



Dialogando com os agentes público e privado



SALUS AUGUSTO RESENDE MORAES

De antagonistas a parceiros: a importância do diálogo interinstitucional como atenuante dos conflitos de interesses nas Parcerias Público-Privadas

Brasília

2018

www.ppps.com.br

1. Considerações Iniciais

O diálogo se faz presente desde os tempos mais remotos da história humana. O modo como se dá é que estipula todo o comportamento dos indivíduos. Esta interação se apresenta em uma conversa, na interpretação de um texto, na execução de uma tarefa conjunta e em todas as trocas de experiências e ideias.

Ao admitir que o diálogo seja um dos meios de expressão do indivíduo, facultando a manifestação de suas ideias com os demais, é fundamental que a relação social se dê de forma harmônica e clara. Porém, há múltiplos aspectos que prejudicam o colóquio, tais como: o individualismo; o isolamento entre os agentes; o conservadorismo das ideias e resistência à inovação; a falta de interesse de pensar em novas propostas; a baixa autoestima dos agentes. Estes inconvenientes resultam numa ação fastidiosa, imprudente e inepta de todos os envolvidos.

O diálogo é uma maneira planejada de partilhar propósitos e análises sobre a razão de ser de um trabalho em conjunto. Estas ponderações refinam o modo como os membros da equipe observam o mundo a sua volta, tal como a relevância que cada indivíduo confere aos fatos observados. Destarte, o diálogo engendra o pensamento sistêmico e auxilia a interação entre os indivíduos no ambiente de trabalho, ou seja, o diálogo intenta o ajuste consensual de necessidades, objetivos e interesses comuns.

O artigo se justifica ao observar, hodiernamente, a costumeira informalidade nos diálogos instituídos pelo Poder Público. Esta coloquialidade se apresenta nas comunicações administrativas que não são adequadamente protocolados no processo administrativo. Sua decorrência negativa se apresenta na obstrução que se impõe sobre o monitoramento e controle dos procedimentos da Administração Pública. Não raro perceber que esta informalidade seja derivada do obscurantismo da Administração Pública, sobre as normas jurídicas extensivas aos diálogos nas Parcerias Público-Privadas – PPPs.

O preceito normativo é, apenas, um viés das barreiras nos diálogos. A compreensão exige uma análise mais aprofundada dos aspectos sociológicos, econômicos, políticos, históricos, éticos e de tecnologia da informação e comunicação – TIC.

A partir desta apresentação surge o seguinte questionamento: o diálogo pode contribuir para atenuar os conflitos de interesses e equilibrar as relações de poder nas PPPs?

Este artigo salienta os diálogos instituídos entre os agentes econômicos e os gestores da Administração Pública, cuja operação repercute em algum benefício socioeconômico à comunidade. Ademais, objetiva demonstrar a importância de se construir um canal permanente de diálogo entre todos os atores envolvidos nas PPPs, já que a informalidade e a escassez de registros de uma determinada comunicação entre os envolvidos favorecem os esquemas de corrupção, dificultam a fiscalização e a regulação estatal.

Este trabalho apresenta um discurso expositivo-argumentativo, ou seja, ao mesmo tempo em que trabalha com a exposição do assunto, ocupa-se, também, da interpretação do autor. Visando à coleta de dados, foram consultados livros, artigos científicos e sítios da Internet que discorreram sobre os assuntos relacionados ao tema deste trabalho, tendo este, a finalidade de aprimorar as ideias e estimular a compreensão. Igualmente, foi consultada lista de obras bibliográficas referenciadas, além de trabalhos acadêmicos anteriores, incluindo toda a instauração da Lei 11.079/2004, relatórios técnicos e projetos básicos e executivos de PPPs que visam auxiliar o crescimento e desenvolvimento brasileiro.

Na primeira seção será demonstrada a importância do diálogo nas PPPs. Em seguida, será demonstrado exemplos de processos administrativos que incrementam o diálogo interinstitucional nas parcerias, a análise de Impacto Regulatório – AIR –, consulta pública, audiência pública, o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI e Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP. Por fim, serão apresentadas propostas de aprimoramento do PMI e do MIP.

2. A importância do diálogo nas PPPs

A origem da palavra diálogo advém do grego *di + a* – dois ou mais – e *logos* – razão, explicação, sabedoria. Na interpretação mais antiga do termo, *logos* expressa relacionamento. Com base nesta definição, observa-se que o termo refere-se à ligação em vez de separação dos indivíduos; compartilhamento ao invés de divisão. Sua ação está direcionada para assegurar e consolidar os relacionamentos e a formação de redes de cooperação.

De maneira vulgar, julga-se que o diálogo se refere à barganha ou discussões que envolvem ambições ou comportamentos conflitantes. Mas, neste artigo, considera-se o diálogo estratégico entre os agentes públicos e de mercado, como sendo extremamente qualificado, ou melhor, uma conversação designada a tonificar e ampliar a produção compartilhada de ideias e significados. Este diálogo é *conditio sine qua non* há negociações e contratos de PPP. Em vista disto, o diálogo se estende a rodadas de negociação onde são debatidas as soluções técnicas mais oportunas, os recursos para consumir as soluções pré-definidas e, por fim, a estrutura financeira e jurídica do contrato.

No Brasil, as operações de PPP são reguladas pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004. Sundfeld (2011:24) esclarece que

Em *sentido amplo*, PPPs são os múltiplos vínculos negociais de trato continuados estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral (concessões comuns, patrocinadas e administrativas; concessões e ajustes setoriais; contratos de gestão com as Organizações Sociais – OSs; termos de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; etc). Seu regime jurídico está disciplinado nas várias leis específicas. Em *sentido estrito*, PPPs são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa, tal qual definidas pela Lei federal 11.079/2004. Apenas esses contratos sujeitam-se ao regime criado por esta lei.

A interlocução do poder público se apresenta de duas formas: interna ou externa. A primeira trata das questões intrínsecas à própria Administração. A segunda se refere à comunicação entre a esfera governamental e a sociedade – mídia, fornecedores e clientes-cidadãos. Os relacionamentos advindos das PPPs se encaixam no diálogo externo, já que são ordenados e expressos por acordos entre o Estado e o mercado.

Os recursos das PPPs devem ser vistos como mecanismos de superação da noção de ‘substituição’ – burocracias e demarcações rígidas entre o privado e o público; relação de rivalidades, contraposições e rejeições – pelo encadeamento coerente de ‘consenso e cooperação’ – com a participação solidária entre a Administração Pública e o mercado, além de relações de coordenação. Desta maneira, observa-se um contexto em que há o recuo da ideia de *verticalização* entre o ente de mercado e o Estado, onde impera a subordinação entre os agentes, e

passa a vigorar a necessidade de se realizar parcerias, e, portanto, um relacionamento horizontalizado; com decisões bilaterais. É forçoso notar que há, então, uma relação contratual entre os agentes privados e públicos, como meio de alcançar os fins públicos.

