

Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados

Atualização do relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI

Sumário

Principais considerações e balanço sobre o uso do PMI em âmbito estadual	2
Introdução	3
Novos dados	3
Sucesso dos PMIs	5
Análise de algumas experiências estaduais	7
Comentários dos colaboradores do PPP Brasil	10

20 de junho de 2013

Bruno Ramos Pereira¹

¹ Coordenador do PPP Brasil (bruno.pereira@pppbrasil.com.br).

Principais considerações e balanço sobre o uso do PMI em âmbito estadual

- Nos últimos anos, criaram-se muitas expectativas no sentido de que o uso do PMI dinamizaria o mercado brasileiro de PPPs em âmbito estadual;
- Do ponto de vista do poder público, o PMI é um instrumento ágil e barato para obter os estudos de viabilidade de projeto de PPP;
- Do ponto de vista da iniciativa privada, o PMI é uma ferramenta que, ao mesmo tempo em que possibilita aos potenciais licitantes interagirem com o poder público antes da licitação, permite que se dê vazão ao interesse da iniciativa privada de contribuir para que a tomada de decisão do poder público sobre PPPs seja mais célere;
- Sem dúvida que o PMI dinamizou o mercado brasileiro de PPPs em âmbito estadual. Entretanto, o PMI não é um fim em si mesmo e o seu objetivo é contribuir para que contratos de PPP bem modelados sejam de fato licitados;
- Na medida em que há um número elevado de projetos de PPP estaduais que foram objeto de PMI, mas que ainda não chegaram à fase de consulta pública, acende-se um alerta entre os atores do mercado brasileiro de PPPs, no que diz respeito à efetividade do PMI;
- É possível perceber um crescente nível de insatisfação da iniciativa privada, pois as dezenas de projetos de PPP que foram estruturados via PMIs nos últimos anos por diversos Estados brasileiros ainda não voltaram ao mercado para serem licitados. Ou seja, a iniciativa privada engajou recursos na realização dos estudos de viabilidade e a publicação das licitações, em muitos casos, continua sendo uma mera expectativa;
- Esta situação gera algumas consequências, como, por exemplo:
 - maior seletividade das empresas para participar de PMIs;
 - menor apetite das empresas para gastar vultosos recursos com as equipes responsáveis por preparar os estudos;
 - apresentação de estudos com menor qualidade técnica;
 - dúvidas sobre o número de projetos de PPP que ainda serão licitados nos Estados antes das eleições de 2014;
 - criação, pelo poder público, de novas estratégia para o uso do PMI (autorização de número restrito de empresas e o MIP *fast track*²).

² Mecanismo que permite ao poder público, após receber uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), decidir que apenas a empresa autora da MIP será autorizada a realizar os estudos de viabilidade.

- A situação, ao que nos parece, reforça a necessidade de que o poder público incremente sua capacidade institucional para gerir programas e projetos de PPP. Do contrário, o PMI poderá ser percebido apenas como uma iniciativa de curto prazo, desconectada do efetivo interesse de licitar o projeto de PPP no futuro.

Introdução

Em 12 de setembro de 2012, o PPP Brasil divulgou seu relatório sobre o uso do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nos Estados. Naquele momento, foi possível detectar que o PMI era o instrumento preferencial dos Estados para estruturar projetos de parceria público-privada (PPP)³.

O relatório revelou que houve 52 (cinquenta e dois) PMIs estaduais publicados entre 2011 e 2012, o que nos levou a afirmar: “O uso deste instrumento é um dos fatores responsáveis pela “retomada” das PPPs ao cenário político e empresarial dos negócios entre iniciativa privada e poder público em âmbito estadual nos últimos meses”.

O grande número de PMIs publicados entre 2011 e 2012 sinalizava uma promessa de que ocorreriam diversas licitações de PPP em 2012, 2013 e 2014. Entretanto, como será indicado abaixo, poucos projetos alcançaram a fase de licitação até o momento (14% da amostra de PMIs publicados em 2011 e 2012), situação que vem sendo acompanhada com algum nível de apreensão por parte da iniciativa privada.

