas, na prática, é tênue. Nesse sentido, apesar de na teoria e nos diplomas normativos dos entes federativos, haver diferença procedimental relativa ao sujeito que deflagra o procedimento, na prática o diálogo entre o setor público e o mercado se inicia antes da publicação de edital de manifestação de interesse ou de manifestação espontânea. A concessão da autorização jurídica para elaboração de estudos de viabilidade é fruto, portanto, de um contato prévio entre a Administração Pública e os particulares interessados, que normalmente antecede o início formal do procedimento. Por conta disso, as considerações desenvolvidas neste trabalho relacionadas às *unsolicited proposals* se estendem a ambas as hipóteses, de PMIs espontâneos e solicitados pelo poder público, exceto no que toca à parte do procedimento formalmente inexistente para os PMIs solicitados (da manifestação espontânea do particular até a publicação do edital).

37 Nesse sentido, “*unsolicited proposal is a project concept that is put forward to Government by a private sector when Government has not issued a request for a proposal*”. Porém, é importante notar que o conceito de *unsolicited proposal* não é uniforme. Conforme, será tratado na Seção 2.2, há uma série de variáveis que incidem sobre o desenho do instituto, bem como sobre o cenário institucional em que se insere. Nos Estados Unidos, por exemplo, entende-se que a *unsolicited proposal* se refere a projetos não requisitados por agências governamentais, que podem ser viabilizados pela iniciativa privada por métodos competitivos. O *United Nations Commission on International Trade Law* — órgão central das Nações Unidas no âmbito do Direito do comércio internacional — em documento denominado *UNCITRAL’s Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Proposals*, define as *unsolicited proposals* como “*any proposal relating to the implementation of an infrastructure project that is not submitted in response to a request or solicitation issued by the contracting authority within the context of a selection procedure*”. UNCITRAL. **UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects**. Nações Unidas, Nova Iorque, 2004. Disponível em: [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf). Acesso em: 30 out. 2013.

Vide IP3 — The Institute for Public-Private Partnerships. **Mauritius PPP Support — Analysis & Recommendation for PPP Legal & Institutional Framework**. Arlington, 2010. Disponível em: [http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Mauritius\\_Pilot\\_PPP\\_Identification\\_and\\_Prep\\_Feb\\_22.pdf](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Mauritius_Pilot_PPP_Identification_and_Prep_Feb_22.pdf). Acesso em: 16 set. 2013. p. 129.

Apesar de no Brasil, a normatização e utilização do PMI pelo poder público ser bastante recente — dentre os normativos dos entes federativos, o Decreto Federal nº 5.977 é o mais antigo, datando de 2006, seguido pelo Decreto Estadual nº 44.565, de Minas Gerais, de 2007<sup>38</sup> — em âmbito internacional, desde a década de 90 as *unsolicited proposals* já vêm sendo utilizadas. Como consequência, a literatura internacional já se deparou com muitos questionamentos acerca de escolhas regulatórias e melhores práticas que circundam o instituto.

Nesse diapasão, nota-se, que diferentes estratégias são adotadas por entes políticos distintos quanto à manifestação espontânea do interesse privado. Com efeito, percebe-se que há países que optam por (i) recusar o recebimento de *unsolicited proposals*, entendendo que a agenda de prioridade de projetos de infraestrutura não deve ser influenciada por particulares.<sup>39</sup> Outros (ii) submetem o projeto proposto a um procedimento competitivo, sem a concessão de qualquer preferência ao proponente.<sup>40</sup>

Há entes, ainda, que (iii) proveem a possibilidade de potenciais concorrentes competirem pelo projeto, contudo garantindo a concessão de alguma vantagem durante o procedimento licitatório.<sup>41</sup> Enquanto isso, (iv) alguns países optam por oferecer uma compensação pelo projeto proposto correspondente aos custos de desenvolvimento do projeto.<sup>42</sup> No Brasil, por exemplo, esse modelo de reembolso é adotado.

Genericamente, o procedimento de manifestação espontânea da iniciativa privada é dividido em dois estágios principais: (i) a aprovação da proposta apresentada por parte do particular pelo poder público e (ii) o procedimento de seleção do particular responsável pela implantação e manutenção da infraestrutura e pela operação do serviço. Hodges e Dellacha, no intuito de descrever um processo bem definido de apresentação, aprovação e licitação de projetos oriundos de *unsolicited proposals*, apresentam o conteúdo da Figura 2.

---

38 Em sua maioria, porém, as legislações dos entes federativos, responsáveis por regulamentar o PMI, têm menos de dois anos.

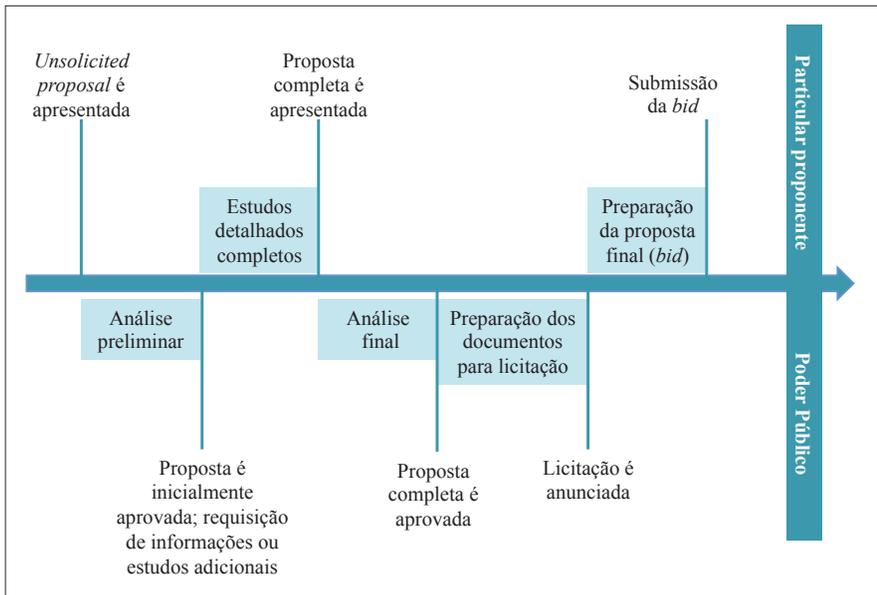
39 A Colômbia, por exemplo, adota o posicionamento de banir *unsolicited proposals*. Ver VERMA, Sandeep. *Op cit.* p. 5.

40 O Sri Lanka, por exemplo, faz uso dessa estratégia de adotar o mesmo procedimento formal para manifestações particulares solicitadas e não solicitadas. HODGES, John. **Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects. Public policy for the private sector.** The World Bank Group Private Sector and Infrastructure Network, note number 257, 2003. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11305/263990PAPER0V0no10257.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 set. 2013.

41 Os sistemas de incentivo à participação da iniciativa serão desenvolvidos mais adiante nesta Seção. A Argentina, o Chile, a Indonésia, a Coreia do Sul, as Filipinas, a África do Sul e Taiwan são exemplos de países que se utilizam da concessão de preferência ao proponente da *unsolicited proposal*. *Id.*

42 IP3 — The Institute for Public-Private Partnerships. *Op. cit.* p. 131.

**Figura 2: Processo de apresentação, aprovação e licitação de uma *unsolicited proposal***



Fonte: Hodges e Dellacha<sup>43</sup>

Conforme ilustrado, em primeiro lugar, o particular apresenta a *unsolicited proposal*, seguindo determinados requisitos e forma, requeridos pelo poder público. A proposta é alvo de análise preliminar pela autoridade competente e o particular é convidado a apresentar estudos mais detalhados após um prazo estipulado para desenvolvimento. Se forem aprovados os estudos elaborados, o mecanismo de incentivo aplicável (e.g. *developer's fee* ou bônus, conceitos tratados mais adiante) é acordado nessa etapa.

A autoridade competente prepara, então, os documentos para o início do certame licitatório, com base na proposta final apresentada, e conduz a licitação. Os proponentes podem, ou não, ter a possibilidade de alterar sua proposta final com base nos documentos da licitação.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> HODGES, John T., DELLACHA, Georgina. *Op. cit.* p. 7.

<sup>44</sup> Na Coreia, por exemplo, o proponente da *unsolicited proposal* pode modificar sua proposta inicial e seu *bid* e, com isso, renuncia parte de seu bônus na etapa de análise da proposta econômica durante o certame licitatório. WBI — World Bank Group e PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility. **Public-Private Partnerships Reference Guide**. A reference guide on PPPs for interested practitioners, version 1.0, 2012. Disponível em: <http://wbi.worldbank.org/wbi/document/public-private-partnerships-reference-guide-version-10>. Acesso em: 14 set. 2013. p. 211.

Muitos países especificam a duração de cada etapa desse processo. De um lado, a definição de prazos, dentro dos quais o poder público deve lidar com as propostas espontâneas, pode ser útil para garantir maior segurança ao setor privado quanto à institucionalização de um processo transparente de análise. Por outro lado, porém, isso pode reduzir o número de propostas concorrentes durante o processo, em razão de prazos exíguos, e, com isso, reduzir a competição.<sup>45</sup>

A Figura 2 ilustrou a primeira etapa do procedimento desencadeada pela manifestação espontânea da iniciativa privada. A última fase dessa etapa consiste na publicação da licitação pelo poder público. A partir disso tem início a segunda etapa, a qual corresponde ao processo competitivo para seleção do particular que construirá, operará e manterá a infraestrutura em questão. No bojo dessa etapa, surge a discussão acerca de como fomentar a competitividade entre participantes e a concorrência pela contratação com o poder público.

No que tange ao tema, não há consenso internacional quanto à melhor forma de incentivar o mercado a propor *unsolicited proposals* e gerar competição entre o proponente e potenciais interessados.<sup>46</sup> Existem diferentes formas de fomentar a participação da iniciativa privada, as quais pressupõem diferentes vantagens a serem atribuídas ao particular, como forma de estimular a elaboração de estudos e o desenvolvimento de projetos pelo mercado. Nesse sentido, há (i) o *bonus system*, (ii) o *swiss challenge system*, (iii) o *best and final offer system*, e, por fim, (iv) o *developer's fee*, i.e., o reembolso pelos estudos apresentados pelo poder público ou pelo vencedor da licitação.

O modelo *bonus system*<sup>47</sup> se pauta na estipulação de uma vantagem pré-definida, de conhecimento dos particulares, que serve como incentivo para elaboração dos estudos. Basicamente, a ideia é oferecer ao proponente, o solicitante do PMI, uma vantagem no procedimento licitatório que será realizado futuramente. Normalmente, essa vantagem é definida em termos de percentual sobre o valor da proposta apresentada pelo proponente no certame licitatório.<sup>48</sup> Desse modo, caso a diferença entre o valor da proposta do vencedor da

---

45 Nesse sentido, nas Filipinas, a *Philippine BOT Law (Republic Act No. 7718) and its Implementing Rules and Regulations*, de 1993, estipula um prazo de 60 dias para que potenciais concorrentes apresentem propostas, contados do anúncio elaborado pela autoridade competente, o que, de acordo com o Public-Private Partnerships Reference Guide 1.0, PPIAF, World Bank, inviabiliza sobremaneira o número de competidores a apresentarem propostas de alta qualidade. *Ibid.*, p. 212.

46 *Ibid.*, p. 208.

47 Esse modelo também é denominado *bid premium* ou *bid bonus*, dado que o proponente do PMI recebe um prêmio, i.e., uma vantagem competitiva perante os demais participantes da licitação para contratação da PPP, em razão da elaboração dos estudos de viabilidade.

48 Esse sistema é adotado no Chile, onde o bônus varia entre 3 a 8% da proposta econômica apresentada pelo proponente. Desse modo, caso a vantagem do vencedor da licitação seja inferior a esse percentual, o proponente da *unsolicited proposal* vence a licitação. O valor

licitação e do proponente da *unsolicited proposal* seja inferior a esse percentual, o proponente vence a licitação.

A desvantagem desse sistema é que a definição do bônus a ser recebido pelo particular varia de acordo com o projeto em pauta. Há, por isso, potencial de manipulação a depender do grau de institucionalização da unidade de análise de *unsolicited proposals* do poder público.<sup>49</sup>

Já no caso do *swiss challenge system*, o proponente da *unsolicited proposal* tem o direito de se equiparar à proposta vencedora no certame competitivo do contrato de PPP. A vantagem desse sistema é que ele prescinde da análise subjetiva das propostas existentes e do projeto específico de infraestrutura.<sup>50</sup> Em outras palavras, independentemente do resultado da licitação, o particular que elaborou os estudos tem a vantagem de se equiparar ao vencedor.

O sistema de *best and final offer*, por outro lado, consiste em uma variação do *Swiss challenge system* e pressupõe um processo competitivo de dois estágios para escolha do particular que implantará e operará o projeto em questão. Os melhores colocados na primeira etapa de seleção são convidados a submeterem suas propostas no segundo estágio. O proponente da *unsolicited proposal* está automaticamente listado para concorrer a essa segunda etapa.

Percebe-se que o grande diferencial do sistema *best and final offer* — em comparação com o *Swiss challenge system* — se relaciona ao processo competitivo adotado pelo poder público. Por conta disso, a adoção desse sistema é possível apenas em locais onde a realização de processos competitivos de dois estágios é permitida.

Na hipótese de adoção do *developer's fee*, os custos incorridos pelo particular para elaboração dos estudos são reembolsados pelo poder público ou pelo vencedor do certame licitatório para contratação da PPP. O valor pago pode (i) consistir apenas do reembolso dos custos efetivamente incorridos pelo particular ou (ii) incluir um retorno pelo desenvolvimento do projeto.<sup>51</sup> A vantagem desse modelo é que ele incentiva a manifestação de interesse espontânea da iniciativa privada ao reduzir os custos do proponente da *unsolicited proposal*, caso este não vença a licitação.<sup>52</sup>

Esses sistemas de fomento à participação da iniciativa privada não são estanques, nem se restringem à sua forma pura. Pelo contrário, podem ser com-

---

do percentual do bônus varia de acordo com o projeto em pauta. Ver WBI — World Bank Group e PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility. *Op. cit.*, p. 209.

49 PPIAF — Public-Private Infrastructure Advisory Facility. **Unsolicited Proposals** note 6, 2012, p. 1.

50 O *Swiss Challenge system* é utilizado em diversos estados da Índia. WBI — World Bank Group e PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility. *Op. cit.*, p. 208.

51 *Id.*

52 PPIAF — Public-Private Infrastructure Advisory Facility. **Unsolicited Proposals** note 6, 2012, p. 2.

binados, de modo que há uma variedade de modelos mistos adotados pelos países que mais institucionalizaram o procedimento das *unsolicited proposals*. O Chile, país que adota o *bonus system*, é notadamente reconhecido por adotar um modelo de sucesso, em função de duas variáveis principais: (i) a quantidade de contratos assinados oriundos de *unsolicited proposals* e (ii) a ativa participação de proponentes no processo licitatório, o que denota um procedimento competitivo.<sup>53</sup>

De 1992 a 2007, mais de 200 *unsolicited proposals* foram apresentadas ao poder público chileno, das quais 12 resultaram em contratos assinados.<sup>54</sup> Desse modo, de um universo de 48 contratos fundados na participação privada, 12 se originaram da manifestação não solicitada da iniciativa privada.<sup>55</sup> Essa parcela de contratos representa 12% do total de investimento do portfólio do programa de concessões do país e totaliza um investimento de US\$ 851 milhões.<sup>56</sup>

Além do aspecto quantitativo — i.e., 25% dos contratos assinados foram oriundos de *unsolicited proposals* — em nenhum desses casos, o oferecimento do bônus implicou em qualquer diferença em termos do vencedor da licitação. Apesar de haver a possibilidade de a mera existência do bônus desincentivar potenciais participantes concorrentes na licitação, isso não parece ter ocorrido. O bônus não determinou, em nenhum caso, o vencedor da licitação. Em outras palavras, o mesmo participante teria vencido ausente o bônus.<sup>57</sup>

A regulação do procedimento de manifestação privada no Chile não prevê, porém, apenas o bônus como mecanismo de incentivo à participação do particular. Os custos incorridos com a elaboração dos estudos são reembolsados pelo vencedor da licitação ou pelo poder público, caso não haja licitação. O valor dos custos é acordado quando da etapa de aprovação inicial do projeto.<sup>58</sup> A adoção conjunta desses mecanismos parece ter gerado incentivos relevantes à participação do setor privado.

---

53 Tal como o Brasil, no início da década de 90, o Chile necessitava de investimentos volumosos em infraestrutura para assegurar seu crescimento econômico, mas o governo não possuía recursos e expertise técnica para tanto. Por conta disso, cresceu a simbiose entre o poder público e a iniciativa privada para a construção, manutenção e operação de infraestrutura e serviços públicos. De forma similar à experiência brasileira, o regime das concessões se originou da necessidade de se permitir que o setor privado financiasse projetos economicamente lucrativos e recuperasse, em parte, os valores investidos, por meio da cobrança direta dos usuários. Ver HODGES, John T., DELLACHA, Georgina. *Op. cit.*, pp. 21 e 22.

54 *Id.*

55 *Ibid.*, p. 23.

56 Esse valor se refere exclusivamente aos 12 contratos oriundos de *unsolicited proposals*. O total do investimento, considerando-se o universo de 48 contratos, representa US\$ 7 bilhões. *Idem.*

57 *Ibid.*, p. 24.

58 WBI — World Bank Institute e PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility. *Op. cit.*, p. 209.

A estratégia chilena se diferencia do modelo brasileiro, desenvolvido na seção 3, cuja legislação prevê apenas o reembolso dos custos incorridos com a elaboração dos estudos pelo vencedor da licitação. No Brasil, ausente o certame, não há reembolso e, além disso, não há previsão de concessão de bônus ao proponente original dos estudos.

Em outros países, também há uma variedade de combinações entre os sistemas de incentivo. A título exemplificativo, cumpre notar que na Indonésia o particular pode, alternativamente, receber um bônus para participar da licitação ou ser reembolsado pelos custos incorridos com a elaboração dos estudos. A estratégia é casuisticamente adotada pelo autoridade contratante. Na África do Sul, no âmbito do setor de rodovias, há previsão de reembolso ao proponente a ser efetuado pelo vencedor da licitação e, concomitantemente, há adoção do sistema de *best and final offer*. Os dois primeiros colocados no certame licitatório são convidados, assim como o proponente original, a submeter *best and final offers*.

Da análise dos modelos de *unsolicited proposals*, cujos procedimentos são alvo de regulamentação, é possível perceber que não há uma forma única de lidar com as manifestações espontâneas da iniciativa privada. Pelo contrário, percebe-se a existência de múltiplas combinações entre os sistemas de incentivo ao mercado para propositura de estudos ao poder público.

Em linhas gerais, porém, um dos aspectos apontados como desafiadores das *unsolicited proposals* relaciona-se à sua gestão e ao grau de institucionalização dos órgãos e corpos governamentais responsáveis por geri-los.<sup>59</sup> Nesse sentido, o uso desatento e pouco institucionalizado das *unsolicited proposals* é polêmico, especialmente quando a Administração Pública negocia diretamente com o proponente do projeto sem os devidos níveis de transparência e sem fomentar a competitividade entre possíveis interessados. Nesse sentido, Hodges e Della-cha afirmam que “*a government is better equipped to handle these pressures if a transparent system for unsolicited proposal management is already in place*”.<sup>60</sup>

A institucionalização do procedimento desencadeado pela manifestação do particular envolve a capacitação de unidades de PPPs e concessões responsá-

59 Não há diretrizes internacionais específicas voltadas a *unsolicited proposals*. Ainda assim, é destinada alguma atenção ao tema em documentos setoriais de infraestrutura. No âmbito do Banco Mundial, por exemplo, o PPIAF Public-Private Partnerships Reference Guide (Version 1.0) tem uma seção destinada às *unsolicited proposals* (seção 3.6, intitulado “Dealing with Unsolicited Proposals”). Do mesmo modo, o PPIAF toolkit for PPPs in Roads and Highways tem uma seção destinada às *unsolicited proposals*. A Uncitral, no bojo do documento, denominado UNICITRAL Legislative Guide for Privately-Financed Infrastructure Projects, também destina uma seção às *unsolicited proposals*.

60 HODGES, John T., DELLACHA, Georgina. **Unsolicited Infrastructure Proposals: How some countries introduce competition and transparency**. PPIAF — Public Private Infrastructure Advisory Faculty. World Bank. Working Paper no. 1, 2007. p. 11.

veis pela análise de projetos. Dentre outras atividades, as unidades responsáveis devem ser capazes de avaliar se o projeto apresentado oferece retornos econômicos para a localidade afetada, revisar ou modelar a alocação de riscos e preparar documentos que viabilizem a participação de potenciais interessados.<sup>61</sup>

É importante notar, porém, que um elevado grau de institucionalização da gestão do procedimento de manifestação do interesse privado não implica em um único desenho de *unsolicited proposal*, ou mesmo, em um único arranjo institucional responsável por sua gestão.

A fim de melhor entender as variáveis relevantes no processo de delineamento e institucionalização das manifestações espontâneas pela iniciativa privada, na subseção seguinte, serão elencados aspectos importantes atinentes ao tema.

## 2.2 Variáveis relevantes na estruturação do procedimento para manifestação da iniciativa privada para elaboração de estudos de viabilidade

Dentre as escolhas a serem tomadas pelo órgão regulador relativas ao desenho das manifestações de interesse privado, o primeiro questionamento relevante consiste no seu objeto. Quais projetos podem ser alvo de *unsolicited proposals*? Com efeito, não há uma única resposta para tal indagação.