Schiefler (2016:25) adverte que

Os diálogos público-privados representam as interlocuções cujos interesses discutidos e perseguidos pelos particulares possuem um caráter eminentemente econômico; se não em busca de novos contratos, comunicam-se com a administração pública no encalço de benefícios para as suas atividades econômicas, seja porque reguladas ou dependentes de autorização, seja porque pretendem evadir-se de alguma iminente penalidade administrativa, civil ou penal, que lhes causaria prejuízo. Igualmente, os diálogos público-privados não envolvem especificamente as comunicações existentes no âmbito da participação social, em que o objetivo dos particulares não se distingue pelo caráter econômico e individual, mas pela defesa de interesses públicos próprios da cidadania, geralmente com caráter difuso ou coletivo.

O autor complementa, afirmando que os diálogos formais na PPPs retratam as comunicações entre todos os *stakeholders* envolvidos no projeto, “cuja informações encontram-se devidamente registradas em processo administrativo”, isto é, em um contexto de disseminação dos dados. Ou seja, este diálogo é apontado como formal, já que os assuntos tratados podem ser resgatados, futuramente, caso necessite. Por outro lado, as ‘falas de bastidores’ são arquétipos habituais de diálogos público-privados informais, pois, não raro, é adotada para expressar conversas não registradas, ainda que resulte em acordos e alianças extraprocessuais (SCHIEFLER, 2016).

A informalidade de tais diálogos coata a legislação e prejudica o abarcamento dos benefícios a que se propõe a prestação dos serviços públicos. Isto se dá, não apenas porque deprecia os preceitos e as diretrizes do processo administrativo, mas porque aumentam os riscos de conluio e corrupção. Por sua vez, a institucionalização criada para negociar os opostos se dá através do diálogo nas PPPs, que, por via de regra, deve se manifestar em condições que possibilite o monitoramento e controle. Grau (2006:262) sintetiza isto de forma bastante apropriada, ao afirmar “o que se ignora não pode ser objeto de controle...”.

A comunicação da e com a Administração Pública contemporânea é facilitada pelos grandes insumos tecnológicos, que admitem a utilização processos

comunicativos através da Internet, refletindo, diretamente, no imediatismo do acesso à informação pública. Isto posto, pouco a pouco, o diálogo presencial tem sido substituído pelo uso de tecnologia e acesso remoto. As atividades dialogadas nas PPPs se relacionam ao acatamento dos valores sociais pertinentes ao exercício de qualquer atividade privada. A inspeção destas atividades está atrelada ao dever de polícia do Estado, cujo qual monitora e controla a ação dos agentes privados.

O diálogo nas PPPs não se limita a uma simples troca de opiniões e conceitos, entre o agente de mercado e o ente adjudicante. É muito mais amplo e complexo, pois demonstra impactos positivos que podem ser observados no livre acesso dos concorrentes à licitação e a relevância das escolhas.

Com o diálogo negocial com o privado, o contrato de PPP se engrandece e se destaca no intento por soluções mais eficientes, econômicas e sustentáveis à Administração Pública. Partindo da hipótese de que os gestores públicos não possuem tanta experiência e *know-how* quanto os agentes privados que dominam certa área de conhecimento, é coerente e prudente requerer sugestões e informações. Tal resolução pode, inclusive, minimizar os litígios e as imprecisões não identificadas pelo Poder público. Contudo, toda participação deve ser analisada com atenção e precaução, já que o mercado, muitas vezes, demonstrará soluções que vão ao encontro dos seus próprios interesses. Justen Filho (2014:180) é categórico ao afirmar que “a decisão de promover consultas aos setores interessados deve compreender a provocação de todos os possíveis interessados.”

Com base no estudo realizado por Bassoli Junior e Bassoli (s.d.) o diálogo traz uma série de benefícios às PPPs, estimulando: a) a inserção da subjetividade corretamente compreendida, isto é, a percepção dos fenômenos e seu relato conforme experienciados por cada indivíduo; b) a aceitação de que seja possível elaborar e compartilhar significados, ainda que extremamente distintos ou, até mesmo, contraditórios; c) a expansão deste campo compartilhado, tornando possível engendrar novas ideias e perspectivas sobre a realidade, através de uma conexão com o particular e o geral, com as partes e a totalidade; d) a criação e fortalecimento dos vínculos entre os atores envolvidos, bem como o aprimoramento na qualidade do ‘cimento social’ dos relacionamentos; e) a análise do pensamento, mediante o qual se formam julgamentos e preconceitos que inibem a troca entre os indivíduos com o ambiente, em todos os níveis socioeconômicos; f) a melhora na comunicação

entre o poder público e o agente de mercado; g) o reaprendizado ao lidar com o automatismo ‘concordo *versus* discordo’ e outras disfunções advindas da conversação habitual — cartesiana, competitiva e pouco inclusiva; h) a constituição de redes de conversação, cooperação e relacionamento.

As reivindicações da comunidade por *accountability*, transparência e eficiência no trato com os recursos públicos, exigem dos gestores uma maior agilidade e presteza. Logo, o diálogo facilita encontrar soluções para os projetos complexos como os de PPP, além de possibilitar maior legitimidade aos atos administrativos.

Verifica-se daí, a necessidade de planejar e compartilhar análises e intenções sobre a razão de ser de um projeto de PPP. Estas ponderações aprimoram o modo como os stakeholders veem o mundo a sua volta, assim como o significado individual que cada indivíduo atribui aos eventos que observa. Dado isto, o chamado diálogo estratégico, provoca o pensamento sistêmico e envolve os atores em uma interação sobre os valores e sobre o futuro, auxiliando a integração nos projetos. O diálogo estratégico viabiliza que as múltiplas perspectivas e evidências, estágios e indecisões na prestação do serviço público, sejam dirimidos. A ponderação e as conversações ajudam os atores envolvidos a se aproximarem mais uns dos outros e reedificar a harmonia, favorecendo as interações e possibilitando decisões mais eficazes, trazendo esperança e qualidade de vida à população.

No próximo tópico, será exibido os benefícios da AIR como propulsor dos diálogos em ambientes regulatórios.

3. A Análise de Impacto Regulatório – AIR nas PPPs

Até a década de 1990, o Brasil apresentava um sistema de Estado de Bem-Estar Social onde a Administração Pública tirava proveito da atividade socioeconômica em vários setores em que se apresentava ineficiente ou assente do interesse das empresas privadas. Havia, no período, 530 pessoas jurídicas públicas, de teor econômico (TÁCITO, 1995). Observa-se, portanto, a elevada intervenção do Estado, trespassando o ideal desejado. Adveio daí, críticas que se voltam, sobretudo, à falta de coordenação e articulação entre os órgãos regulatórios.

