

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 – ESTUDOS DE VIABILIDADE VIA PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: A EXPERIÊNCIA DO SETOR AEROPORTUÁRIO
Autores(as)	Ricardo Sampaio Fonseca Mauro Cesar Santiago Chaves Daniel Meireles Tristão
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0/capitulo6
Título do livro	CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA
Organizadores(as)	Mauro Santos Silva
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	978-65-5635-040-0
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ESTUDOS DE VIABILIDADE VIA PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: A EXPERIÊNCIA DO SETOR AEROPORTUÁRIO

Ricardo Sampaio Fonseca¹
Mauro Cesar Santiago Chaves²
Daniel Meireles Tristão³

1 INTRODUÇÃO

Uma das primeiras e mais fundamentais etapas de qualquer contrato de parceria⁴ do governo com o setor privado na área da infraestrutura consiste na realização dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEAs) relativos ao objeto da desestatização. Este trabalho envolve, normalmente, a projeção da utilização do ativo ao longo da vigência do contrato; a identificação das suas necessidades de investimento para atendimento da demanda projetada; a previsão dos custos e receitas da operação, incluindo o gasto necessário para o cumprimento dos normativos ambientais; e, por fim, a estimação dos resultados de sua gestão até o fim do prazo estimado para a parceria.

A sua importância para os diversos agentes envolvidos em um processo de concessão não pode ser subestimada: a partir dos EVTEAs é que o governo estabelece as principais diretrizes para a provisão do serviço; as agências reguladoras calibram os parâmetros dos contratos de concessão e os valores mínimos de outorga; os órgãos de controle examinam a valoração do ativo e o atendimento à legislação pertinente; os investidores avaliam riscos e precificam o negócio e a sociedade conhece as possibilidades de desenvolvimento de um equipamento fundamental à prestação de um serviço público adequado.

Deve ser destacada, ainda, a importância dos EVTEAs especialmente diante da natureza duradoura dos contratos de parceria em infraestrutura, pois eventuais

1. Diretor de políticas regulatórias na Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura (SAC/Minfra). *E-mail*: <ricardosampaiofonseca@gmail.com>.

2. Coordenador jurídico de aviação civil na Consultoria Jurídica do Minfra. *E-mail*: <mauro.chaves.academy@gmail.com>.

3. Coordenador-geral de políticas regulatórias na SAC/Minfra. *E-mail*: <daniel.tristao@gmail.com>.

4. Para fins deste texto, a expressão *contratos de parcerias* deve ser entendida como quaisquer negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidas, adotem estrutura jurídica semelhante aos contratos de concessão, conforme dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

escolhas equivocadas na fase de planejamento e estudos terão repercussões para as gerações futuras, conforme aponta Garcia (2017, p. 441):

O que se põe em causa é a escolha de um projeto e, conseqüentemente, de um operador econômico privado que atuará na gestão de um serviço ou de uma infraestrutura pública, na perspectiva da construção de uma relação duradoura que, se concebida em premissas ou escolhas regulatórias equivocadas, tem grave potencial de ofensa ao interesse público presente e futuro, por conseguinte, estendendo seus efeitos danosos para outras gerações.

Exposto em outros termos, esses contratos refletem escolhas que definem e cristalizam políticas públicas de longo prazo em setores vitais da economia e que são essenciais para a consecução do interesse público, legitimando estratégias de políticas duradouras em determinados setores que explicam a origem da ideia de “governar por contrato”, que vem substituindo progressivamente os “esquemas clássicos de ação administrativa baseados na contraposição entre autoridade e liberdade”.

Se há relativo consenso sobre o escopo e a importância dos EVTEAs para uma parceria público-privada bem-sucedida, o mesmo não se pode dizer a respeito da forma mais adequada de obtê-los. De fato, há uma ampla gama de possibilidades sendo utilizadas pelos governos, com características associadas bastante distintas, conforme a seguir disposto.

- 1) Realização dos estudos *in-house*, com equipe técnica dos próprios ministérios ou da agência reguladora setorial, o que exige elevado grau de maturidade e *expertise* multidisciplinar da equipe dedicada à estruturação do projeto nas diversas áreas do conhecimento relacionadas à concessão (economia, engenharia, arquitetura, orçamentação, regulação, estatística e análise de dados, *compliance* ambiental, análise jurídica e patrimonial etc.).
- 2) Contratação de consultorias por licitações tradicionais (de menor preço ou melhor técnica e preço), que, além de enfrentar os problemas usuais das contratações públicas – notadamente: morosidade, burocracia e litígios administrativos e judiciais –, em geral, resulta em produtos de baixa qualidade técnica, devido ao critério do menor preço, mesmo havendo critério técnico relevante, dada a dificuldade de se especificar e mensurar esse parâmetro previamente à elaboração dos estudos de viabilidade.
- 3) Contratação de consultorias por meio de acordos de cooperação com organismos internacionais, em geral amparados por “acordos guarda-chuva” com escopo suficientemente genérico e com burocracias próprias, em que o poder público não tem o mesmo grau de controle sobre os procedimentos, prazos e produtos a serem recebidos, o que pode comprometer a qualidade dos estudos e as necessárias adequações e ajustes nas fases posteriores à entrega dos produtos.

- 4) Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI),⁵ em que, após uma chamada pública por interessados em realizar os EVTEAs para um determinado objeto (ou conjunto deles), cada consórcio de consultorias autorizado elabora estudos e um dos trabalhos é escolhido com base exclusivamente na técnica, com ressarcimento sendo feito pelo eventual vencedor do leilão da concessão. Esta possibilidade representa certamente a de maior risco, entre as alternativas aqui elencadas, para as empresas estruturadoras de projetos, entretanto, em nossa avaliação, é aquela com maior potencial em se obter estudos de boa qualidade técnica pela administração pública, sem a necessidade de qualquer aporte prévio de recursos públicos.

Naturalmente, a lista anterior não é exaustiva (poderíamos examinar a utilização de empresas públicas especialmente constituídas para a estruturação de projetos, por exemplo), mas o fundamental aqui é destacar que cada opção possui vantagens e desvantagens inerentes à sua concepção e regulamentação e, talvez ainda mais relevante, que as alternativas serão mais ou menos adequadas ao projeto de acordo com o grau de maturidade institucional e capacidade técnica do órgão responsável pela condução do processo de concessão ou privatização.