A exigência de o projeto ser ou não constante da agenda do Estado é fator que varia em função do local de análise. Há países que preveem que as *unsolicited proposals* só podem ser aprovadas, caso o projeto não conste da lista de projetos de prioridades do Estado. É o caso da Indonésia, por exemplo.<sup>62</sup> De forma similar, nas Filipinas, as *unsolicited proposals* também são admitidas para projetos que não constem da pauta de prioridades do Estado.<sup>63</sup> Enquanto isso, em sentido oposto, na Itália, anualmente há a publicação de um plano trienal e o setor privado é convidado a apresentar propostas no âmbito das carências de infraestrutura listadas.<sup>64</sup>

61 IP3 — The Institute for Public-Private Partnerships. *Op. cit.* p. 133.

62 *Id.*

63 Nesse sentido, a Phillipine BOT Law (Republic Act No, 7718), revisado em 2012, estipula que as *unsolicited proposals* correspondem a "project proposals submitted by the private sector, not in response to a formal solicitation or request issued by an Agency/LGU and **not part of the list of priority projects as identified by Agency/LGU**, to undertake Infrastructure or Development Projects which may be entered into by Agency/LGU subject to the requirements/conditions prescribed under Rule 10." (grifado). FILIPINAS. Phillipine BOT Law (Republic Act No, 7718), revisado em 2012. Disponível em: [http://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2013/02/BOT-IRR-2012\\_FINAL.pdf](http://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2013/02/BOT-IRR-2012_FINAL.pdf). Acesso em: 20 de outubro de 2013.

*Vide* WBI — World Bank Institute e PPIAF - Public-Private Infrastructure Advisory Facility. *Op. cit.* p. 210.

64 A regulação italiana a tratar das *unsolicited proposals* é o Decreto Legislativo nº 163. *Ibid.*, p. 209.

Além disso, outro aspecto relevante se relaciona ao **mecanismo para seleção do particular responsável por elaborar os estudos**. Em linhas gerais, a seleção pode se dar por meio de (i) um processo competitivo ou por (ii) negociação direta com o(s) particular(es) interessado(s). Há ainda a opção de ambos os mecanismos coexistirem. Nas Filipinas, por exemplo, se nenhuma proposta concorrente para elaboração de estudos é recebida pelo poder público, a autoridade competente pode negociar com o proponente da *unsolicited proposal* diretamente.<sup>65</sup>

No bojo dessa questão, a reflexão central consiste em saber se o poder público está (ou deve estar) obrigado a publicar um instrumento de convocação com requisitos objetivos para seleção do melhor estudo. Ou se, alternativamente, é possível que haja negociação direta com o particular para elaboração dos estudos, sem a participação de potenciais interessados. Nesse caso, não haveria processo seletivo fundado em critérios objetivos. Haveria apenas a negociação com o ator que manifestou o interesse na elaboração dos estudos.

A iniciativa privada apresenta alguns argumentos favoráveis à negociação direta entre o órgão competente e o ator privado proponente, ou seja, à seleção de agente(s) sem processo competitivo.<sup>66</sup> Advoga que, sob determinadas circunstâncias, a negociação seria menos custosa do que a instauração de um processo competitivo de seleção. Dentre elas, destaca-se a hipótese de **falta de interesse do setor privado**, em função de o projeto envolver escala reduzida, localizar-se em área remota ou estar sujeito a risco político significativo.<sup>67</sup> Nesse sentido, não faria sentido instaurar um processo competitivo (uma espécie de leilão) para selecionar ator(es) para elaboração de projetos se não há potenciais interessados.

Entretanto, como contra-argumento, afirma-se que iniciar um processo competitivo poderia ser vantajoso, pois o projeto teria maior legitimidade em razão da maior transparência em torno do processo de escolha do ente privado.<sup>68</sup> A maior transparência reduziria a atuação de órgãos de controle. Um processo competitivo, mesmo que apenas com a participação do proponente da *unsolicited proposal*, evidenciaria um maior comprometimento do governo com a transparência.

Não obstante, outro argumento favorável à ausência de processo competitivo de seleção se relaciona aos **custos e despesas a serem incorridos** ainda que o poder público esteja convicto de que apenas o proponente original venceria o certame. No entanto, é preciso considerar que os custos de promover

---

65 *Ibid.*, p. 210.

66 HODGES, John T., DELLACHA, Georgina. *Op. cit.* p. 1.

67 *Ibid.*, p. 2.

68 *Ibid.*, p. 3.

negociações rápidas, que ignorem, por exemplo, riscos consideráveis a serem previstos na matriz de riscos contratual, podem ser mais significativos do que a própria realização do processo licitatório.<sup>69</sup>

Ademais, a iniciativa privada afirma que o desenvolvimento do projeto pode ser **mais veloz por meio de negociações** do que quando da ocorrência do processo competitivo. Entretanto, de acordo com Hodges e Dellacha, a experiência de uma série de países demonstra que a negociação com o proponente dos estudos pode levar muito tempo, acima do esperado, e atrasar o projeto por anos.<sup>70</sup>

Um último argumento é ainda apontado favoravelmente à negociação direta, qual seja a existência de algum ativo de propriedade exclusiva do particular interessado (tal como a propriedade intelectual sobre uma tecnologia específica), essencial para o desenvolvimento do projeto. Por deter a propriedade sobre um método de produção ou uma tecnologia, o proponente pode ser o particular capaz de executar o contrato de concessão ou PPP a menores custos.<sup>71</sup>

Entretanto, a literatura internacional tende a se posicionar de forma contrária à negociação direta, ausente qualquer processo competitivo transparente. Nesse sentido,

*a few exceptional circumstances may justify sole-source negotiation with the original proponent (such as natural disaster), a pre-defined competitive mechanism will help policy makers to safeguard against common arguments for exclusivity often presented by private developers.<sup>72</sup>*

Coaduna-se a isso o entendimento de que a negociação direta dificulta a análise de riscos envolvidos no projeto e contribui para revisões contratuais mais frequentes. Nesse sentido,

*PPP contracts awarded without open competition have tended to be less thorough in identifying, analysing, and managing their risks, by both the Government as well as the private propo-*

---

69 *Id.*

70 *Ibid.* p. 4.

71 Esses argumentos podem ser resumidos da seguinte forma: “[t]he private sector proponent will seek to establish an exclusive position for itself as the sole supplier with whom the Government should reach agreement by advancing arguments such as: (i) no other private party is interested, or (ii) [t]he private proponent is in a unique position because of ownership of a specialized asset (including special intellectual property rights) required by the project, or (iii) [t]hat it will be the lowest-cost choice in a competitive tender process, or (iv) [c]oncluding an agreement now will be the quickest way to obtain the completed infrastructure”. IP3 — The Institute for Public-Private Partnerships. *Op. cit.* p. 129.

72 HODGES, John T., DELLACHA, Georgina. *Op. cit.*, p. 11.

*ser. As a result, these PPPs are more likely to undergo contract renegotiations sooner, usually resulting in either higher prices for the public sector/end-users or lower investment and service delivery obligations for the private partner.*<sup>73</sup>

Outra questão relevante relaciona-se ao **número de particulares a desenvolver estudos de viabilidade**. Quantos atores devem ser contratados ou autorizados para tanto? O que é preferível: a possibilidade de o poder público selecionar apenas um particular para elaborar os estudos ou a exigência de selecionar mais de um?

Em tese, qualquer previsão legislativa cogente, que defina *a priori* a quantidade de particulares a elaborarem os estudos de viabilidade, impede ou, pelo menos, dificulta a análise casuística de custo e benefício. Idealmente, a exclusividade deve ser garantida quando esta for a alternativa menos custosa para o poder público.<sup>74</sup>

A análise de custos pressupõe, porém, a compreensão de alguns aspectos do procedimento desencadeado pela manifestação espontânea do interesse do particular. Idealmente, a pessoa jurídica (empresa ou consórcio) ou física autorizada a elaborar os estudos de estruturação de um projeto funcionaria quase como uma consultora. Há possibilidade de se reunir com agentes públicos para esclarecer pontos importantes para a elaboração adequada dos estudos.

Nesse sentido, é preciso considerar que se uma única empresa for responsável pelos estudos, torna-se mais fácil a viabilização de troca de informações (na forma de reuniões de trabalho, fluxo de documentos, dentre outros) com o poder público. O cenário em que múltiplos particulares são autorizados é mais custoso, pois exige maior dispêndio de tempo destinado à troca de informações. O número de reuniões se multiplica e a análise de mais documentos torna-se necessária.

Alternativamente a esse cenário mais custoso, há a possibilidade de o poder público oficialmente se afastar dos particulares responsáveis pela elaboração dos estudos e analisar os documentos apresentados apenas ao final do procedimento. Essa alternativa, porém, é prejudicial à redução da assimetria

73 IP3 — The Institute for Public-Private Partnerships..*Op. cit.* p. 132.

74 Destoa desse entendimento a opinião de Bruno Pereira, que advoga pela não exclusividade. Para o autor “[a] decisão de selecionar apenas uma empresa não parece fazer sentido do ponto de vista dos fins do PMI. Se o poder público tiver apenas um interlocutor, não haverá espaço para provocar alguma tensão competitiva durante o PMI. Para o poder público que pretende se empoderar durante o PMI e desenvolver-se institucionalmente, gerir a tensão competitiva entre as empresas cadastradas é uma opção que não pode ser desperdiçada.” PEREIRA, Bruno. PMI e insegurança jurídica. **PPP Brasil — O Observatório de Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-pmi-e-inseguranca-juridica>. Acesso em: 1 jul. 2013.

de informação entre o setor privado e o poder público. Mais do que isso, dado que a análise dos documentos resultantes da manifestação particular só ocorre após a entrega dos mesmos, é possível que isso implique em um período de análise mais longo e em custos de aprofundamento.

Enquanto no primeiro cenário o poder público pode informar pontualmente o particular acerca de alterações necessárias ou propor desenhos em maior consonância com o posicionamento dos órgãos de controle e dos órgãos da Administração Pública, o segundo cenário pressupõe a análise *a posteriori*.

Ademais, na hipótese de múltiplos autorizados, é preciso considerar que o custo para compatibilização dos estudos a serem aproveitados também parece significativo, além de exigir expertise técnica por parte dos servidores do poder público. A análise do grau de aproveitamento de cada estudo embasará o valor da remuneração devida a cada particular.

Nota-se, ainda, que quando a exclusividade é garantida ao particular, a transparência do procedimento desencadeado pela *unsolicited proposal* e a definição do preço pelos serviços prestados — a ser definido pelo poder público — podem ser prejudicados. Essas variáveis se comunicam e, nesse sentido,

*if the private proponent is granted exclusivity for the project, the private proponent will usually negotiate the project specifics with the government behind closed doors. This creates a very difficult challenge for the Government to discover the true price of the services to be provided.*<sup>75</sup>

Além da questão de quantos particulares devem ser autorizados a desenvolver estudos de viabilidade, outro ponto relevante é qual particular deve ser selecionado. É importante questionar qual espécie de particular deve ser autorizado. Quanto a esse aspecto, Thiago Cardoso Araújo<sup>76</sup> desenvolve a **dicotomia entre o proponente “consultor” e o proponente “empreiteira/construtor”**. O primeiro não tem interesse em posterior participação no certame licitatório para contratação da concessão ou PPP, enquanto o segundo vislumbra ser selecionado e contratado.

Diferentes previsões regulatórias geram incentivos distintos para cada um desses agentes. É possível, portanto, moldar desenhos mais tendentes a incentivar a participação de cada uma dessas espécies de atores. Uma das variáveis relevantes para tanto se relaciona à exigência de documentos técnicos que atestem a capacidade financeira e/ou técnica para o desenvolvimento do pro-

75 IP3 — The Institute for Public-Private Partnerships. *Op. cit.* p. 130.

76 ARAÚJO, Thiago Cardoso. **Aprendendo a pedir: contribuições da AED no desenho de Procedimento de Manifestação de Interesse prévios a PPPs mais eficientes.** No prelo 2014.

jeto de infraestrutura, e.g., para a construção da obra e operação e manutenção do serviço.

Não obstante, o questionamento acerca do **grau de aprofundamento dos estudos e de quais documentos devem ser apresentados** é relevante. A clareza quanto à necessidade de entrega de minutas de edital e contrato, por exemplo, é essencial. Em primeiro lugar, porque a definição clara do objeto da *unsolicited proposal* — de quais documentos precisam ser entregues ao poder público — é fundamental para o particular. Com efeito, é preciso que o particular tenha ciência do que precisa elaborar. Além disso, evitam-se acusações indevidas de aproveitamento de documentos pelo poder público, pois, via de regra, é ele o ente competente por elaborá-los.

O trâmite do procedimento para análise de *unsolicited proposals* é marcado por determinadas etapas, como demonstrado na Figura 2. O **prazo conferido pelo poder público ao particular para consecução de cada etapa** é outra variável de suma importância, principalmente entre a apresentação da proposta preliminar e a apresentação dos estudos finais.

Assumindo-se que há possibilidade de participação de concorrentes, há um *tradeoff* entre dois aspectos atrelados aos prazos estipulados para cada etapa do trâmite: de um lado, a concessão de prazos longos maximiza a probabilidade de participação de potenciais concorrentes e, de outro, prazos muito longos para o proponente original tornam a concorrência desleal. Com efeito, o proponente teria mais tempo para aprimorar seus estudos e atentar para maior rigor técnico do que seus concorrentes. Por isso, há necessidade de se calibrarem os períodos estipulados a fim de que o proponente inicial não goze de vantagem na elaboração e no desenvolvimento dos estudos em detrimento dos demais participantes.

Deste *tradeoff* extrai-se que a estipulação de prazos diferenciados para o proponente original em oposição aos demais interessados pode ser uma opção capaz de fomentar a competição e condições igualitárias de participação. Deve-se atentar, porém, para o fato de uma definição prévia, estanque e genérica de prazos ser potencialmente prejudicial ao desenvolvimento de cada projeto, dadas as suas peculiaridades. Nesse sentido, o limite temporal para cada fase do procedimento não poderia ser adaptado às circunstâncias casuísticas.

É possível cogitar, porém, da estipulação flexível de prazos (como com definição de máximo e mínimo entre as fases) a fim de que o órgão competente do poder público os fixe no bojo de cada projeto a ser modelado, desencadeado por uma *unsolicited proposal*.

A importância da definição dos prazos pode ser apreendida, ainda, sob a perspectiva da assimetria de informação entre o proponente original da *unsolicited proposal* e demais interessados, participantes do procedimento licitatório. Segundo Sandeep Verma,

*[the original proponent] gets more time to prepare his preliminary and final proposals, often in the range of 6-12 months, often with considerable government assistance and sponsorship, while his competitors may only get as short as 2-4 weeks within which to devote their internal resources to come up with reasonably well-prepared competing offers.<sup>77</sup>*

Nesse sentido, é preciso considerar que o proponente original possui de início, a vantagem de ter preparado sua proposta em período anterior à sua manifestação. Usufrui de maior lapso temporal para elaboração dos estudos. A concessão de prazo igual para apresentação dos estudos — em número de dias — para o proponente original e para os demais interessados, sob essa ótica, poderia ser considerada não isonômica.

Entretanto, insta notar, simultaneamente, que essa estipulação de prazos numericamente iguais pode ser um mecanismo para incentivar a manifestação espontânea do particular. Se o objetivo visado é a apresentação de muitas *unsolicited proposals*, essa estratégia é positiva. Aquele que primeiro apresenta uma proposta de elaboração de estudos ao poder público tem vantagem temporal para sua elaboração.

A definição dos prazos de apresentação de propostas pelos demais interessados e de elaboração dos estudos pelo proponente inicial está intimamente relacionada ao grau de detalhamento exigido tanto da proposta inicial como do estudo a ser elaborado. Caso o poder público não exija uma proposta inicial dotada de completude e minúcias, perde sentido a estipulação de prazos diferenciados.

Nesse contexto, o **nível de detalhamento dos estudos** a ser apresentado, também é relevante, pois, dependendo do grau de exigência, a competitividade de propostas concorrentes é fortemente afetada. É preciso que o proponente original, bem como os demais concorrentes, não sejam obrigados a revelar inovações tecnológicas e ativos que impactem na redução do preço apresentado no certame licitatório — caso este ocorra.

Nesse sentido, torna-se relevante a proteção da propriedade intelectual. Se o projeto apresentado envolver invenções tecnológicas, por exemplo, a proteção à sua propriedade intelectual é variável que influencia na competitividade do projeto apresentado pelo proponente original. Em outras palavras, se essas invenções e inovações forem facilmente reveladas pelo governo, haverá menor incentivo para a proposição original de projetos, dada a queda de sua competitividade. Por conta disso, no âmbito da UNCITRAL entende-se que,

---

77 VERMA, Sandeep. *Op. cit.* p. 8.

*[I]n considering an unsolicited proposal, the contracting authority shall respect the intellectual property, trade secrets or other exclusive rights contained in, arising from or referred to in the proposal. Therefore, the contracting authority shall not make use of information provided by or on behalf of the proponent in connection with its unsolicited proposal other than for the evaluation of that proposal, except with the consent of the proponent.<sup>78</sup>*

Após a exposição das variáveis relevantes para a procedimentalização da manifestação de interesse particular, serão apresentados na seção seguinte os moldes dos desenhos de PMIs existentes no Brasil.

### 3. O PMI no Brasil: um procedimento único?

Esta seção objetiva analisar as características do instituto do PMI no Brasil. Para tanto, optou-se pela análise da legislação federal e estadual que circunda o instituto. A partir do levantamento das variáveis disciplinadas nos normativos de nível estadual e federal, inclusive em projetos de lei que tramitam no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, serão abordados aspectos de maior destaque relativos ao desenho adotado para o PMI.

#### 3.1 A regulamentação do PMI no Brasil

No Brasil, não é de hoje a autorização jurídica para elaboração dos estudos de viabilidade por particular(es) a participar da licitação para contratação de PPP ou concessão. O art. 31, da Lei Federal nº 9.074/1995 (“Lei 9.074/1995”), admitiu que os autores de projetos básicos ou executivos — ou os economicamente responsáveis pelos projetos — participem da licitação ou da execução de obras ou serviços.<sup>79</sup> Adicionalmente, o art. 21, da Lei 8.987/1995, prevê a possibilidade de autorização concedida pelo poder público ao ente privado para elaboração de estudos, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação. Estipula ainda que os custos incorridos na elaboração de estudos sejam ressarcidos pelo vencedor da licitação.<sup>80</sup>

78 UNCITRAL. **UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects**, 2004. Disponível em: [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf). Acesso em: 30 out. 2013. p. 18.

79 BRASIL. Lei n 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

“Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.”

80 BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá

Ambos os dispositivos mencionados se aplicam às PPPs, conforme prevê o art. 3º, da Lei 11.079/04.<sup>81</sup> O objetivo desse permissivo, que excepciona a previsão constante da Lei nº 8.666/1993<sup>82</sup>, é incentivar a elaboração de projetos, um dos desafios ao provimento de infraestrutura e serviços de qualidade no país. Nesse sentido,

é permitido à Administração Pública autorizar a particulares a execução de estudos técnicos, inclusive jurídicos, ambientais, econômicos ou de engenharia, que possam lastrear a decisão de executar determinado projeto, sem que esses particulares se tornem impedidos de participar da licitação posterior. Tais informações, uma vez disponibilizadas para o Poder Público, deverão

---

outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

“Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.”

- 81 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

“Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995. (Regulamento)

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas. (Regulamento)

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3º Continuam regidos exclusivamente pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.”

- 82 Com efeito, o art. 9º, da Lei 8.666/93, veda a participação na licitação daqueles responsáveis pela elaboração de estudos. Segundo o dispositivo, o autor do projeto básico ou executivo não poderá participar do certame licitatório. É permitida, porém, a participação do autor do projeto na função de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, a serviço da Administração interessada.

“Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.”

ficar à disposição de quem se interessar e terão seus custos cobertos pelo vencedor da licitação do respectivo projeto.<sup>83</sup>

É importante notar, porém, que essa autorização foi questionada em sede de ação civil pública, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (“MPRJ”), relativa ao complexo de obras do Maracanã.<sup>84</sup> O MPRJ argumentou no sentido de que a participação no certame licitatório para contratação da PPP do responsável pela elaboração do estudo de viabilidade afrontaria diretamente o art. 37, XXI, da CRFB/88. O princípio da impessoalidade estaria sendo desrespeitado em função da violação à igualdade de condições dos concorrentes da licitação. Além disso, argumentou que o art. 9º, I e II, c/c § 3º, da Lei de Licitações<sup>85</sup>, o qual veda a participação do autor do projeto básico ou executivo na licitação, também estaria sendo desrespeitado.

Em razão da regulamentação genérica dos PMIs no âmbito federal — consubstanciada nas previsões normativas da Lei 8.987/1995 e da Lei 11.079/04, há espaço para a regulamentação do PMI, em nível estadual, por decretos e por resoluções do CGP<sup>86</sup>, e municipal. Há ainda, em âmbito federal, dois projetos de lei que visam a disciplinar o instituto. O primeiro corresponde ao Projeto de Lei nº 7.067, de 2010 (“PL 7.067/10”).<sup>87</sup> Atualmente, este projeto se encon-

83 CINTRA, Marina, JUNIOR, Ariovaldo Barbosa Pires. **Algumas considerações sobre o procedimento de manifestação de interesse.** Disponível em: <http://www.albino.com.br/artigos/2007/10/04/algumas-consideracoes-sobre-o-procedimento-de-manifestacao-de-interesse/>. Acesso em: 7 set. 2013.

84 BRASIL. 9ª Vara de Fazenda Pública. Comarca da Capital. Ação Civil Pública nº 0117172-04.2013.8.19.0001. Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e IMX Holding S.A. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&numProcesso=2013.001.101068-8>. Acesso em: 2 nov. 2013.

85 “Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.” (grifado).

86 Dentre os Estados brasileiros, em Sergipe, em Pernambuco e no Rio Grande do Sul há uma resolução do CGP que regulamenta o PMI. Nos demais Estados, que apresentam regulamentação, foi editado decreto pelo poder executivo.

87 BRASIL. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados 7.067, de 2010. Institui normas gerais para apresentação à administração pública de projetos, estudos, levantamentos e investigações elaborados por conta e risco do setor privado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472056>. Acesso em: 4 de ago, de 2014.

tra sob análise da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), da Câmara dos Deputados. Há ainda o Projeto de Lei do Senado nº 426, de 2013 (“PLS 426/13”), que objetiva alterar a Lei 8.666/1993 para autorizar a participação na licitação do ator responsável pela elaboração de estudos de viabilidade.<sup>88</sup> Com isso, o PL 426/2013 visa à revogação do art. 21, da Lei 8.987/1995, e do art. 31, da Lei 9.074/1995. O PMI seria introduzido, nesse caso, como hipótese da licitação na modalidade de concurso.