Tal excesso se fez intolerável, e o país teve que abrir mão de explorar múltiplas atividades econômicas para atuar, somente, na fiscalização e regulação

delas. Despontam-se, então, as agências reguladoras com o objetivo de regular o mercado que era válido pela Administração Pública. Na definição de Hanson (1959:441) “a empresa pública não é um negócio comum, no qual o Estado mantém o capital; é uma agência de desenvolvimento econômico.” Esta fala está em consonância com o que diz o art. 174 da Carta Magna, ao afirmar “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988). Ou seja, o Estado deve ser o agente responsável pelo crescimento e desenvolvimento da comunidade, mas não, imperiosamente, o *factótum* na oferta de serviços à comunidade.

O avanço do diálogo interinstitucional, especialmente com os órgãos de controle e fiscalização, prejudica exponencialmente a concretização de contratos assinados.

A Análise de Impacto Regulatório – AIR – é um exemplo de resolução administrativa onde os agentes de mercado têm condições de dialogar formalmente e participar ativamente da elaboração cuidadosa das normas regulatórias. Inicia-se, antes mesmo, da criação ou modificação da norma regulatória. Deste modo, o Estado consegue produzir os estudos prévios, reconhecendo os riscos e os objetivos a serem perquiridos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – denota que (2007:62)

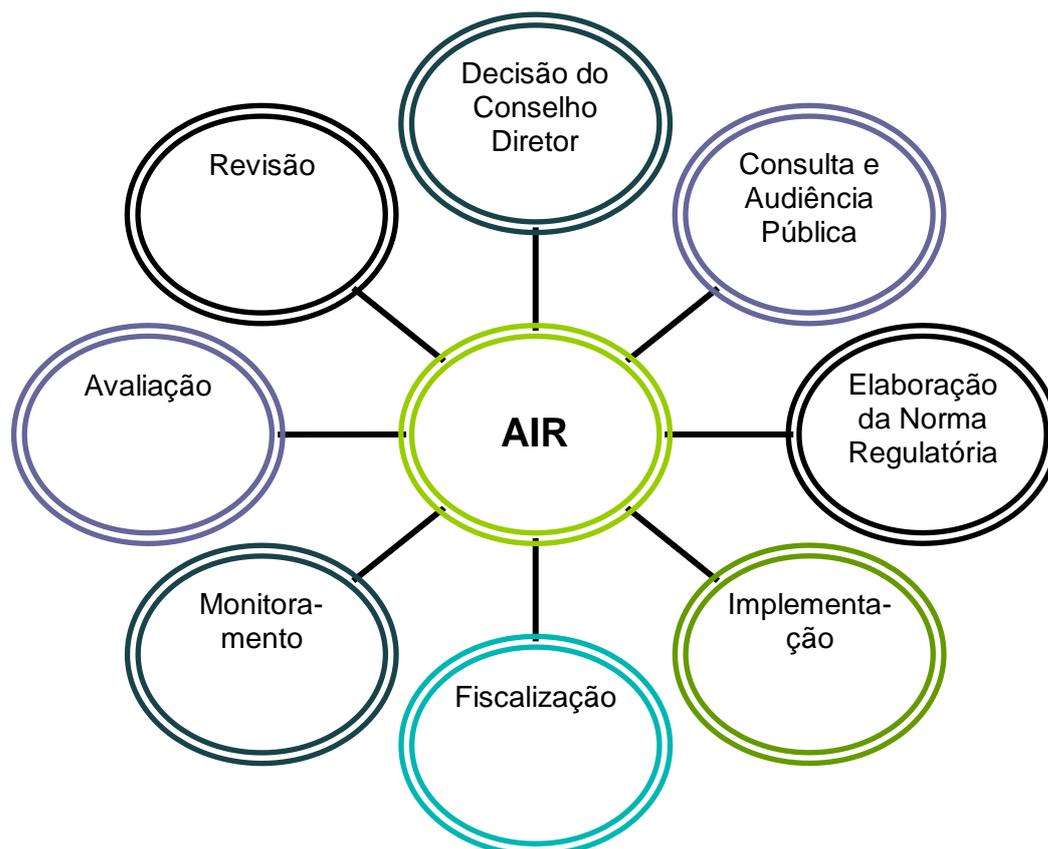
A AIR é uma ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente na qual eles podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem ter. Um escasso entendimento dos problemas em questão ou dos efeitos indiretos da ação governamental pode debilitar os incentivos regulatórios e resultar em falha regulatória. A AIR é utilizada para definir problemas e garantir que a ação governamental seja justificada e apropriada.

O AIR procura fortalecer o controle social e a governança, além de efetivar a autonomia e a qualidade técnica das agências reguladoras. De modo subjacente, a AIR vivifica a governança regulatória, propicia uma maior responsabilização do gestor público e amplia os instrumentos de transparência, ética, *accountability* e abertura à participação competitiva nos processos regulatórios (JACOBS, 1997).

Assim, compreende-se que a AIR é um dispositivo sem poder vinculante e um processo para cientificar os agentes públicos e de mercado sobre o arbítrio de regular as políticas públicas. Seu propósito primordial é que seja um método administrativo de estabelecimento ou modificação das normas regulatórias que abranja um trajeto estandardizado, transparente e participativo; possibilitando um critério analítico e plausível sobre as urgências, custo-benefício e dados empíricos.

Por conseguinte, a AIR não deve ser encarada tão-somente como uma analogia entre possibilidades de intercessão. Diante disto, a AIR deve considerar o caráter e o realce do problema regulatório apontado, determinar os intentos da Agência Reguladora, além de determinar e explorar os possíveis modos de ação, possibilitando que se escolha a melhor opção, inclusive, chegando a conclusão da não-regulação. Aditivamente, a AIR demonstra a estratégia de ação deliberada e informa como os seus impactos devem ser controlados, contribuindo com todo o ciclo regulatório, conforme se pode ver na Figura 01, a seguir:

FIGURA 01 – CICLO REGULATÓRIO



FONTE: DIRETRIZES GERAIS E GUIA ORIENTATIVO PARA A ELABORAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – AIR (BRASIL, 2018).