Neste capítulo, buscaremos analisar o PMI, com ênfase nos estudos e nas experiências existentes no âmbito das concessões aeroportuárias realizadas pelo governo federal, uma vez que esse instrumento, se corretamente empregado, tem se mostrado capaz de alinhar incentivos e gerar melhorias contínuas na qualidade dos estudos produzidos para o setor.

Cabe destacar, contudo, que, para além de sua correta aplicação, a efetiva realização de seu potencial depende também (e de maneira simbiótica) das condições de contorno existentes do projeto que se pretende estruturar, notadamente em relação à percepção de sua viabilidade econômica, à credibilidade dos gestores públicos diretamente envolvidos e à estabilidade política da coalização que patrocina a política pública subjacente. Na ausência desses elementos, o mecanismo do PMI pode enfrentar muita dificuldade em entregar os resultados esperados.

Assim, para além dos contornos estabelecidos pela legislação que regulamenta o PMI, pretende-se discutir a melhor forma de se aproveitar as potencialidades do modelo, bem como mitigar seus riscos inerentes, utilizando-se da experiência e de lições aprendidas das sucessivas rodadas de concessões aeroportuárias realizadas até o momento que redundaram na transferência de todos os ativos federais leiloados do setor à iniciativa privada.

5. Exceto no PMI com autorização exclusiva, permitido a partir do Decreto nº 10.104, de 6 de novembro de 2019, em que a autorização para realização dos estudos poderá ser conferida com exclusividade ou a número limitado de interessados, conforme será detalhado na seção 3 deste capítulo.

2 CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL

O atual momento de grande necessidade de ampliação dos investimentos na infraestrutura nacional, especialmente com o apoio da iniciativa privada, traz consigo, inevitavelmente, o desafio de estruturar bons projetos por parte da administração pública, seja para a realização de concessões, nos termos da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), seja para a realização parcerias público-privadas, nos termos da Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs).

No intuito de ampliar as alternativas para a estruturação de tais projetos, a administração pública passou a utilizar cada vez mais o PMI. Com efeito, em abril de 2015, foi editado o Decreto nº 8.428, que regulamentou a aplicação do disposto no art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões), e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, dispondo sobre o PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, que poderiam ser utilizados pela administração pública.

A edição do mencionado decreto teve por objetivo superar incertezas que foram constatadas nas representações realizadas no Tribunal de Contas da União (TCU) contra supostas irregularidades existentes em autorizações de estudos realizadas em rodadas de concessões do final da primeira década dos anos 2000 e início da década de 2010, quando os mencionados dispositivos legais ainda não estavam devidamente regulamentados pelo governo federal.

A título ilustrativo, pode-se citar a representação formulada pelo Ministério Público Federal no Espírito Santo acerca de possíveis irregularidades na autorização concedida pelo então Ministério dos Transportes à empresa Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) para o desenvolvimento dos estudos técnicos sobre a terceira etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procofe) e que ocasionou a seguinte recomendação do Plenário do TCU, por meio do Acórdão AC-0112/12-P, em 25 de janeiro de 2012:⁶

9.2. recomendar ao Ministério dos Transportes que utilize, por analogia, os ditames prescritos no Decreto nº 5.977/2006, sempre que conceder autorização para realização por particulares dos estudos técnicos de que trata o art. 21 da Lei nº 8.987/1995.

Posteriormente, em 7 de maio de 2014, por meio do Acórdão AC-1155/14-P, o Plenário do TCU⁷ fez consignar:

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3pUncTC>>.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3EXIPb3>>.

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a necessidade de regulamentar o art. 21 da Lei nº 8.987/1995, estabelecendo diretrizes gerais para atuação dos diversos órgãos que possam utilizar a prerrogativa de autorizar a elaboração de estudos de viabilidade de projetos de concessão de serviços públicos; e

9.5. determinar à Casa Civil da Presidência da República que oriente os órgãos da administração pública a, caso pretendam emitir novas autorizações antes de ser editada a regulamentação referida no item anterior, adotem, no que couber, as disposições do Decreto nº 5.977/2006.

Como o Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006, regulamentava apenas o art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, destinado à apresentação de estudos técnicos a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas já definidas como prioritárias no âmbito da administração pública federal, sua aplicação por analogia aos estudos técnicos das chamadas “concessões comuns”, de que trata o art. 21 da Lei nº 8.987/1995, gerava insegurança jurídica, razão pela qual se tornou necessário regulamentar o próprio art. 21 da Lei de Concessões.

Isto posto, o art. 1º do Decreto nº 8.428/2015 definiu uma esfera de incidência mais ampla, incluindo, além das parcerias público-privadas, a concessão ou a permissão de serviços públicos, de arrendamento ou de concessão de direito real de uso, e revogou o Decreto nº 5.977/2006. Buscou-se, assim, superar as incertezas e inseguranças jurídicas existentes no uso analógico do Decreto nº 5.977/2006 e detalhar com mais clareza as diferentes etapas do processo. Por fim, o Decreto nº 10.104/2019 expandiu o escopo de incidência para contratos de parcerias e desestatização de empresa, nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

3 PRINCIPAIS ASPECTOS DO DECRETO Nº 8.428/2015

Alguns pontos do Decreto nº 8.428/2015 merecem atenção especial, na medida em que podem impactar diretamente a qualidade e o sucesso do chamamento e da autorização dos estudos. Entre os quais, podem ser destacados:

- a definição do prazo para apresentação de requerimento de autorização, constante do art. 4º, § 3º;
- o valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos estudos, constante do art. 4º, § 5º, inciso II; e
- a previsão de que os valores dos estudos selecionados serão ressarcidos, exclusivamente, pelo vencedor da licitação, caso tenham sido efetivamente utilizados no certame, conforme estabelece seu art. 16.

Com relação ao primeiro ponto, o prazo mínimo de vinte dias para apresentação do requerimento de autorização para elaboração do estudo, a contar da data de publicação do edital, previsto no art. 4º, § 3º, é importante atentar para fixação de

um prazo razoável para manifestação dos interessados, pois o limite mínimo legal de vinte dias costuma ser curto para a articulação dos interessados em elaborar estudos de estruturação de processos de desestatização. Dada a complexidade do contrato de parceria objeto de estudo, é necessário resguardar ampla competitividade ao PMI, sendo que o prazo de apresentação do requerimento pode afetar diretamente o número de interessados aptos à realização dos estudos. Quanto maior o número de interessados autorizados, maior a probabilidade de serem obtidos melhores estudos, resguardando-se também a competitividade do certame.