Analisando-se o ordenamento jurídico estadual e federal, nota-se que o procedimento padrão de manifestação de interesse da iniciativa privada se inicia quando o particular manifesta seu interesse na elaboração de estudos, materializado em requerimento de autorização. Essa manifestação pode ser espontânea ou pode ser decorrente da solicitação do poder público.

Após se manifestar, o particular recebe autorização para elaborar os estudos técnicos. Posteriormente, findo um prazo estipulado, apresenta documentos e estudos técnicos, os quais (i) poderão ser descartados, (ii) poderão ser aproveitados pelo poder público para contratação de terceiro, participante do certame licitatório, ou (iii) poderão ensejar a contratação do realizador do estudo.

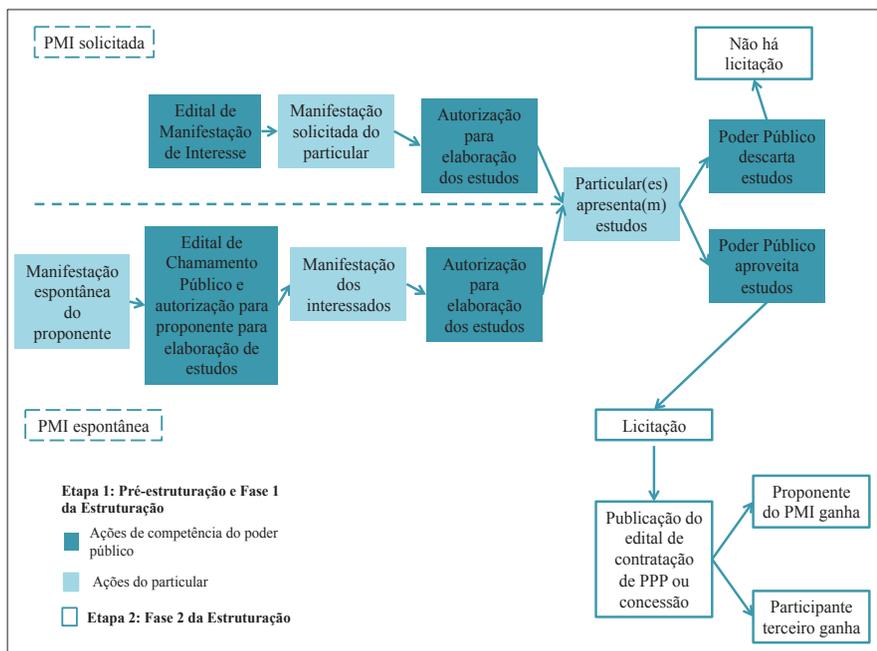
No caso de PMI espontâneo, em que não há solicitação do poder público — nos moldes das *unsolicited proposals*, é publicado edital de chamamento público para convocação de outros potenciais interessados em apresentar suas propostas. Por outro lado, os PMIs solicitados são iniciados pela publicação do edital de manifestação de interesse, conforme retrata a Figura 3, abaixo.<sup>89</sup>

---

88 O autor do PL 426/2013 é o Senador Álvaro Dias (PSDB, Paraná). BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 426, de 14 de outubro de 2013. Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para dispor sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=114764](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114764). Acesso em: 4 de ago. de 2014.

89 A nomenclatura utilizada para explicação de ambos os procedimento — de manifestação espontânea e solicitada, bem como o procedimento em si, baseiam-se no Decreto Estadual 43.277/2011, do Rio de Janeiro, o qual faz uso das expressões “Edital de Chamamento Público” e “Edital para Manifestação da Iniciativa Privada”. É importante notar, porém, que essa nomenclatura não é uniforme. Os demais atos normativos estaduais adotam outros termos, a fim de se referirem a esses instrumentos convocatórios.

**Figura 3: Visão geral do trâmite do PMI no Brasil**



Caso o poder público opte por aproveitar os estudos, será realizada licitação, a ser iniciada pela publicação do edital de contratação da concessão ou PPP. Como resultado, é possível que (i) o proponente original autorizado ganhe o certame e assumo o papel de concessionário, (ii) um interessado autorizado vença a licitação ou (iii) um terceiro, que não elaborou os estudos de viabilidade.<sup>90</sup>

Insta notar que quando da realização de PMI espontâneo, o edital de chamamento público pode ser publicado na mesma ocasião (ou depois) da autorização para elaboração dos estudos pelo proponente original, a exemplo do que ocorre no Estado do Rio de Janeiro. Essa prática tem o condão de gerar dúvidas quanto à submissão do proponente original às regras estipuladas no edital.

Nota-se, no Brasil, que no âmbito de cada ente federativo há regulamentação específica para contratação de PPPs e concessões e para utilização do PMI.

90 Essa sistemática apresentada é simplificada, na medida em que não considera a existência de múltiplos termos de autorização e a conseqüente possibilidade de aproveitamento parcial dos estudos. Quando essas variáveis são consideradas, é possível que o estudo utilizado na licitação seja fruto da combinação de estudos elaborados por particulares autorizados distintos. Com isso, torna-se mais complexa a análise pelo poder público do conteúdo apresentado e o cálculo da eventual remuneração devida.

Não há um diploma normativo único a guiar o procedimento, o que dificulta a análise do instituto utilizado em nível estadual, municipal e federal. Ademais, a dificuldade de apreensão das peculiaridades do instituto consiste no fato de muitas previsões relevantes se materializarem no bojo de editais de chamamento público ou de manifestação de interesse ou, mesmo, no cerne das autorizações conferidas aos particulares. Ainda assim, serão analisadas, a seguir, as variáveis de maior destaque quando da análise dos normativos estaduais e federal, à guisa do conteúdo desenvolvido na subseção 2.2.

### 3.2 Múltiplos procedimentos: as variáveis observadas nos normativos estaduais e federal que regulamentam o PMI

Esta subseção objetiva a análise das principais variáveis presentes nos normativos que regulamentam o PMI em nível federal e estadual. É importante notar que considerando-se as 27 unidades federativas (incluindo o Distrito Federal), foram encontrados apenas 14 atos normativos a regulamentar o PMI. Nos demais entes federativos estaduais, não foi constatada norma regulamentadora do instituto.<sup>91</sup>

Insta notar que a ausência de norma regulamentadora não impede, porém, que o PMI seja adotado em determinadas unidades federativas. Nesse sentido, “[das] 27 Unidades Federativas, 17 apresentam algum indício de uso do PMI (incluindo o Distrito Federal).”<sup>92</sup> Esses entes contam com leis estaduais sobre

91 Foram objeto de análise: (i) o Decreto Federal nº 5.977/2006 (“Decreto Federal”), (ii) o Decreto nº 4.067/2008, do Estado de Alagoas (“Decreto de Alagoas”), (iii) o Decreto nº 12.653/2011, do Estado da Bahia (“Decreto da Bahia”), (iv) o Decreto nº 30.328/2010, do Estado do Ceará (“Decreto do Ceará”), (v) o Decreto nº 2.889, de 2011, do Estado do Espírito Santo (“Decreto do Espírito Santo”), (vi) o Decreto nº 7.365, de 2011, do Estado de Goiás (“Decreto de Goiás”), (vii) o Decreto nº 44.565, de 2007, do Estado de Minas Gerais (“Decreto de Minas Gerais”), (viii) o Decreto nº 5.273, de 2012, do Estado do Paraná (“Decreto do Paraná”), em conjunto com a Lei Estadual nº 17.046, de 2012, do Paraná (“Lei de PPP do Paraná”), (ix) a Resolução do CGPE nº 1, de 2007, do Estado de Pernambuco (“Resolução do CGP de Sergipe”); (x) o Decreto nº 43.277, de 2011, do Estado do Rio de Janeiro (“Decreto do Rio de Janeiro”), (xi) a Resolução do CGPPP-RS nº 2, de 2013, do Estado do Rio Grande do Sul (“Resolução do CGP do Rio Grande do Sul”); (xii) o Decreto nº 16.559, de 2012, do Estado de Rondônia (“Decreto de Rondônia”); (xiii) o Decreto nº 962, de 2012, do Estado de Santa Catarina (“Decreto de Santa Catarina”), (xiv) Decreto nº 57.289, de 2011, de São Paulo (“Decreto de São Paulo”), e (xv) a Resolução do CGP nº 1, de 2008, do Estado de Sergipe (“Resolução do CGP de Sergipe”). Não foram mapeados atos normativos dos demais Estados brasileiros o que é um indicativo de que ainda não regulamentaram o instituto do PMI. Em nível federal, foram analisados também o Projeto de Lei nº 7.076, de 2010, e o Projeto de Lei do Senado nº 426, de 2013. É importante notar que alguns município já dispõem de regulamentação do PMI, tal como o município de Santo André, em São Paulo. Entretanto, a análise realizada se limitou aos normativos estaduais e federal.

92 Quanto à área dos projetos estruturados via PMI nas unidades federativas, nota-se que preponderam o setor de logística e transporte de passageiros, bem como o setor de saúde e saneamento.

PPPs<sup>93</sup> e possuem Conselho Gestor constituído, responsável por gerenciar o programa de PPPs. Entretanto, nem sempre há Unidade de PPP constituída ou institucionalmente forte.<sup>94</sup>

O levantamento dos atos normativos realizado considerou, no âmbito de cada ato normativo, as seguintes variáveis:<sup>95</sup>

- contratação visada pelo poder público: PPPs, concessões e/ou permissões;
- espécie de provocação (PMI solicitado ou espontâneo);
- exigência de interesse público para obra ou serviço;
- regime de exclusividade ou não exclusividade para autorização;
- exigência de experiência prévia do particular;
- regime de eventual ressarcimento do particular:
  - valor da remuneração analisado pelo poder público ou estabelecido apenas pelo particular
  - ausência de ressarcimento, salvo estipulação em contrário;
  - previsão expressa de ressarcimento pelo vencedor da licitação;
  - previsão de teto para ressarcimento;
- previsão de aproveitamento parcial do estudos;
- direitos autorais atinentes ao estudo são cedidos pelo particular;
- previsão de combinação de estudos via PMI com estudos de consultores externos e documentos da Administração Pública;
- estipulação de prazos; e
- previsão de documentos a serem produzidos no bojo do PMI.

Com base nesse levantamento, serão desenvolvidos, a seguir, os principais aspectos observados. O objetivo não é, porém, esgotar a matéria, mas tão somente trazer aspectos marcantes atinentes ao desenho regulatório do PMI, em nível estadual.

### ***i. Contratação visada pelo poder público a partir dos estudos elaborados***

Primeiramente, é importante notar que a destinação dos estudos a serem produzidos, i.e., se o objetivo do poder público é a contratação de PPP, de concessão comum ou a permissão, é aspecto que varia de acordo com o normativo

---

**turação via PMI.** Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%202013/Atualização%20-%20PMIs%20nos%20Estados%20junho2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013. Pp. 14 a 16.

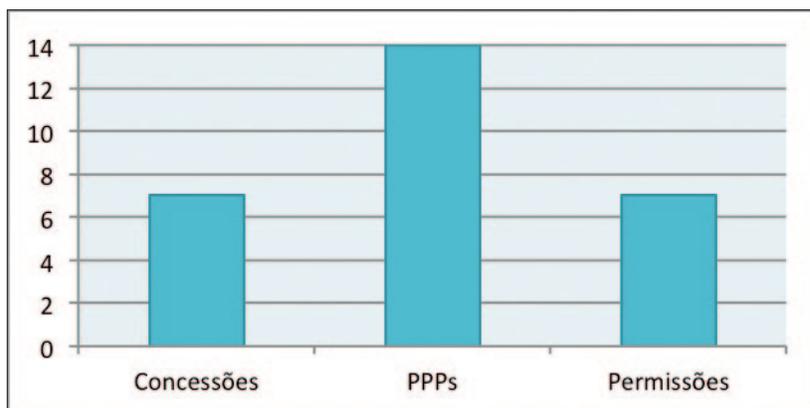
93 *Ibid.* p. 15.

94 *Ibid.* p.14.

95 A fim de definir as variáveis analisadas, inspirou-se na revisão de literatura apresentada na seção 2. Ademais, a leitura dos atos normativos, por si só, viabilizou a apreensão de pontos fundamentais para o delineamento do instituto do PMI.

analisado. Alguns se dirigem às três hipóteses<sup>96</sup> e outros focam exclusivamente na modelagem de PPPs.<sup>97</sup> Essa estratégia de enfoque em PPPs é adotada pelos Estados de Alagoas, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe. O Decreto Federal também se dirige exclusivamente às PPPs. O gráfico abaixo ilustra o resultado obtido no âmbito dos atos normativos estaduais.

**Gráfico 2: Destinação dos atos normativos estaduais**



Percebe-se que apenas metade dos atos normativos preveem o uso do PMI para as três destinações. É importante notar que o próprio ato normativo regulamentador do PMI já traz consigo a destinação primária enfocada pelo ente federativo em questão. Nesse sentido, quando a unidade federativa adota um decreto regulamentador, há possibilidade de que o instituto se dirija não apenas às PPPs. Por outro lado, a adoção de Resolução do CGP, observada no âmbito de alguns Estados, vincula o instituto do PMI à modelagem de PPPs.<sup>98</sup>

O questionamento decorrente dessa diferenciação se relaciona à hipótese de modelagem de PPP iniciada por PMI, na qual, no bojo da modelagem, conclui-se ser a concessão a melhor alternativa contratual. Como proceder nesse cenário? Um PMI para concessão nesses Estados e na União não seria juridicamente viável?

Essa linha de argumentação parece não se sustentar. Há entes federativos que se utilizam do PMI, mesmo na ausência de ato normativo regulamenta-

96 É o caso dos Estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rondônia e Santa Catarina. Nota-se, porém, que o Decreto de Santa Catarina autoriza a elaboração de estudos destinados a concessões comuns ou permissões apenas na hipótese de PMI solicitada pelo poder público.

97 Essa estratégia de enfoque em PPPs é adotada pelos Estados de Alagoas, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe.

98 É o caso dos Estados de Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Sul.

dor.<sup>99</sup> Com base nisso, torna-se questionável qualquer interpretação que vede a contratação de concessão baseada em PMI. Isso porque a autorização para apresentação de estudos pelo particular e aproveitamento pelo poder público decorre, conforme mencionado, da Lei de Concessões, conjuntamente com a Lei de PPP e com a Lei 9.074/1995.

### ***ii. Espécie de PMI: solicitado ou espontâneo***

Além disso, outro ponto relevante diz respeito à previsão das hipóteses de PMI espontâneo e solicitado nos atos normativos analisados. Percebe-se que apenas quatro decretos preveem ambas as possibilidades: o PMI desencadeado pela iniciativa privada e pelo poder público.<sup>100</sup> O Decreto de Santa Catarina é notório quanto a esse aspecto, pois delinea de forma mais clara e inteligível o procedimento a ser seguido em ambos os casos.<sup>101</sup> A maior parte dos decretos não trata diretamente do assunto, mas pressupõe a existência de órgão ou entidade solicitante do poder público.

Cumprir notar, quanto a esse ponto, que nem mesmo a nomenclatura adotada pelos decretos apresenta uniformidade. Nesse aspecto, o Decreto do Paraná destoa-se dos demais, pois conceitua como PMI espontâneo aquele iniciado pela Administração Pública e como provocado o PMI iniciado pelo particular. A Resolução do CGP do Rio Grande do Sul também é peculiar, pois apesar de definir os conceitos de PMI, como a solicitação pelo poder público, e MIP, como a manifestação do particular, estabelece que o procedimento de MIP se inicia com a publicação da solicitação pelo CGP.<sup>102</sup>

Nota-se ainda que, em nível federal, o PL nº 7.076/2010 prevê o aproveitamento dos estudos elaborados por meio do PMI não apenas para contratos de PPP ou concessão, mas para qualquer arranjo societário público-privado ou modalidade de associação público-privada, inclusive contratos de obra pública. Nesse sentido, na última hipótese, o conteúdo mínimo exigido dos estudos en-

---

99 Nesse sentido, o Distrito Federal, o Mato Grosso e o Rio Grande do Norte apresentam projetos estruturados via PMI, mas não regulamentaram o instituto. Do mesmo modo, o Paraná publicou PMI relativo aos “Centros de Atendimento ao Cidadão”, anteriormente à publicação do Decreto do Paraná. Em nível municipal, cumpre notar que o município do Rio de Janeiro ainda não regulamentou o instituto do PMI. Para informações relativas aos Estados mencionados, ver PEREIRA, Bruno Ramos, VILELLA, Mariana, SALGADO, Valério. *Op. cit.*, p. 15.

100 Assim o fazem o Decreto de Goiás, o Decreto do Paraná, o Decreto do Rio de Janeiro e Decreto de Santa Catarina.

101 Em Santa Catarina, conforme já mencionado, o procedimento de manifestação espontânea do particular é denominado “MIP”, enquanto o procedimento desencadeado pela Administração Pública é entendido como “PMI”. No Paraná, onde também há previsão de procedimento espontâneo ou solicitado, observa-se que, diferentemente do entendimento comum, denomina-se “PMI espontâneo” aquele iniciado pelo poder público e “PMI provocado” corresponde ao iniciado pela iniciativa privada.

102 Art. 2º, da Resolução do CGP do Rio Grande do Sul.

global planilha quantitativa e orçamentária da obra, elemento inexistente quando da contratação de PPP ou concessão.<sup>103</sup>

### ***iii. Exigência de projeto constar da agenda do Estado e de interesse público***

Outro aspecto fundamental é a existência de exigência ou não de o projeto constar da agenda do Estado. O Decreto Federal, o qual se destina apenas às PPPs, estabelece que os projetos já devem estar definidos como prioritários no âmbito da administração pública federal.<sup>104</sup> No mesmo sentido, a Resolução do CGP do Rio Grande do Sul define que as PPPs já devem ter sido definidas como prioritárias pelo poder público.<sup>105</sup>

Via de regra, porém, os normativos estaduais não elencam essa pertinência como exigência. Entretanto, muitas vezes, explicitam que o interesse público deve ser cumprido quando da apresentação de proposta para elaboração de estudos por interessados ou de MIP espontânea pelo proponente. Nesse sentido, no Estado de São Paulo, a MIP dirigida ao CGP ou à Secretaria competente deve apresentar elementos que atestem interesse público. Do mesmo modo, em Santa Catarina, o PMI solicitado e a MIP espontânea devem demonstrar interesse público ao CGP.<sup>106</sup> Em Goiás, quando da manifestação do particular por PMI espontânea, a Comissão Especial de Avaliação deve manifestar interesse público na sua realização.<sup>107</sup> Ainda no mesmo sentido, no Rio de Janeiro, elementos que permitam avaliar o interesse público do projeto devem constar da MIP dirigida ao CGP ou à Secretaria de Estado.

### ***iv. Mecanismo de seleção do particular: negociação ou competição***

Outra questão relevante analisada é o mecanismo utilizado para seleção do particular a ser autorizado a elaborar os estudos. Os normativos, apesar de não o explicitarem nesses termos, pressupõem a existência de um processo competitivo de seleção. Com efeito, no Brasil, é possível argumentar que a seleção direta do particular por meio de negociação violaria o princípio da impessoalidade e da publicidade, constantes do *caput*, do art. 37, da Constituição da República.

Em sentido contrário, porém, em Pernambuco houve um procedimento no qual o interessado apresentou projeto para o poder público e recebeu autorização, sem qualquer procedimento público a considerar a manifestação de

---

103 Art. 5º, §1º, VIII, do PL 7.067/2010. Nos casos de obras públicas, o PL prevê ainda que os autores dos estudos e projeto podem participar da licitação, revogando, portanto, o art. 9º, da Lei 8.666/1993.

104 Art. 1º, *caput*, do Decreto Federal.

105 Art. 1º, II, da Resolução do CGP do Rio Grande do Sul.

106 Art. 2º, §2º, do Decreto de Santa Catarina.

107 Art. 6º, do Decreto de Goiás.

outros interessados em elaborar os estudos de viabilidade.<sup>108</sup> Com efeito, cumpre destacar que a Resolução do CGP de Pernambuco dá margem para tanto, visto que não prevê exatamente seleção de um particular em detrimento de outros, mas define que para a conferência da autorização será realizada análise quanto à oportunidade, técnica e aos custos estimados em comparação com os de mercado.<sup>109</sup>

No que tange, especificamente, aos critérios de seleção do particular, nota-se que (i) alguns normativos não os mencionam,<sup>110</sup> (ii) outros listam critérios a serem observados pelo poder público e (iii) há, ainda, aqueles que preveem que os critérios para seleção do particular devem constar do instrumento convocatório a ser publicado pelo poder público.

Em âmbito federal, não há listagem de critérios a serem utilizados para a seleção do particular, lembrando que há proibição de exclusividade para autorização dos particulares. Percebe-se, porém, que o Decreto Federal estipula o conteúdo mínimo do requerimento de autorização a ser protocolado na Secretaria-Executiva do CGP.<sup>111</sup> Extrai-se, portanto, que da análise dos documentos exigidos serão selecionados os particulares autorizados.

Inclusive, consta dentre as informações exigidas no requerimento a demonstração de experiência do interessado na realização de projetos.<sup>112</sup> Não são todos os decretos estaduais que estipulam esse requisito. Com efeito, esse requisito pode ser considerado uma barreira à entrada de novos atores no mercado de elaboração de estudos de viabilidade. A exigência desestimula a participação de empresas menores e de novos entrantes.<sup>113</sup> Como consequência, tornam-se menos prováveis propostas com elevado grau de inovação, elaboradas por atores sem alto nível de experiência. Não é essa, porém, a estratégia adotada pela maioria dos entes estaduais.