Conforme pôde se observar na figura anterior, a AIR permite que as adversidades sejam identificadas e combatidas pela Administração Pública, subsidiando e oferecendo maior segurança aos tomadores de decisão. Em virtude do caráter perdurável e irrestrito, a Análise possibilita a inserção de múltiplos institutos participativos, mesmo após a remissão da norma regulatória, objetivando o monitoramento e controle de suas normas. A vivência internacional evidencia que o diálogo e o parecer de consultores externos são relevantes para uma AIR de qualidade, minimizando a alteridade das informações.

A AIR se apresenta como a uma das últimas soluções procedimentais para as interlocuções entre os agentes públicos e privados no âmbito regulatório, visto que integra as múltiplas etapas de desenvolvimento de uma norma regulatória.

É fundamental que a AIR apresente uma seção especial para esclarecer os procedimentos dialógicos e consultas realizadas, demonstrando as observações, manifestações, contribuições e críticas recebidas durante o processo.

Como dispositivo, inspeciona, sistematicamente, os potenciais impactos das ações da Administração Pública, vivificando os tópicos relativos ao custo e benefícios diretamente ligados às ações para alcançar os objetivos e, igualmente, observar se existem alternativas regulatórias. Como processo, se enquadra no conjunto de sistemas de desenvolvimento de políticas públicas, com o intuito de informar os atores envolvidos os impactos esperados, ainda na fase de elaboração das políticas. Nesta perspectiva, Marques Neto (2000:96) demonstra a necessidade de difundir as atividades das agências reguladoras com estímulo à participação de todos os *stakeholders*.

Como consequência da procedimentalidade e da participação, temos que a atividade regulatória deve primar pela extrema transparência. Se, por um lado, temos a necessidade de abertura aos diversos interesses e o estabelecimento de uma permanente interlocução entre eles, coloca-se essencial que tudo isso se dê de forma clara, explícita, transparente. A articulação como os atores regulados deve ser feita às claras, com publicidade, evitando sua conversão em mera composição de interesses feita à sorrelfa. Se reconhecermos legitimidade dos diversos interesses, nada deve impedir que eles sejam postos para a Sociedade e que a motivação da decisão regulatória a eles faça referência. A introdução de espaços e oportunidades de auscultação e composição destes interesses nas regras procedimentais, bem como a introdução de instrumentos de participação de todos os interessados, são importantes mecanismos para permitir esta transparência. A eles devem ser agregados

mecanismos de publicidade que possam ir além da mera publicidade na Imprensa Oficial (condição necessária, porém não suficiente à publicidade, nos dias de hoje). Neste sentido, a utilização da Internet parece oferecer uma oportunidade ímpar e indispensável.

Em linhas gerais, o ente privado tem a autorização legal de apresentar petições de normas regulamentadoras ao agente público, que, por sua vez, tem a obrigação de aceitar, analisar, outorgar ampla isonomia e publicidade e, caso seja interessante, assentir a participação de outros interessados na elaboração da norma. A apresentação para a apreciação de normas regulamentadoras à Administração Pública caracteriza-se como uma categoria de diálogo público-privado, cuja recomendação é de que seja normatizado com base nas regras e princípios do direito administrativo. Dado isto, observa-se a necessidade de tornar a comunicação cada vez menos centralizada, com uma abordagem abrangente entre a Administração Pública e os agentes privados.

Deve-se salientar que a AIR disponibiliza uma alteração significativa na forma de analisar e executar a regulação, já que só faz sentido, caso seja incorporada ao processo regulatório desde sua constituição. Caso contrário, se for implementado nos processos finais, quando as resoluções importantes já tiverem sido discutidas, a AIR será, apenas, um requisito formal, sem ações práticas; representando mais um custo administrativo. Em outros termos, em razão do caráter permanente e englobante da AIR, viabiliza a inserção de variados institutos participativos, mesmo posterior a publicação da norma regulatória, a fim de que seus impactos sejam controlados.

Em síntese, a AIR ambiciona expandir o horizonte do regulador e clarificar os aspectos que provocam a tomada de decisão.

Seu grande desafio é de dirimir a possibilidade de que a regulação se apresente de forma vilipendiosa, onde haja o assentimento oculto de interesses escusos, influenciando as normas regulatórias em benefício próprio de apenas alguns interessados. ROSE-ACKERMANN (1999:18) admoesta que “toda vez que os agentes reguladores têm discricção, há um estímulo para a corrupção.” Mesmo que não haja a corrupção ou o suborno, é preciso tolher as normas regulatórias que agem em benefício próprio de determinados agentes interessados.

Na próxima seção será demonstrado como as consultas públicas e as audiências públicas são bons instrumentos de participação popular; dever da Administração Pública e direito do cliente-cidadão.

4. Consulta pública e Audiência Pública

As consultas públicas se apresentam como a abertura de propostas por órgãos da Administração Pública à apreciação popular, com o propósito de que se obtenha propostas para a sua elaboração. A inexistência de uma sessão pública presencial e as sugestões por escrito das contribuições são particularidades da consulta pública.

Por força da Lei 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, é fundamental que a instauração da consulta pública seja veiculada pelos meios de comunicação oficiais, para que todos os interessados, sejam eles as pessoas jurídicas ou físicas possam analisar os documentos, com exceção das hipóteses de sigilo presumidos na Constituição Federal.

É forçoso notar que quando há o diálogo com o mercado, a consulta pública deve ser caracterizada como a interlocução entre os agentes públicos e privados; porém, quando aplicada somente às comunicações escritas com a sociedade em geral, deve ser qualificada como um instrumento de participação popular.

Schiefler (2016:226) adverte que

As consultas públicas constituem um clássico instituto de participação popular por meio do qual os cidadãos podem opinar por escrito em momento prévio à adoção definitiva de alguma decisão no âmbito do processo administrativo. Não há qualquer caráter deliberativo neste diálogo público-privado, sendo que a sua função consultiva é oficialmente promovida pelas comunicações escritas entre os interessados – pessoas físicas ou jurídicas – e a administração pública.

De acordo com esta fala de Schiefler e conforme observado na seção anterior, a consulta pública pode ser inserida em uma das etapas da análise de AIR. Contudo, deve-se cuidar para que a consultar pública na Análise não se apresente como uma decisão em caráter definitivo e absoluto, além de demonstrar uma falsa noção de legitimidade por parte do poder público. Para Salgado e Borges (2010:20)

A consulta pública tem maior utilidade para a AIR se for utilizada como subsídio para análise, ou seja, se a sua realização for realmente para servir aos reguladores com informações que serão

utilizadas no abalçamento dos efeitos da regulação, e não somente ser um instrumento de legitimação da decisão tomada, pois, neste caso, a função da consulta será nula, apenas uma etapa burocrática a ser seguida.

