

OpiniÃO: O PMI na modelagem dos projetos de concessões e PPPs

Inovar não é tarefa fácil. Não é algo trivial. Requer liderança, desprendimento e um ambiente organizacional propício e amigável à mudança. Nesse diapasão, a governança pública [1] pode ser compreendida como um modelo inovador e alternativo às estruturas governamentais hierarquizadas, cuja ideia central é a de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se apoiam na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo, e, principalmente, entre estes e as organizações



O fenômeno do consensualismo administrativo, por sua vez,

guarda estreita relação com a governança pública, pois sinaliza transformações dogmáticas em que a Administração Pública passa a valorizar ou privilegiar uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação e a colaboração [3].

O procedimento de manifestação de interesse (PMI), por seu turno, é instrumento que a Administração Pública pode utilizar, antes do processo licitatório, para obter estudos de viabilidade, levantamentos, investigações ou projetos de pessoa jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a Administração Pública na estruturação e modelagem de projetos de concessão e parcerias público-privadas (PPP's) [4].

Certo é que o poder público não é onipresente. Eventualmente, não contemplará capacidade interna para elaboração dos estudos de alto nível de sofisticação e interdisciplinaridade, necessários ao desenvolvimento de projetos e/ou não disporá de recursos orçamentários para contratação de consultores externos [5].

São, portanto, algumas vantagens do PMI: 1) evitar o 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 elaborar os estudos) — e o preço deixa de ser o principal filtro de seleção, como ocorre no âmbito da Lei de Licitações; 2) agilidade na produção dos estudos de viabilidade; e 3) não comprometimento dos recursos orçamentários.



A escolha do poder público pelo PMI envolve o desafio de se analisar que o custo de oportunidade [6] de contratação dos estudos via PMI é inferior ao custo de oportunidade de elaboração por servidores públicos ou por consultores externos [7].

O *déficit* orçamentário é outro ponto nevrálgico, sobretudo num cenário como o atual, marcado por uma crise sanitária e econômica sem precedentes. O PMI não pressupõe previsão orçamentária de dispêndio público, uma vez que, dentre os possíveis sistemas incentivadores da participação da iniciativa privada, no Brasil, em geral, o vencedor da licitação é responsável pelo custeio dos estudos [8].

Sob uma perspectiva econômica de análise do custo e benefício, dessume-se que a contratação de estudos de viabilidade por meio do PMI, muitas vezes, representará hipótese menos custosa dentre as demais possibilidades disponibilizadas ao poder público [9]. Assim, é fundamental que o instituto seja aprimorado e fortalecido. O diálogo entre o setor privado e o poder público sempre existiu, o desafio é institucionalizá-lo e torná-lo cada vez mais transparente e acessível.

O PMI, corretamente manejado, preserva e agrega valor à governança pública, fomentando o consensualismo e contribuindo fundamentalmente para as metas de desempenho, objetivo e cumprimento da missão estatal, representando mais do que um mero procedimento.

Por fim, ao auxiliar no cumprimento da missão estatal, a principal beneficiária dos projetos construídos a partir do PMI é a própria sociedade que, financiadora e destinatária das políticas públicas, espera que a ação governamental seja eficiente, eficaz, transparente, ética e transformadora.

[1] Governança pública é definida pelo Decreto 9.203/2017 como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

[2] São princípios da governança pública, conforme artigo 3º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, são: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

[3] Conforme José Guilherme Bernan Correa: *"Um dos temas que têm atraído a atenção da doutrina especializada nas últimas décadas trata do consensualismo no direito administrativo, visão que privilegia a cooperação e o diálogo entre administradores e administrados no lugar da tradicional estrutura verticalizada, decorrente do princípio da legalidade e amparada na ideia de supremacia do interesse público sobre os particulares e de sua respectiva indisponibilidade"*. Pinto, José Corrêa, Guilherme Bernanº *Direito administrativo consensual, acordo de leniência e ação de improbidade*. Fórum Administrativo [recurso eletrônico]: Direito Público. Belo Horizonte, v.16, nº190, dez. 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/23229>. Acesso em: 24/4/2021.



[4] Conceito conforme Decreto nº 39.613, de 3/1/2019, do Distrito Federal.

[5] Soma-se a isso o alto custo de elaboração desses estudos.

[6] 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.

[7] Nesse sentido, o PMI deve ser construído de modo a facilitar que o poder público aloque de modo ótimo (no sentido econômico da palavra) os riscos do projeto entre o poder concedente e a concessionária.

[8] Artigo 21, da Lei 8.987/1995.

[9] Relatório do Parlamento britânico apontou que a complexidade dos contratos de PPP acaba por reduzir o grau de competição por tais contratos, uma vez que são poucas as empresas em condições de se organizar para disputar a licitação. O próprio processo de seleção é caro, complexo e longo. ("*The nature of PFI means that competition is likely to be less intense compared to other forms of procurement. We believe the barriers to entry to be too high, resulting in an uncompetitive market. The long, complex and costly procurement process limits the appetite for consortia to bid for projects and also means that only companies who can afford to lose millions of pounds in failed bids can be involved. The fact that consortia are formed to bid for projects also limits choice and competition*"). Relatório disponível em:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>. Acesso em: 24/4/2021.