

OS PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE NO BRASIL: problemas e propostas de solução

Guilherme Abreu Lima e Pereira

Mestre em Ciências Econômicas e em Gestão Pública pela Ufes
Auditor de Controle Externo e
Coordenador do Núcleo de Desestatização e Regulação do
Tribunal de Contas do Espírito Santo – NDR/TCEES

Resumo: Este artigo trata dos procedimentos de manifestação de interesse – PMI, da sua importância para a estruturação de concessões públicas no Brasil (concessões comuns e parcerias público-privadas – PPP), da necessidade da criação de incentivos à participação de interessados nas PMIs, das sugestões doutrinárias para a implementação desses incentivos e, a partir de uma amostra, verificar se os decretos da União e de alguns estados têm adotado esses incentivos. Inicialmente, busca-se apresentar o conceito de PMI. Em seguida, busca-se demonstrar as principais soluções tidas como capazes de estimular a participação no procedimento e apresentar a discussão teórica acerca da validade das soluções. Ao mesmo tempo, objetiva-se verificar, a partir de uma amostra, se existem legislações estaduais/federal que já incorporam sugestões doutrinárias aqui discutidas. Por fim, sugerem-se as melhores opções de alterações legislativas que estimulem a participação no procedimento. A metodologia utilizada foi o método hipotético-dedutivo e consistiu na análise da legislação brasileira sobre o assunto em comparação com o que diz a doutrina especializada. A conclusão a que se chega é que o PMI é um importante instrumento de apoio aos entes públicos na estruturação de projetos de concessão que, no entanto, requer aprimoramentos para que haja incentivo a uma maior participação de interessados. Nesse contexto, a introdução de incentivos legais como a correção monetária nos valores nominais dos estudos, a previsão de um prêmio de risco, a limitação do número de autorizados a participar do PMI e a introdução de vantagens competitivas ao proponente podem ajudar a cumprir esta tarefa.

Palavras-chave: Concessões comuns; Parcerias público-privadas; Procedimento de manifestação de interesse.

Abstract: *: This article deals with the solicited proposals - PMI, their importance for the structuring of public-private partnership in Brazil, the need to create incentives to participate of interested parties in the PMI, the doctrinal suggestions for the implementation of this incentives and, based on a sample, to verify if the decrees of the Union and some of states have adopted these incentives. Fisrt of all, seeks to present the concept of PMI. Next, we seek to demonstrate the main solutions considered capable of stimulating participation in the procedure and present the theoretical discussion about the validity of the solutions. At the same time, the objective is to verify, from a sample, if there are state/federal legislations that already incorporate doctrinal suggestions discussed here. Finally, the best options for legislative changes that encourage participation in the procedure are suggested. The methodology used was the hypothetical-deductive method and consisted of the analysis of brazilian legislation about the theme in comparison with what the specialized doctrine says. The conclusion reached is that PMI is an importante instrument to support public entities in the structuring of concession projects, which, however, requires improvements in order to encourage greater stakeholder participation. In this context, the introduction of legal incentives such as monetary correction in the nominal values of the studies, the prediction of a risk premium, the limitation of a number of authorized to participate in the PMI and the introduction of competitive advantages to the proponent can help to fulfill this task.*

Keywords: *Concessions; Public-private partnership; Solicited proposals.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar o procedimento de manifestação de interesse – PMI, um dos mecanismos utilizados pelo setor público para a estruturação dos projetos de concessão de serviços públicos à iniciativa privada, seja por meio das concessões comuns, regidas pela Lei Federal nº 8.987/1995, seja através das parcerias público-privadas (PPP), regidas pela Lei Federal nº 11.079/2004.

De modo mais específico, parte-se do pressuposto que, atualmente no Brasil, o PMI não tem atraído significativo número de interessados em participar e, assim sendo, busca-se verificar quais são as sugestões de alteração legislativa apontadas pela doutrina como sendo capazes de mudar esse estado de coisas.

Nesse sentido, pretende-se: definir PMI; demonstrar as principais soluções tidas como capazes de estimular a participação privada no procedimento; apresentar a discussão teórica acerca da validade das soluções; verificar, a partir de uma amostra (composta pelos decretos da União e dos Estados do Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), se existem normas estaduais/federal que já incorporam sugestões doutrinárias aqui discutidas; e, na conclusão, apontar a(s) melhor(es) opção(ões) de alterações legislativas que estimulem a participação no procedimento.

2. PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE - PMI

As concessões comuns e PPP possuem diversos mecanismos dialógicos conectando os setores público e privado, visando aprimorar a estruturação da concessão e o mecanismo de seleção do parceiro privado.

Algumas dessas ferramentas dialógicas já estão inseridas em leis (como, por exemplo, a manifestação de interesse privado – MIP[1], o procedimento de manifestação de interesse – PMI[2], a audiência pública[3], a consulta pública[4] e o diálogo competitivo[5]), enquanto outras, embora não previstas na legislação, são tidas como boas práticas pela doutrina especializada e são utilizadas durante a estruturação dos projetos como, por exemplo, a sondagem de mercado[6] e o *road show*[7].

No presente artigo, interessa-nos tratar apenas do PMI, mais especificamente objetivando discutir os motivos da queda na sua procura no Brasil e apresentar propostas para a solução do problema.

Inicialmente, importa conceituar PMI que, segundo Garcia[8], é um procedimento, realizado em fase anterior à contratação, por meio do qual o setor privado apresenta estudos, que poderão ser aproveitados pelo setor público para modelar o objeto a ser concedido.

Embora houvesse previsão legal para a utilização do instituto desde 1995, conforme art. 21 da Lei nº 8.987/95, durante muitos anos não houve registro de relevante utilização. No entanto, é possível inferir que a edição da Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009, tenha estimulado o uso de PMI pelos estados, Distrito Federal e municípios, uma vez que esta lei autorizou, em seu art. 2.º, os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a estabelecerem "normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada".

O fato é que a partir de 2010 houve diversos lançamentos de PMI e uma crescente participação de estruturadores até 2014[9], porém, de 2015 em diante, a curva se inverteu[10], demonstrando um relevante decréscimo de interessados em participar do procedimento.

Muitos foram os fatores que causaram esse desinteresse, dentre os quais podemos citar[11]: a) alto custo dos estudos efetuados sem nenhuma garantia de retorno; b) demora e até mesmo ausência de resposta do ente público face ao PMI proposto; e c) baixa taxa de conversão de PMI em editais e contratos[12].

Acontece que a Administração Pública, de um modo geral e principalmente em nível municipal, não possui corpo técnico especializado em estruturação de concessões comuns ou PPP[13], o que acentua a importância dos PMIs como elementos indutores dessas formas de interação público-privada, que se mostram cada vez mais importantes nos dias atuais não apenas pela capacidade de inserção da agilidade e maior expertise privada na prestação dos serviços concedidos, mas também face à cada vez menor capacidade do Estado brasileiro para realizar investimentos em infraestrutura[14].

Diante disso, importante destacar a necessidade de se criar incentivos para que os PMIs voltem a atrair a participação de estruturadores.

3. COMO ESTIMULAR A PARTICIPAÇÃO DE ESTRUTURADORES EM PMI?

Buscando responder à pergunta acima, a doutrina[15] aponta alguns caminhos, dentre os quais destacamos: a) instituição de remuneração para o estruturador, pelo poder público; b) limitação do número de autorizados; e c) inserção de vantagens ao proponente - *swiss challenge*, sistema de bônus e *best and final offer*.

Cada uma das opções citadas será discutida a seguir.

3.1. REMUNERAÇÃO PARA O ESTRUTURADOR

Quanto à instituição de remuneração para o estruturador, atualmente o decreto federal[16] e os decretos estaduais utilizados como amostra neste artigo[17] que regulamentam o PMI preveem que os estudos só serão ressarcidos caso gerem não apenas a licitação como também a efetiva assinatura do contrato de concessão. Após a assinatura, o pagamento ao estruturador é responsabilidade da concessionária contratada, ficando a Administração Pública isenta deste ônus.

Como dois dos problemas apontados para a queda no interesse nos PMIs são a incerteza e a demora no pagamento do estruturador, uma possibilidade de se resolver isso seria a inserção, nos decretos regulamentadores, de previsão de ressarcimento pelo poder público em caso de seleção do projeto para posterior lançamento do edital.