As audiências públicas, por sua vez, podem ser entendidas como um instrumento de participação popular capaz de instruir, debater, elucidar as dúvidas e ouvir opiniões sobre os anseios da comunidade, mormente os indivíduos diretamente afetados pelo projeto. Em outras palavras, é um ambiente onde os Poderes Legislativo e Executivo discutem com a população a formulação de um Projeto de Lei, a elaboração de uma política pública ou a execução que possa impactar a comunidade.

Segundo Moreira Neto (2007:205), por terem origem anglo-saxônica, amiúde, as audiências públicas são desenvolvidas na esfera regulatória e avalizam o “direito individual de qualquer pessoa a ser ouvida em matéria em que esteja em jogo seu interesse”; sendo caracterizado, portanto, como um diálogo multilateral, com um ou mais atores.

Na maioria das vezes, as manifestações ocorrem de forma verbal e envolvem os interesses da comunidade e o porquê das ações do Estado. Á vista disto, a audiência pública se diferencia da consulta pública, devido à sessão presencial e a busca de um consenso entre a vontade do povo e o comportamento da Administração Pública.

Dado estas facilidades, as audiências públicas se apresentam como um dos principais e mais consagrados institutos de ação social.

Os riscos são os mesmos das consultas públicas, se manifestando na falsa sensação de legalidade ao elaborar o ato administrativo. Outro risco se dá quando as Agências Reguladoras desprestigiam as características específicas destes instrumentos de participação popular em nome de uma flexibilização; ou restringem o diálogo a certos convidados, deixando de se subordinar à lei. Tais atitudes minimizam o potencial benefício do maior número de interlocutores e perdem sua razão de ser.

Há, ainda, outras espécies de diálogo público-privado, mas totalmente pontuais. Cita-se como exemplo, a ‘tomada de subsídio’ e a ‘reunião participativa’,

ambas utilizadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – e os ‘conselhos regulatórios’ adotados pela Agência Nacional de Cinema – ANCINE.

A seguir, serão apresentados os benefícios do PMI e do MIP, como fomentadores do diálogo entre os agentes públicos e privados.

5. O papel do Procedimento de Manifestação de Interesses – PMI e Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP

A Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993, dificulta que os contratos sejam negociados já que preconiza que cabe à Administração Pública estabelecer, isoladamente, todas as minudências da contratação, discriminando os termos de referência e os padrões econômico-financeiros e jurídicos, antes de outorgar à licitação. Porém, em negócios de projetos complexos, tais como os modais de transporte, serviços de construção e gestão de saneamento básico, presídios, hospitais ou outros serviços públicos que devem ser proporcionados em grande escala, o Estado não demonstra condições de conceber, sozinho, as conjunções e as cláusulas do contrato.

A base legal para o ente privado participar do desenvolvimento de projetos no setor de infraestrutura pode ser encontrada no art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995, intitulada de Lei das Concessões. Fundamentado neste artigo, o Estado pode: reconhecer manifestações voluntárias do mercado, focadas na modelagem de concessão; considerar conceitos, ideias, dados ou estudos aprofundados necessários à instauração de futuras licitações; convidar os atores privados a se responsabilizarem por determinadas demandas. Observa-se, aí, uma interação com o privado, que pode se restringir aos consultores independentes ou ser acessível aos potenciais licitantes.

Quanto à aquiescência para que os agentes privados efetuem os estudos, a grande dificuldade manifesta-se na necessidade de o Estado aferir uma imensa quantidade de informações técnicas elaboradas, além de enfrentar os conflitos de interesse característicos do instrumento.

Observa-se, a partir deste cenário, que a Administração Pública apresenta certa desvantagem perante o ente privado, visto que é mais ágil e habilidoso ao produzir informações que se referem aos projetos de PPP.

Ainda, considerando este cenário de dificuldades, o Estado tem procurado alternativas e soluções para incrementar os instrumentos de autorização e contratação, tentando assegurar o maior comprometimento dos entes privados na ampliação e aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Atualmente, a compreensão de que os projetos permeados pelo Poder Público devem ser engendrados e concretizados de forma facciosa e apartada, não ganha força. Pelo contrário, o beneplácito das ações do Estado perpassa pela cooperação dos diversos *stakeholders* – governo, cliente-cidadão, fornecedores, acionistas e formadores de opinião – durante as etapas de idealização, elaboração e efetivação dos projetos. Nesta perspectiva, há a mudança da atuação autoritária e unilateral do Estado para um panorama pautado no diálogo e no bom senso.

Nesta perspectiva, nos últimos anos foram criados instrumentos talhados para oportunizar canais de interlocução entre todos os setores abrangidos pela política de investimentos em infraestrutura. Na composição dos projetos, o Procedimento de Manifestação de Interesses – PMI –, instituído pelo Decreto Federal nº 8.428, de 2 de Abril de 2015, consentiu o acesso a novas ideias e soluções propostas pelos operadores privados interessados no projeto. “Este Decreto estabelece o PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso” (BRASIL, 2015). Tal perspectiva levou ao aperfeiçoamento das cláusulas contratuais, aproximando as realidades e distanciando os ruídos que envolvem os agentes públicos e o mercado.

Em acréscimo, há comitês que apoiam a parceria entre a Administração Pública e os agentes privados, entre os quais se destacam os consultores, professores universitários e agentes de controle. Estes atores têm procurado levar um diálogo salutar e benéfico durante as etapas de instauração, execução e monitoramento dos projetos, possibilitando possíveis reparações e melhorias na prestação dos serviços.

Os debates sobre o PMI, ordinariamente mencionam a Manifestação de Interesse Privado – MIP, que dispõe dos mesmos pressupostos, mas com a seguinte diferença: neste caso, o ente privado propõe espontaneamente o desejo de

concretizar um projeto que, talvez, nunca tenha sido concebido pela Administração Pública, ou seja, é uma ‘proposta não solicitada’ pelo poder público; demonstrando aos gestores públicos as vantagens de se utilizar certas especificações técnicas para atender os interesses da comunidade¹.

Ainda que o PMI tenha sido previsto desde a promulgação da Lei das Concessões, o Procedimento só ganhou interesse e notoriedade com o advento da Lei 11.079, de 30 de Dezembro de 2004 – Lei das PPPs. Destarte, apenas no ano de 2006, a União o normalizou. Os verdadeiros méritos deste Procedimento são o de criar a oportunidade para que os responsáveis pelos estudos participem da licitação que contrata o serviço, fato este impedido pela Lei 8.666/93. E, igualmente, determinar que o vencedor reembolse as expensas incorridas para a sua elaboração, conforme determina o art. 3º da Lei das PPPs. Acrescenta-se a estes fatores, que é basilar assegurar o pacto pelo compromisso pela transparência durante toda a fase do PMI, com o intuito de impedir que o uso dos resultados alcançados não tipifique regalias ou ganhos indevidos ao agente econômico em licitações futuras. É um dispositivo que institucionaliza o relacionamento pré-licitatório entre o privado e a Administração Pública, interessados em determinado projeto futuro de PPP, ou melhor, consolida o diálogo entre o poder concedente e o mercado.