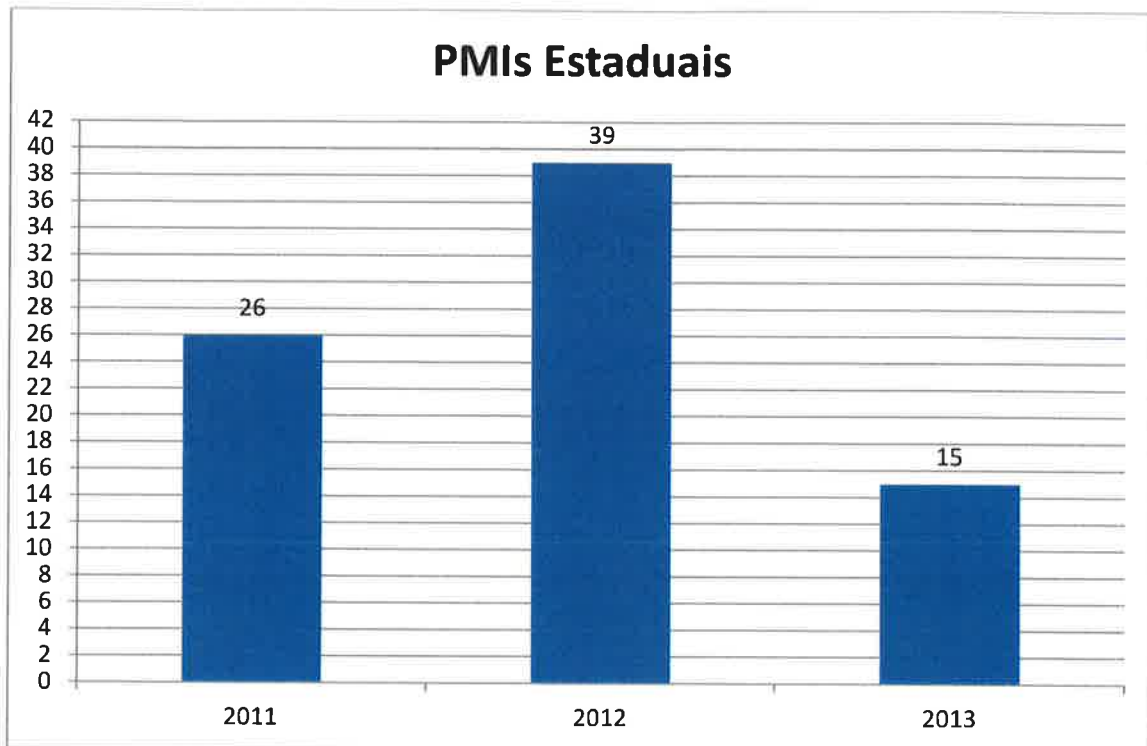
Com a aproximação do período eleitoral, a possibilidade de que as licitações ocorram fica cada vez menor, o que intensifica o risco de que projetos de PPP que foram estruturados via PMI sejam arquivados, quebrando a expectativa da iniciativa privada de que haveria a efetiva realização das licitações de projetos de PPP estaduais.

Novos dados

Em setembro de 2012, havíamos detectado 25 (vinte e cinco) PMIs estaduais em 2011 e 27 (vinte e sete) PMIs estaduais em 2012.

Nas últimas semanas, pudemos refinar os dados e encontramos o seguinte cenário para os PMIs estaduais.

³ Fonte: <http://pppbrasil.com.br/portal/content/ppp-brasil-inicia-cadastramento-dos-interessados-em-receber-uma-c%C3%B3pia-digital-do-relat%C3%B3rio-1>.



Em 2012, houve 39 (trinta e nove) PMIs em âmbito estadual e, até o momento, já foram publicados 15 (quinze) PMIs em 2013.