108 PEREIRA, Bruno Ramos, VILELLA, Mariana, SALGADO, Valério. *Op. cit.* p. 17.

109 Art. 4º, caput, da Resolução do CGP de Pernambuco. De fato, o conteúdo da Resolução do CGP de Pernambuco é o que mais destoa de todos os outros atos normativos estaduais. Refere-se ao particular como “Agente Empreendedor”, não proceduraliza a seleção do particular a elaborar os estudos e, ainda, define mecanismo baseado na situação do registro do Agente perante Unidade de PPP - ativo ou inativo.

110 É o caso dos Decretos de Alagoas, do Ceará e de Minas Gerais, bem como da Resolução do CGP de Sergipe.

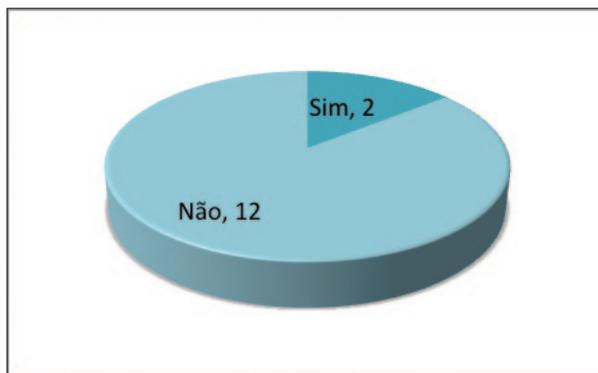
111 Art. 3º, I a IV, do Decreto Federal.

112 Art. 3º, II, do Decreto Federal.

113 Nesse sentido, Bruno Pereira afirma que “[a]lguns Estados e Municípios, por exemplo, estão criando verdadeiras barreiras de entrada às empresas interessadas em participar de PMIs. Passa-se a exigir a demonstração de que a empresa já participou de outros PMIs, passa-se a exigir que a empresa já tenha sido acionista de uma sociedade de propósito específico (SPE) para a execução de PPPs e, por fim, a medida mais problemática, estabelece-se no PMI que apenas uma empresa será selecionada para realizar os estudos de viabilidade.” PEREIRA, Bruno. PMI e insegurança jurídica. **PPP Brasil — O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-pmi-e-inseguranç-jur%C3%ADdica>. Acesso em: 1 jul. 2013.

A maior parte dos normativos estaduais analisados não exige do particular a apresentação de documentação que denote sua experiência pretérita em projetos semelhantes, de grande porte. Excepcionalmente, de modo semelhante ao Decreto Federal, o Decreto de Goiás exige experiência na realização de projetos<sup>114</sup>, bem como o Decreto de Santa Catarina<sup>115</sup>. O gráfico abaixo ilustra a proporção dessas unidades federativas, considerado o universo de atos normativos analisados.

**Gráfico 3: Proporção de Estados que exigem experiência do particular**



Quanto à importância dos critérios objetivos estabelecidos para seleção do particular, a título exemplificativo, cumpre mencionar que o cumprimento dos critérios exigidos em Edital de Chamamento Público nº 3/2012, publicado pelo Estado do Rio de Janeiro, mostrou-se fundamental para modelagem da PPP da Linha 3 do Metrô.<sup>116</sup> Com efeito, em deliberação do Conselho Gestor do PROPARG optou-se por não acatar a proposta apresentada pela empresa MPE — Montagens e Projetos Especiais S.A, em função do não cumprimento de um dos itens do Edital. Por esse motivo, o Consórcio Mobilidade Expressa restou como único autorizado a elaborar os estudos técnicos.<sup>117</sup>

114 Art. 4º, §1º, I, do Decreto de Goiás.

115 Art. 6º, III, do Decreto de Santa Catarina.

116 Após esse instrumento convocatório, houve publicação do Edital de Chamamento Público nº 1/2013, com finalidade de recepção pelo poder público de estudos técnicos para a concessão de serviço público precedida de obra para implantação, manutenção e operação do serviço de transporte sobre monotrilho, ao longo do trecho da Linha 3 do Metrô. Posteriormente, houve nova MIP (Edital de Chamamento Público nº 2/2013), atualmente em voga, a qual objetiva convocar particulares para elaboração de estudos para concessão precedida de obra pública para um sistema de transporte de massa ao longo da Linha 3 do Metrô.

117 RIO DE JANEIRO (Estado). Ata de decisão — segundo item da pauta do Conselho Gestor do PROPARG — Secretaria de obras. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 11 de setembro 2012.

#### **v. Estipulação de prazos**

Os atos normativos analisados variam quanto aos prazos expressamente definidos. Em regra, não estipulam o período para apresentação do requerimento de autorização pelo particular e para elaboração dos estudos. Esses prazos constam dos instrumentos convocatórios e dos termos de autorização.

Nesse sentido, em regra, apenas os prazos mais procedimentais, incapazes de gerar impactos na competição para seleção de particulares, são disciplinados nos atos normativos.<sup>118</sup> São definidos apenas (i) o prazo para solicitação de informações pelos interessados, anterior à apresentação de propostas, e (ii) sua respectiva resposta pelo poder público<sup>119</sup>, o prazo mínimo de antecedência para divulgação da data da sessão pública<sup>120</sup>, bem como (iv) o prazo para pedido de reconsideração, após publicação do resultado da seleção.<sup>121</sup>

Exceção a isso é o Decreto do Paraná, que estabelece que a Resolução de Chamamento deve dar um prazo mínimo de 30 dias para apresentação das propostas<sup>122</sup> e deve indicar prazo máximo não inferior a 30 dias para apresentação dos projetos e estudos.<sup>123</sup> Há, pois, indicação mais precisa a ser adotada pelo instrumento de convocação. Nos demais casos, a delimitação temporal para o particular requerer autorização e apresentar os estudos fica a critério do instrumento convocatório e da autorização.

No que tange à estipulação desses prazos pelos editais de convocação dos interessados, a título exemplificativo, cumpre notar o período estipulado na autorização conferida pelo Estado do Rio de Janeiro ao Consórcio Odebrecht<sup>124</sup> para elaboração de estudos técnicos com vistas à consolidação do projeto da Linha 3 do metrô<sup>125</sup>. Na ocasião, foi estipulado o prazo de 45 dias para

---

118 A Resolução do CGP de Pernambuco é exceção a isso. O ato normativo estabelece (i) o arquivamento do processo, se após 30 dias da passagem do registro para a condição de inativo não houver manifestação do Agente Empreendedor (art. 9º, §3º); (ii) o prazo de 90 dias para apresentação de estudos e projetos pelos demais “Agentes Empreendedores” com registro ativo, contado do aceite do primeiro requerimento para inclusão no programa de licitação de concessões através de PPP.

119 O art. 6º, caput, do Decreto de Alagoas, assegura aos interessados o prazo de 10 dias úteis antes do término do prazo estabelecido para a apresentação das manifestações. O art. 6º, §2º, estipula o prazo de cinco dias úteis para resposta do poder público. Seguem esse mesmo parâmetro, os Estados da Bahia, do Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rondônia.

120 Art. 15, §1º, do Decreto da Bahia.

121 A adoção desses prazos é observada no Decreto de Alagoas, no Decreto da Bahia, no Decreto do Ceará, no Decreto do Espírito Santo, no Decreto de Goiás e no Decreto de Minas Gerais.

122 Art. 6º, §2º, do Decreto do Paraná.

123 Art. 7º, III, do Decreto do Paraná.

124 O consórcio é composto pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Transport S.A.

125 O trecho da Linha 3 do metrô do Estado do Rio de Janeiro corresponde à ligação do município de Niterói a São Gonçalo, mais especificamente às estações de Araribóia à Guaxindiba.

apresentação dos estudos técnicos ao consórcio, o qual havia apresentado MIP espontânea.<sup>126</sup>

Simultaneamente, foi publicado edital de chamamento público para manifestação de interessados no projeto e ficou estabelecido o prazo de 15 para o pronunciamento de eventuais interessados, a contar da data de publicação no Diário Oficial.<sup>127</sup>

Em geral, porém, conforme afirma Bruno Pereira *et al.*, via de regra, o prazo concedido para o cadastramento dos interessados e pedido de apresentação de estudos não ultrapassa 30 dias; em grande parte dos casos, é de 15 dias.<sup>128</sup> Enquanto isso, o prazo para a apresentação dos estudos varia entre 60 e 240 dias.<sup>129</sup> Apesar desse levantamento acerca da tendência da prática das unidades federativas, os autores afirmam que “[n]ão é possível (...) traçar um padrão uniforme na prática dos Estados no que diz respeito a prazos”.<sup>130</sup>

#### **vi. Critérios para seleção dos estudos e grau de aproveitamento**

No que toca aos parâmetros para seleção dos estudos apresentados e seu grau de aproveitamento, há atos normativos que já definem determinados critérios a serem respeitados pelo poder público. O Decreto do Espírito Santo, por exemplo, os prevê.<sup>131</sup> Outros Estados optaram por reservar a matéria para o instrumento convocatório dos demais interessados na elaboração dos estudos. Os Decretos do Rio de Janeiro e de São Paulo, nesse sentido, estipulam que o chamamento público deve conter os critérios de aproveitamento dos elementos dos estudos.<sup>132</sup>

126 O período foi estipulado na autorização conferida ao consórcio. RIO DE JANEIRO (Estado). Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro nº 184, Rio de Janeiro, 2 de outubro de 2013. p. 9.

127 *Ibid.* pp. 23 e 24.

128 PEREIRA, Bruno Ramos, VILELLA, Mariana, SALGADO, Valério. *Op. cit.* p. 18.

129 *Idem.*

130 *Idem.*

131 Decreto Estadual nº 2.889/2011, do Espírito Santo. “Art. 15. A avaliação e a seleção dos estudos (...) a serem utilizados, parcial ou integralmente, na eventual licitação, serão realizadas conforme os seguintes critérios:

I. consistência das informações que subsidiaram sua realização;

II. adoção das melhores técnicas de elaboração, Segundo normas e procedimentos científicos pertinentes, utilizando, sempre que possível, equipamentos e processos recomendados pela melhor tecnologia aplicada ao setor;

III. compatibilidade com as normas técnicas emitidas pelos órgãos competentes;

IV. razoabilidade dos valores apresentados para eventual reembolso, considerando estudos, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres similares;

V. compatibilidade com a legislação aplicável ao setor;

VI. impacto do empreendimento no desenvolvimento socioeconômico da região e sua contribuição para a integração nacional, se aplicável;

VII. demonstração comparativa de custo e benefício do empreendimento em relação as opções funcionalmente equivalentes, se existentes.”

132 Art. 8º, II, do Decreto do Rio de Janeiro, e art. 1º, §12, *in fine*, do Decreto de São Paulo.

Muitos normativos, porém, adotam ambas as estratégias: estipulam tanto que o instrumento convocatório deve conter os critérios a serem observados para seleção, como já delineiam alguns critérios mais gerais a serem respeitados.<sup>133</sup>

Quanto a esse ponto, a definição de critérios objetivos é fundamental para seleção de estudos que permitam a contratação do melhor projeto proposto. Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já entendeu que os critérios definidos para seleção dos estudos técnicos não garantiram a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, no bojo do PMI para exploração dos serviços de esgotamento sanitário das áreas urbanas do Distrito da Palhoça.<sup>134</sup>

### **vii. Exigência de não exclusividade da autorização**

Outra variável relevante, relacionada ao mecanismo de seleção, é a exigência de não exclusividade para elaboração dos estudos. Observa-se que em âmbito federal a exclusividade é proibida. Em nível estadual, porém, a maior parte dos normativos não se dirige a essa questão. Cumpre notar, entretanto, que apesar da ausência de proibição, as legislações estaduais pressupõem a existência de interessados.<sup>135</sup> Nos Estados do Paraná e de Santa Catarina, em consonância com a regra federal, há exigência expressa de não exclusividade.<sup>136</sup>

A discussão acerca da exclusividade se relaciona à utilização parcial de estudos pelo poder público. Com efeito, na hipótese de múltiplos autorizados, o poder público pode aproveitar, em diferentes medidas, os estudos produzidos. Essa possibilidade está prevista, de forma explícita, na maioria dos atos normativos estaduais. A exceção corresponde aos Decretos do Rio de Janeiro e São Paulo, que apesar de não serem explícitos, não vedam o aproveitamento parcial, e a Resolução do CGP de Pernambuco que parece desconsiderar o aproveitamento de múltiplos estudos.<sup>137</sup>

133 Nesse sentido, o Decreto da Bahia estipula que o instrumento convocatório deve prever os critérios objetivos de seleção dos estudos (art. 4º, IV, e art. 9º) e estipula critérios em seu art. 19. O Decreto do Paraná prevê que a Resolução de Chamamento Público do CGPPP, a ser publicada no Diário Oficial do Estado, deve definir critérios (art. 6º, §1º c/c art. 7º, IV), enquanto estipula critérios no art. 7º, V. O Decreto de Santa Catarina também elenca alguns critérios no art. 13 e estipula que o edital deve prevê os fatores considerados para seleção.

134 SANTA CATARINA. Diário Oficial de Santa Catarina nº 1096, Florianópolis, 24 de outubro 2012. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/41712347/tce-sc-24-10-2012-pg-6/pdfView>. Acesso em: 10 nov. 2013. p. 7.

135 Isso é observado nos Decretos de Alagoas, da Bahia, do Ceará, de Goiás, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, de São Paulo, e pela Resolução do CGP de Sergipe.

136 Art. 10, I, do Decreto do Paraná, e art. 26, § 1º, I, do Decreto de Santa Catarina. O Decreto do Espírito Santo não é explícito quanto ao tema. Dispõe que o órgão competente comunica a cada pessoa sobre a seleção dos estudos e menciona “os que tiverem sido selecionados” (art. 18).

137 A Resolução define que somente o estudo — no singular — escolhido pelo CGPE irá à licitação e fará jus ao ressarcimento (art. 15, p. único).

No caso de aproveitamento parcial, o Decreto Federal estabelece que os valores serão apurados apenas com relação às informações efetivamente utilizadas na licitação. Thiago Araújo defende que, nessa hipótese, o ressarcimento deve ser proporcional ao grau de utilização dos documentos ofertados pelos particulares com vistas a privilegiar a proporcionalidade e a racionalidade dos gastos públicos.<sup>138</sup>

Nesse sentido, o Estado de São Paulo, ao selecionar os estudos a serem utilizados para contratação da Linha 6 — Laranja da Rede Metroviária definiu valor da remuneração proporcional ao seu aproveitamento. Os estudos apresentados pela Construtora Queiroz Galvão S.A. corresponderam a 35,65% do total utilizado, cabendo ela um ressarcimento de R\$ 1.837.193,00. Enquanto isso, o consórcio formado pela Galvão Engenharia S.A. e pela Somague Engenharia S.A. apresentou estudos correspondentes a 20,29% do total utilizado e recebeu um ressarcimento na ordem de R\$ 1.045.601,00. Por fim, a Odebrecht Transport Participações S.A. apresentou estudos relativos a 44,05% do total utilizado pelo poder público. Recebeu a maior remuneração, no valor de R\$ 2.270.005,00.<sup>139</sup>

#### ***viii. Incentivos à participação da iniciativa privada: o eventual ressarcimento***

Quanto aos possíveis incentivos à participação da iniciativa privada para desenvolvimento de estudos de viabilidade, nota-se que todos os decretos estaduais, bem como o Decreto Federal, preveem que a utilização dos estudos pelo poder público não confere ao particular qualquer vantagem durante o certame licitatório. No Brasil, em nível federal e estadual, não é adotado, portanto, nenhum sistema parecido com o *bonus system* ou o *swiss challenge system*.<sup>140</sup>

A forma de incentivar a participação do particular, adotada pela legislação, corresponde à possibilidade de ressarcimento.<sup>141</sup> Em âmbito teórico, o modelo de ressarcimento (*developer's fee*) é um indicativo de que se objetiva incentivar a participação de atores privados do tipo “consultor”, em detrimento de atores do tipo “empreiteira”. Conforme desenvolve Thiago Araújo, diferentemente de outros modelos de incentivo à atuação do setor privado, que

138 ARAÚJO, Thiago. *Op. cit.* p. 18.

139 No total, 67,80% dos estudos apresentados pela iniciativa privada foram aproveitados. Informação disponível no sítio eletrônico da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, do Estado de São Paulo. “Consórcio Move São Paulo vence licitação da PPP da Linha 6 do Metrô”. Disponível em: <http://www.stm.sp.gov.br/index.php/noticia-sc-2/4237-consorcio-move-sao-paulo-vence-licitacao-da-ppp-da-linha-6-de-metro>. Acesso em: 14 nov. 2013.

140 Quanto a esse ponto, Thiago Araújo afirma que “o marco regulatório das licitações no país dificultaria o emprego destas técnicas, que poderiam ser consideradas benefícios indevidos a alguns proponentes”. ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Op. cit.* p. 15.

141 Com efeito, conforme já mencionado, o próprio art. 21, da Lei 8.987/1995, estabelece que o vencedor da licitação deve ressarcir os dispêndios incorridos com a elaboração dos estudos, especificados no edital.

vinculam o benefício concedido à participação na licitação, o ressarcimento representa incentivo mesmo na ausência de interesse do particular para figurar na contratação de PPP e concessão.<sup>142</sup>

O ressarcimento, no Brasil, assume formas e delimitações distintas a depender do normativo analisado. Nesse sentido, é preciso distinguir entre distintos modelos de ressarcimento instituídos pelos entes federativos estaduais. Basicamente, a remuneração do particular no que tange aos gastos incorridos para elaboração de estudos de viabilidade se dá de duas formas distintas. Há um primeiro grupo de Estados, cuja legislação prevê que não há ressarcimento do particular, salvo estipulação em contrário. Em outras palavras, admite-se o ressarcimento do particular apenas se houver previsão expressa no documento de convocação.<sup>143</sup> Nesses Estados, em regra, a legislação não estabelece qualquer limite ao ressarcimento, caso ele esteja previsto no edital de chamamento público.<sup>144,145</sup>

Há ainda um segundo modelo, adotado somente pelos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco, em que os normativos estaduais admitem o ressarcimento do particular autorizado pelo vencedor da licitação do contrato de PPP. Nesses casos, também não há estipulação de um teto legal para o reembolso<sup>146</sup>, com exceção da estipulação da Resolução do CGP de Pernambuco no sentido de que o valor do ressarcimento não pode ultrapassar “+/- 25%” do valor estipulado inicialmente quando da apresentação da carta de solicitação de autorização.<sup>147</sup>

Há uma diferença essencial entre ambos esses modelos: no primeiro modelo, é mais provável que não haja ressarcimento, dado que é preciso que o documento de convocação o preveja expressamente.<sup>148</sup> Em qualquer hipótese, o ressarcimento só é possível caso haja, efetivamente, a licitação do contrato de PPP.

142 ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Op. cit.*, p. 23.

143 Trata-se, especificamente, dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe.

144 Nesses casos, conforme afirma Thiago Araújo, não há estipulação de limite por meio de teto fixado a partir da porcentagem do valor do contrato de PPP ou de valor previamente arbitrado. ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Op. cit.* p. 17.

145 Exceção a isso é o Decreto de Santa Catarina que define que valor máximo para eventual ressarcimento não pode ultrapassar 3,5% do valor estimado dos investimentos necessários à implementação da PPP (art. 15, do Decreto de Santa Catarina).

146 Esse modelo é adotado também em nível federal. O Decreto Federal prevê um limite para a eventual remuneração equivalente 2,5% do valor total estimado dos investimentos necessários à implementação da PPP. De modo similar, o PLS 426/2013 mantém esse limite e o PL 7.076/2010 prevê que o valor máximo do eventual ressarcimento pelo conjunto de projetos não pode ultrapassar 3% do valor total estimado das despesas, das inversões ou dos investimentos necessários à consecução do respectivo empreendimento.

147 Art. 12, IV, da Resolução do CGP de Pernambuco.

148 Há ainda um terceiro modelo, identificado por Thiago Araújo, no Município de Santo André, em São Paulo, onde o art. 6º, do Decreto 16.097/2010, estabelece que o teto máximo de ressarcimento ao particular autorizado a elaborar os estudos de viabilidade é de 2,5% do

O ente responsável pelo cálculo do valor do ressarcimento não é definido em alguns normativos estaduais. Outros, porém, determinam que os valores apresentados pelo particular serão analisados pelo órgão competente do poder público. Nesse sentido, o Decreto de Goiás prevê que a Comissão Especial de Avaliação analisará os custos financeiros apresentados e, se os valores forem superiores aos de mercado, solicita esclarecimentos ao particular.<sup>149</sup>

De forma semelhante, o Decreto do Paraná estipula que o valor apresentado pelo particular será analisado pelo CGP e se ele concluir que é incompatível com valores usuais, deve arbitrar o valor nominal do ressarcimento. Nessa dinâmica, o valor arbitrado pode ser rejeitado pelo interessado e, com isso, as informações contidas no estudo não seriam utilizadas pelo poder público.<sup>150</sup>

No Rio de Janeiro, a Secretaria Executiva competente submete à deliberação do CGP o grau de aproveitamento dos estudos e os respectivos percentuais de ressarcimento.<sup>151</sup> Enquanto isso, em Santa Catarina, o decreto regulamentador prevê que o CGP é responsável por definir os percentuais de ressarcimento.<sup>152</sup>

Em âmbito teórico, uma desvantagem do modelo de eventual ressarcimento é que ele requer uma análise potencialmente subjetiva por parte do poder público a fim de se definir o nível de custos apropriadamente incorridos pelo particular. Caso o órgão competente não calibre esse valor adequadamente, gera-se um desincentivo à elaboração de estudos pelo mercado.

#### ***ix. Escopo do PMI: quais documentos devem ser entregues ao poder público?***

Um aspecto bastante relevante na prática, mas não abordado pelos atos normativos estaduais e federal, é o objeto do PMI, ou seja, quais documentos devem ser elaborados pelo particular e entregues ao poder público. No que tange aos estudos jurídicos, os normativos não mencionam a elaboração de minutas de edital e contrato pelo particular.

Em sentido contrário, o PL 7.067/2010 prevê, dentre os documentos caracterizados como conteúdo mínimo a ser apresentado ao poder público, as minutas de edital e contrato.<sup>153</sup>

Na prática, a definição dos estudos jurídicos a serem apresentados constará do termo de referência anexo ao aviso publicado pelo poder público. Nesse

---

valor estimados dos investimentos necessários à implementação da PPP. ARAÚJO, Thiago. *Op. cit.* p. 18.