O segundo ponto que merece atenção é o valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos estudos, constante do art. 4º, § 5º, inciso II, do decreto. A redação de tal dispositivo estabelece que o valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos projetos ou estudos, além de ter que ser fundamentado em prévia justificativa técnica, não poderá ultrapassar, em seu conjunto, 2,5% do valor total estimado previamente pela administração para os investimentos necessários à implementação do empreendimento ou para os gastos necessários à operação e à manutenção do empreendimento durante o período de vigência do contrato, o que for maior.

Este talvez seja um dos maiores desafios na elaboração do edital de chamamento, na medida em que a realização de justificativa técnica prévia para definição do valor total estimado a ser investido ou gasto com a operação e manutenção do empreendimento pode ser bastante complexa e requer um nível não trivial de *expertise* burocrática. Ademais, um dos produtos mais relevantes a ser obtido com o estudo é exatamente o valor do investimento necessário ao projeto, de forma a subsidiar a administração pública na estruturação da desestatização ou do contrato de parceria. Assim, tal exigência se configura como uma dificuldade adicional à elaboração do edital, pois o decreto exige que, para a elaboração do edital de chamamento, a administração já deva possuir um dado que ela pretende obter exatamente com o resultado do estudo objeto daquele chamamento.

O terceiro ponto relaciona-se à previsão de que os valores dos estudos selecionados serão ressarcidos pelo vencedor do procedimento licitatório para contratação do empreendimento, previamente à assinatura do contrato de parceria, apenas se tais estudos forem efetivamente utilizados, conforme estabelecem os arts. 16 e 17 do decreto. Tal exigência cria um sistema de alocação de risco bastante desfavorável aos interessados na elaboração dos estudos, porém muito interessante para a administração pública. Na medida em que o vencedor da seleção do PMI só será ressarcido se o procedimento licitatório do empreendimento for bem-sucedido, com a consequente assinatura do contrato de parceria, a administração pública contará com o alinhamento de interesses da consultoria na superação de todas as etapas do processo licitatório, de forma a viabilizar a assinatura do contrato. Pode-se afirmar, assim, que essa é, certamente, uma das maiores vantagens do PMI para a administração pública, *vis-à-vis* outras modalidades de estruturação de projetos.

Sem embargo, esta sistemática aumenta de forma significativa o risco dos interessados na realização dos estudos, pois a aprovação do estudo não é suficiente para garantir o ressarcimento ao vencedor. É necessário também que haja grande confiança na capacidade técnica e política da administração pública para concluir satisfatoriamente o procedimento licitatório do empreendimento, o que requer a atuação de terceiros não diretamente envolvidos nos estudos, sem contar os riscos relativos ao controle externo do procedimento licitatório e eventuais disputas judiciais. Tais variáveis fogem completamente ao controle e à gestão do autorizado cujo estudo foi selecionado e aprovado.

Por fim, importa destacar que, de forma a mitigar os riscos para as consultorias autorizadas que elaboram os estudos e não são selecionadas, o governo federal editou o Decreto nº 10.104, de 6 de novembro de 2019, o qual altera o Decreto nº 8.428/2015 de modo a permitir, alternativamente, que o processo de seleção do autor dos estudos seja anterior à autorização para realização dos trabalhos, conferindo assim autorização com exclusividade ou a número limitado de interessados. Nessa sistemática, a seleção do autorizado considera um ou mais dos seguintes critérios: i) experiência profissional comprovada; ii) plano de trabalho; e iii) avaliações preliminares sobre o empreendimento.

Nessa sistemática, o risco dos interessados em realizar os estudos de viabilidade diminui consideravelmente (visto que apenas o selecionado efetivamente despenderá recursos na sua realização), o que significa que poderá haver mais interessados em solicitar autorização, aumentando a concorrência. Implica também um menor valor de ressarcimento – conforme exposto, o próprio TCU indica o risco como um fator a ser considerado na definição do ressarcimento máximo –, o que reduz o impacto negativo do custo do estudo na viabilidade do empreendimento.

Em que pese a aludida redução de risco e a manutenção do incentivo de que as empresas autorizadas permaneçam como um parceiro até o final da licitação do ativo, na hipótese de autorização exclusiva, o processo deixa de ser uma competição pelos melhores estudos técnicos e passa a ser decidido *ex-ante* com base no capital reputacional das empresas que pretendem realizar as investigações e em uma proposta de plano de trabalho, o que pode diminuir significativamente o incentivo à evolução dos estudos de viabilidade ao longo do tempo (considerando, naturalmente, que haja um extenso portfólio de projetos). Por esses motivos, nas concessões aeroportuárias, optou-se por não se fazer uso dessa faculdade.

4 ESTRUTURAÇÃO DO PMI

Sinteticamente, para atender às disposições do Decreto nº 8.428/2015, estabeleceu-se, no setor aeroportuário, três marcos formais na estruturação do PMI, descritos a seguir.

- 1) O edital de chamamento público de estudos (CPE), contendo o regramento sobre a abertura do processo, o escopo e os parâmetros fundamentais dos estudos, bem como a metodologia de seleção.
- 2) O edital de autorização, no qual se tornam públicas as empresas autorizadas a realizar os estudos de viabilidade, estabelece-se a comissão de seleção dos estudos e se dá diretrizes complementares sobre os parâmetros que devem ser seguidos.
- 3) O edital de seleção, pelo qual se realiza a avaliação, a seleção e a aprovação do estudo de viabilidade e se estabelece o valor de ressarcimento dos estudos. Eventualmente, pode ser publicado um edital com o resultado da seleção após a análise dos recursos administrativos porventura interpostos.

Nesta seção, vamos tratar das duas primeiras fases, sendo a seleção (e análise de eventuais recursos) analisada de forma pormenorizada na seção 5.

O CPE inaugura o processo da PMI e constitui-se como documento basilar e norteador de todo o processo que, em regra, no setor aeroportuário, leva cerca de dezoito meses até a sua conclusão com a realização do leilão das infraestruturas. Formalmente, ele visa chamar “pessoas físicas ou jurídicas de direito privado interessadas na apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos que subsidiem a modelagem da concessão” (Brasil, 2019a).