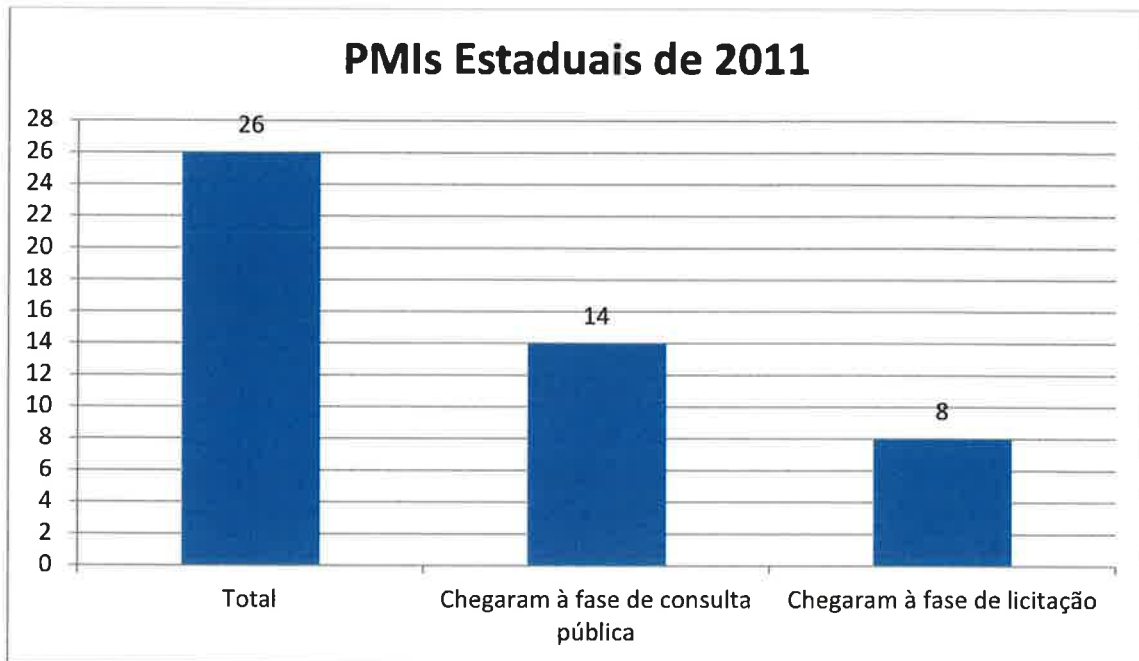
Ao que nos parece, o menor número de PMIs estaduais em 2013 é coerente com o fato de que, em 2013, diversos Estados se preocuparão em licitar os projetos cujos estudos de viabilidade estão prontos ou em desenvolvimento, não sendo tão frequente como nos anos anteriores a publicação de novos PMIs estaduais⁴.

Sobre a amostra de PMIs de 2013, cabe mencionar que metade de amostra refere-se ao Estado do Paraná, que publicou 6 (seis) PMIs simultâneos em abril. O resto da amostra é composta por PMIs de Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Paraíba, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo (único Estado que publicou 2 PMIs).

⁴ Uma das causas é que os mandatos nos governos estaduais aproximam-se do fim.

Sucesso dos PMIs

Partindo da premissa, corroborada ao menos do ponto de vista das expectativas da iniciativa privada, de que o sucesso no uso do PMI implica na realização da licitação do projeto de PPP dele decorrente, é possível perceber uma **relevante taxa de insucesso no uso dos PMIs em âmbito estadual**.