As etapas do PMI podem ser substanciadas na Tabela 01, a seguir.

Tabela 01 – Etapas do PMI

1ª Etapa	Identificação de uma necessidade administrativa cuja solução potencial envolve a celebração de um contrato de concessão comum, de parceria público-privada (PPP), de permissão de serviços públicos, de arrendamento de bens públicos, de concessão do direito real de uso ou de qualquer outra espécie de delegação de utilidade pública; ou ainda, no caso das empresas estatais, a identificação de qualquer necessidade que seja solucionável por contrato administrativo
2ª Etapa	Análise da autoridade competente sobre a oportunidade e adequação do PMI em relação ao programa de atividades da administração pública
3ª Etapa	Levantamento de dados e elaboração do edital de chamamento público
4ª Etapa	Publicidade do PMI
5ª Etapa	Recebimento dos requerimentos de autorização apresentados por particulares

¹ Justen Filho (2014:248-249) é categórico ao afirmar que “não se convocam os particulares para formular uma “proposta” na acepção adotada pela Lei 8.666/1993. Em termos práticos, os particulares não comparecerão diante da Administração para propor uma contratação específica, com definição de objetos, quantitativos, preços específicos. Os particulares, potenciais interessados em futuros contratos, poderão exibir as vantagens de seus produtos, apontando os benefícios que apresentam em face da satisfação do interesse coletivo.”

	interessados e outorga das autorizações para a realização dos estudos
6ª Etapa	Acompanhamento administrativo da produção dos estudos
7ª Etapa	Entrega e apresentação dos estudos pelos participantes
8ª Etapa	Avaliação e seleção dos estudos, assim como de eventual atribuição de valores para futuro ressarcimento dos dispêndios
9ª Etapa	Consolidação da modelagem final da concessão comum, da PPP, da permissão de serviços públicos, do arrendamento de bens públicos, da concessão do direito real de uso ou de outra espécie de delegação de utilidades públicas; ou, no caso das empresas estatais, do respectivo contrato administrativo

Fonte: SCHIEFFLER (2016:252-253)

Posterior ao estabelecimento da modelagem logrado no PMI, os gestores públicos poderão divulgar a licitação pública, observadas, obviamente, as obrigações legais e promover, por exemplo, uma consulta pública.

Dados de 2018, divulgados pela empresa Radar PPP, demonstram que há 150 projetos com PMI iniciados e 351 com PMI encerrados (RADAR PPP, 2018). Devido a grande frequência com que o Governo pratica este diálogo, observa-se uma evolução das regras procedimentais.

Pelo perfil que estes estudos têm assumido nos diversos entes federados, os governos locais, via de regra, apresentam atribuições que fazem com que o PMI seja deveras temerário para os particulares. Afirma-se isto, já que, não raras vezes, o Estado tem: a) utilizado ou refutado ilimitadamente os estudos apresentados, não oferecendo grandes explicações; b) nulificado o Procedimento a qualquer momento; c) desistido de incorporá-lo nas concessões, ainda que tenha havido a escolha prévia de utilização dos estudos e projetos; d) autorizado uma quantidade indeterminada de empresas interessadas em minudenciar os projetos, não oferecendo exclusividade. Esta ingerência do Poder Público acaba fazendo com que o mercado arrefeça de participar destes Procedimentos. É fundamental que haja motivação administrativa para um suposto cancelamento do PMI, impossibilitando a mera revogação discricionária do Procedimento.

Deste modo, o aumento no número de projetos que contemplam as PMIs e MIPs não sinalizou a expansão, na mesma proporção, na solidificação de um cenário de contribuição eficaz do mercado e na consolidação dos projetos. A impressão que se tem, é que setores como iluminação pública, mobilidade urbana (trens, metrô, BRTs e VLTs), rodovias e aeroportos, aglutinam grande parte dos projetos e contratos firmados nos últimos anos, não apresentando um saldo positivo,

apenas, da participação do mercado na fase de modelagem. Consta-se que são setores tipicamente de empresas estatais, estruturados e aptos a dialogar com o ente privado na fase de elaboração dos projetos. Deve-se salientar que o planejamento e a tomada de decisão em conjunto dos entes privados e públicos auxiliam a lograr o envolvimento prévio para facilitar ações que advêm do processo de planejamento.

Para Costa, Pieroni e Silva (2016:164)

Os estudos [do PMI] são realizados pelas próprias empresas interessadas nos empreendimentos, as quais têm fortes incentivos para embutir enviezamentos nos documentos elaborados, com vistas a alguma vantagem competitiva no futuro certame. Além do mais, inexistindo um regramento claro para a articulação e o diálogo com os agentes privados interessados após a entrega dos estudos, o procedimento de autorização acaba por criar riscos jurídicos e deixar os governos desamparados na etapa de consolidação das informações e na elaboração do edital definitivo.

Ou seja, ainda que caracterize uma fórmula criativa para se obter conhecimento técnico proveniente do mercado, a modelagem de projetos por meio da autorização requer uma abordagem mais completa do ciclo de elaboração dos projetos, bem como um nível mínimo de especialização dos agentes públicos para trabalhar os estudos. Tal circunstância remete, novamente, à necessidade de um quadro técnico preparado dentro da própria Administração Pública ou à necessidade de contratação de consultorias externas para apoiá-la.

Fortini (2018), embasada no art. 29 do Projeto de Lei 6.814, de 2017, segue a mesma linha de raciocínio ao afirmar que

O ente licitante poderá decidir pelo seu uso, com base na “necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam vir a satisfazer suas necessidades” (inciso II), balizando sua decisão pela primordialidade de contar com os proponentes para definição da solução técnica mais adequada (alínea “a”), dos requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida (alínea “b”) ou da estrutura jurídica ou financeira dos contratos (alínea “c”).

No estado do Espírito Santo o projeto de PPP que visa à construção e gestão dos serviços não clínicos do Hospital Infantil de Vitória já utilizou do PMI, ao realizar uma pré-seleção e, somente, a primeira colocada foi autorizada a realizar os estudos. Esta triagem prévia potencializa a qualidade do material entregue pelo licitante autorizado, já que os gestores públicos têm a possibilidade de acompanhar os trabalhos mais de perto.