O escopo previamente estabelecido para a elaboração dos EVTEAs, e detalhadamente descrito no anexo I do edital de CPE, compreende uma completa avaliação do sítio aeroportuário e do plano de desenvolvimento proposto, incluindo:

- projeção da demanda e das receitas tarifárias e não tarifárias;
- avaliação das condições existentes;
- análise de alternativas e proposição de plano de desenvolvimento para comportar a demanda e solucionar as não conformidades;
- análises geotécnicas, da topografia, de obstáculos e da navegação aérea;
- análise dos custos relativos a operação, investimentos e manutenção;
- análise e diligência dos limites patrimoniais e dos contratos comerciais e operacionais;
- questões sociais e ambientais;
- segurança operacional;

- boas práticas, normas técnicas e regulações; e
- toda a modelagem econômico-financeira e precificação do ativo por meio das outorgas.

Os interessados em realizar os estudos no âmbito do PMI devem obter prévia autorização governamental. Trata-se da fase do requerimento de autorização pelas empresas interessadas, cujas condições são estabelecidas de forma clara no edital de CPE. Somente consultorias que atendam a todas as condições e pré-requisitos estabelecidos pelo governo federal podem participar da elaboração dos estudos.

Com efeito, os projetos necessitam seguir não apenas os normativos usualmente aplicáveis ao setor, mas versar especificamente sobre aquilo que o governo deseja que seja objeto de parceria com o setor privado, obedecendo condicionantes e diretrizes de política pública. Por exemplo, a infraestrutura aeroportuária pode ser concedida conjuntamente com o serviço de navegação aérea⁸ (como feito na primeira concessão do setor, a do aeroporto de São Gonçalo do Amarante/Natal, em 2011)⁹ ou de forma isolada (concessões posteriores); além disso, pode ser concedida individualmente (como o aeroporto de Guarulhos, em 2012) ou em bloco (como o aeroporto de Curitiba – pertencente ao Bloco Sul da sexta rodada, leiloado em 2021).

Não há imposição de barreiras técnicas à obtenção dessa autorização por parte do poder público, exigindo-se, apenas, demonstração da experiência do interessado na realização de projetos similares ao solicitado. Prima-se, assim, pelo incentivo à competição entre o maior número possível de empresas interessadas, pois, na prática, trata-se de uma concorrência exclusivamente técnica (os valores de ressarcimento não influenciam na seleção da PMI). Dada a diversidade de matérias envolvidas em uma concessão aeroportuária (análises mercadológicas, finanças, engenharia civil, engenharia aeronáutica, sistemas de informação, diligência jurídica, ambiental, orçamentação das soluções propostas etc.), as empresas normalmente se apresentam consorciadas.

Conforme já explicitado, o valor máximo de ressarcimento está limitado a 2,5% do Capex¹⁰ estimado ou dos gastos necessários à operação e à manutenção do empreendimento durante o período de vigência do contrato, o que for maior.

8. Apesar de a infraestrutura aeroportuária e o serviço de navegação aérea estarem na esfera de competência exclusiva da União, eles foram designados à gestão de diferentes ministérios. O serviço de navegação aérea foi designado à competência do Ministério da Defesa e a infraestrutura aeroportuária civil (aeródromos civis) encontra-se sob a competência do Minfra, conforme se observa do disposto no art. 27, inciso XII, e no art. 35, inciso X, da Lei nº 13.844, de 8 de junho de 2019, respectivamente.

9. A concessão do aeroporto abarcou tanto a construção parcial, a manutenção e a exploração da infraestrutura civil como a operação e a manutenção da Estação Prestadora de Serviços de Telecomunicações e Tráfego Aéreo (basicamente, torre de controle e auxílios à navegação aérea).

10. Capex é uma sigla que em inglês significa *capital expenditure* e que diz respeito a despesas ou investimentos em bens de capital.

Apesar desse teto (em si problemático, como já visto), a evolução dos processos de PMI no setor aeroportuário demandaram o estabelecimento de metodologia própria para definição do valor máximo que as empresas poderiam solicitar pelos seus estudos na fase de autorização.

Em particular, o inciso I do § 5º do art. 4º do Decreto nº 8.428/2015 estabelece que o valor nominal máximo para eventual ressarcimento pode basear-se na complexidade dos estudos ou na elaboração de estudos similares. De fato, o TCU já se manifestou sobre a matéria determinando que o valor de ressarcimento dos estudos tenha como referência não somente os valores estimados de investimento, mas também estejam baseados nos respectivos custos de elaboração, incluindo margem de lucro compatível com a natureza do serviço e com os riscos envolvidos e, se possível, baseados em preços de mercado, para serviços de porte e complexidade similares.

Vejamos o teor do Acórdão nº 1.155/2014 – Plenário do TCU,¹¹ no âmbito de representação acerca de supostas irregularidades na seleção da EBP para realização dos estudos relativos à concessão de portos organizados e arrendamentos portuários:

9.3. determinar à SEP/PR que:

9.3.1. fundamente o cálculo do ressarcimento dos valores dos estudos técnicos selecionados nos termos da Portaria SEP/PR 38/2013 em dados objetivos que não sejam vinculados ao valor total dos investimentos estimados para as concessões e arrendamentos, mas aos respectivos custos de elaboração dos estudos, incluindo margem de lucro compatível com a natureza do serviço e com os riscos envolvidos e, se possível, baseados em preços de mercado, para serviços de porte e complexidade similares.

Assim, para definição da metodologia atualmente empregada no setor aeroportuário, foram tomados como referência inicial os valores máximos de ressarcimento, atualizados monetariamente, empregados nas concessões de aeroportos federais das primeiras rodadas, em que ainda não havia regramento específico para o processo. Tendo em conta que se exigem quatro relatórios distintos (mercado, engenharia, ambiental e econômico-financeiro), percebeu-se que, para os estudos de mercado e avaliação econômico-financeira, os custos são estruturalmente muito similares, independentemente do porte ou do perfil do aeroporto a ser estudado. Já em relação aos estudos de engenharia e ambiental, a complexidade, bem como os custos, aumenta de forma proporcional ao tamanho da infraestrutura prevista, tomando-se por base a fase final de implantação estimada.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3EXIPb3>>.

Ademais, com o advento das concessões em bloco,¹² foram estimados também possíveis ganhos de escala com a realização de estudos em conjunto para mais de um aeroporto, em relação aos cadernos de mercado e avaliação econômico-financeira. Em particular, tomou-se como premissa que os custos com despesas gerais e custos administrativos seriam fixos, portanto suscetíveis a ganhos de escala. Os demais variariam normalmente com a quantidade de ativos incluídos no programa de concessões (e respectivas complexidades).