Do total de 26 (vinte e seis) PMIs publicados em 2011, apenas 8 (oito) chegaram à fase de licitação (30,7%). São eles:

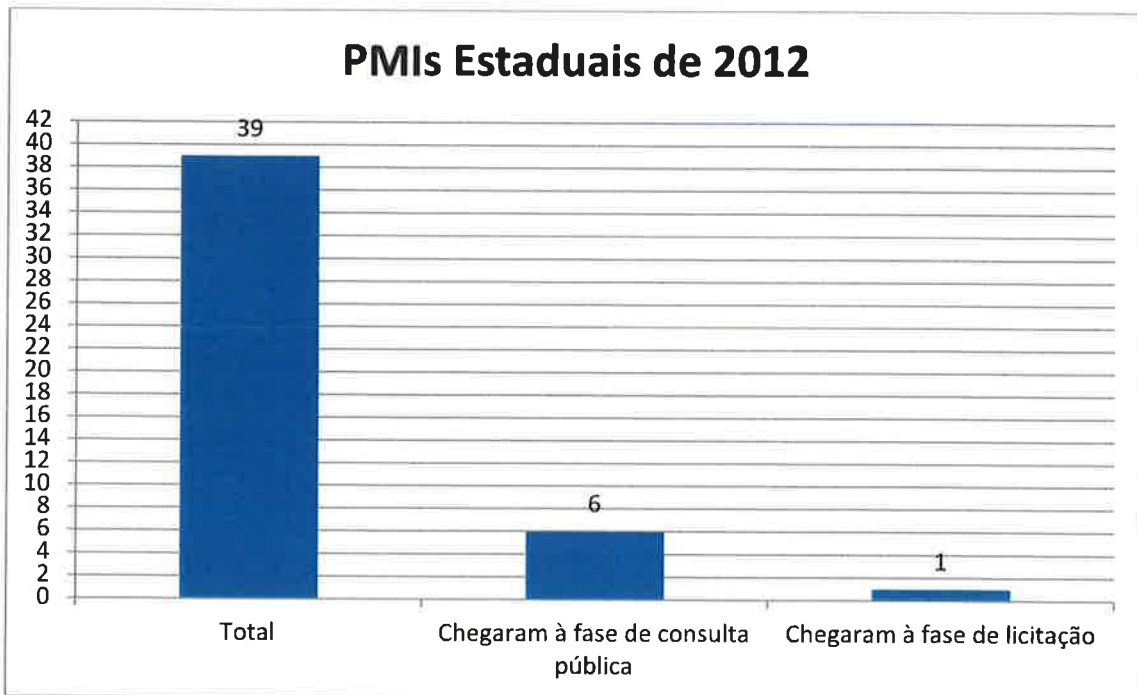
- Mobilidade Salvador- Lauro de Freitas, Bahia;
- VaptVupt, Ceará⁵;
- Centro de Eventos - eficiência energética, Ceará;
- Ampliação da rede Faça Fácil, Espírito Santo⁶;
- Indústria Farmacêutica (FURP), São Paulo;
- Linha 6-Laranja do Metrô, São Paulo;
- Unidades de Atendimento ao cidadão – Tudo Aqui, Paraná⁷;
- Centro de Gestão Integrada, Distrito Federal⁸.

⁵ Licitação chegou a ser suspensa, mas obtivemos informações de que foi retomada. Fonte: <http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/listanoticias/14-lista-de-noticias/995-aviso-de-adiamento-da-concorrencia-publica-do-vapt-vupt>.

⁶ Obtivemos informações de que a licitação foi suspensa pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo, mas não foi possível obter a confirmação sobre a atual situação da licitação.

⁷ Licitação suspensa em 11 de abril.

Dos 8 projetos que chegaram à fase de licitação, 4 ainda não foram encerrados e no mínimo 3 foram suspensos (sobre um dos projetos de PPP do Ceará – eficiência energética de Centro de Evento – não conseguimos confirmar se o licitante vencedor foi definido).