Outro exemplo interessante se observa no estado de São Paulo, cujo poder concedente faz uma pré-seleção entre os possíveis licitantes e admitem certos requisitos definidos no chamamento público que indiquem capacidade técnica para a elaboração dos estudos. Costumeiramente, seletam mais de um estudo e, no parecer final, fixam uma espécie de *Frankstein*, utilizando partes de estudos que não se comunicam entre si, resultando em algo ‘sem pé nem cabeça’.

Para não diminuir o número de concorrentes na elaboração dos estudos, o governo deve deixar claro o que se pretende com este estudo; vendo as empresas como reais parceiras deste processo. A auditoria externa é uma excelente ferramenta para ofertar à Administração Pública as correções técnicas necessárias à eficiência dos projetos, mitigando os riscos de demandas, jurídicos e econômico-financeiros, além de amenizar a dissimetria das informações. Tal análise das demonstrações pode ser preenchida por consultorias com ‘notório saber’.

É imprescindível reflexionar a respeito da minimização de instabilidade observada entre o Poder Público e os agentes autorizados a realizar os PMIs. Atualmente, é notório que os Procedimentos são profusamente insatisfatórios. Tal fator demonstra que se o poder público não estiver capacitado e disposto, poderá captar os melhores estudos de viabilidade e, contudo, não apresentar condições de levar o projeto de PPP adiante (PEREIRA, 2013).

Sobre esta situação, Lohbauer, Barata e Santos (2015) são categóricos ao afirmarem que o PMI

Ainda que colabore com o incentivo aos projetos de infraestrutura, não é a solução de nossos problemas e não terá o condão de, isoladamente, viabilizar os programas de concessão imaginados pelo governo federal — o que nos confere é uma maior probabilidade de modelagem de bons projetos e, por consequência, de interesse da iniciativa privada.

Por conseguinte, o PMI e o MIP não devem ser apontados pelo Governo apenas como um mecanismo que facilite a concretização do projeto, bem como um dispositivo que minore a dissimetria de informações pelo poder público perante o ente privado. Pereira (2011) admoesta que o Estado deve delinear “estratégias para, por intermédio do ‘poder de compra’ representado pelo PMI, desenvolver uma cadeia de consultores independentes que possam auxiliá-lo durante o período de gestão dos contratos de concessão.”

Ao se valerem das contínuas fases do diálogo, a supressão de algum resultado pode levar ao afastamento do próprio concorrente, caso não tenha apresentado outras soluções positivas. Porém, não existe nenhum refreamento quanto ao número de métodos de aplicação do objeto ofertado pelos concorrentes, podendo um mesmo competidor apresentar múltiplas explicações.

Para que estas medidas sejam adotadas eficientemente, o governo precisa divulgar melhor os programas de PPP, de forma a assegurar a transparência e o *accountability* das políticas que visam o longo prazo, oportunizando a sociedade a fiscalização e a condução dos trabalhos. A partir daí, é possível averiguar se os resultados são condizentes com os termos dos contratos. Sobre esta situação, é consenso que faltam informações fidedignas e sistematizadas nos projetos de governo demonstrando o status da obra; os obstáculos encontrados e as alterações realizadas ao longo da execução do projeto, em especial, as metas de desempenho.

Uma solução para este cenário é que haja a articulação entre os municípios, estados e União, com fins de trocar e divulgar os dados e as lições aprendidas dos projetos. Atualmente, é factível se servir conceitos modernos e de novas tecnologias disponíveis como 'big data' e 'open data'; facultando aos clientes-cidadãos os esclarecimentos que lhes interessam. E quiçá, criar um sítio eletrônico, de abrangência nacional, que unifique os estudos prévios, as descrições, os documentos, as estatísticas, os editais, as licitações e todos os contratos de parcerias assinados. Muito além da transparência junto à sociedade, esta articulação evita o retrabalho e a burocracia dos diversos órgãos fiscalizadores, além de despertar o interesse, mais facilmente, dos diversos investidores capacitados técnico e operacionalmente, sejam eles pátrios ou internacionais; possibilitando antever, de uma maneira mais eficiente e organizada, as diversas oportunidades de negócios e as urgências de melhoria nos projetos de infraestrutura.

Na próxima seção, exibir-se-ão propostas para as melhorias do PMI e do MIP.

6. Propostas para o aprimoramento do PMI e da MIP

Para fins didáticos, procurou-se dividir as propostas para o aprimoramento do PMI e da MIP em seis vertentes, quais sejam: a) premência de atuação proativa da Administração Pública; b) uso do PMI e MIP para o robustecimento de conhecimento, por parte do privado, dos projetos públicos; c) elaboração de debates

para a estruturação coletiva dos projetos públicos; d) uso do padrão de aquiescência única; e) descrição mais precisa sobre o reembolso ao ente privado f) fomento de fundos financeiros.

Em primeiro lugar, é fundamental que o Estado demonstre aos atores envolvidos, os estudos e projetos já realizados sobre o empreendimento. Existem múltiplas informações que devem ser apresentadas para o estudo do projeto, como demanda por serviços; informações de contabilidade pública; cadastro socioeconômico e técnico, entre outros. Ao invés de aguardar que todas as informações sejam trazidas pelo ente privado, a Administração Pública pode se antecipar e ser proativa, apresentando dados que favorecerão todos os envolvidos. Monteiro (2015: 216) adverte que

A grande maioria das contribuições privadas não conduziu à modelagem de concessão propriamente dita, mas envolveu a mera oferta de ideias e conceitos nos mais variados setores, sem que o poder público tenha dado sequência às solicitações privadas. Nesses casos o poder público falhou ao não ter um ambiente institucional para receber e avaliar ideias e, eventualmente, assumi-las como propostas públicas.

Isto de ter um canal de comunicação para o depósito de propostas pelo mercado não garante que haja bons projetos. Os relatos demonstram a falta de ambiente institucional na esfera pública para dialogar de forma crível com o parceiro privado. Para modificar esta situação, é fundamental que haja um irrestrito levantamento de todas as informações, evidenciando o que se tenciona empreender, vinculando as informações ao edital de PMI. Certamente, pela própria ação do Estado, dados inauditos passam a ser discutidos e publicados. Com esta postura, se ganha em experiência e gera informação.

O segundo ponto demonstra que os PMIs e os MIPs podem e devem ser associados às consultas e audiências públicas, de modo que os esclarecimentos sejam disponibilizados aos agentes de mercado interessados. Com base nisto, os debates fortalecem a cultura da participação democrática direta.

Em terceiro lugar, as Manifestações aqui estudadas devem ser percebidas como mecanismo de desenvolvimento da gestão pública no curto, médio e longo prazo. Observa-se isto ao admitir a participação do ente privado na realização da modelagem técnica para a elaboração da concessão, além de auxiliar, num espaço

de tempo maior, para a estruturação de conhecimento em relação a projetos e programas de infraestrutura no Brasil, com a criação de um banco de dados com 'lições aprendidas'.