No que tange à verificação de atendimento do limite do valor de ressarcimento ao teto de 2,5% dos investimentos previstos na concessão, nos termos do inciso II do § 5º do art. 4º do Decreto nº 8.428/2015, utiliza-se, como referência, as projeções do Plano Aeroviário Nacional (PAN),¹³ que estima o crescimento da aviação ao longo dos anos e que traz, em grandes linhas, o dimensionamento da infraestrutura necessária para dar suporte aos cenários projetados.

Considerando que a metodologia adotada pelos EVTEAs nas concessões aeroportuárias é mais complexa e refinada que aquela trazida pelo PAN, por terem objetivos distintos, estabeleceu-se o seguinte mecanismo para definição de valores piso de investimento por classe de aeroporto, de modo a eliminar *outliers* (para baixo) na estimativa governamental: caso o investimento derivado do PAN para um aeroporto específico fosse igual ou superior ao mínimo valor de investimento projetado nos EVTEAs anteriores para aeroportos de porte semelhante (formalmente, que pertencessem à mesma classe aeroportuária), adotar-se-ia o valor do PAN; caso contrário, utilizar-se-ia o piso de investimento projetado com base nos EVTEAs já realizados para a respectiva classe aeroportuária.

Em que pese ser uma competição basicamente técnica, estabeleceu-se também uma metodologia para eliminação de *outliers* (desta vez, para cima) no valor apresentado pelos consórcios para realização dos estudos. A partir da determinação constante no Acórdão nº 273/2016 – Plenário do TCU¹⁴ de que o valor calculado para ressarcimento pelos projetos deveria ser fundamentado em “dados objetivos, vinculados aos respectivos custos de elaboração dos estudos, incluindo margem de lucro compatível com a natureza do serviço”, a SAC estabeleceu o seguinte

12. A modelagem em bloco, utilizada a partir da quinta rodada de concessões, realizada 2019, reflete o subsídio cruzado existente na gestão de aeroportos conduzida pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), na qual ativos de maior valor econômico propiciam *superavits* para que a Infraero possa gerir também as infraestruturas deficitárias de modo que a gestão sistêmica se torne sustentável propiciando modicidade tarifária, investimentos adequados e qualidade na gestão e na prestação dos serviços ao maior número de usuários.

13. O PAN, instituído pela Portaria nº 537, de 21 de novembro de 2018, é um importante marco para o setor de transporte aéreo brasileiro. Além de cumprir a previsão legal, estabelecida no então art. 57 da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, quanto ao planejamento estratégico na área de transportes, atende também às recomendações da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) quanto à necessidade de os países estruturarem suas ações voltadas à aviação civil em planos estratégicos. O plano destaca ainda o conjunto de ações, programas, políticas e regulações elencados como estratégicos para o alcance dos objetivos do transporte aéreo.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3pSPyxr>>.

mecanismo: caso tenham sido autorizadas três ou mais requerentes a apresentar os projetos, o valor para eventual ressarcimento de cada item de custo fica limitado à respectiva média aritmética desse item entre os consórcios, acrescida de duas vezes o seu desvio-padrão. Após aplicação desses limites, o valor para eventual ressarcimento de cada relatório fica definido a partir da soma ajustada de cada item de custo. Por sua vez, caso haja menos de três requerentes, não se aplica o mecanismo devido à inviabilidade matemática e à presunção de que o baixo interesse já indica que o valor máximo estabelecido está próximo dos preços de reserva dos potenciais interessados em realizar os estudos.

Como parte da evolução do modelo, o edital de chamamento público passou a trazer, desde 2017, anexos contendo o detalhamento do escopo dos estudos de cada caderno, a metodologia de avaliação e seleção dos estudos e, talvez o mais importante, uma tabela com os itens (atualmente em torno de cinquenta quesitos) que serão avaliados pela comissão de seleção. Uma definição precisa do objeto e de como ele será analisado é um dos pontos mais importantes para a transparência e estabilidade do processo de PMI (leia-se minimização das contestações administrativas ou judiciais) e sua importância não pode ser subestimada.

Com efeito, deve-se notar que essas duas realidades são bastante entrelaçadas, pois os autorizados usualmente guiam seus estudos de acordo com os parâmetros em relação aos quais esperam ser avaliados, e não propriamente conforme a descrição do objeto dos estudos. Isso decorre tanto do formato de competição da PMI como pelo fato de que apenas o estudo selecionado fará jus a eventual ressarcimento. Ademais, como será tratado mais à frente, como o recurso administrativo após a seleção é praticamente sem custo para os autorizados, e qualquer resultado diferente da primeira colocação possui o mesmo retorno (zero), a transparência e objetividade da análise é crucial para se garantir a impessoalidade do ato administrativo e evitar contestações que impeçam ou dificultem o avanço do processo.

Complementarmente, cabe ressaltar que o próprio edital de autorização traz a disposição de que “a SAC/MI poderá em momento posterior detalhar as regras e diretrizes contidas no edital de CPE” (Brasil, 2019b). De fato, tal faculdade é, via de regra, exercida no mesmo dia da publicação desse segundo edital, com o envio simultâneo, para todos os autorizados, de diretrizes técnicas e de política pública suplementares. Além disso, ao longo de todo o PMI, a SAC esclarece eventuais dúvidas dos interessados em formato de informação adicional a todos os autorizados de forma simultânea.

Uma característica importante do PMI é a faculdade, concedida pelo Decreto nº 8.428/2015,¹⁵ de participação dos autores dos estudos selecionados no processo licitatório, caso não seja colocada disposição em contrário no edital de chamamento. Com efeito, ao analisar a Lei nº 9.074/1995, editada no intuito de complementar a Lei de Concessões, observa-se que ela autorizou, em seu art. 31, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo a participarem, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços. Tais dispositivos passaram também a ser aplicáveis às parcerias público-privadas em razão do disposto no art. 3º, *caput*, da Lei nº 11.079/2004.

De fato, na experiência do setor aeroportuário, as primeiras rodadas de concessão permitiam tal participação. Entretanto, essa permissão foi uma das principais críticas do mercado reportadas em um processo de consulta ao mercado (Deloitte, 2015), envolvendo trinta empresas do setor, realizado em 2015 pela Deloitte Consulting, no âmbito de um Acordo de Cooperação Técnica entre a SAC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como etapa preparatória no sentido de incorporar melhorias ao processo da quarta rodada de concessões.