Ocorre que alguns autores alertam que esta não seria uma solução recomendável. Moreno (2019) entende que o "PMI não foi concebido na legislação como um procedimento precipuamente vocacionado a fomentar o mercado de consultoria"[18]. Nessa visão, o PMI teria por objetivo conectar o setor público ao privado que realmente pretende atuar como concessionário e não incentivar consultorias, que podem ser contratadas por outros meios que não o PMI, como licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Completando o raciocínio, a autora destaca que a remuneração do estruturador pode ser garantida por meio alternativo, como é o caso da linha de recurso não reembolsável do BNDES denominada "FEP – Categoria Pró-Estruturação de Projetos", que tem por objetivo justamente atenuar o risco de afastamento das consultorias dos PMIs, pois, mesmo que a licitação estruturada não seja realizada, a consultoria receberá pelo seu trabalho.

Ainda na mesma linha, Monteiro[19] alerta que remunerar o estruturador pode desnaturar o PMI, transformando-o em uma nova espécie de licitação, não prevista nas leis gerais de licitações (Leis nos 8.666/93 e 14.133/21).

Portugal Ribeiro[20] vai além, pois entende que os estruturadores independentes, ou seja, aqueles que modelam o projeto mas não vão efetivamente participar da licitação, já que não têm interesse em se tornar concessionários, não compartilham dos mesmos incentivos dos estruturadores interessados, de forma que podem sucumbir mais facilmente à pressão do setor público para modificar a modelagem em sentido contrário ao desejado pelo mercado, o que poderia gerar licitações desertas.

Conjugando a visão do autor com a possível introdução de remuneração do estruturador pelo setor público ainda na fase de seleção do projeto, poderíamos

1 Conhecido na doutrina internacional como solicited proposals (CAMACHO; RODRIGUES, 2015). No Brasil, encontra fundamento jurídico no art. 21 da Lei nº 8.987/95.
2 Conhecido na doutrina internacional como unsolicited proposals (CAMACHO; RODRIGUES, 2015). No Brasil, encontra fundamento jurídico no art. 21 da Lei 8.987/95.
3 Art. 39 da Lei nº 8.666/93.
4 Art. 10, VI, Lei 11.079/04.
5 Art. 10, caput, Lei nº 11.079/04 e art. 2.º, II e III, da Lei nº 8.987/95. Sobre o tema, ver Pereira (2021).
6 Para maiores detalhes, consultar IFC (2019, p. 9-10).
7 Ribeiro (2011, p. 50-52).
8 Garcia (2013, p. 3).
9 Yitani (2015, p. 7).
10 Pinheiro (et al., 2015, p. 18-19) e Saadi (2019a).
11 Belsito (2015, p. 239-248).
12 Saadi (2022, p. 162-163) alerta que a inclusão da possibilidade de uso de PMI nas contratações tradicionais, conforme art. 81 da Lei nº 14.133/21, pode fazer com que o problema da baixa conversão de PMI em editais e contratos se acentue.
13 Grego; Castro; Teixeira (2019, p. 41-42).
14 Pires (2022, p. 18) mostra que, em 2021, a soma dos investimentos dos três níveis de governo e das empresas estatais federais atingiu 2,05% do PIB, o segundo menor nível de investimento público desde 1947, só menor do que 2017, quando atingiu 1,94%.
15 Belsito (op. cit.), Moreno (op. cit.), Portugal Ribeiro (2016), dentre outros.
16 Decreto n. 8.428/2015.
17 Amazonas (Decreto nº 45.238), Espírito Santo (Decreto nº 5.085-R) e Minas Gerais (Decreto nº 48.377), os mais recentes lançados no Brasil, posto que todos foram publicados em 2022. Além desses, também foram analisados os decretos dos estados do Rio de Janeiro (Decreto nº 45.294/15) e de São Paulo (Decreto nº 61.371/15), pelo grande número de concessões e por possuírem o maior PIB entre os estados brasileiros em 2021 (IBGE, 2022).
18 Moreno (op. cit., p. 144).
19 Monteiro (2015, p. 147).
20 Ribeiro (2016, p. 6).

ter um aumento de casos de gastos públicos com modelagens cujas licitações não resultariam na assinatura de contratos, o que seria uma fonte de desperdício de recursos públicos.