O quarto ponto demonstra que o art. 21 da Lei de Concessões autoriza ao ente privado, a elaboração de estudos para a outorga das concessões. Contudo, a lei não determina que a autorização seja ampla e irrestrita a qualquer ente interessado. Para solucionar tal incerteza, é essencial que haja uma única autorização, em favor do ente privado encarregado de realizar os estudos que o Estado pretende licitar.

O quinto ponto exprime que o Estado deve deixar a cargo do mercado, os valores monetários passíveis de serem ressarcidos. A rigor, para que não haja corrupção, a Administração Pública deve solicitar as notas fiscais que comprovem os custos que constituíram a estruturação da concessão.

Por fim, o sexto tópico demonstra regras designadas a possibilitar políticas que fomentem o desenvolvimento de projetos através de PMIs, fazendo uso de fundos financeiros destinados às operações de crédito voltadas para instituições detentoras de autorizações exclusivas para realizar as PMIs.

Ainda hoje, os termos PMI e MIP não são empregados de modo equânime, nas normas municipais e estaduais que se referem ao tema.

Observa-se que há lacunas no que se relaciona à transparência e amplitude de participação dos PMIs, mas deve-se anuir que houve progressos.

7. Considerações Finais

Como observado ao longo do texto, faz-se necessário ampliar e fortalecer os intentos de diálogo, interlocução e diafaneidade entre os atores do mercado e o governo, difundindo de modo planejado os informes sobre os projetos, seja no período de elaboração, licitação ou execução dos contratos de PPP. Para tal, é basilar demonstrar alternativas e soluções que englobem o capital humano, a institucionalidade, a transparência e a governança.

O diálogo é mais que simplesmente uma técnica, mas um comportamento inteligente de conduzir uma reflexão conjunta, geração de ideias, troca de experiências e geração compartilhada de conteúdos relevantes.

A esfera dos diálogos público-privados formais, no formato retratado e discutido neste artigo, demonstra que a participação do mercado deve se dar em ambiente confiável, transparente, colaborativo-competitivo e obedecendo aos requisitos éticos; a partir daí, é possível incrementar a elaboração de projetos mais apropriados aos interesses comunitários. Na realidade, vedar a participação de alguns agentes privados, acaba estimulando a informalidade dos diálogos, trazendo grande prejuízo ao processo.

O texto deixou claro que a AIR, o PMI e o MIP são mecanismos administrativos que propiciam a formalidade da comunicação público-privada, ainda que necessitem de amadurecimento. Ambas também consideram as intercomunicações registradas no contexto que precede a composição de um diálogo licitatório ou, ainda, os requerimentos apresentados no decurso do contrato administrativo.

O artigo adverte que a Administração Pública nem sempre está habilitada a coordenar o licitante e póstero contratado, visto que lhe escampa, na exposição das demandas, a capacidade de divulgar o que realmente deseja. Muitas vezes, na prática, nem sempre é factível que o Estado verifique e caracterize previamente a melhor deliberação, a decisão apropriada. Porquanto, o PMI, conforme exposto, avizinha-se do diálogo competitivo, definindo os arcabouços jurídicos, técnicos e econômico-financeiros que sustentam a demanda pública.

Como reflexão e uma ideia eventualmente reformista, ainda que fragmentária e limitada, sugere-se que o Governo elabore e aperfeiçoe procedimentos administrativos característicos dos diálogos público-privados, com esfera de conversação oficializada, primando, sempre que possível, o incremento à ética, a disputa entre os diversos interessados e, por fim, a diafaneidade e *accountability* de todo o processos decisório.

Em suma, para que todo projeto que envolva as PPPs se faça consistente, é fundamental que seja abordado com bastante clareza, sem que os atores olvidem de pensar, refletir e dialogar, ao máximo, no objeto do contrato.

8. Referência Bibliográfica

BASSOLI JÚNIOR, Arnaldo; BASSOLI, Lamara. *A postura dialógica*. Escola de Diálogo de São Paulo. Disponível em:

<http://www.escoladedialogo.com.br/dialogo.asp?id=2>. Acesso em 13 de Setembro de 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 174. 1988.

_____. *Decreto nº 8.428, de 2 de Abril de 2015*. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm. Acesso em 12 de Setembro de 2018.

_____. *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. 2018. Disponível em: http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-guia-air/diretrizes_guia_air_cig_11junho2018.pdf. Acesso em 25 de Setembro de 2018.

COSTA, Victor; PIERONI, Fernando; SILVA, Marco. *Modelos de governança no setor público para a modelagem e execução de projetos de APP: o caso da São Paulo Negócios*. In: *Infraestrutura e Parcerias Para o Desenvolvimento: As Alianças Público-Privadas*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

FORTINI, Cristina. *O avanço do diálogo competitivo no substitutivo apresentado ao PL 6.814/17*. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/interesse-publico-oavanco-dialogo-competitivo-substitutivo-pl681417>. Acesso em 10 de Setembro de 2018.

GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HANSON, Albert. *Public enterprise and economic development*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1959.

JACOBS, Scott. *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries*. In: *Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*. Paris: OECD, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LOHBAUER, Rosane; BARATA, Rodrigo; SANTOS, Victor. *Estímulo a PMIS: Decreto regulamenta diálogo público-privado antes de licitações*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-06/decreto-regulamenta-dialogo-publico-privado-antes-licitacoes>. Acesso em 12 de Setembro de 2018.

MARQUES NETO, Floriano. *A nova regulação estatal e as agências independentes*. In: *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MONTEIRO, Vera. *Aspectos legais da experiência brasileira na modelagem de concessão e propostas para melhorar as normas vigentes*. In: Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento*. 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064390.PDF>. Acesso em 09 de Setembro de 2018.

PEREIRA, Bruno. *Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado*. In: PPP Brasil. 2011. 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 08 de Setembro de 2018.

_____. *PMI e insegurança jurídica*. 2013. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-pmi-e-inseguran%C3%A7-jur%C3%ADica>. Acesso em 13 de Setembro de 2018.

RADAR PPP. 2018. Disponível em: <https://www.radarppp.com/portfolio/radar-de-projetos>. Acesso em 11 de Setembro de 2018.

ROSE-ACKERMANN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, tradução livre.

SALGADO, Lucia; BORGES, Eduardo. *Análise de impacto regulatório: uma abordagem exploratória*. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1463.pdf. Acesso em 15 de Setembro de 2018.

SCHIEFLER, Gustavo. *Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

SUNDFELD, Carlos. *Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas*. In: Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2011.

TÁCITO, Caio. *O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada – o exemplo brasileiro*. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Out / Dez, 1995.