149 Art. 5º, p. único, do Decreto de Goiás.

150 Art. 20, *caput*, §1º e §2º, do Decreto do Paraná.

151 Art. 14, do Decreto do Rio de Janeiro.

152 Art. 15, do Decreto de Santa Catarina.

153 Art. 5º, §1º, I a IX. O dispositivo inclui também estudo de impacto ambiental e social, bem como de viabilidade econômica.

sentido, o Decreto de Goiás e o Decreto do Espírito Santo estabelecem que o escopo dos estudos deve estar definido no instrumento de convocação.

Em alguns casos, porém, a redação do termo de referência mostra-se bastante confusa e não apresenta relação clara de documentos. Por exemplo, o edital de chamamento público, lançado pelo Estado do Rio de Janeiro para Linha 3 do Metrô, estabelece no corpo do termo de referência — Anexo I ao documento — que

3.8.2. Os estudos jurídicos devem contemplar pelo menos:

- a) A definição e as obrigações inerentes a concessão de serviços públicos precedidos de obra pública de acordo com a legislação que o rege, tais como, sem limitação, contraprestação pública, outorga, remuneração ao investidor;
- b) Análise de riscos jurídicos com as sugestões para mitigá-los;
- c) Opinião(ões) legal(is) justificativa(s) de aspectos pontuais da modelagem jurídica que demandem esclarecimentos adicionais.<sup>154</sup>

Quanto ao primeiro ponto, não há clareza quanto à forma como as obrigações devem ser apresentadas. Trata-se de matriz de riscos a ser entregue ao poder público ou de minuta de contrato? Ademais, quais os pontos polêmicos a ensejar esclarecimentos adicionais? O conteúdo mínimo, previsto no edital, é estipulado em termos amplos, que carecem de concretude.

Analisados os principais aspectos apreendidos dos atos normativos estaduais e federal, a seção seguinte terá como foco o cenário de PMIs no Brasil e analisará o instituto à luz da teoria da agência.

#### **4. O PMI à luz da teoria da agência: há captura?**

O objetivo desta seção é avaliar se o desenho normativo do PMI adotado no Brasil é capaz de gerar incentivos adequados à utilização do instituto por diferentes Estados. Mais do que isso, a ideia central é averiguar se, sob a perspectiva da análise econômica do direito, a elaboração de estudos técnicos pelo particular é desejada, no sentido de viabilizar a ocorrência de um procedimento licitatório capaz de selecionar o particular mais apto a cumprir com o escopo do contrato de concessão ou PPP. Ou se, em sentido contrário, o particular au-

---

154 RIO DE JANEIRO (Estado). Edital de Chamamento Público nº 2/2013, publicado pela Secretaria de Estado de Obras, do Governo do Estado do Rio de Janeiro, para concessão precedida de obra pública para um sistema de transporte de massa ao longo da Linha 3 do Metrô, Anexo I — Termo de Referência. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro nº 184, Rio de Janeiro, 2 de outubro de 2013 pp. 23 e 24.

torizado usufrui de vantagem competitiva e sobressai nas licitações que sucedem a apresentação de estudos. Para tanto, com amparo na teoria da agência e suas premissas, são apresentadas as análises teórica e empírica do PMI.

#### 4.1. A teoria da agência aplicada à autorização conferida ao particular para elaboração de estudos de viabilidade

O possível conflito de interesses mais aparente relativo à relação entre o particular autorizado a elaborar os estudos de viabilidade e o poder público, materializado no órgão ou entidade competente, corresponde à dicotomia consubstanciada, de um lado, no interesse público e, de outro, no interesse privado. Consiste no possível desalinhamento de interesses dos atores em pauta.

Com efeito, o setor privado visa firmar parcerias com o poder público que permitam auferir lucro. Sob essa perspectiva, o particular autorizado “consultor” elaborará estudos técnicos, se o ressarcimento viabilizar algum retorno. Enquanto isso, o autorizado “construtor” terá interesse em vencer a licitação e figurar como concessionário no contrato a ser celebrado.<sup>155</sup>

Por outro lado, o poder público orienta-se pelo interesse público e deve agir de forma pautada nos princípios da Administração Pública, constantes do art. 37, da Constituição da República. É possível, nesse contexto, que o fim perseguido pelo setor público não esteja em consonância com os objetivos primários do mercado.

A fim de explorar os incentivos de ambos os atores envolvidos no PMI, cumpre desenvolver melhor conceitos atinentes à teoria da agência.

A relação de agência envolve dois atores: o principal e o agente. Jensen e Meckling<sup>156</sup> definem a relação como um mandato<sup>157</sup>, i.e., um contrato em que

155 Ver ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Op. cit.* pp. 12 a 21.

156 As características específicas da relação de agência podem variar a depender do autor que desenvolve o tema. Para Ross, por exemplo, a relação de agência é analisada como um problema de incentivos. O autor identifica o problema da agência de forma genérica, não adstrito à teoria da firma. Tal peculiaridade o distancia, em certa medida, de autores que desenvolveram o tema conectando-o à teoria da firma. Segundo o entendimento de Ross, *an agency relationship has arisen between two (or more) parties when one, designated as the agent, acts for, on behalf of, or as representative for the other, designated the principal, in a particular domain of decision problem* (grifado). ROSS, Stephen A. **The economic theory of agency: The principal's problem**. Pittsburgh: The American Economic Review, vol. 63, nº 2, 1973. p. 134.

157 Jensen e Mecklin definem a relação de agência como “*a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent*”. Conforme afirmam os autores, se ambas as partes visam à maximização da utilidade, há razão para acreditar que o agente não atuará sempre no melhor interesse do principal. Este poderá limitar divergência de interesses ao estabelecer incentivos apropriados para o agente e ao incorrer em custos de monitoramento, delineados para limitar as ações do agente. Nesse cenário, os custos de agência seriam os custos a soma de “*monitoring expenditures by the principal, the bonding expenditures by the agent, the residual loss*”. JENSEN, Michael

uma das partes, o agente, é contratada para realizar um serviço em nome e em favor de outrem, o principal. O agente é investido de algum grau de autoridade na tomada de decisões em nome do principal. Desse modo, qualquer relação de delegação de competência pode ser apreendida como uma relação de agência. Um exemplo analisado pela literatura refere-se à relação entre acionistas e administradores de uma companhia.<sup>158</sup>

Fundamentalmente, a relação de agência é permeada por um problema que se origina do desejo de ambos os atores pela maximização de seu próprio bem-estar. A ideia central é que o agente tem incentivos a maximizar sua utilidade e, por esse motivo, nem sempre agirá de modo a atender perfeitamente o interesse do principal.

O problema de agência surge, portanto, quando os interesses entre principal e agente não estão alinhados e entram em conflito. A identificação desse conflito pode ser extremamente difícil, pois nem sempre é trivial perceber se a atuação do agente beneficiará o principal ou não.

A lógica da relação de agência pode ser aplicada à autorização conferida pelo poder público ao ente privado no bojo do PMI. Com efeito, essa autorização materializa a transferência da competência para elaboração dos estudos ao particular. Sob essa perspectiva, o principal corresponde ao poder público, o qual delega a elaboração dos estudos de viabilidade ao ente privado, o agente. Este possui vantagem informacional quanto à sua elaboração.

É importante notar que, sob as premissas da teoria da agência, a legislação e as estruturas jurídicas que permeiam o PMI têm o potencial de reduzir a assimetria de informação entre o poder público e o setor privado. Nesse sentido, a preocupação com o interesse público, com efeito, está prevista expressamente em algumas normativas estaduais que regulamentam o instituto, conforme apresentado na subseção 3.2.

Ainda assim, apesar da preocupação do marco normativo do PMI com a proteção do interesse público, é possível que haja o desalinhamento de interesses entre ambos os atores envolvidos, e a consequente captura do interesse público pelo privado. Assim, a questão é saber se a pauta de projetos prioritários do governo, caso existente, é afetada por propostas de participantes que não se fundamentam na persecução do interesse público.

---

C. e MECKLING, William H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. Cambridge: Harvard University Press, 2000. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=94043](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043). Acesso em: 15 abr. 2013. pp. 5 e 6.

158 *Id.* A teoria de agência pode ser aplicada, ainda, a uma vasta gama de casos como, por exemplo, ao papel de políticos em uma democracia representativa ou à relação entre um vendedor e o dono de uma loja.

Esse nível de análise da captura se relaciona ao conteúdo dos interesses em pauta, i.e., ao cerne material dos interesses público e privado. Sua análise se desenvolve a partir do conteúdo apreendido desses conceitos.

Qualquer levantamento empírico da materialização dessa espécie de captura é dificultada pela fluidez do conceito de interesse público.<sup>159</sup> Com efeito, seria preciso definir atributos objetivos que permitissem inferir se o interesse público estaria sendo fagocitado pelo interesse do setor privado.

Paralelamente a isso, em nível procedimental, é possível indagar se há captura do procedimento licitatório perquirido pela Administração Pública pelo particular autorizado a elaborar estudos técnicos. Esse nível de captura repercute fundamentalmente no grau de concorrência entre os participantes e, conseqüentemente, no resultado da licitação.

Sob essa perspectiva, o interesse do poder público é garantir um procedimento licitatório competitivo, com o maior número possível de particulares efetivamente capazes de cumprir com o objeto contratual. O benefício do particular autorizado, caso constatado, derivaria da vantagem informacional relativa ao objeto e às características do projeto em pauta — oriunda da elaboração dos estudos de viabilidade. Sob essa ótica, o particular que elaborou os estudos teria maiores condições de apresentar uma proposta de maior qualidade, com análise mais detalhada dos riscos relativos à viabilidade econômico-financeira e pautada em estudos ambientais e jurídicos longamente elaborados. O conhecimento dos riscos do projeto permitiria, com isso, o desenvolvimento de propostas de maior qualidade.<sup>160</sup>

É importante notar que algumas das variáveis analisadas nas seções 2 e 3, atinentes ao desenho regulatório do PMI, têm impacto direto sobre o grau de competição durante a licitação que o sucede. A depender das variáveis presentes no desenho regulatório, gera-se maior ou menor vantagem informacional para os licitantes autorizados. Desta assimetria de informação, advém vantagem competitiva. Quando a vantagem informacional é somada ao desalinhamento de interesses, torna-se possível a captura do interesse público na

---

159 Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do conceito de interesse público, afirma que “[n]ão se trata de uma noção tão simples que se imponha naturalmente, como algo de per si evidente que dispensaria esforços para gizar-lhe os contornos abstratos.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. 28ª ed. p. 59.

160 Essa análise da vantagem competitiva do particular autorizado a elaborar os estudos de viabilidade tem como premissa um cenário em que a vantagem informacional relativa à posse de mais dados atinentes ao projeto implica na elaboração de propostas de maior qualidade. Não só isso. Pressupõe também que o certame licitatório será capaz de afastar potenciais “aventureiros”, que elaborem propostas não realizáveis, apesar de menos custosas. Caso contrário, a vantagem informacional não pode ser considerada um ativo, pois os demais concorrentes, menos cientes dos riscos e seus conseqüentes custos, elaborariam propostas menos custosas e, portanto, mais vantajosas.

realização de um procedimento licitatório competitivo pelo interesse privado de vencer a licitação.

Nesse sentido, a averiguação da captura pode se relacionar, ainda que de forma indireta, à exigência de não exclusividade, considerada em conjunto com a possibilidade de aproveitamento parcial dos estudos de viabilidade pelo poder público. Mais especificamente: dependendo do número de particulares autorizados a elaborar os estudos e da possibilidade de seu aproveitamento parcial, aumenta-se o número de potenciais participantes da licitação. Se a não exclusividade é exigida, no mínimo duas autorizações serão conferidas ao mercado. Em decorrência, caso esses autorizados tenham interesse em participar da licitação, haverá dois participantes com vantagem informacional, o que permite, pelo menos, a competição entre ambos.

Esses dois particulares estarão em vantagem competitiva sobre os demais. Entretanto, há algo de positivo nisso. Entre eles, haverá potencial de concorrência, diferentemente do que ocorre num cenário em que apenas um particular é autorizado e tem interesse na licitação.

Ademais, insta notar que o tipo de particular incentivado a elaborar os estudos, se consultor ou construtor, também influencia no número de competidores e no nível de competição durante o certame. Caso seja selecionado um particular construtor, haverá maiores chances de um competidor com acesso a informações específicas sobre o projeto participar da licitação. O autorizado consultor, por outro lado, não apresenta interesse em participar e, com isso, a competição durante a licitação não seria afetada pela assimetria de informação relativa à produção dos estudos por um único autorizado.<sup>161</sup>

Por conta disso, as variáveis que incidem sobre a espécie de particular autorizado influenciam no número de participantes da licitação e, conseqüentemente, no seu grau de competição. A mecânica do ressarcimento também é capaz de influir no número de competidores. Nesse sentido, quando há previsão expressa do ressarcimento no ato normativo estadual, a participação de particulares do tipo consultor é mais provável. Por conta disso, a licitação não contaria com a participação desses particulares. Por outro lado, nos casos em que o ressarcimento apenas é garantido quando previsto em edital, incentiva-se participação de autorizados “consultores” e sua conseqüente inclusão licitação. Torna-se, com isso, mais provável um maior número de licitantes.<sup>162</sup>

---

161 Essa relação não se mostra verdadeira caso um particular autorizado consultor se consorcie com um construtor. Nesse caso, haverá interesse em participar da licitação e influência sobre o nível de competição.

162 É claro que o número de participantes da licitação varia de acordo com o projeto, as condições de financiamento, o setor em pauta, dentre outros fatores. A abstração teórica, aqui, consiste em considerar que quando da elaboração de estudos por um autorizado do tipo

A estipulação de prazos também é outra variável relacionada à competição do certame licitatório. Dependendo da estratégia adotada, se for conferida vantagem temporal à elaboração dos estudos pelo proponente da MIP ou pelo interessado, este usufruirá de vantagem informacional ainda maior quando da licitação.

Ainda, outro ponto relevante diz respeito à previsão de documentos a serem elaborados. Caso sejam exigidos, no bojo do edital convocatório ou da autorização concedida, documentos pouco densos e não detalhados, haverá menor estímulo à obtenção de vantagem informacional para licitação pelo particular autorizado. Por outro lado, a exigência de minutas de edital e contrato a serem apresentados pelo particular tem o condão de estimular maiores discussões acerca da alocação de riscos e, com isso, conferir maior nível de aprofundamento aos estudos e maior vantagem competitiva na licitação.

Considerando todos esses aspectos, mas entendendo-se que a análise de possível correlação — ou quiçá causalidade — entre as variáveis mencionadas e a existência de vantagem competitiva durante o certame licitatório resta extremamente dificultada pelo desafio de objetivá-las e pelo universo reduzido de PMIs licitados no âmbito de cada Estado, individualmente considerados, optou-se por verificar a indicação de captura.

Uma forma de analisar empiricamente a ocorrência da captura do procedimento licitatório se dá a partir da averiguação do número de atores privados responsáveis pela elaboração dos estudos que correspondem aos vencedores da licitação. O questionamento pode ser formulado do seguinte modo: os particulares autorizados a elaborar os estudos se sobressaem no resultado das licitações, em detrimento dos demais participantes?

Na tentativa de lidar com tal indagação, a subseção abaixo partirá de pesquisa existente a fim de analisar se quem ganhou o procedimento licitatório nos casos de PMIs publicados foi, de fato, o particular autorizado a elaborar estudos técnicos.

#### **4.2. O cenário brasileiro de PMIs publicados e em fase de licitação**

O objetivo visado a partir da análise dos PMIs publicados<sup>163</sup> e licitados, no âmbito apenas dos Estados brasileiros, é a aferição numérica da proporção de PMIs, em que o vencedor da licitação foi autorizado previamente para a elaboração de estudos técnicos. Em teoria, o levantamento de dados que viabilize essa análise permite atestar se a captura do procedimento licitatório pelo particular autorizado vem se materializando no bojo dos PMIs solicitados pelo poder público.

---

construtor, é possível considerar que o número de licitantes seria  $n + 1$ , sendo  $n$  o número de interessados em participar, não autorizados a elaborar estudos.

163 A pesquisa utilizada entende como PMIs publicados aqueles em que houve publicação do instrumento de convocação. Entretanto, não diferencia entre PMIs solicitados ou espontâneos.

A pesquisa realizada partiu do levantamento de PMIs estaduais, condensado no relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI<sup>164</sup> e em sua atualização de 2013<sup>165</sup> (“Relatório”). Os projetos estruturados via PMI, caracterizados em ambos os documentos como em fase de licitação ou licitados, foram incluídos na tabela do “Anexo — Os PMIs publicados e o resultado das licitações” sob o rótulo de “licitados”. Buscou-se, então, para cada projeto: (i) o(s) particular(es) autorizado(s) a elaborar estudos de viabilidade e (ii) o vencedor da licitação decorrente do PMI.

Foram utilizadas as seguintes fontes: (i) sítios eletrônicos das Unidades de PPPs estaduais, das Secretarias de Planejamento e Gestão, das Secretarias de Infraestrutura, ou de Secretaria relacionadas à matéria do projeto; (ii) Diário Oficial dos Estados, quando o sistema de busca viabilizava a procura por conteúdo; (iii) o banco de dados e de notícias do sítio eletrônico PPP Brasil — O Observatório de Parcerias Público-Privadas; (iv) notícias veiculadas na internet; e, por fim, (v) em alguns casos, solicitação de informações em conversa telefônica com serventuários das Secretarias.

Cumprir notar, porém, que, na prática, a análise restou comprometida pela ausência de informações relativas aos PMIs publicados em nível estadual, tanto no âmbito das respectivas autorizações deles decorrentes e em relação aos documentos do certame licitatório. Com efeito, em muitos sítios eletrônicos das Unidades de PPPs estaduais, das Secretarias de Planejamento e de Infraestrutura, não há atualização dos projetos estruturados. Além disso, a busca eletrônica via Diário Oficial é comprometida pelo fato de muitos sistemas de busca não permitirem a consulta textual.<sup>166</sup>

Nota-se que nos casos em que não se obteve informação acerca da empresa autorizada a elaborar os estudos de viabilidade, há verdadeira carência de notícias e documentos oficiais. Nesse sentido, em alguns desses casos, foi

164 PEREIRA, Bruno Ramos, VILELLA, Mariana, SALGADO, Valério. Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados — Relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI. **PPP Brasil — O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%202013/Atualização%20-%20PMIs%20nos%20Estados%2020junho2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

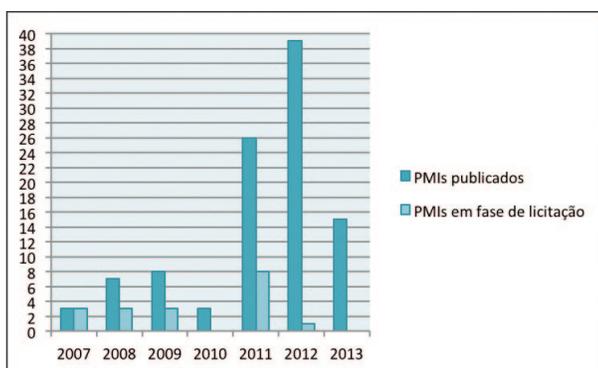
165 PEREIRA, Bruno (coord.). Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados — Atualização de projetos de PPP em fase de estruturação via PMI. **PPP Brasil — O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%202013/Atualização%20-%20PMIs%20nos%20Estados%2020junho2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

166 No mesmo sentido, os autores do Relatório afirmam que “a obtenção dos documentos essenciais ao acompanhamento dos PMIs, tais como os editais de chamamento, termos de referência ou até mesmo as informações referentes à escolha do estudo vencedor, mostrou-se mais desafiadora do que seria desejável”. Afirmam, ainda, “a maior parte dos materiais encontrados se restringiu ao edital de PMI, Portanto, não conseguimos encontrar informações consistentes **quanto aos estudos entregues, as empresas participantes e aos estudos selecionados**” (grifado). PEREIRA, Bruno Ramos, VILELLA, Mariana, SALGADO, Valério. *Op. cit.* p. 23.

possível localizar apenas a sociedade de propósito específico (“SPE”) responsável pela construção da infraestrutura e operação do serviço. Isso é problemático, pois a nomenclatura adotada para a SPE distingue-se da empresa ou consórcio adjudicado, na conclusão do certame licitatório. Por ambos os motivos, esses casos não puderam ser contabilizados.<sup>167,168</sup>

Cumpra apresentar, pois, o resultado das informações levantadas. O cenário global do número de PMIs publicados e em fase de licitação consta do gráfico abaixo.

**Gráfico 4: Relação entre PMIs publicados e em fase de licitação<sup>169</sup>**



De acordo com os dados apresentados no Relatório, entre 2007 e setembro de 2012, houve 73 PMIs publicados com a finalidade de obter estudos de viabilidade de projetos de PPPs nos Estados.<sup>170</sup> Deste total, 52 PMIs foram publicados em 2011 e 2012.<sup>171</sup>

Dos 3 PMIs publicados em 2007, todos foram licitados. Entretanto, não foram encontrados os termos de autorização conferidos aos particulares para elaboração dos respectivos estudos de viabilidade, conforme ilustra a Tabela 2. Apenas foi

167 Esses casos são: (i) o Conjunto Habitacional Mangueiral, do Distrito Federal, (ii) a Unidade de Atendimento Integrado (UAI), de Minas Gerais, (iii) Arena Multiuso da Copa 2014 de Recife, de Pernambuco, e (iv) Arena Fonte Nova, da Bahia.

168 Nesse sentido, ao mesmo tempo em que a criação de SPEs cumpre o papel de afastar os riscos de confusão patrimonial entre a sociedade responsável pela operação do serviço e a sociedade pré-existente e, com isso, aumenta o potencial de angariar investimentos, nota-se que ao adotar uma nova razão social, o mecanismo de instituição de uma SPE dificulta a análise desenvolvida.