Vejam os resultados apresentados pela Deloitte (2015, p. 15) no processo de consulta ao mercado especificamente acerca dos PMIs realizados antes da quarta rodada de concessão: “O processo do PMI promove desconexão e até conflito de interesses entre os objetivos da empresa que entrega os estudos e os licitantes do processo de concessão da infraestrutura”.

De fato, o mercado considerou que poderia haver conflito de interesse em permitir que o estruturador dos projetos também pudesse participar direta ou indiretamente do certame licitatório, pois esse poderia se valer de informação privilegiada não divulgada ao mercado ou promover uma distorção proposital dos estudos para o estabelecimento de soluções mais adequadas a certos tipos de investidor.

Nessa esteira, a partir da quarta rodada de concessões, os PMIs conduzidos pela SAC vedaram expressamente a participação dos autores dos estudos selecionados no certame licitatório como boa prática recomendada pelo mercado.

Em contrapartida, de forma a minimizar as perdas das empresas que não tiveram os estudos escolhidos, permitiu-se que os consórcios que participaram do processo, mas que não foram selecionados, vendessem, prestassem consultoria ou de qualquer outra forma assessorassem grupos interessados nos ativos. Isso visa criar um mercado secundário de estudos de viabilidade que amortece as perdas

15. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015: “Art. 18. Os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos, levantamentos, investigações e estudos apresentados nos termos deste decreto poderão participar direta ou indiretamente da licitação ou da execução de obras ou serviços, exceto se houver disposição em contrário no edital de abertura do chamamento público do PMI”.

dos consórcios os quais realizaram os estudos e ainda disseminar informações que, em geral, são bastante fidedignas em relação aos ativos que se pretende vender.

Finalmente, um dos instrumentos mais importantes para a transparência e isonomia do processo é a disponibilização de um banco de dados virtual (*data room*), aberto ao público, sem necessidade de identificação ou senha, em que todas as informações disponíveis de posse do governo federal a respeito dos ativos a serem concedidos são inseridas.

O repositório de informações é abastecido tanto com informações produzidas pela SAC – por exemplo os EVTEAs – como por dados advindos de outros órgãos federais, estaduais e municipais, do atual operador e de outras organizações. Ademais, à medida que novas informações são demandadas pelos diferentes atores, em especial as consultorias que elaboram os estudos e os agentes do mercado, estas são inseridas nesse repositório de forma que todos os interessados tenham acesso simultâneo ao conteúdo, tornando-o mais completo.

5 SELEÇÃO DO PROJETO

Estabelecidos os parâmetros norteadores do processo, um dos elementos centrais do PMI reside na constituição da Comissão de Seleção dos Estudos. Conforme preconiza o art. 9º do Decreto nº 8.428/2015, a avaliação e a seleção do melhor estudo técnico que irá subsidiar a estruturação do projeto de concessão deverão ser realizadas por comissão designada pelo órgão ou pela entidade responsável pelo PMI. No caso do setor aeroportuário, isso significa o Minfra, o que faz com que os membros da comissão sejam fundamentalmente da SAC e, complementarmente, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Dois aspectos são primordiais nesse quesito: a independência e a qualificação da comissão. Em relação ao primeiro aspecto, de forma a cumprir adequadamente referida tarefa, é condição *sine qua non* que a comissão tenha total autonomia e insulamento. A captura política, de mercado ou mesmo hierárquica dos membros da comissão pode comprometer seriamente não só a lisura, como também os resultados do processo logrados por meio da efetiva competição técnica entre os participantes.

Por conta disso, é importante que a comissão seja formalmente instituída por meio de edital, com designação de coordenador entre os membros que a compõem, e sem nenhuma vinculação a qualquer departamento ou secretaria dentro do ministério. Outro fator que contribui para a sua autonomia é ser formada por servidores de carreira, preferencialmente estáveis, diminuindo as chances de uma captura hierárquica ou funcional.

Em relação ao segundo aspecto, destaca-se que, para além de membros com qualificação e experiência compatíveis com a complexidade do projeto,

a comissão deve ter composição multidisciplinar. Conforme detalhado na seção 4, a estruturação de uma concessão envolve estudos de disciplinas distintas. No caso das concessões aeroportuárias, a análise dos relatórios de mercado, engenharia, ambiental e econômico-financeiro requer que a comissão conte com especialistas nessas e em diversas áreas correlatas (economia, engenharia, orçamentação, engenharia aeronáutica, licenciamento ambiental, analista de mercado etc.).

Uma vez estabelecida a comissão, é fundamental, para o balizamento dos trabalhos, que já estejam definidos nos editais, de forma clara e objetiva, a metodologia, os critérios e os itens de avaliação que abarquem todo o escopo pretendido pelos estudos, pois os itens de avaliação que constam nos instrumentos convocatórios serão determinantes não somente na análise do estudo vencedor, mas também para determinar o valor final de ressarcimento.

Isso porque o valor de ressarcimento definido para o estudo vencedor no edital de autorização, conforme destacado na seção 4, deverá ser ainda descontado dos itens de avaliação qualitativa do estudo apresentado. Assim, um estudo de engenharia que tenha média final de 90% de avaliação qualitativa terá o seu valor de ressarcimento ajustado em 90% do valor definido. Portanto, a qualidade dos produtos também irá definir a glosa que será feita ao valor máximo de ressarcimento definido para o consórcio vencedor.

Nesse ponto, é importante destacar que a consultoria que tiver seus estudos selecionados deverá aceitar o valor de ressarcimento definido pela comissão de avaliação, após as glosas efetuadas. Caso contrário, as informações contidas nos estudos não poderão ser utilizadas pela administração pública. Nesse sentido, pode haver certo poder de barganha das consultorias selecionadas sob a arbitragem da comissão, principalmente quando não há estudo alternativo de boa qualidade apresentado à administração.

Por último, cabe destacar que antes do fim definitivo do processo de seleção (incluindo o desfecho da fase recursal), os estudos entregues não são divulgados para além dos membros da comissão, uma vez que apenas os estudos selecionados terão seus direitos transferidos à administração pública, podendo então ser utilizados.

Assim, delineados os principais parâmetros e variáveis do processo, passa-se à fase prática de seleção dos estudos. De modo a tornar mais elucidativa esta seção, tomaremos como exemplo a sexta rodada de concessões aeroportuárias, que teve a abertura da PMI formalizada por meio do Edital de CPE nº 2, de 18 de março de 2019, do Minfra (Brasil, 2019a).