Em sentido diametralmente oposto, Belsito[21] enxerga a possibilidade de ocorrência de conflito de interesses na permissão da participação nas licitações oriundas de PMI dos autores dos estudos de viabilidade e, por isso, argumenta que, em determinadas situações, a licitação decorrente do PMI deveria ocorrer com autorizados independentes, isto é, todos os interessados, exceto os autores dos estudos de viabilidade.

A ideia por trás desta proposta é a eliminação do conflito de interesses, posto que a estruturadora interessada em assumir o contrato pode modelar o projeto em benefício próprio e em prejuízo ao interesse público, aproveitando-se da assimetria de informações entre quem estrutura o projeto e o setor público, que vai assinar o futuro contrato de concessão.

Pinheiro[22] concorda com Belsito detalhando os distintos interesses que movem estruturadores independentes e empresas interessadas na licitação:

> Uma estruturadora independente é remunerada pelo projeto preparado. Afora a remuneração, seu interesse principal é estabelecer uma reputação de qualidade, para aumentar sua chance de ser selecionada novamente no futuro, o que se traduz por modelar um bom projeto e garantir que o poder público se aproprie do máximo possível do excedente criado por ele; ademais, a estruturadora independente é neutra em relação a quem irá vencer a licitação da concessão ou PPP.
>
> Uma empresa interessada na concessão ou PPP, que estrutura o projeto, tem incentivos opostos. Primeiro, ela é remunerada principalmente pela operação do projeto, razão pela qual estará disposta a receber remuneração modesta por sua estruturação. Além disso, há sempre uma chance de que, ao participar do PMI, a empresa consiga influenciar a estruturação do projeto de uma forma que lhe favoreça na licitação e/ou na operação do projeto. Obviamente, seu objetivo maior é ganhar a concessão.
>
> O melhor alinhamento entre os interesses do setor público e das empresas independentes de estruturação de projetos significa que é do interesse público que estas empresas existam e participem nos PMIs. Não obstante, a atual regulação dos PMIs gera pouco ou nenhum incentivo para que essas empresas dele participem. Assim, as práticas atuais e os incentivos econômicos que elas embutem não favorecem o desenvolvimento de um mercado dinâmico de empresas privadas de estruturação de projetos no Brasil.

Discussões doutrinárias à parte, entendemos que nem a vedação à participação dos autores dos estudos de viabilidade na licitação decorrente do PMI nem a inserção do ressarcimento do estruturador pelo setor público ainda na fase de seleção do projeto são boas práticas: a primeira por não estimular a entrada de participantes no PMI e a última por gerar risco de desperdício de recursos públicos, conforme discutido anteriormente.

Por outro lado, mesmo que mantida a sistemática de que o ressarcimento dos estudos deve ocorrer somente após a assinatura do contrato e ser efetuado pelo concessionário, a doutrina aponta dois procedimentos que tendem a estimular a participação em PMI, pelo menos em se tratando

21 Belsito (op. cit., p. 239-248).
22 Pinheiro (op. cit., p. 20).



de estruturadoras independentes: a aplicação da correção monetária no valor nominal dos estudos e a inclusão de um valor econômico relativo a um prêmio pelo risco de a estruturação não gerar contrato[23].

Ambas as propostas trazem mais segurança ao estruturador. Isso porque o estudo é entregue à Administração Pública e não é raro que se leve muito tempo para que gere licitação e contrato (quando isso ocorre). Sendo assim, é importante assegurar pelo menos a correção monetária em relação ao valor nominal do estudo apresentado no momento do PMI.

Quanto ao prêmio pelo risco, também é uma ideia interessante, pois se constitui um incentivo para uma maior participação de estruturadores independentes, devendo o decreto prever esse percentual para evitar distorções e subjetividades.

Em que pesem as sugestões acima, analisando as normas selecionadas como amostra para este artigo, constatou-se que nenhum dos Estados adotou o prêmio pelo risco e apenas São Paulo e Minas Gerais adotaram alguma previsão para correção monetária[24].

3.2. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE AUTORIZADOS EM PMI

Uma outra proposta para a resolução do problema é a limitação do número de autorizados para participar do PMI. Belsito[25] cita que um grande número de autorizados não só desmotiva interessados, pois diminui a chance de que o projeto seja selecionado, como também pode gerar uma "colcha de retalhos" na modelagem, que fica com um pouco de cada ideia mas, no geral, resulta em um contrato pautado pela falta de uniformidade e coerência em suas regras, o que se traduz em um modelo subótimo.