169 PEREIRA, Bruno Ramos, VILELLA, Mariana, SALGADO, Valério. *Op. cit.* pp. 1 a 3.

170 *Ibid.* p. 8.

171 *Ibid.* p.11. A intensa publicação de PMIs nos últimos dois anos pode se relacionar ao fato de sua normatização ter se concretizado em muitos entes federativos durante esse período. Entretanto, é difícil saber se a criação de ato normativo tem o condão de fomentar PMIs ou se o caminho inverso é verdadeiro, i.e., se o PMI é normatizado em função de uma demanda da iniciativa privada pela utilização do instituto.

confirmada a ocorrência de licitação. Somente no âmbito da PPP para o sistema de esgotamento sanitário da região metropolitana do Recife e do município de Goiana, foi encontrado o estudo de viabilidade desenvolvido pela KPMG Structured Finance S.A. (“KPMG”). Entretanto, dada a possibilidade de elaboração de estudos via PMI e consultores externos, de forma complementar e concomitante, é possível que a KPMG tenha figurado como consultora externa — e não como autorizada.

**Tabela 1: Particular(es) autorizado(s) a elaborar estudos e vencedor da licitação dos PMIs publicados em 2007**

| Data Publicação do PMI e Estado | Nome do Projeto Licitado  | Setor                               | Autorizado(s) a elaborar estudos  | Vencedor da licitação  |
|---------------------------------|---|-------------------------------------|---|--|
| 2007 Distrito Federal.          | Conjunto Habitacional Mangueiral.   | Infraestrutura predial (habitação). | (?)   | Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários (SPE).   |
| 09/08/2007 Pernambuco.          | Sistema de esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife ou do Município de Goiana. | Saneamento básico (esgotamento).    | Estudos disponibilizado no sítio da Secretaria do Governo de Pernambuco foram elaborados pela KPMG Structured Finance S.A. <sup>172</sup> | Consórcio Grande Recife:<br>1. Foz do Brasil (do grupo Odebrecht)<br>2. Líder Marc. <sup>173</sup>   |
| 2007 Pernambuco.                | Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga.   | Segurança pública.                  | (?)   | Reintegra Brasil S.A. <sup>174</sup><br>1. Advance Construções e Participações<br>2. Yumatã Empreendimentos e Serviços de Manutenção Ltda (líder do consórcio). <sup>175</sup> |

172 Entretanto, conforme mencionado, não há clareza quanto o fato de esses estudos terem sido objeto de PMI.

173 Disponível em: <http://www.segov.pe.gov.br/?q=node/302>.

174 Informação disponível no sítio eletrônico da Secretaria do Governo de Pernambuco. Disponível em: <http://www.segov.pe.gov.br/?q=ppp-centro-integrado-de-ressocializacao-de-itaquitanga>. Acesso em: 15 nov. 2013. Termo de homologação e adjudicação disponível em [http://200.238.107.80/c/document\\_library/get\\_file?uuid=86c3d3a0-207c-4fca-aa87-84c58e65fd34&groupId=26804](http://200.238.107.80/c/document_library/get_file?uuid=86c3d3a0-207c-4fca-aa87-84c58e65fd34&groupId=26804). Acesso em: 15 nov. 2013.

175 Segundo informações constantes do sítio eletrônico da Secretaria do Governo de Pernambuco, a DAG Construtora está assumindo o contrato após negociação com o Consórcio

Em 2008, foram publicados sete PMIs. Destes, apenas três foram licitados: (i) o estádio Castelão, no Ceará, (ii) a Unidade de Atendimento Integrado (UAI), em Minas Gerais, e (iii) a Arena Multiuso da Copa 2014 de Recife. Mais uma vez, houve dificuldade para identificação dos particulares autorizados a elaborar os estudos. Apenas para o Castelão, identificou-se o consórcio formado pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., Somague Engenharia S.A. do Brasil e Fujita Engenharia Ltda, consórcio distinto do vencedor da licitação, conforme retrata a tabela abaixo.

**Tabela 2: Particular(es) autorizado(s) a elaborar estudos e vencedor da licitação dos PMIs publicados em 2008**

| Data da Publicação do PMI e Estado | Nome do Projeto licitado                              | Setor                           | Autorizado(s) a elaborar os estudos   | Vencedor da licitação   |
|------------------------------------|---|---------------------------------|---|---|
| 2008<br>Ceará                      | Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão)           | Estádio/<br>Arena               | Consórcio:<br>1.Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.; 2.Somague Engenharia S.A. do Brasil; e 3.Fujita Engenharia Ltda. <sup>176</sup> | Consórcio Arena Castelão Operadora de Estádio S/A:<br>1.Galvão Engenharia S.A.<br>2.Serveng Civilsan S.A.<br>3. BWA Tecnologia Ltda. <sup>177</sup>                       |
| 12/02/2008<br>Minas Gerais         | Unidade de Atendimento Integrado (UAI) <sup>178</sup> | Prestação de Serviço ao Cidadão | (?)   | Minas Cidadão Centrais de Atendimento S.A. (SPE)  |
| 2008<br>Pernambuco                 | Arena Multiuso da Copa 2014 de Recife                 | Estádio/<br>Arena               | (?) <sup>179</sup>  | Consórcio Cidade da Copa: <sup>180</sup><br>1. Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda.; e<br>2. Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A. <sup>181</sup> |

Reintegra Brasil, inicialmente responsável pela obra. Disponível em: <http://www.segov.pe.gov.br/?q=node/351>. Acesso em: 15 nov. 2013.

176 CEARÁ. Decreto nº 29.635, de 30 de janeiro de 2009. Autoriza a realização de projetos complementares e estudos técnicos, econômicos e financeiros necessários à análise da viabilidade e estruturação de projeto de parceria público-privada, para a reforma e adequação do estádio Castelão, com vistas à Copa do Mundo FIFA 2014. Diário Oficial do Ceará, Fortaleza, 6 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/>

No ano seguinte, foram identificados oito PMIs publicados. Três deles chegaram à fase de licitação. Não foi(ram) identificado(s) o(s) particular(es) responsável(is) pela elaboração dos estudos em Alagoas, para o projeto do Sistema Adutor do Agreste. Na Bahia, houve a licitação da Arena Fonte Nova. Aparentemente, a SPE Fonte Nova Participações S.A., não participou da elaboração dos estudos. Entretanto, mais uma vez, não foi encontrado o responsável por tanto. Os estudos publicados foram desenvolvidos pela KPMG, porém, tal como no âmbito da estruturação da PPP para esgotamento sanitário em Pernambuco, há dúvidas estes foram os estudos desenvolvidos via PMI.

A terceira licitação de 2009 se deu para o Complexo Mineirão. A empresa responsável pela elaboração dos estudos foi a Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda. Foi encontrada apenas a razão social da SPE responsável por operar o estádio, a Minas Arena Gestão de Instalação Esportiva S.A.

---

stories/Planejamento/Parcerias-Publico-Privadas/Decreto%2029635%2009%20Autoriza%20Estudos%20Castelao.pdf. Acesso em: 15 nov. 2013.

- 177 Informação disponível em: <http://www.copatransparente.gov.br/acoes/estadio-castelao-obra-integral-ppp>.
- 178 Contrato de concessão administrativa, cujo objeto é implantação, gestão, oneração e manutenção de Unidades de Atendimento Integrado (UAI), localizadas nos municípios de Betim, Governador Valares, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha, pelo prazo de 20 anos, disponível em <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/pmi-uai/arquivos-para-download/Contrato%20PPP%20UAI.pdf>. O Programa UAI foi seguido pelo UAI 2. Recentemente, houve licitação e o consórcio apresentou melhor proposta e a Comissão de Licitação analisa, no momento, a documentação de habilitação. Ata da sessão da concorrência, de 8 de novembro de 2013, disponível em [http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/seplag/Concorrenca\\_PPP\\_UAI/ata-sessao-abertura-habilitacao.pdf](http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/seplag/Concorrenca_PPP_UAI/ata-sessao-abertura-habilitacao.pdf).
- 179 Em pesquisa no Diário Oficial do Estado de Pernambuco eletrônico (“DOE-e”) pelo termo “arena multiuso” não se obteve resultado quanto a termos de autorização conferidos pelo Poder Executivo, nem em notícias e no sítio do Programa de Parcerias Público Privadas da Secretaria de Governo do Estado de Pernambuco. Não foi encontrado no DOE-e nem mesmo a publicação do PMI de 2008, elencada no Relatório da pesquisa utilizada, disponível no PPP Brasil.
- 180 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Fiscalização das Obras da Copa 2014. Órgão fiscalizador: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2129892.PDF>. Acesso em: 10 nov. 2013.
- 181 Informação disponível em <http://www.copatransparente.gov.br/acoes/arena-pernambuco>. Acesso em: 4 de ago. de 2014.

**Tabela 3: Particular(es) autorizado(s) a elaborar estudos e vencedor da licitação dos PMIs publicados em 2009**

| Data da Publicação do PMI e Estado | Nome do Projeto licitado                              | Setor                                      | Autorizado(s) a elaborar os estudos  | Vencedor da licitação   |
|------------------------------------|---|--|--|---|
| 23/012009 (Alagoas).               | Sistema Adutor do Agreste.                            | Saneamento básico (abastecimento de água). | (?) <sup>182</sup>   | Companhia de Águas do Brasil — CAB Ambiental. <sup>183</sup>  |
| 2009 (Bahia).                      | Arena Fonte Nova.                                     | Estádio/Arena.                             | Estudos disponibilizados no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia foram elaborados pela KPMG Structured Finance S.A. (não há clareza quanto à forma de contratação ou autorização via PMI). <sup>184</sup> | Fonte Nova Participações S.A. (SPE):<br>1. Construtora OAS Ltda; e<br>2. Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. <sup>185</sup> |
| 2009 (Minas Gerais).               | Complexo do Mineirão [foi PMI mesmo? <sup>186</sup> ] | Estádio/Arena.                             | Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda.   | Consócio CL Mineirão:<br>1. Concremat Engenharia e Tecnologia S.A.; e<br>2. Leme Engenharia Ltda.                                       |

182 Informação não disponibilizada pelo sítio eletrônico da Secretaria do Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Há menção apenas à “empresa” que elaborou estudos via PMI. Apenas documentos da licitação estão disponíveis em <http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-1/ppp>. Cumpre notar também que o aviso de procedimento de interesse nº 1/2009, publicado no dia 23 de janeiro 2009, não estabeleceu qualquer prazo para apresentação de propostas. Apenas informou do PMI sem qualquer previsão procedimental. ALAGOAS. Aviso de Procedimento de Interesse nº 1/09. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 23 de janeiro de 2009. Disponível em <http://www.doal.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2013.

183 Disponível em: <http://casal.al.gov.br/licitacao/resultado-do-julgamento-das-propostas-tecnicas-concorrenca-012011-ppp-casal/>. Acesso em: 10 de nov. 2013.

184 Estudos disponibilizados em [http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Anexo\\_16\\_Estudo\\_de\\_Viabilidade\\_nova\\_fonte\\_nova.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Anexo_16_Estudo_de_Viabilidade_nova_fonte_nova.pdf). Acesso em: 10 nov. 2013.

185 Informação disponível em <http://www.copatransparente.gov.br/acoes/arena-fonte-nova-parceria-publico-privada>. Acesso em: 4 ago. de 2014.

186 No sítio eletrônico da Unidade de PPP de Minas Gerais, não há disponibilidade de informações acerca do PMI. As informações disponibilizadas dizem respeito apenas às característi-

Quanto aos PMIs publicados em 2010, do universo de três PMIs, nenhum foi licitado.

Posteriormente, em 2011, constatou-se um total de 26 PMIs publicados.<sup>187</sup> Deste total, apenas oito projetos foram licitados. Na Bahia, a Invepar Investimentos foi uma das empresas autorizadas a elaborar os estudos de viabilidade para o projeto Mobilidade Salvador — Lauro Freitas a Salvador, os quais foram selecionados pelo Grupo de Trabalho Executivo (GTE) responsável. A empresa não ganhou a licitação.

Paralelamente a isso, no Ceará, o projeto Vapt-Vupt teve seus estudos desenvolvidos pelo consórcio formado pela Construtora Marquise S.A. e pelo Shopping do Cidadão Serviços e Informática Ltda. Esse mesmo consórcio figurou como vencedor do certame licitatório. Nessa mesma unidade federativa, foi publicado e licitado o projeto para desenvolvimento da eficiência energética no Centro de Eventos. Não foi identificado, porém, o particular ganhador do certame.

Enquanto isso, no Distrito Federal, foram desenvolvidos estudos técnicos pela Companhia Paulista de Desenvolvimento — CPD para o Centro de Gestão Integrada. A licitação desse projeto foi, porém, suspensa pelo Poder Judiciário em outubro de 2013.<sup>188</sup>

No Espírito Santo, a Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda. foi autorizada a elaborar estudos para a Ampliação da Rede Faça Fácil. Essa mesma empresa figurou no consórcio vencedor da licitação.

Paralelamente a isso, no Estado de São Paulo, foram licitados dois contratos de PPP frutos de PMIs publicados em 2011: a Indústria Farmacêutica FURP e a Linha 6 do Metrô. No primeiro caso, não houve correspondência entre os particulares autorizados a elaborar os estudos e a empresa vencedora da licitação, a EMS S.A. No segundo, porém, notou-se que a Odebrecht Transport

---

cas do projeto e à licitação e assinatura do contrato. Disponível em: <http://www.esportes.mg.gov.br/comunicacao/noticias/setembro/646-estudos-para-modernizacao-do-complexo-mineirao-mineirinho- ficam-prontos-em-marco>. Acesso em: 13 nov. 2013.

187 “O Relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI” apresenta 25 PMIs que chegaram à fase de licitação. O relatório de 2013, responsável por atualizar os dados, adiciona um projeto a essa listagem, totalizando o valor de 26 projetos estruturados via PMI que chegaram à licitação. Insta notar, porém, que, em alguns casos, conforme se extrai da tabela, a licitação não foi concluída. Ver PEREIRA, Bruno (coord.). *Op. cit.* p. 2.

188 Conforme noticiado no PPP Brasil, a licitação foi suspensa por uma liminar concedida pela 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/judiciario-suspende-licitacao-da-ppp-do-distrito-federal-para-implementacao-de-centro-de-gesta>. Acesso em: 10 nov. 2013.

O edital de licitação foi reaberto no dia 23 de agosto de 2013, mas ainda não estão disponibilizadas informações quanto ao vencedor do certame. Parece estar ainda em fase de audiência pública. A ata da 2ª sessão pública encontra-se disponível em [http://www.governo.df.gov.br/images/Ata\\_da\\_2a\\_Sessao\\_Publica\\_Concorrencia\\_01\\_2013.pdf](http://www.governo.df.gov.br/images/Ata_da_2a_Sessao_Publica_Concorrencia_01_2013.pdf). Disponível em: <http://www.governo.df.gov.br/licitacoes-em-andamento/aviso/417-edital-23-08-2013.html>. Acesso em: 13 nov. 2013.

Participações S.A. e a Construtora Queiroz Galvão foram autorizadas e fazem parte do consórcio que opera, hoje, a rede metroviária.

Finalmente, no Paraná, o projeto de Unidades de Atendimento ao Cidadão – Tudo Aqui teve sua licitação suspensa.<sup>189</sup>

**Tabela 4: Particular(es) autorizado(s) a elaborar estudos e vencedor da licitação dos PMIs publicados em 2011**

| Data da Publicação do PMI e Estado | Nome do Projeto licitado               | Setor                            | Autorizado(s) a elaborar os estudos   | Vencedor da licitação   |
|------------------------------------|--|----------------------------------|---|---|
| 25/03/2011<br>Bahia.               | Mobilidade Salvador— Lauro de Freitas. | Transporte de passageiros.       | 1. Invepar Investimentos (estudo selecionado pelo GTE) <sup>190</sup><br>2. Consórcio Setps e Odebrecht Transport<br>3. Consórcio Camargo Correia e Andrade Gutierrez<br>4. Prado Valadares<br>5. Queiroz Galvão<br>6. Metropasse<br>7. ATP Engenharia. | Companhia de Participações em Concessões (CPC), controlada pelo Grupo CCR. <sup>191</sup> |
| Ceará.                             | Vapt Vupt. <sup>192</sup>              | Prestação de Serviço ao Cidadão. | Consórcio:<br>1. Construtora Marquise S/A<br>2. Shopping do Cidadão Serviços e Informática Ltda.  | Consórcio Ceará Cidadão:<br>1. Shopping do Cidadão<br>2. Marquise S/A. <sup>193,194</sup> |

<sup>189</sup> Informação fornecida por Edotério, em conversa telefônica com a Secretaria de Planejamento do Paraná, no dia 13 de novembro de 2013.

| Data da Publicação do PMI e Estado | Nome do Projeto licitado   | Sector   | Autorizado(s) a elaborar os estudos   | Vencedor da licitação  |
|------------------------------------|--|--|---|--|
| 01/01/2011<br>Ceará.               | Centro de Eventos — eficiência energética.   | Infraestrutura predial (centro de convenções). | Grupo de Empresas:<br>1.Normatel Engenharia Ltda.;<br>2.Renewpower Sistema de Energia Ltda.;<br>3.Assist Consultores Ltda.; e<br>4.Azevedo Sett Advogados. <sup>195</sup> | (?)  |
| Distrito Federal.                  | Centro de Gestão Integrada. <sup>196</sup>   |  | Companhia Paulista de Desenvolvimento (CPD)   | Licitação suspensa pelo Judiciário em 15/10/2013. <sup>197</sup>   |
| 15/12/2011<br>Espírito Santo.      | Ampliação da rede Faça Fácil. <sup>198</sup>   | Prestação de Serviço ao Cidadão.               | Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda. <sup>199</sup>   | Consórcio:<br>1.Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda;<br>2.TB Serviços, Transportes, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A;<br>3. 3P Brasil — Consultoria e Projetos de Estruturação de Parcerias Público-Privadas e Participações Ltda<br>4.Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda. <sup>200</sup> |
| São Paulo.                         | Indústria Farmacêutica (Fundação para o Remédio Popular Chopin Tavares de Lima —FURP) <sup>201</sup> | Indústria farmacêutica pública.                | 1.Ideen Farmacêutica Ltda;<br>2.Germed Farmacêutica Ltda  | EMS S.A. <sup>202</sup>  |

| Data da Publicação do PMI e Estado | Nome do Projeto licitado                        | Setor                            | Autorizado(s) a elaborar os estudos  | Vencedor da licitação  |
|------------------------------------|---|----------------------------------|--|--|
| São Paulo.                         | Linha 6-Laranja do Metrô.                       | Transporte de passageiros.       | 1.Construtora Queiroz Galvão S.A. <sup>203</sup><br>2.Galvão Engenharia S/A e Somague Engenharia S/A<br>3.Odebrecht Transport Participações S/A. | Consórcio Move São Paulo:<br>1.Odebrecht. Transport Participações S.A.,<br>2.Construtora Queiroz Galvão<br>3.UTC<br>4.Fundo Eco Realty. <sup>204</sup> |
| Paraná.                            | Unidades de Atendimento ao cidadão – Tudo Aqui. | Prestação de Serviço ao Cidadão. | Shopping do Cidadão Serviços e Informática Ltda. <sup>205</sup>  | Licitação suspensa. <sup>206</sup>   |

190 Foram entregues estudos das seguintes empresas: “**Consórcio Setps e Odebrecht Transport** — 78 km de corredores exclusivos para o BRT, 173 estações e terminais, 58 viadutos, 14 pontilhões e 13 tuneis, além de ciclovias e calçadas. Interligará o aeroporto de Salvador ao metrô e ao sistema ferroviário suburbano; **Consórcio Camargo Correia e Andrade Gutierrez** — 23 km de metrô de superfície ligando o município de Lauro de Freitas à estação acesso norte do metrô, passando pelo Aeroporto de Salvador, canteiro central da Paralela e Iguatemi; **Prado Valadares** — sistema modal tipo BRT, podendo evoluir até 2030 para metrô. Conta com 41 km de vias aéreas, composta por pista exclusiva de ônibus, passarela e ciclovias; **Queiroz Galvão** — sistema de monotrilha, em elevado, interligando os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, preservando o canteiro central da Paralela. **Metropasse** — sistema BRT, superfície de Lauro de Freitas à estação da Calçada, integrando o metrô e os trens do subúrbio ferroviário; **ATP Engenharia** — metrô de superfície de Lauro de Freitas ao Acesso Norte, em Salvador; e **Invepar Investimentos** — proposta composta por um metrô de superfície, interligando os municípios de Lauro de Freitas e Salvador.” Informação disponível em: <http://www.portal2014.org.br/noticias/7136/GOVERNO+DA+BAHIA+RECEBE+PROPOSTAS+PARA+MOBILIDADE+URBANA.html>. Acesso em: 13 nov. 2013.

191 Informação disponível em [http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2013/09/05/secretarios-se-reunem-com-empresa-vencedora-da-licitacao-do-metro/print\\_view](http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2013/09/05/secretarios-se-reunem-com-empresa-vencedora-da-licitacao-do-metro/print_view).

192 O edital de concorrência pública está disponível em <http://licita.seplag.ce.gov.br/pub/164804/EDITALCPN%2020110001%20VAPT%20VUPT%20Retificado.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2013.

193 Informação disponível em <http://www.ceara.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/8633-governo-do-estado-conclui-licitacao-para-construcao-de-cinco-unidades-vapt-vupt>. Acesso em: 12 nov. 2013.

Edital de Concorrência Pública disponível em <http://licita.seplag.ce.gov.br/pub/164804/EDITALCPN%2020110001%20VAPT%20VUPT%20Retificado.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2013.

194 Informação confirmada em conversa telefônica realizada com a assessora de imprensa da Secretaria de Justiça, dia 14 de novembro de 2013.