- 1) Preliminarmente, a comissão avaliou os requisitos de admissibilidade dos estudos, estabelecidos no Edital de CPE nº 2/2019, tais como: tempestividade, forma e grupo de produtos demandados.¹⁶
- 2) Admitidos os produtos entregues pelos consórcios autorizados, a comissão realizou análise qualitativa dos relatórios, com base nos itens de avaliação apresentados no anexo III ao Edital de CPE nº 2/2019:
 - a) cada item de avaliação foi avaliado em duas etapas. Na primeira, avaliou-se o atendimento ou não do item pelo consórcio. Caso o item tivesse sido atendido, avaliava-se a qualidade do produto apresentado mediante o item de avaliação, tendo por base: a consistência e a coerência das informações apresentadas nos estudos; a adoção das melhores técnicas de elaboração, segundo normas e procedimentos científicos pertinentes; a compatibilidade com as normas técnicas emitidas pelos órgãos setoriais e com a legislação aplicável ao setor; a demonstração comparativa de custo e benefício do empreendimento em relação a opções funcionalmente equivalentes, se existentes, e o impacto socioeconômico da proposta para o empreendimento, se aplicável.
- 3) Dessa forma, para cada item atendido, cada consórcio recebeu uma nota qualitativa de 0% a 100%. A nota final de cada relatório deu-se pela média dos itens de avaliação pertinentes ao relatório.
- 4) Após a análise de todos os produtos entregues, de forma a garantir a devida lisura, transparência, impessoalidade e motivação ao processo, a comissão publicizou sua decisão, demonstrando a nota qualitativa de cada item de avaliação de maneira motivada, bem como as notas finais dos consórcios que entregaram os produtos, e o valor máximo de ressarcimento do estudo selecionado, considerando as glosas qualitativas decorrentes da avaliação da comissão.¹⁷
- 5) Por fim, conforme estabelecido no edital, os recursos impetrados foram dirigidos à comissão, que não reconsiderando plenamente sua decisão, encaminhou o pleito ao ministro da Infraestrutura para julgamento,¹⁸ o que exauriu a matéria na esfera administrativa.¹⁹

16. A Nota Técnica Conjunta nº 1/2019/CAE/MI apresenta a análise de admissibilidade da comissão para a sexta rodada de concessões. Disponível em: <<https://bit.ly/3349C74>>.

17. Nota Técnica Conjunta nº 3/2019/CAE/Minfra (disponível em: <<https://bit.ly/3mYf1Us>>); planilha de seleção anexo à Nota Técnica Conjunta nº 3/2019/CAE/Minfra (disponível em: <<https://bit.ly/3JG1J8K>>); Edital de Seleção de Estudos nº 1/2019 (disponível em: <<https://bit.ly/3sWQ3bO>>).

18. Item 11.2 do Edital de CPE nº 2/2019. Com fundamento no art. 56, § 1º da Lei nº 9.784/1999. A análise dos recursos por parte da comissão está publicada na Nota Técnica Conjunta nº 2/2019/CAE/MI, de 27 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3JJ0wvG>>.

19. Item 11.7 do Edital de CPE nº 2/2019. A análise dos recursos por parte do ministro da Infraestrutura está publicado no Despacho Minfra, de 17 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3mZEPiN>>.

Uma vez selecionados os estudos de viabilidade para subsidiar a modelagem da desestatização, a relação entre a administração pública e a consultoria autora dos estudos se altera completamente.

6 ETAPAS POSTERIORES

Se, por um lado, a comissão de avaliação tem o dever de se resguardar e evitar qualquer tipo de captura no processo de elaboração dos estudos, uma vez concluído o processo de seleção destes, por outro, a área técnica responsável pela estruturação do projeto de concessão passa a trabalhar em estreita parceria e colaboração com a consultoria selecionada. Com efeito, o trabalho conjunto entre as áreas técnicas do governo e a consultoria selecionada é imprescindível na transposição das etapas seguintes inerentes ao processo de desestatização nos termos da legislação.

Nessa seara, as contribuições advindas do processo de consulta pública que dizem respeito a questões específicas dos estudos de viabilidade são endereçadas com o suporte direto da consultoria e, se necessário, são realizadas revisões e ajustes nos estudos. Com isso, tem-se uma segunda versão dos EVTEAs ao final do processo de consulta pública, revisado e ajustado após as contribuições da sociedade.

Igualmente, durante o estágio de fiscalização exercido pelo TCU, sempre que ocorrer qualquer questionamento ou dúvida, a consultoria é acionada de modo a trazer todos os esclarecimentos necessários. Constatada qualquer inconsistência, a consultoria realiza os devidos ajustes e revisões, ensejando em uma terceira (e última) versão dos EVTEAs pós-TCU.

Importa ainda considerar que o diálogo com a sociedade durante todo o processo é constante, intenso e necessário, especialmente com parlamentares, Ministério Público, governos estaduais, municipais, associações, entre outros. Essa interação também leva ao acionamento da consultoria tanto para os devidos esclarecimentos e revisões nos estudos quanto para subsidiar tecnicamente o gestor público em caso de questionamentos judiciais ou extrajudiciais do processo.

Conforme já destacado, mesmo tendo vencido o processo de seleção dos estudos, a consultoria selecionada somente será ressarcida pelo vencedor do certame licitatório. Ou seja, somente haverá ressarcimento em caso de conclusão bem-sucedida do certame licitatório e assinatura do contrato de concessão. Tal fator de risco é outro importante diferencial do processo de PMI, pois gera um alinhamento de interesses entre o governo e a consultoria, fazendo com que o trabalho da consultoria, nas etapas supramencionadas, seja mais célere e eficiente.

Sem embargo, tem-se um cenário do problema do principal-agente, onde as decisões do governo irão impactar diretamente no ressarcimento ou não da consultoria. Assim, a credibilidade do governo na condução de todo o processo

de desestatização até a efetivação do certame licitatório torna-se fator fundamental para o sucesso do PMI, na medida em que as consultorias só irão efetivamente participar do processo e elaborar bons produtos se perceberem que o governo terá condições técnicas e políticas de conduzir o processo até a concretização da desestatização com a assinatura do contrato de concessão.