Pinheiro e Coutinho[26] apresentam igual entendimento e exemplificam, dizendo que selecionar solução técnica de um estudo com premissas econômicas de outro tende a gerar problemas de exequibilidade, uma vez que a nova solução técnica pode demandar maior taxa interna de retorno (TIR) do que consta no estudo eco-

23 Pinheiro (idem, p. 23).
24 Em São Paulo, o Decreto nº 61.371/15, arts. 12, § 1.º, 6 e 29, § 1.º, 1, diz que, na fixação dos critérios de ressarcimento, o edital do chamamento público definirá "o valor nominal máximo e forma de seu reajuste" [g. n.]. Em Minas Gerais, o Decreto nº 48.377/22 também possui previsão de reajuste em seu art. 10, III, e 20, § 1.º, "limitado à recomposição inflacionária anual".
25 Belsito (op. cit., nota de rodapé 21).
26 Pinheiro; Coutinho (2021, p. 150).

nômico. De igual modo, selecionar matriz de risco de um estudo e aliar com parte de outro pode gerar incompatibilidade insanável tendente a gerar licitação deserta ou a criar impasse caso o risco se materialize.
Essa possibilidade de limitação de autorizados (inclusive com exclusividade) já se encontra no decreto federal e em alguns decretos considerados neste artigo, com exceção do Amazonas e do Rio de Janeiro:

> Decreto federal nº 6.428/2015:
>
> Art. 6º A autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos:
>
> I - poderá ser conferida com exclusividade ou a número limitado de interessados; (Redação dada pelo Decreto nº 10.104, de 2019)
>
> Decreto estadual nº 5.085-R (ES)
>
> Art. 11. A autorização para apresentação de estudos será concedida pelo Secretário da Sectides e:
>
> I - será conferida sem exclusividade ou com exclusividade, neste caso, a um ou a número limitado de interessados;
>
> Decreto estadual nº 48.377/2022 (MG)
>
> Art. 11. O edital do PMI poderá prever a possibilidade de autorização exclusiva a um ou a número reduzido de interessados, hipótese em que a seleção deverá anteceder a etapa de autorização para início dos estudos.
>
> Decreto estadual nº 61.371/2015 (SP)
>
> Art. 14 - A autorização para a elaboração de estudos será pessoal e intransferível, podendo ser conferida com ou sem exclusividade, nos termos do que dispuser o edital de chamamento público [...].

Diante do exposto, por ser uma boa prática para estimular interessados nos PMIs e por já estar inserida em parte das legislações da amostra, a solução aqui discutida pode ser incluída em suas legislações por todos os estados brasileiros e mais utilizada na prática por aqueles que já permitem.

3.3. VANTAGENS AO PROPONENTE DO PMI

Baseado em experiência internacional, Moreno[27] cita a existência de outras formas de contratação que incentivam a participação de estruturadores: s*wiss challenge, bonus system* e *best and final offer*.
Por meio do *swiss challenge*, é conferida vantagem ao estruturador do projeto, sendo dada a este a oportunidade de cobrir a oferta vencedora[28]. Nesse caso, há o incentivo para o estruturador participar do PMI, sabendo que terá preferência na homologação e adjudicação do certame decorrente do procedimento que modelou. Essa forma de contratação é utilizada, por exemplo, na Índia, na Itália e em Taiwan[29].
O sistema de bônus tem por base uma bonificação prévia ao estruturador, uma vantagem, em termos percentuais, na proposta técnica ou comercial[30], sistema usado, por exemplo, no Chile e na Coreia do Sul[31]. Assim, em uma licitação de técnica e preço, o estruturador teria vantagem, gerando incentivo para participar do PMI.
Já a cláusula de *best and final offer* dá o direito ao estruturador, em uma licitação com várias rodadas, de já se classificar para a fase final da licitação[32].
Mais vantajosa seria a conjugação da *best and final offer* com o *swiss challenge,* uma vez que, pelo primeiro método, a proponente já estaria classificada para a etapa final, e, pelo segundo, teria a vantagem adicional de cobrir a melhor oferta.
Ante o exposto, percebe-se que essas três últimas sugestões de alteração legal buscam incentivar a participação não da consultoria estruturadora, mas do privado que tem interesse em ser concessionário, o que estaria alinhado com a visão de Moreno, exposta alhures.