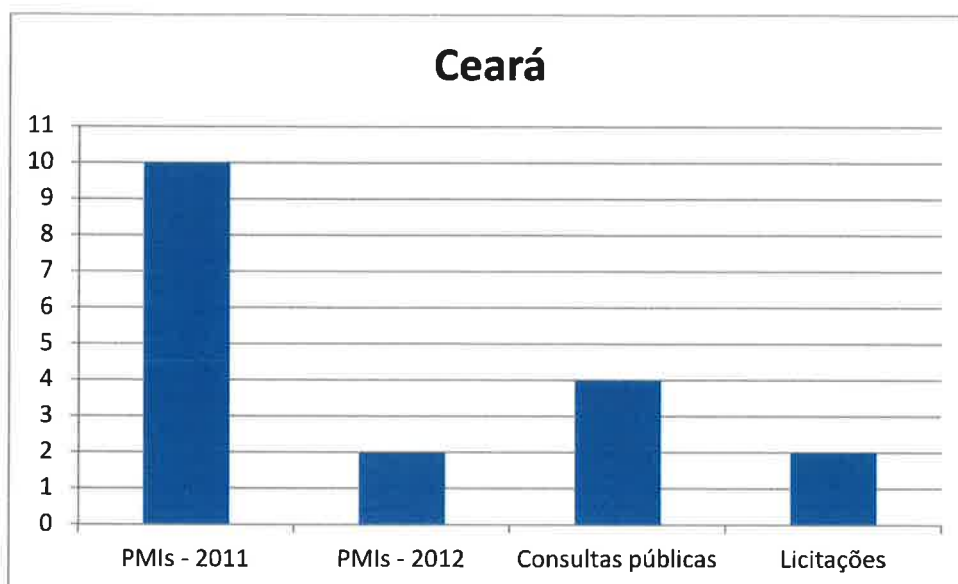
Em relação aos PMIs de 2012, do total de 39 (trinta e nove) PMIs publicados, apenas 1 chegou à fase de licitação (projeto de PPP do Maracanã).

⁸ Licitação suspensa. Fonte:

<http://www.governo.df.gov.br/images/aviso%20de%20adiamento%20da%20sess%C3%A3o%20de%20abertura-1.pdf>

Análise de algumas experiências estaduais⁹

Selecionamos alguns dos Estados que vem recorrendo ao PMI com maior intensidade com o objetivo de analisarmos de modo detalhado os resultados alcançados até o momento.

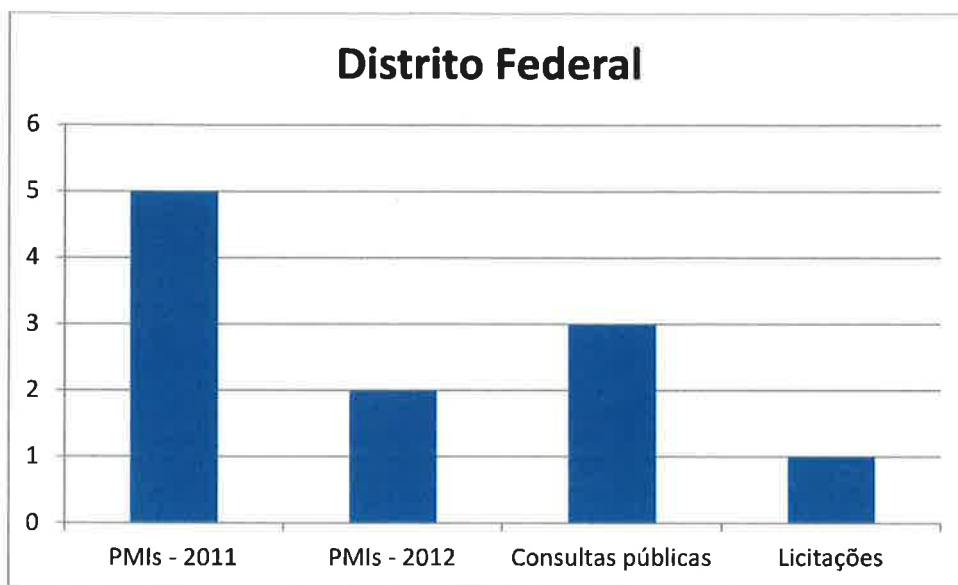


O Ceará foi o Estado brasileiro que mais recorreu ao PMI nos últimos anos. Considerando os 12 projetos de PPP que foram estruturados via PMIs, apenas dois projetos chegaram à fase de licitação até o momento.