Concluída todas as etapas do processo licitatório, o pagamento do valor de ressarcimento dos estudos pela concessionária/adjudicatária do certame licitatório torna-se condição para eficácia do contrato de concessão, nos termos do que dispõe o art. 17 do Decreto nº 8.428/2015. Vale ressaltar, porém, que, desde 2019, os editais de PMI trouxeram a obrigação de que os valores originalmente aprovados fossem corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) desde a data do edital de autorização até a data do recebimento, tendo em vista a experiência de elevação dos índices de inflação em quase dezoito meses até a conclusão do processo de 2016-2017 e a expressiva perda de valor que isso acarretou para o consórcio realizador dos estudos.

O histórico a partir da quinta rodada de concessões aeroportuárias, contendo todos os editais de CPE, autorização, seleção dos estudos, e, assim, todas as etapas do PMI, incluindo as consultorias autorizadas a realizar os estudos e aquelas que tiveram os EVTEAs selecionados, estão acessíveis no sítio eletrônico do MInfra.²⁰

7 CONCLUSÃO

O formato competitivo em que se estruturou o PMI nas concessões aeroportuárias do governo federal, apesar de ensejar elevado risco às consultorias participantes (e talvez justamente por isso), resultou em uma enorme evolução qualitativa não apenas dos EVTEAs, mas também da própria estruturação dos projetos de concessão. Como o estudo selecionado só é remunerado caso supere, com sucesso, todas as etapas do processo de desestatização – o que inclui consulta pública, análise do TCU, leilão e a assinatura do contrato –, o investimento das consultorias no aprimoramento dos estudos tem sido progressivo e notório.

Um exemplo final serve para ilustrar tal evolução. Formalmente, os EVTEAs devem apresentar, de maneira geral, nível de anteprojeto, o que usualmente não inclui sondagens de solo (investigação que é característica de projeto básico). A ausência das sondagens no anteprojeto certamente diminui os custos de realização dos estudos de engenharia, mas faz com que os projetos de desenvolvimento da infraestrutura fiquem “genéricos”, penderes de uma verificação *in loco* dos investidores interessados, especialmente para as obras de grande vulto, pois o solo sobre o qual as novas infraestruturas irão se erguer pode demandar soluções de engenharia um tanto mais sofisticadas e dispendiosas.

20. Mais informações podem ser obtidas no *link*: <<https://bit.ly/3t4NcNZ>>.

Ciente dessa questão, um dos consórcios participantes da quinta rodada de concessões contratou e realizou tais investigações, o que, além de ter se mostrado como um diferencial qualitativo na etapa de seleção, contribuiu para: a definição pela Anac de prazos contratuais mais precisos para realização de grandes intervenções pelo futuro operador aeroportuário; um diálogo de mais alto nível com os técnicos do TCU; e uma avaliação mais acurada por parte dos potenciais investidores, que passaram a ter um material de apoio de maior precisão para alimentar seus modelos de precificação.

De fato, a experiência mostrou-se tão exitosa que o item *investigações e ensaios geotécnicos* passou a ser uma cláusula específica dos editais de concessão posteriores, sendo obrigatório para demonstração do embasamento técnico da solução de engenharia escolhida para obras de grande vulto necessárias para o desenvolvimento do sítio aeroportuário ao longo do prazo da concessão. Naturalmente, a busca de vantagem competitiva nas rodadas subsequentes se deslocou para outros campos da investigação – utilização de conjunto de dados da telefonia móvel para melhor estimação da demanda; ensaios de campo utilizando tecnologias de última geração como: deflectômetro de impacto projetado (FWD), levantamento visual contínuo (LVC) e sondagem à percussão (SPT); modelagem econômica em termos reais com ajustes de valores que não sofrem variação inflacionária; avaliação ambiental com precificação detalhada dos passivos e segundo metodologias de sustentabilidade do setor etc. –, mas a tônica de melhoria, para todos os envolvidos, permaneceu.

Como se vê, a experiência do PMI no setor aeroportuário tem se mostrado bastante exitosa. Em que pese não existir uma forma única ou absolutamente melhor de obtenção dos EVTEAs, acreditamos que, se bem empregado, tal processo pode entregar melhores resultados em um menor período de tempo e ensejar uma melhoria contínua da qualidade dos estudos. Para tanto, clareza dos termos da disputa, transparência das informações, isolamento da comissão de seleção, alinhamento de incentivos e gerenciamento de riscos são fatores-chave que devem ser perseguidos pelos gestores públicos.

No futuro, melhorias no mecanismo poderiam ser incorporadas ao modelo básico de PMI, como a possibilidade, ainda que marginal, de que o preço seja uma das variáveis de seleção do processo, sem, entretanto, afetar a competição pela qualidade técnica. Em concessões de grande porte, o valor do ressarcimento é relativamente baixo e não influencia a viabilidade dos próprios projetos a que se destinam, mas em concessões menores (ou parcerias público-privadas patrocinadas), o custo de realização dos estudos pode se tornar uma rubrica relevante e pesada para a valoração do empreendimento (já que será pago pelo vencedor da licitação), o que pode dificultar a utilização do PMI ou mesmo colocar em dúvida a relação custo-benefício do mecanismo.

Enfim, como todo mecanismo, sempre há possibilidades de melhorias e, principalmente, de customização às especificidades dos projetos e dos diferentes setores. Entretanto, a manutenção de um arcabouço geral suficientemente flexível para acomodar diferentes necessidades, bem como de um correto alinhamento de incentivos, é fundamental para a obtenção de estudos de viabilidade tecnicamente adequados e aderentes às infraestruturas (e serviços associados) que se pretende disponibilizar à sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Edital de chamamento público nº 2/2019**. Brasília: Minfra, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3JH3lPF>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. Ministério da Infraestrutura. **Edital de chamamento público de estudos nº 3/2019/GM**. Brasília: Minfra, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3qOJo0v>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU LIMITED (Ed.). **Market sounding: Brazilian concession processes Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre and Salvador airports**. Brasília: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, 2015. CD-ROM.

GARCIA, F. A. A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das agências. *In*: ARAGÃO, A. S.; MARQUES NETO, F. A. (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 439-462.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1917, 14 fev. 1995a. Disponível em: <<https://bit.ly/3JIBMVY>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10125, 8 jul. 1995b. Disponível em: <<https://bit.ly/3eQZ2mz>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 1º fev. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3eUGfH6>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 31 dez. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3pRePYQ>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3º, *caput* e parágrafo 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 9, 4 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3pPbYzI>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Decreto nº 8.428, de 2 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 2 abr. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3qNJm9b>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 13 set. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3370QVK>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