195 Anteriormente, foi publicado o aviso de PMI nº 01/2011/SEINFRA, o qual convocava particulares para elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de um projeto de desenvolvimento e gestão em regime de parceria público privado — PPP do sistema de cogeração de energia, tendo o gás natural como energético, para o centro

- eventos. o estado do Ceará (Diário Oficial do Estado, disponível em <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20110404/do20110404p02.pdf>). Foi, então, concedida autorização à Benco Energia. Essa autorização foi, porém, cassada em 28 de fevereiro de 2011. Anteriormente à cassação já havia sido republicado outro PMI com o mesmo objeto, no dia 8 de outubro de 2010 (disponível em: [http://www.seplag.ce.gov.br/imagens/stories/Planejamento/Parcerias-Publico-Privadas/1%20Aviso\\_Manifestacao\\_Interesse\\_CogeracaoCEC.pdf](http://www.seplag.ce.gov.br/imagens/stories/Planejamento/Parcerias-Publico-Privadas/1%20Aviso_Manifestacao_Interesse_CogeracaoCEC.pdf)). Acesso em: 13 de novembro de 2013.
- 196 O Distrito Federal republicou o edital da Concorrência nº 01/2013, cujo objeto é a “outorga de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para implantação, desenvolvimento, operação, manutenção, gestão e administração da infraestrutura do Centro de Gestão Integrado (CGI)”. A primeira versão do edital havia sido publicada em fevereiro de 2013, mas a licitação havia sido suspensa no mês de abril. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/distrito-federal-publica-edital-de-ppp-para-implantacao-de-centro-de-gestao-integrada>. Acesso em: 13 de novembro de 2013.
- 197 “Uma liminar concedida pela 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal suspendeu a sessão de abertura das propostas referentes ao edital da concorrência cujo objeto é a ‘outorga de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para implantação, desenvolvimento, operação, manutenção, gestão e administração da infraestrutura do Centro de Gestão Integrado (CGI)’.” Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/judiciario-suspende-licitacao-da-ppp-do-distrito-federal-para-implantacao-de-centro-de-gesta>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.
- 198 ESPÍRITO SANTO. Aviso de Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI SEGER nº 01/2011. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 15 dez 2011. Disponível em: <http://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/Aviso%20PMI%20-%20DIO%20%2015-12-11.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.
- 199 Informação fornecida em conversa telefônica com serventária da Secretaria do Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), do Estado do Espírito Santo. O Estado publicou o aviso de PMI no dia 19 de dez de 2011. Após essa data, não foi encontrada publicação relativa à autorização concedida ao particular para elaboração dos estudos no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo.
- 200 Informação disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/ppp-para-ampliacao-de-rede-de-servicos-ao-cidadao-de-esp%20ADrito-santo-conta-com- apenas-um-lic>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- 201 Trâmite detalhado disponibilizado pelo Governo de São Paulo em: [http://www.planejamento.sp.gov.br/noti\\_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf](http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf). Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- 202 Disponível em [http://www.planejamento.sp.gov.br/noti\\_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf](http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf). Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- 203 A proporção do ressarcimento fornecido às empresas correspondeu a: (i) Construtora Queiroz Galvão S.A. apresentou estudos equivalente a 35,65% do total utilizado, sendo devido um ressarcimento de R\$ 1.837.193,00; (ii) os estudos da Galvão Engenharia S.A. e Somague Engenharia S.A. corresponderam a 20,29% do total utilizado, cabendo um ressarcimento de R\$ 1.045.601,00, e (iii) Odebrecht Transport Participações S.A. apresentou estudos equivalentes a 44,05% do total utilizado, cabendo um ressarcimento de R\$ 2.270.005,00. Informação disponível em: [http://www.planejamento.sp.gov.br/noti\\_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf](http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf). Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- 204 Informação disponível em <http://www.stm.sp.gov.br/index.php/noticia-sc-2/4237-consorcio-move-sao-paulo-vence-licitacao-da-ppp-da-linha-6-de-metro>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- 205 Informação disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/parana-publica-licitacao-de-ppp-para-prestacao-de-servicos-de-atendimento-ao-cidadao>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- 206 Informação fornecida por Edotério, em conversa telefônica com a Secretaria de Planejamento do Paraná, no dia 13 de novembro de 2013.

Em 2012, houve apenas um contrato de PPP licitado, fruto de estudos elaborados via PMI — a PPP do Maracanã. A empresa autorizada a elaborar os estudos foi a IMX Venues, que figura no consórcio responsável pela operação do estádio — com o percentual de apenas 5%, em contraposição à Odebrecht Participações e Investimentos S.A., que detém 90% do consórcio.

Assumindo-se algumas premissas, nota-se, com base nessas informações, que não há grande discrepância entre o número de casos em que o vencedor da licitação figurou como autorizado para elaboração dos estudos e os casos em que não há tal correspondência — considerando-se os poucos projetos para os quais foram mapeadas as informações buscadas. Essa proporção foi constatada, com base em duas premissas centrais:

- a mera correspondência do ator autorizado a elaborar os estudos de viabilidade e o vencedor é suficiente para caracterizar o uso de vantagem informacional — independentemente de qual percentual o autorizado possui na participação de consórcio vencedor, quando for esse o caso; e
- ser irrelevante a organização societária das empresas envolvidas — i.e., não foi analisado a fundo se a empresa vencedora faz parte do grupo empresarial da empresa autorizada, e vice-versa.

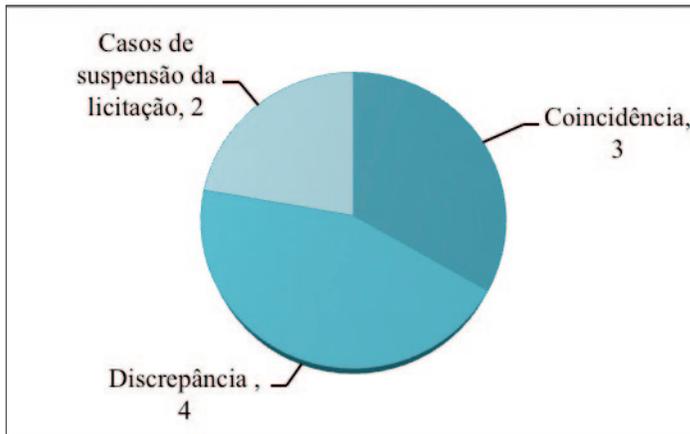
A primeira premissa se justifica pelo fato de que a simples autorização para elaboração de estudos implica em vantagem informacional. Nesse sentido, ainda que o consórcio conte com participação minoritária do particular autorizado, isso já é suficiente para que a vantagem informacional seja compartilhada com as demais empresas do consórcio e influencie na proposta econômica (e técnica, quando exigida) elaborada. Por conta disso, o percentual de participação do particular no consórcio não foi considerado.

Ademais, por motivos práticos, desconsiderou-se também a organização societária das empresas envolvidas. Com efeito, é possível que a empresa autorizada a elaborar os estudos mantenha relação — participação no capital social ou investimento em quotas ou ações — com a empresa vencedora da licitação, e vice-versa. Em função da dificuldade de se apreender o desenho societário das empresas envolvidas, essa possível relação não foi considerada. É inegável, porém, sua pertinência, dado que a relação entre as empresas envolvidas viabiliza a troca de informações e a obtenção de vantagem informacional para o certame licitatório.

Com base nessas premissas, considerando-se apenas os projetos em que se obteve sucesso com a busca realizada, foram encontrados 3 casos de discrepância entre as empresas autorizadas e as vencedoras da licitação e 4 casos

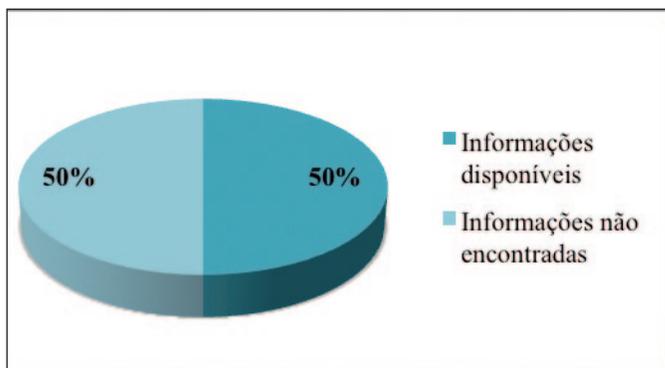
de coincidência entre ambas. Conforme ilustra o gráfico a seguir, considerando o universo de 9 casos, em 3 deles o mesmo particular que elaborou os estudos venceu a licitação. Em 4 casos, isso não ocorreu.

**Gráfico 5: Relação entre particular autorizado a elaborar estudos e vencedor da licitação**



Como resultado, é possível observar o equilíbrio entre ambas as hipóteses. Entretanto, o universo extremamente limitado — não apenas em função do número reduzido de PMIs licitados, quando comparado ao número de publicações, mas também pela dificuldade de busca das informações necessárias, inviabiliza qualquer análise conclusiva. Com efeito, em metade dos casos procurados, não foram obtidas informações suficientes.

**Gráfico 6: Disponibilidade acerca de informações sobre projetos**



A indisponibilidade de informações acerca dos casos vai de encontro com o posicionamento da literatura internacional sobre o tema. Conforme apresentado na seção 2, a importância de um aparato institucionalizado e transparente para gestão de PMIs é trivial para evitar pressões e dúvidas acerca de conluios entre o poder público e a iniciativa privada, que desconfigurem o objetivo primário da licitação.<sup>207</sup>

Não obstante, insta salientar, que, apesar de comprometida, a análise realizada parece fundamental para a inferência acerca do sucesso do PMI sob a perspectiva do procedimento licitatório almejado pelo poder público.

## Conclusão

Apesar de o instituto do PMI ser incipiente no Brasil, não se pode olvidar que sua utilização é uma realidade para muitos entes federativos. Ainda assim, o debate acerca do instituto, da melhor forma de regulá-lo e dos incentivos visados por seu marco normativo não se mostra presente.

Com efeito, percebe-se que muitos dos aspectos presentes nos marcos normativos estaduais e federal não parecem ser fruto de discussão aprofundada e refletida acerca dos incentivos gerados para o mercado. Há verdadeira carência de literatura nacional acerca do tema. Não são desenvolvidos, por exemplo, questionamentos acerca da melhor forma de fomentar a participação da iniciativa na elaboração de estudos técnicos, de forma a alinhar os interesses público e privado.

Além disso, a legislação nacional, em especial a Lei de Licitações, apresenta-se como verdadeiro entrave a possíveis desenhos regulatórios fundados em premissas econômicas relevantes. Ainda que não contenha em si proibitivos, muitas vezes é interpretada de forma restritiva, o que se traduz no posicionamento do Poder Judiciário, o qual já questionou o PMI, em razão da possibilidade de participação do particular autorizado em licitação posterior, quando tal permissivo legal consta expressamente da Lei Geral de Concessões.

Em nível estadual, os marcos normativos parecem traduzir estratégias distintas que se refletem em previsões variadas. Entretanto, muitos dos questionamentos oriundos da análise da legislação estadual ainda carecem de respostas. Nota-se que muitos atos normativos se inspiram em pretéritos sem muita atenção e reflexão.

O debate acerca dos contornos do PMI mostra-se extremamente necessário, pois conforme retrata a literatura internacional, a participação da iniciativa sempre existiu — não é uma inovação trazida pelo PMI. O desafio que se apre-

---

207 HODGES, John T., DELLACHA, Georgina. *Op. cit.* p. 11.

senta é sua institucionalização. Apesar do enfoque e importância conferidos à necessidade de mecanismos de diálogo institucionalizados e transparentes entre a iniciativa privada e o poder público, nota-se que o Brasil ainda apresenta baixo nível de publicidade de documentos relativos ao PMI. Informações acerca dos projetos, das autorizações conferidas e das licitações realizadas são pouco acessíveis. Por conta disso, a averiguação acerca da existência da captura do procedimento licitatório pelo particular autorizado a elaborar estudos de viabilidade restou comprometida.

Apesar da recente normatização do instituto refletir um passo positivo rumo a uma maior institucionalização, insta indagar se possuímos um aparato institucional capaz de conferir ao PMI a transparência que lhe é necessária. É preciso aumentar esforços nesse sentido. Na ausência de informações suficientes, a pergunta persiste: PMI, interesse de quem?

## Bibliografia

ALAGOAS. Decreto nº 4.067/2008, de 17 de outubro de 2008. Regulamenta a Lei Estadual nº 6.972, de 7 de agosto de 2008 e institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/decretos/2008/10/decreto-4067>. Acesso em: 2 set. 2013.

AMES, Barry. **Political Survival — Politicians and Public Policy in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1987.

ARAÚJO, Thiago Cardoso. **Aprendendo a pedir: contribuições da AED no desenho de Procedimento de Manifestação de Interesse prévios a PPPs mais eficientes**. No prelo 2014.

BAHIA. Decreto Estadual nº 12.653, de 28 de fevereiro de 2011. Regulamenta o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada ou administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1026934/decreto-12653-11>. Acesso em 2 set. 2013.

BLAIS, André, NADEAU, Richard. The electoral budget cycle. **Public choice**, vol. 74, 1992. pp. 389-403. Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007/BF00137686>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 185, do Ministério das Cidades, de 24 de abril de 2012. Divulga o resultado do processo de seleção para beneficiar os municípios integrantes dos Grupos MOB 1, MOB 2 e MOB 3, do PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. Portaria Portaria nº 164, do Ministério das Cidades, de 12 de abril de 2013. Aprova o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento — PAC 2. Disponível em: [http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20130423-07.pdf](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130423-07.pdf). Acesso em: 16 ago. 2013..

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm). Acesso em: 15 set. 2013..

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado nº 426, de 14 de outubro de 2013.. Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para dispor sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=114764](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114764). Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados 7.067, de 2010. Institui normas gerais para apresentação à administração pública de projetos, estudos, levantamentos e investigações elaborados por conta e risco do setor privado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472056>. Acesso em: 10 out. 2013.

\_\_\_\_\_. 9ª Vara de Fazenda Pública. Comarca da Capital. Ação Civil Pública nº 0117172-04.2013.8.19.0001. Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e IMX Holding S.A. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcesso-WebV2/consultaProc.do?v=2&numProcesso=2013.001.101068-8>. Acesso em: 2 nov. 2013.

CEARÁ. Decreto nº 30.328, de 27 de setembro de 2010. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa. Diário Oficial do Estado [do] Ceará, Fortaleza, 21 de dezembro de 2010.

CINTRA, Marina, JUNIOR, Ariovaldo Barbosa Pires. **Algumas considerações sobre o procedimento de manifestação de interesse**. Disponível em: <http://www.albino.com.br/artigos/2007/10/04/algumas-consideracoes-sobre-o-procedimento-de-manifestacao-de-interesse/>. Acesso em: 7 set. 2013.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 2.889, de 3 de novembro de 2011. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem utilizados em modelagens de projetos de Parcerias Público-Privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 3 de novembro de 2011. p. 7.

FILIPINAS. Phillipine BOT Law (Republic Act No, 7718), revisado em 2012. Disponível em: [http://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2013/02/BOT-IRR-2012\\_FINAL.pdf](http://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2013/02/BOT-IRR-2012_FINAL.pdf). Acesso em: 20 de outubro de 2013.

GOIÁS. Decreto nº 7.365, de 9 de junho de 2011. Dispõe sobre a instituição de Procedimento de Manifestação de Interesse — PMI — destinado a orientar a participação de particulares na estruturação de projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, de concessão comum e de permissão no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina\\_decretos.php?id=8452](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_decretos.php?id=8452). Acesso em: 2 set. 2013.

GOMES, Orlando. **Contratos**. São Paulo: Forense. 17ª ed.

HODGES, John T., DELLACHA, Georgina. Unsolicited Infrastructure Proposals: How some countries introduce competition and transparency. **PPIAF — Public Private Infrastructure Advisory Faculty**, World Bank, *working paper* n. 1, 2007. Disponível em: <https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/WPI-Unsolicited%20Infra%20Proposals%20-%20JHodges%20GDellacha.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2013.

HODGES, John. Unsolicited Proposal: Competitive Solutions for Private Infrastructure. **Public Policy for the Private Sector**. The World Bank Group Private Sector and Infrastructure Network, note number 258, 2003 Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/258Hodge-031103.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects. Public policy for the private sector**. The World Bank Group Private Sector and Infrastructure Network, note number 257, 2003. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11305/263990PAPE ROVPOno10257.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 set. 2013.

IP3 — The Institute for Public-Private Partnerships. **Mauritius PPP Support — Analysis & Recommendation for PPP Legal & Institutional Framework**. Arlington, 2010. Disponível em: [http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Mauritius\\_Pilot\\_PPP\\_Identification\\_and\\_Prep\\_Feb\\_22.pdf](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Mauritius_Pilot_PPP_Identification_and_Prep_Feb_22.pdf). Acesso em: 16 set. 2013.

JENSEN, Michael C. e MECKLING, William H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=94043](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043). Acesso em: 15 abr. 2013.

MANKIWI, Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2011. 28ª edição.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.565, de 3 de julho de 2007. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão.

NÓBREGA, Marcos. **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

PARANÁ. Decreto nº 5.273, de 2012. Institui o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e nas concessões de serviço público, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Estadual. Diário Oficial Executivo do Estado do Paraná, Curitiba, 16 de julho de 2012.

PEREIRA, Bruno Ramos. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: monólogo ou diálogo público-privado? **PPP Brasil — O Observatório de Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-procedimento-de-manifesta%C3%A7%C3%A3o-de-interesse-pmi-e-assimetria-de-informa%C3%A7%C3%A3o-entre-o-seto>. Acesso em: 30 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. PMI e insegurança jurídica. **PPP Brasil — O Observatório de Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-pmi-e-inseguranç-jur%C3%ADdica>. Acesso em: 1 jul. 2013.

PEREIRA, Bruno Ramos, PROL, Flávio Marques. 1ª Edição do Banco de Dados das PPPs. **PPP Brasil — O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Julho de 2011. Disponível em: <http://pppbrasil.com.br/portal/sites/default/files/Relatório%201%20-%20Banco%20de%20dados%20das%20PPPs%20-%20Final%20v2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

PEREIRA, Bruno Ramos, VILELLA, Mariana, SALGADO, Valério. Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados — Relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI. **PPP Brasil — O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%202013/Atualização%20-%20PMIs%20nos%20Estados%2020junho2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

PEREIRA, Bruno (coord.). Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados — Atualização de projetos de PPP em fase de estruturação via PMI. **PPP Brasil — O Observatório das Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%202013/Atualização%20-%20PMIs%20nos%20Estados%2020junho2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

PERNAMBUCO. Resolução Normativa do CGPE nº 2, de 8 de novembro de 2007. Revisa e Substitui a Resolução Normativa RN/CGPE-001/2006, de 06 de fevereiro de 2006 que estabelece os procedimentos gerais para registro e aprovação de Estudos de Viabilidade e Projeto Básico para Empreendimentos de Parceria Público-Privada e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 8 de novembro de 2007. Disponível em: [http://200.238.107.80/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e72a8908-2b16-4b0a-b9a0-93687303469c&groupId=26804](http://200.238.107.80/c/document_library/get_file?uuid=e72a8908-2b16-4b0a-b9a0-93687303469c&groupId=26804). Acesso em: 10 nov. 2013.

PPIAF — Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Private Participation in Infrastructure Research Group. **Infrastructure Policy Unit 2012 Global PPI Data Update**, note 69, 2013. Disponível em: <http://ppi.worldbank.org/features/August-2013/PPI%202012%20Globa%20Update%20Note%20Final.pdf>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Unsolicited Proposals**, note 6, 2012.

\_\_\_\_\_. **PPIAF Toolkit for PPPs in Roads and Highways**, 2009. Disponível em: [http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highways-toolkit/6/toolkit\\_files/index.html](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highways-toolkit/6/toolkit_files/index.html). Acesso em: 10 out. 2013.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **A Portaria 262/2013, do Ministério das Cidades, repasse de recursos para PPPs de mobilidade urbana e risco de projetos atrasarem**. Disponível em: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/portaria-262-e-os-repasses-para-pp-ps-de-mobilidade-urbana-v4-env>. Acesso em: 12 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Maurício Portugal, PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **O setor de infraestrutura e a Lei Federal de PPP – contextualização e principais características**. Disponível em: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/aula-sobre-infraestrutura-participacao-privada-e-lei-de-ppp-ministrada-no-gvlaw-fgvsp-no-curso-de-contratos-administrativos-coordenado-pelo-professor-carlos-ari-sundfeld>. Acesso em: 2 out. 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). Chamamento Público para Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada nº 2/2013. Secretaria de Estado de Obras, do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2 de outubro de 2013. pp. 28 e 29.

\_\_\_\_\_. Resolução PGE nº 3105, de 14 de março de 2012. Aprova a minuta-padrão de edital e de chamamento público para a manifestação de interesse da iniciativa privada (P-01/12 e P-02-12). Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 22 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. Ata de decisão – segundo item da pauta do Conselho Gestor do Propar – Secretaria de obras. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 11 de setembro 2012. pp. 31 a 33.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 43.277, de 7 de novembro de 2011. Regulamenta o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos apresentados pela iniciativa privada para inclusão no programa estadual de parcerias público-privadas – PROPAR, e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução CGPPP-RS nº 2, de 24 de abril de 2013. Estabelece os procedimentos para Manifestação de Interesse, por particulares, na apresentação de anteprojeto e estudo de viabilidade referentes a projetos no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul — PPP/RS. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 25 de abril de 2013.

RONDÔNIA. Decreto nº 16.559, de 5 de março de 2012. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão. Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 1928. Disponível em: <http://www.ppp.ro.gov.br/arquivos/Institui%20Processo%20de%20Manifestação%20de%20Interesse%20RO.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2013.

ROSS, Stephen A. **The economic theory of agency: The principal's problem**. Pittsburgh: The American Economic Review, vol. 63, nº 2, 1973.

SANTA CATARINA. Decreto nº 962, de 8 de maio de 2012. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada e estabelece outras providências. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/Legislacao-Estadual/2012/000962-005-0-2012-003.htm>. Acesso em: 2 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial de Santa Catarina nº 1096, Florianópolis, 24 de outubro 2012. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/41712347/tce-sc-24-10-2012-pg-6/pdfView>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 57.289, de 30 de agosto de 2011. Altera o Decreto nº 48.867, de 10 de agosto de 2004, para detalhar o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos encaminhados pela iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de Parcerias-Público Privadas — PPP, e dá providências correlatas.