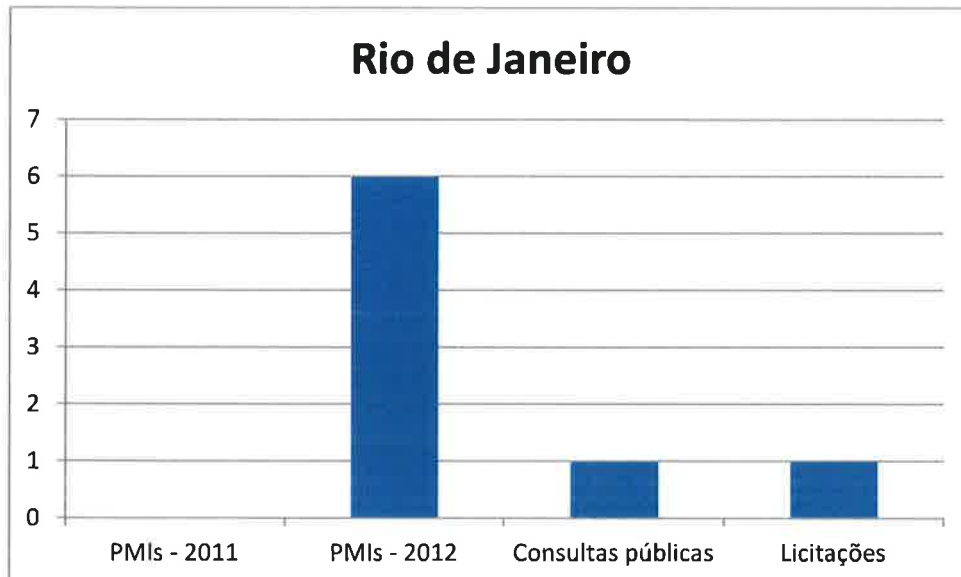
Entretanto, dois outros projetos já passaram por consulta pública e poderão ser licitados em breve:

- Hospital Regional Metropolitano; e
- Manutenção e conservação estrutural e rodoviária do Sistema Viário de Interseção e Acessos de Vias Urbanas à CE-040, incluindo a ponte estaiada sobre o Rio Cocó, bem como os serviços de operação, manutenção, conservação e exploração do Mirante, a serem precedidos das obras de construção e implantação do Sistema Viário e Mirante.

⁹ Nos gráficos desta seção, as quantidades das “consultas públicas” e “licitações” decorrem dos PMIs acumulados nos anos de 2011 e 2012.