27 Moreno (op. cit., p. 251).
28 Saadi (2019b, p. 361).
29 Dellacha; Hodges (2007, p. 7-8, apud SCHIEFLER).
30 Saadi (op. cit., nota de rodapé 28).
31 Dellacha; Hodges (op. cit., nota de rodapé 29).
32 Grotti; Saadi (2015, p. 173).

Acontece que, na visão de Camacho e Rodrigues[33], estas vantagens competitivas deveriam ser utilizadas apenas em projetos propostos pela iniciativa privada (MIP) que trouxessem inovação para o setor público, e não em PMI. Contudo, os países em desenvolvimento que as adotaram têm utilizado de forma desvirtuada:

> A descrição feita aponta **o mecanismo adequado a casos excepcionais, em que o projeto realmente não tenha sido vislumbrado pelo governo, contenha inovação relevante e atenda ao interesse público.** Nesses casos excepcionais, o governo pode estar aberto ao recebimento de propostas que permitam ao privado a preparação dos estudos. Nesses casos ainda, havendo inovações relevantes, é razoável que o governo considere conceder algum tipo de vantagem ao proponente original, de modo a incentivar a criatividade do setor privado e a geração de novas tecnologias. O objetivo consiste em atingir o balanço ideal entre encorajar as empresas privadas a preparar projetos inovadores e obter os ganhos de eficiência de um processo competitivo.
> Entretanto, ao que tudo indica, nos países em desenvolvimento, as *unsolicited proposals* estão desempenhando papel mais relevante do que apenas incentivar a inovação. Como, em geral, esses países contam com baixa capacidade técnica e financeira e têm dificuldade em contratar consultores externos, torna-se difícil a preparação por solicited proposals, visto que, de acordo com esse modelo, é o governo que desenvolve os estudos de viabilidade do projeto. Dessa forma, é comum que os governos recorram aos potenciais licitantes para a preparação do projeto, ainda que este não tenha características de inovação [World Bank (2014, p. 34)]. Em resumo, o mecanismo de *unsolicited proposals* muitas vezes vem sendo utilizado para preparar projetos prioritários identificados pelo governo.
>
> [grifos nosso – g. n.]

De todo modo, o principal problema do *swiss challenge*, do sistema de bônus e da cláusula de *best and final offer* é que todas essas alternativas requerem alterações legais complexas de ocorrer.
Corroborando a afirmação acima, Reisdorfer[34] nos recorda que a introdução de qualquer uma das inovações aqui citadas requer alteração na lei de licitações e contratos (o que já ocorreu recentemente, com a edição da Lei nº 14.133/21), cuja competência é privativa da União, o que impede sua inserção nas normas estaduais sem que antes haja mudança na lei federal.



33 Camacho e Rodrigues (op. cit., p. 20).
34 Reisdorfer (2015, p. 195).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as diversas formas de estruturação de projetos de concessão comum e PPP, destaca-se o procedimento de manifestação de interesse – PMI, realizado em fase anterior à contratação, por meio do qual o setor privado apresenta estudos, que poderão ser aproveitados pelo setor público no futuro procedimento licitatório que deve originar o contrato concessório.

No Brasil, tanto a União quanto a maioria dos Estados possuem decretos regulamentando o uso do PMI, que foi bastante utilizado até 2015 e, desde então, tem-se constatado uma diminuição na participação de possíveis estruturadores.

Os principais fatores que causam esse desinteresse, segundo a doutrina especializada, são o alto custo dos estudos efetuados sem nenhuma garantia de retorno; a demora e até mesmo a ausência de resposta do ente público face ao PMI proposto; e a baixa taxa de conversão de PMI em editais e contratos.

Neste trabalho, além de verificar o posicionamento doutrinário acerca de possíveis soluções para os problemas supracitados, foi selecionada uma amostra, composta pelo decreto regulamentador do PMI da União (Decreto nº 8.428/2015), e os dos estados do Amazonas (Decreto nº 45.238/2022), Espírito Santo (Decreto nº 5.085-R/2022), Minas Gerais (Decreto nº 48.377/2022), Rio de Janeiro (Decreto nº 45.294/2015) e de São Paulo (Decreto nº 61.371/2015), para verificar se as citadas normas já incorporam alguma das sugestões de melhoria apontadas pela doutrina.