SERGIPE. Resolução nº 1 do Comitê Gestor de PPP de Sergipe, de 6 de junho de 2008. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse — PMI de projetos a serem implementados no âmbito do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Sergipe — PROPPPSE.

SHAVELL, Steven. **Foundations of Economic Analysis of Law**. Cambridge: Harvard University Press, 2004. pp. 297 e 298.

THE ECONOMIST. **Has Brazil blown it?** A stagnant economy, a bloated state and mass protests mean Dilma Rousseff must change course. Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.economist.com/news/leaders/21586833-stagnant-economy-bloated-state-and-mass-protests-mean-dilma-rousseff-must-change-course-has>. Acesso em: 17 de outubro de 2013.

UNCITRAL. **UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects**, 2004. Disponível em: [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf). Acesso em: 30 out. 2013.

VERMA, Sandeep. Competitive Award of Unsolicited Infrastructure Proposals: A recent Supreme Court verdict unveils fresh opportunities for procurement reform in India. In **The Practical Lawyer**, Londres: The Practical Lawyer, jun, 2010. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1464685> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1464685>. Acesso em: 18 set. 2013.

WBI — World Bank Group e PPIAF — Public-Private Infrastructure Advisory Facility. **Public-Private Partnerships Reference Guide**. A reference guide on PPPs for interested practitioners, version 1.0, 2012. Disponível em: <http://wbi.worldbank.org/wbi/document/public-private-partnerships-reference-guide-version-10>. Acesso em: 14 set. 2013. p. 212.

## **ANEXO — OS PMIS PUBLICADOS E O RESULTADO DAS LICITAÇÕES**

**Tabela integral com levantamento de dados acerca dos PMIs publicados, dos particulares autorizados pelo poder público para elaborar estudos de viabilidade e dos vencedores das licitações decorrentes dos estudos elaborados**

Tabela completa: O número de projetos publicados iniciados por PMI e o vencedor da licitação

| Estado           | Número de PMIs publicados | Data da publicação do instrumento convocatório | Licitados  | Setor                              | Contrato assinado          | Autorizado(s) a elaborar estudos  | Vencedor da licitação   | Mesmo partícular? |
|------------------|---------------------------|--|--|------------------------------------|----------------------------|---|---|-------------------|
| 2007             | 3                         |  | 3  |                                    |                            |   |   |                   |
| Distrito Federal |                           | 2007   | Conjunto Habitacional Mangueiral   | Infraestrutura predial (habitação) | março de 2009 <sup>1</sup> | (?)   | Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários (SPE)   | (?)               |
| Pernambuco       |                           | 09/08/2007                                     | Sistema de esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife ou do Município de Goiana | Saneamento básico (esgotamento)    |                            | Estudos disponibilizado no sítio da ... foram elaborados pela KPMG Structured Finance S.A. (não há clareza quanto à forma de contratação ou autorização via PMI). | Consórcio Grande Recife:<br>1. Foz do Brasil (do grupo Odebrecht)<br>2. Líder Marc <sup>2</sup> | Não (?)           |

|            |      |   |                   |     |  |     |
|------------|------|---|-------------------|-----|--|-----|
| Pernambuco | 2007 | Centro Integradado de Res-socialização de Itaquitinga | Segurança pública | (?) | Reintegra Brasil S.A. <sup>3</sup><br>1. Advance Construções e Participações<br>2. Yumatã Empreendimentos e Serviços de Manutenção Ltda (líder do consórcio) (DAG Construtora está assumindo o contrato após negociação com o Consórcio Reintegra Brasil, inicialmente responsável pela obra) <sup>4</sup> | (?) |
| 2008       | 7    | 3   |                   |     |  |     |

|              |            |  |  |   |   |            |                   |  |   |  |      |
|--------------|------------|--|--|---|---|------------|-------------------|--|---|--|------|
| Ceará        |            |  |  | Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão)         | Estádio/Arena                             |            |                   |  | Consórcio:<br>1.Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.;<br>2.Somague Engenharia S.A. do Brasil; e<br>3.Fujita Engenharia Ltda. <sup>5</sup> | Consórcio<br>Arena Castelão Operadora de Estádio S/A:<br>1.Galvão Engenharia S.A.<br>2.Serveng Civilsan S.A.<br>3. BWA Tecnologia Ltda. <sup>6</sup> | Não. |
| Minas Gerais | 12/02/2008 |  |  | Unidade de Atendimento Integrado (UAI) <sup>7</sup> | Prestação de Serviço ao Cidadão           | 2010       | (?)               |  | (?)   | Minas Cidadão Centrais de Atendimento S.A. <sup>8</sup> (SPE)  | (?)  |
| Pernambuco   | 2008       |  |  | Arena Multiuso da Copa 2014 de Recife               | Estádio/Arena                             | 15/06/2010 | (?) <sup>9</sup>  |  |   | Arena Pernambuco Negócios e Investimentos (SPE) <sup>10</sup>  | (?)  |
| <b>2009</b>  | <b>8</b>   |  |  | <b>3</b>  |   |            |                   |  |   |  |      |
| Alagoas      | 23/012009  |  |  | Sistema Adutor do Agreste                           | Saneamento básico (abastecimento de água) |            | (?) <sup>11</sup> |  |   | Companhia de Águas do Brasil – CAB Ambiental <sup>12</sup>   | (?)  |

|              |                  |  |      |  |               |  |   |   |         |
|--------------|------------------|--|------|--|---------------|--|---|---|---------|
| Bahia        |                  |  | 2009 | Arena Fonte Nova                                     | Estádio/Arena | Contrato assinado em 21 de janeiro de 2010. Previsão de início da operação em 2013. <sup>3</sup> | Estudos disponibilizado no sítio da ... foram elaborados pela KPMG Structured Finance S.A. (não há clareza quanto à forma de contratação ou autorização via PMI). <sup>14</sup> | Fonte Nova Participações S.A. (SPE)                   | Não (?) |
| Minas Gerais |                  |  | 2009 | Complexo do Mineirão [foi PMI mesmo? <sup>15</sup> ] | Estádio/Arena | O contrato do projeto de PPP Mineirão foi assinado em 21 de dezembro de 2010                     | Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda   | Minas Arena Gestão de Instalação Esportiva S.A. (SPE) | Não (?) |
| 2010         | 3                |  |      | 0  |               |  |   |   |         |
| 2011         | 26 <sup>16</sup> |  |      | 8  |               |  |   |   |         |

|       |  |            |                                      |                           |  |  |   |      |
|-------|--|------------|--------------------------------------|---------------------------|--|--|---|------|
| Bahia |  | 25/03/2011 | Mobilidade Salvador- Luro de Freitas | Transporte de passageiros |  | 1.Invepar Investimentos (estudo selecionado pelo GTE) <sup>17</sup><br>2. Consórcio Setps e Odebrecht Transport<br>3. Consórcio Camargo Correia e Andrade Gutierrez<br>4. Prado Valadares<br>5. Queiroz Galvão<br>6. Metropasse<br>7. ATP Engenharia | Companhia de Participações em Concessões (CPC), controlada pelo Grupo CCR <sup>18</sup> | Não. |
| Ceará |  |            | Vapt Vupt <sup>19</sup>              |                           |  | Consórcio:<br>1.Construtora Marquise S/A<br>2.Shopping do Cidadão Serviços e Informática Ltda  | Consórcio Ceará Cidadão:<br>1.Shopping do Cidadão<br>2.Marquise S/A <sup>20</sup>       | Sim. |

|                  |  |            |   |   |  |  |   |     |
|------------------|--|------------|---|---|--|--|---|-----|
| Ceará            |  | 01/01/2011 | Centro de Eventos - eficiência energética | Infraestrutura predial (centro de convenções) |  | Grupo de Empresas:<br>1.Normatel Engenharia Ltda.;<br>2.Renewpower Sistema de Energia Ltda.;<br>3.Assist Consultores Ltda.; e<br>4.Azevedo Sett Advogados. <sup>21</sup> | (?)   | (?) |
| Distrito Federal |  |            | Centro de Gestão Integrada <sup>22</sup>  |   |  | Companhia Paulista de Desenvolvimento (CPD)  | Licitação suspensa pelo Judiciário em 15/10/2013. <sup>23</sup> | --- |

|                |  |            |  |  |   |   |      |
|----------------|--|------------|--|--|---|---|------|
| Espírito Santo |  | 15/12/2011 | Ampliação da rede Faça Fácil <sup>24</sup> |  | Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda <sup>25</sup> | <p>Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda;</li> <li>2. TB Serviços, Transportes, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A;</li> <li>3. 3P Brasil - Consultoria e Projetos de Estruturação de Parcerias Público-Privadas e Participações Ltda</li> <li>4. Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda.<sup>26</sup></li> </ol> | Sim. |
|----------------|--|------------|--|--|---|---|------|

|           |  |  |  |  |  |  |                        |      |
|-----------|--|--|--|--|--|--|------------------------|------|
| São Paulo |  |  | Indústria Farmacéutica (Fundação para o Reméd品 Popular Chopin Tavares de Lima -FURP) <sup>27</sup> |  |  | 1.Ideen Farmacéutica Ltda;<br>2.Germed Farmacéutica Ltda | EMS S.A. <sup>28</sup> | Não. |
|-----------|--|--|--|--|--|--|------------------------|------|

|           |  |                          |  |  |   |   |      |
|-----------|--|--------------------------|--|--|---|---|------|
| São Paulo |  | Linha 6-Laranja do Metrô |  |  | <p>1.Construtora Queiroz Galvão S.A. (35,65% do total utilizado, cabendo um ressarcimento de R\$ 1.837.193,00)</p> <p>2.Galvão Engenharia S/A e Somague Engenharia S/A (20,29% do total utilizado, cabendo um ressarcimento de R\$ 1.045.601,00)</p> <p>3.Odebrecht Transport Participações S/A (44,05% do total utilizado, cabendo um ressarcimento de R\$ 2.270.005,00)</p> | <p>Consórcio Move São Paulo:</p> <p>1.Odebrecht Transport Participações S.A.,</p> <p>2.Construtora Queiroz Galvão</p> <p>3.UTC</p> <p>4.Fundo Eco Realty<sup>29</sup></p> | Sim. |
|-----------|--|--------------------------|--|--|---|---|------|

|                |           |          |  |  |  |   |   |      |
|----------------|-----------|----------|--|--|--|---|---|------|
| Paraná         |           |          |  | Unidades de Atendimento ao cidadão – Tudo Aqui |  | Shopping do Cidadão Serviços e Informática Ltda <sup>30</sup> | Licitação suspensa. <sup>31</sup>   | ---  |
| <b>2012</b>    | <b>39</b> | <b>1</b> |  |  |  |   |   |      |
| Rio de Janeiro |           |          |  | Maracanã                                       |  | IMX Venues  | Consórcio Maracanã S.A.:<br>1. Odebrecht Participações e Investimentos S.A. (empresa líder e representante do consórcio) – 90%;<br>2. IMX Venues e Arena S.A. – 5%.<br>3. AEG Administração de Estádios do Brasil Ltda. – 5%. | Sim. |
| <b>2013</b>    | <b>15</b> | <b>0</b> |  |  |  |   |   |      |

## Notas

- 1 Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos\\_down/projetos\\_quadros.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos_down/projetos_quadros.pdf).
- 2 Disponível em: <http://www.segov.pe.gov.br/?q=node/302>.
- 3 Informação disponível no sítio eletrônico da Secretaria do Governo de Pernambuco. Disponível em: <http://www.segov.pe.gov.br/?q=ppp-centro-integrado-de-ressocializacao-de-itaquitinga>. Acesso em: 15 nov. 2013. Termo de homologação e adjudicação disponível em [http://200.238.107.80/c/document\\_library/get\\_file?uuid=86c3d3a0-207c-4fca-aa87-84c58e65fd34&groupId=26804](http://200.238.107.80/c/document_library/get_file?uuid=86c3d3a0-207c-4fca-aa87-84c58e65fd34&groupId=26804). Acesso em: 15 nov. 2013.
- 4 Disponível no sítio eletrônico da Secretaria do Governo de Pernambuco, <http://www.segov.pe.gov.br/?q=node/351>.
- 5 CEARÁ. Decreto nº 29.635, de 30 de janeiro de 2009. Autoriza a realização de projetos complementares e estudos técnicos, econômicos e financeiros necessários à análise da viabilidade e estruturação de projeto de parceria público-privada, para a reforma e adequação do estádio castelão, com vistas à Copa do Mundo FIFA 2014. Diário Oficial do Ceará, Fortaleza, 6 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Parcerias-Publico-Privadas/Decreto%2029635%2009%20Autoriza%20Estudos%20Castelao.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.
- 6 Informação disponível em: <http://www.copatransparente.gov.br/acoes/estadio-castelao-obra-integral-ppp>.
- 7 Concessão administrativa para a implantação, operação, gerenciamento e manutenção das Unidades de Atendimento Integrado (UAI), em municípios de Minas Gerais
- 8 Contrato de concessão administrativa, cujo objeto é implantação, gestão, operação e manutenção de Unidades de Atendimento Integrado (UAI), localizadas nos municípios de Betim, Governador Valares, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha, pelo prazo de 20 anos, disponível em <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/pmi-uai/arquivos-para-download/Contrato%20PPP%20UAI.pdf>. O Programa UAI foi seguido pelo UAI 2. Recentemente, houve licitação e o consórcio apresentou melhor proposta e a Comissão de Licitação analisa, no momento, a documentação de habilitação. Ata da sessão da concorrência, de 8 de novembro de 2013, disponível em [http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/seplag/Concendencia\\_PPP\\_UAI/ata-sessao-abertura-habilitacao.pdf](http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/seplag/Concendencia_PPP_UAI/ata-sessao-abertura-habilitacao.pdf).
- 9 Em pesquisa no Diário Oficial do Estado de Pernambuco eletrônico (“DOE-e”) pelo termo “arena multiuso” não se obteve resultado quanto a termos de autorização conferidos pelo Poder Executivo, nem em notícias e no sítio do Programa de Parcerias Público Privadas da Secretaria de Governo do Estado de Pernambuco. Não foi encontrado no DOE-e nem mesmo a publicação do PMI de 2008, elencada na pesquisa utilizada disponível no PPP Brasil.
- 10 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalização das Obras da Copa 2014. Órgão fiscalizador: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2129892.PDF>. Acesso em: 10 nov. 2013.
- 11 Informação não disponibilizada pelo sítio eletrônico da Secretaria do Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Há menção apenas a “empresa” que elaborou estudos via PMI. Apenas documentos da licitação estão disponíveis em <http://www.seplande.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-1/ppp>.  
Cumprir notar também que o aviso de procedimento de interesse nº 1/2009, publicado no dia 23 de janeiro 2009 não estabeleceu qualquer prazo para apresentação de propostas. Apenas informou do PMI sem qualquer previsão procedimental. ALAGOAS. Aviso de Procedimento de Interesse nº 1/09. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 23 de janeiro de 2009. Disponível em <http://www.doeal.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2013.
- 12 Disponível em: <http://casal.al.gov.br/licitacao/resultado-do-julgamento-das-propostas-tecnicas-concendencia-012011-ppp-casal/>.
- 13 Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos\\_down/projetos\\_quadros.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos_down/projetos_quadros.pdf).
- 14 Estudos disponibilizados em [http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Anexo\\_16\\_Estudo\\_de\\_Viabilidade\\_nova\\_fonte\\_nova.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Anexo_16_Estudo_de_Viabilidade_nova_fonte_nova.pdf).

- 15 No sítio eletrônico da Unidade de PPP de Minas Gerais, não há disponibilidade de informações acerca do PMI. As informações disponibilizadas dizem respeito apenas às características do projeto e à licitação e assinatura do contrato. Disponível em: <http://www.esportes.mg.gov.br/comunicacao/noticias/setembro/646-estudos-para-modernizacao-do-complexo-mineirao-mineirinho- ficam-prontos-em-marco>.
- 16 “O Relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI” apresenta 25 PMIs que chegaram à fase de licitação. O relatório de 2013, resonsável por atualizar os dados, adiciona um projeto a essa listagem, totalizando o valor de 26 projetos estruturados via PMI que chegaram à licitação. Insta notar porém, que, em alguns caso, conforme se extrai da tabela, a licitação não foi concluída. Ver PEREIRA, Bruno (coord.). *Op. cit.* p. 2.
- 17 Foram entregues estudos das seguintes empresas: “**Consórcio Setps e Odebrecht Transport** — 78 km de corredores exclusivos para o BRT, 173 estações e terminais, 58 viadutos, 14 pontilhões e 13 tuneis, além de ciclovias e calçadas. Interligará o aeroporto de Salvador ao metrô e ao sistema ferroviário suburbano; **Consórcio Camargo Correia e Andrade Gutierrez** — 23 km de metrô de superfície ligando o município de Lauro de Freitas à estação acesso norte do metrô, passando pelo Aeroporto de Salvador, canteiro central da Paralela e Iguatemi; **Prado Valadares** — sistema modal tipo BRT, podendo evoluir até 2030 para metrô. Conta com 41 km de vias aéreas, composta por pista exclusiva de ônibus, passarela e ciclovias; **Queiroz Galvão** — sistema de monotrilha, em elevado, interligando os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, preservando o canteiro central da Paralela.  
**Metropasse** — sistema BRT, superfície de Lauro de Freitas à estação da Calçada, integrando o metrô e os trens do subúrbio ferroviário; **ATP Engenharia** — metrô de superfície de Lauro de Freitas ao Acesso Norte, em Salvador; e **Invepar Investimentos** — proposta composta por um metrô de superfície, interligando os municípios de Lauro de Freitas e Salvador.” Informação disponível em: <http://www.portal2014.org.br/noticias/7136/GOVERNO+DA+BAHIA+RECEBE+PROPOSTAS+PARA+MOBILIDADE+URBANA.html>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- 18 Informação disponível em [http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2013/09/05/secretarios-se-reunem-com-empresa-vencedora-da-licitacao-do-metro/print\\_view](http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2013/09/05/secretarios-se-reunem-com-empresa-vencedora-da-licitacao-do-metro/print_view).
- 19 O edital de concorrência pública está disponível em <http://licita.seplag.ce.gov.br/pub/164804/EDITALCPN%2020110001%20VAPT%20VUPT%20Retificado.pdf>.
- 20 Informação disponível em <http://www.ceara.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/8633-governo-do-estado-conclui-licitacao-para-construcao-de-cinco-unidades-vapt-vupt>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- Edital de Concorrência Pública disponível em <http://licita.seplag.ce.gov.br/pub/164804/EDITALCPN%2020110001%20VAPT%20VUPT%20Retificado.pdf>.  
Informação confirmada em conversa telefônica realizada com a assessora de imprensa da Secretaria de Justiça, dia 14 de novembro de 2013.
- 21 Anteriormente, foi publicado o aviso de PMI nº 01/2011/SEINFRA, o qual convocava particulares para elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de um projeto de desenvolvimento e gestão em regime de parceria público privado — PPP do sistema de cogeração de energia, tendo o gás natural como energético, para o centro eventos. o estado do Ceará (Diário Oficial do Estado, disponível em <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20110404/do20110404p02.pdf>). Foi, então, concedida autorização à Benco Energia. Essa autorização foi, porém, cassada em 28 de fevereiro de 2011. Anteriormente à cassação já havia sido republicado outro PMI com o mesmo objeto, no dia 8 de outubro de 2010 (disponível em: [http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Parcerias-Publico-Privadas/1%20Aviso\\_Manifestacao\\_Interesse\\_CogeracaoCEC.pdf](http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Parcerias-Publico-Privadas/1%20Aviso_Manifestacao_Interesse_CogeracaoCEC.pdf)).
- 22 O Distrito Federal republicou o edital da Concorrência nº 01/2013, cujo objeto é a “outorga de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para implantação, desenvolvimento, operação, manutenção, gestão e administração da infraestrutura do Centro de Gestão Integrado (CGI)”. A primeira versão do edital havia sido publicada em fevereiro de 2013, mas a licitação havia sido suspensa no mês de abril. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/distrito-federal-republica-edital-de-ppp-para-implantacao-de-centro-de-gestao-integrada>.
- 23 “Uma liminar concedida pela 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal suspendeu a sessão de abertura das propostas referentes ao edital da concorrência cujo objeto é a “outorga de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para

- implantação, desenvolvimento, operação, manutenção, gestão e administração da infraestrutura do Centro de Gestão Integrado (CGI)”. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/judiciário-suspende-licitação-da-ppp-do-distrito-federal-para-implantação-de-centro-de-gestã>.
- 24 ESPÍRITO SANTO. Aviso de Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI SEGER nº 01/2011. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 15 dez 2011. Disponível em: <http://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/Aviso%20PMI%20-%20DIO%20%2015-12-11.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.
  - 25 Informação fornecida em conversa telefônica com serventuária da Secretaria do Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), do Estado do Espírito Santo. O Estado publicou o aviso de PMI no dia 19 de dez de 2011. Após essa data, não foi encontrada publicação relativa à autorização concedida ao particular para elaboração dos estudos no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo.
  - 26 Informação disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/ppp-para-ampliação-de-rede-de-serviços-ao-cidadão-do-esp%C3%ADrito-santo-conta-com-apenas-um-lici>.
  - 27 Trâmite detalhado disponibilizado pelo Governo de São Paulo em [http://www.planejamento.sp.gov.br/noti\\_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf](http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf).
  - 28 Disponível em [http://www.planejamento.sp.gov.br/noti\\_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf](http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/2013-10-21%20Quadro%20Chamamento%20Público.pdf).
  - 29 Informação disponível em <http://www.stm.sp.gov.br/index.php/noticia-sc-2/4237-consorcio-move-sao-paulo-vence-licitacao-da-ppp-da-linha-6-de-metro>.
  - 30 Informação disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/paraná-publica-licitação-de-ppp-para-prestação-de-serviços-de-atendimento-ao-cidadão>.
  - 31 Informação fornecida por Edotério, em conversa telefônica com a Secretaria de Planejamento do Paraná, no dia 13 de novembro de 2013.