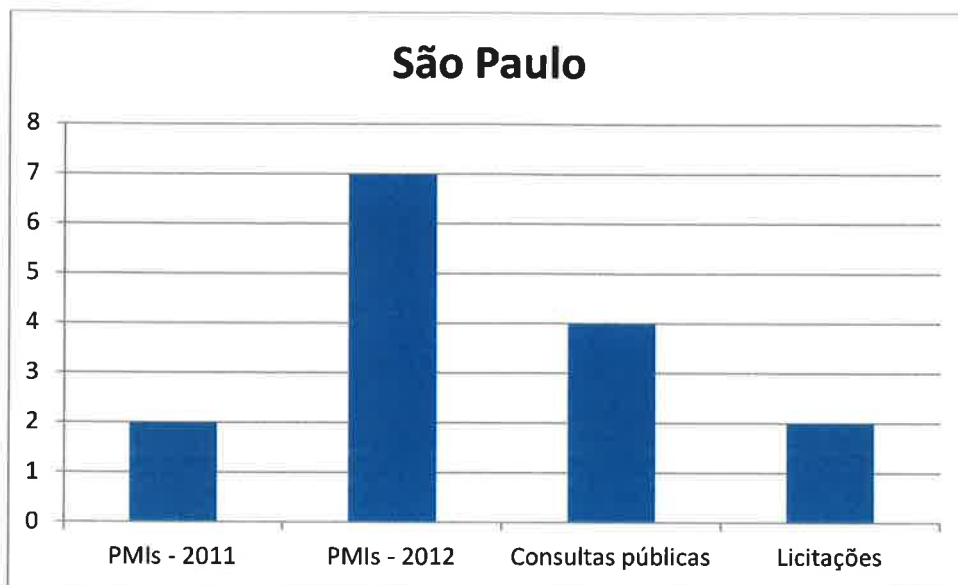


O Distrito Federal também recorreu com intensidade ao PMI (7 vezes). Como resultado, já realizou 3 consultas públicas (Centro de Gestão Integrada¹⁰, Resíduos Sólidos Urbanos, Hospitais).



O Rio de Janeiro conseguiu realizar recentemente a licitação da PPP do Maracanã, cujo projeto foi estruturado via PMI. Entretanto, ainda há 5 projetos de PPP, estruturados via PMI, que poderão chegar à fase de consulta pública nos próximos meses.

¹⁰ Foi publicado o edital de licitação, mas o processo foi suspenso. Fonte:
<http://www.governo.df.gov.br/images/aviso%20de%20adiamento%20da%20sess%C3%A3o%20de%20abertura-1.pdf>



Depois do Ceará, o Estado de São Paulo é o que mais recorreu ao uso do PMI para estruturar PPPs (total de 9 entre 2011 e 2012). Atualmente, o Estado realiza duas licitações decorrentes de PMIs.

Entretanto, há 2 outros projetos que chegaram à fase de consulta pública e que, portanto, poderão ser licitados em breve:

- Habitação de Interesse Social / Casa Paulista; e
- Complexos hospitalares.

Comentários dos colaboradores do PPP Brasil

“Não existem dúvidas acerca do potencial da ferramenta do PMI para aprimoramento da qualidade dos projetos de PPP. Entretanto, o Poder Público deve se atentar para o fato de que somente o uso correto do instituto será capaz de trazer os resultados de que dele se esperam, sob pena da criação, em sentido oposto, de sérios desincentivos à Iniciativa Privada quanto a sua participação efetiva na elaboração de bons projetos. Nesse sentido, em exercício de síntese, eu elencaria três pontos críticos que considero relevantes para a condução da Administração quando da definição dos PMIs: 1) Manter o foco, quando da seleção dos estudos, nos fatores finalísticos do projeto, tais como os Indicadores de Desempenho e o Modelo de Remuneração; 2) Correta sinalização acerca dos critérios de autorização das empresas para elaboração dos estudos e, claro, quanto à sua posterior seleção, dando abertura no primeiro momento para a autorização de quantas forem as pessoas físicas e jurídicas interessadas – diferente da prática que vem sendo adotada em alguns Estados – e, no segundo momento, perdendo o receio da seleção de apenas um estudo na segunda fase; e 3) Seriedade e responsabilidade na criação das iniciativas de PMI, considerando o potencial efeito perverso, no curto e médio prazos, que o uso indevido da ferramenta pode causar”.

Rodrigo Reis de Oliveira, Gerente de Desenvolvimento de Negócios, Grupo Construcap.

"Creio que há várias razões para a baixa taxa de realização das PMI (PMI apresentadas/PMI Licitada). Algumas delas, procurei expor no texto recém-publicado na PPP Brasil. Mas, entre elas, tenho notado nas Prefeituras recém empossadas, um abissal desconhecimento das possibilidades de Concessões (Plenas, Administrativas e Patrocinadas), vis a vis a outros instrumentos usuais, entre elas a captação de dívidas (em moeda nacional ou externa). E isto mesmo em governos que fizeram foram reeleitos ou que fizeram seus sucessores: isto demonstra que o próprio corpo permanente das Prefeituras, ainda não entronizou o assunto (assim como suas restrições e possibilidades). A meu ver, essa "taxa de sucesso" só será mais elevada quando também o setor público fizer seus chamamentos: ou seja, além de receber e acolher as propostas do parceiro privado potencial, também "chamar" a parceria para aspectos do investimento público de tanto interesse quanto aqueles apresentados pelo setor privado nas PMI".