A instituição de remuneração do estruturador pelo parceiro privado após a assinatura do contrato de concessão é regra geral e a doutrina majoritária entende que tal dinâmica deve ser mantida, porém é possível trazer melhorias, como a previsão de correção monetária nos valores nominais dos estudos (hipótese já inserida nos decretos estaduais de Minas Gerais e de São Paulo) e a inserção de um prêmio pelo risco, a ser incluído sobre o valor dos estudos (condição não encontrada em nenhum decreto da amostra analisada neste artigo).

Outro fator incentivador da participação em PMI é a limitação do número de autorizados em participar do procedimento, condição já incluída nos decretos da União e dos Estados do Espírito Santo, de Minas Gerais e de São Paulo. Importante destacar que, embora a previsão na norma seja um passo fundamental, é necessário que os entes efetivamente a utilizem para que surta efeito.

Por fim, a inclusão de vantagem ao proponente da PMI na futura licitação da concessão, por meio de s*wiss challenge, bonus system* e *best and final offer*, também é apontada como boa prática, a partir de experiências internacionais, embora requeiram alterações legislativas mais complexas do que as propostas anteriores.

De todo o exposto, verifica-se que, dada a importância dos PMIs para a Administração Pública, como instrumento de diálogo com o setor privado visando obter as melhores e mais inovadoras soluções de mercado, é preciso adotar mudanças nos procedimentos, seja incluindo, nos decretos regulamentadores, possibilidade de correção monetária no valor nominal dos estudos, prêmio pelo risco e limitação do número de autorizados, seja alterando leis para a introdução de novas formas de contratação (como o *swiss challenge*, o *bonus system* e/ou a *best and final offer*), para que haja um maior incentivo à participação privada nesses procedimentos.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Decreto Estadual n. 45.238, de 23 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a Manifestação de Interesse Privado - MIP e o Procedimento de Manifestação Interesse – PMI. Disponível em: https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/jornal/16794/#/p:4/e:16794. Acesso em: 3 maio 2022.

BELSITO, Bruno Gazzaneo. **O Procedimento de Manifestação de Interesse/PMI na estruturação de contratos de concessão**: exame crítico e propostas de aperfeiçoamento do instrumento no Direito brasileiro. 2015. 316 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7581. Acesso em: 2 maio 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (Brasil). **Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES-FEP) – Apoio a Projetos**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndes-fep. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 02 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm#art20. Acesso em: 28 abr. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

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 outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009**. Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal; altera as Leis nos 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11922.htm. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1.º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

CAMACHO, Fernando Tavares; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Estruturação de projetos de infraestrutura**: experiência internacional e lições para o Brasil. Bahia: Rede PPP, 2015. Disponível em: http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/redeppp/docs/TD-PMI-1.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 5.085-R, de 10 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a estruturação de projetos no âmbito da Administração Pública por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse e dá outras providências. Vitória (ES): Diário Oficial dos Poderes do Estado, 11 Fev. 2022. Disponível em: https://parcerias.es.gov.br/Media/ParceriasPublicoPrivadas/Documentos/DECRETO%20N%C2%BA%205085-R,%20DE%2010%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202022%20-%20Disp%C3%B5e%20sobre%20Estruturação%C3%A7%C3%A3o%20de%20Projetos%20por%20meio%20de%20PMI.pdf. Acesso em: 6 maio 2022.

GARCIA, Flavio Amaral. A participação do mercado na definição do objeto das parcerias público-privadas: o procedimento de manifestação de interesse. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, v. 11, n. 42, abr./jun. 2013.

GREGO, Thiago Alexsander Costa; CASTRO, Luísa Pires Monteiro de; TEIXEIRA, Fernanda Galuppo Amaral. Dificuldades na elaboração do edital e seus anexos. In: FORTINI, Cristiana (coord.). T**ratado de Parcerias Público-Privadas:** teoria e prática. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. p. 33-50. v. 4.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; SAADI, Mário. O procedimento de manifestação de interesse. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallback (coord.) **Parcerias público-privadas**: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 153-176.