Saulo Krichanã, Titular da SK Estruturadora.

"Essa paralisação quase geral pode indicar que os procedimentos conduzidos não se referem a projetos efetivamente prioritários para os governos promotores, por mais que os mesmos atendam a interesses privados. Os governos deveriam divulgar suas reais prioridades antes de pedir - e até mesmo aceitar - a colaboração da iniciativa privada. Quanto mais cedo for feita essa priorização, maior prazo poderá ser concedido à realização dos estudos, o que, certamente, reduziria os custos, ampliaria a qualidade dos projetos modelados e atrairia um maior número de interessados, que, muitas vezes, vale notar, inferirão do prazo apertado o risco de insucesso do projeto e a presença de privilégio não revelado".

Frederico da Silveira Barbosa, advogado, Barbosa e Spalding Advogados.

"O PMI é um instrumento legítimo de coleta de contribuições do setor privado em uma fase inicial dos estudos de viabilidade dos projetos de PPP. Constitui, portanto, ferramenta útil ao aprimoramento das modelagens e dos editais antes do lançamento dos projetos, de modo a assegurar o interesse das empresas nas licitações das PPPs. Contudo, o PMI deve, sempre que possível, apenas complementar ou informar os estudos contratados pelo órgão competente, sem onerar excessivamente os interessados em uma fase inicial do processo. Ademais, deve ser utilizado em projetos prioritários, consensuais, nos quais a contratação no formato de PPP, além de aceitável do ponto de vista político, pode reconhecidamente trazer ganhos de eficiência e/ou qualidade para o fornecimento dos serviços".

Leonardo Grilo, Executivo de Novos Negócios da CCI Concessões.

"As PMIs se revelaram relativamente bem-sucedidas para ampliar a oferta de projetos, mas a baixa taxa de conversão em empreendimentos efetivos ainda não permite concluir por sua aptidão para solucionar ou mitigar outros problemas relacionados que afetam a oferta de projetos de infraestrutura pública no Brasil. É muito cedo para se falar na formação de um "mercado de projetos" em virtude da adoção das PMIs. As PMIs melhoram o cenário de investimento ao ampliar o grau de transparência do diálogo público-privado e, dessa forma, potencialmente promovem a impessoalidade no processo de contratação pública. Entretanto, até a maioria das PMIs se transformar em contratos assinados – situação que o Relatório evidencia ainda não acontecer – as PMIs são instrumento de elevado risco econômico para os particulares envolvidos e por este motivo geram seleção adversa do perfil de empreendedor interessado em delas participar. Enquanto o risco relativo à real possibilidade de execução do projeto não se dissipar há nítida vantagem competitiva para agentes econômicos os quais detenham departamentos estruturados de relações com o poder público e, dessa forma, consigam avaliar com maior acuidade as verdadeiras prioridades dos agentes políticos que promovem as PMIs. O grande lapso temporal entre a PMI e a licitação do projeto produzem custos econômico-financeiros significativos ao parceiro privado e tornam implausível que empreendedores ou consultores independentes consigam participar efetivamente desse novo mercado. Como a maioria das PMIs ainda não se converteu em contratos assinados (e vários



projetos foram posteriormente abandonados por decisão discricionária) há incerteza inclusive sobre o eventual reembolso dos gastos efetuados, o que reduz ainda mais sua utilidade como mecanismo de fomento do mercado de projetos. A principal conclusão que se pode extrair do Relatório é que as PMIs ainda precisam de tempo para mostrar seu valor, mas tudo indica que potencialmente se tornarão em prática bem-sucedida na contratação pública brasileira”.

Adriano Augusto Pereira de Castro, advogado, Adriano Castro & Advogados Associados.