IBGE. **Produto Interno Bruto - PIB**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 15 jun. 2022.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. **The Municipal Public-Private Partnership Framework.** Washington, EUA: The World Bank, IBRD, 2019. Disponível em: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2020-02/World%20Bank_Municipal%20PPP_Module%206_Content.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.377, de 15 de março de 2022**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada para a apresentação de estudos, projetos e levantamentos preliminares a serem utilizados para subsidiar a estruturação de parcerias no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, [2022]. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48377&comp=&ano=2022&aba=-js_textoOriginal#texto. Acesso em: 27 abr. 2022.

MONTEIRO, Vera. Contratação de serviço de consultoria para a estruturação de projeto de infraestrutura: qual o melhor caminho? In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallback (coord.). **Parcerias público-privadas:** reflexões sobre os 10 anos da Lei n° 1.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 143-152.

MORENO, Maís. **A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PEREIRA, Guilherme Abreu Lima e. Diálogo competitivo: o que é e como essa nova modalidade licitatória pode impactar a atuação dos tribunais de contas nas análises prévias dos editais de concessões comuns e PPP. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP,** São Paulo, n. 7, 2 sem. 2021, p. 88-99. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/10. Acesso em: 17 jun. 2022.

PIRES, Manoel. Política fiscal: investimento público. **Boletim Macro – FGV/IBRE**, Rio de Janeiro, n. 131, maio 2022, p. 18-19. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2022-05/2022-05-boletim-macro.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar et al. **Estruturação de projetos de concessão e PPP no Brasil**: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. São Paulo: IFC, 2015. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211. Acesso em: 20 jun. 2022.

PINHEIRO, Luis Felipe Valerim; COUTINHO, Clara Araújo. Martelando parafusos: o uso ineficiente do procedimento de manifestação de interesse – PMI para estruturação de projetos de concessões. In: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (coord.). **Experiências práticas em concessões e PPP:** estudos em homenagem aos 25 anos da lei de concessões. v. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 137-158.

REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. Soluções contratuais público-privadas: os procedimentos de manifestação de interesse (PMI) e as propostas não solicitadas (PNS). In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallback (coord.). **Parcerias público-privadas:** reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 177-206.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPPs**: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Contribuições ao Estudo sobre Estruturação de Concessões e PPPs elaborado pelo BNDES e IFC**. São Paulo: Portugal Ribeiro Advogados, 2016. Disponível em: https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/comentarios-ao-estudo-sobre-pmis-do-bndes-e-ifc-publicado3.pdf. Acesso em: 28 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 45.294, de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre a manifestação de interesse privado e o procedimento de manifestação de interesse na apresentação de estudos técnicos a serem utilizados pela Administração Pública Estadual. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, n. 111, 25 jun. 2015. Disponível em: http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=-VW1wak1VOUZXVFJOUkdOMFVXcENSRTlETURCTmFrcERURlZKZUU1RVkzULJWRkpEV-GxSQk0xSkVTa0pSVlVWNVRWUlpNVTFVVlhwT2FrRjRUbWM5UFE9PQ. Acesso em: 30 abr. 2022.

SAADI, Mário. A questão da taxa de mortalidade do PMI. O problema é dele mesmo? **Canal PPP Infraestrutura**, São Paulo, 17 jun. 2019. Disponível em: https://www.canalppp.com.br/post/a-quest%C3%A3o-da-taxa-de-mortalidade-do-pmi-o-problema-%C3%A9-dele-mesmo. Acesso em: 5 maio 2022.

SAADI, Mário. Sugestões para o aperfeiçoamento do PMI e da MIP: incentivo à inovação, estimulando múltiplas propostas e soluções. In: MARRARA, Thiago (coord.). **Tratado de Parcerias Público-Privadas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019. p. 349-366. v. 3.

SAADI, Mário. A Lei nº 14.133 e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): sugestões sobre sua utilização. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP,** Belo Horizonte, v. 20, n. 76, p. 159-166, jan./mar. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 61.371, de 21 de julho de 2015**. Institui o procedimento alusivo à apresentação, à análise e ao aproveitamento de estudos, encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública estadual. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2015]. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=175099. Acesso em: 2 maio 2022.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI):** solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas. 2013. 500 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/107525/318832.pdf?sequence=1. Acesso em: 6 maio 2022.

YITANI, José E. (coord.). **Parcerias público-privadas para o desenvolvimento:** implementando soluções no Brasil. Módulo V, unidade 3, propostas não solicitadas. [s. l.]: BID, 2015.