

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 203, de 2014, do Senador Clésio Andrade, que *altera o art. 21, da Lei 8.987/95, para estabelecer normas gerais para permitir a participação de interessados na apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, que possam servir para a modelagem de projetos de concessão comum, concessão administrativa ou concessão patrocinada, através da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP.*



SF/15412.84031-47

Relator: Senador **WILDER MORAIS**

I – RELATÓRIO

A proposição em epígrafe visa a disciplinar a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) no âmbito das concessões comuns e parcerias público-privadas (PPPs), mediante alteração da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.*

Exclui-se do *caput* do art. 21 dessa Lei a expressão “já efetuados”, quando se refere aos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos suscetíveis de ressarcimento pelo vencedor da licitação. A proposição acresce cinco parágrafos ao dispositivo:

- 1) o § 1º autoriza os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a estabelecer normas complementares para estimular a iniciativa privada a apresentar Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP;

- 2) o § 2º define MIP, para os efeitos da Lei;
- 3) o § 3º estabelece que as normas federais, estaduais ou municipais que regulamentarem a MIP deverão determinar que nesta conste, ao menos, os seguintes itens:
- I – descrição do objeto, sua relevância e os benefícios econômicos, operacionais e sociais esperados;
 - II – estimativa do custo dos investimentos necessários e do prazo de implantação do projeto, acompanhado de cronograma de execução;
 - III – características gerais do modelo de negócio, incluindo a modalidade de concessão considerada mais apropriada, previsão das receitas e dos custos operacionais, modelagem econômico-financeira e modelagem jurídica;
 - IV – a projeção, tanto em valores absolutos como em proporção, de eventual contraprestação pecuniária demandada do poder concedente.
- 4) o § 4º obriga o Ministério ou a Secretaria responsável a disponibilizar as MIPs em seu sítio na *internet* e a declarar, no prazo de três meses, se há interesse da administração pública na manifestação apresentada;
- 5) o § 5º estabelece que a apresentação da MIP pelo interessado não impedirá a sua participação em futura licitação promovida pela administração pública, nem implicará direito de preferência ou qualquer privilégio em caso de eventual licitação do projeto de concessão comum e/ou de concessões administrativas ou patrocinadas.

O art. 2º constitui a cláusula de vigência da lei.

Em sua justificação, o autor, Senador Clésio Andrade, argumenta que as PPPs não deslancharam pela própria inércia da máquina estatal e que sua proposta pretende criar normas gerais, aplicáveis a todos os entes federados, para a criação de um instrumento pelo qual o particular provocará a administração por intermédio da MIP.

Argumenta, ainda, que, por esse instrumento, *o particular poderá apresentar estudos contendo opiniões fundamentadas e justificativas sobre viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações*



técnicas, projetos ou pareceres referentes a projetos de concessão patrocinada, concessão administrativa, concessão comum ou permissão. Sem cunho pejorativo algum, a iniciativa privada poderá trazer luz ao Poder Público sobre oportunidades que, até então, não eram por ele vislumbradas. Argumenta que a proposição beneficia a todos e ao País.

Ainda segundo o autor, a MIP incrementará a relação público-privado, oxigenando as mentes dos gestores com ideias trazidas pelos particulares. Bons projetos poderão surgir a partir da possibilidade de apresentação pela iniciativa privada, cabendo à administração pública a análise e aprovação conforme relevante interesse público e oportunidade dos projetos.

A matéria foi despachada, inicialmente, para as Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Não foram apresentadas emendas. No dia 19 de agosto de 2015, foi aprovado pelo Plenário o Requerimento nº 935, de 2015, determinando o encaminhamento dessa matéria à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN).

II – ANÁLISE

Conforme disposto no Requerimento nº 935, de 2015, compete a esta Comissão Especial a análise das proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional, como é o caso do PLS nº 203, de 2014.

O projeto em análise insere-se na competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação da administração pública (art. 22, XXVII, da Constituição Federal) e sobre concessões e permissões de serviços públicos (art. 175) e não trata de matéria reservada à iniciativa de outros Poderes.

O projeto propõe-se a disciplinar a contribuição da iniciativa privada para a modelagem de projetos de concessão, mediante ressarcimento dos custos incorridos.

Essa possibilidade de colaboração entre a administração pública e a iniciativa privada foi aberta pelo vigente art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995, segundo o qual “os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade



para a licitação, realizados pelo poder concedente ou *com a sua autorização*, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital”.

Esse dispositivo tem sido regulamentado por diversos entes da Federação, em geral por decretos, adotando-se a denominação genérica de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Na União, o PMI foi disciplinado inicialmente pelo Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006, substituído pelo Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que se encontra em vigor.

No Senado Federal, o tema foi objeto não apenas do PLS nº 203, de 2014, ora em análise, mas também do PLS nº 426, de 2013, do Senador Álvaro Dias, e do PLS nº 75, de 2014, de nossa autoria.

O PLS nº 203, de 2014, adota terminologia distinta, qual seja, a “Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP”, estipulando normas a serem observadas em futura regulamentação a ser editada pela União e pelos Estados e Municípios. O sistema previsto consiste na apresentação de estudos por eventuais interessados, com a posterior declaração do órgão público sobre seu interesse ou não na manifestação apresentada.

Os demais projetos em tramitação, assim como os decretos federais citados e a maior parte das regulamentações estaduais e municipais, preveem que as contribuições da iniciativa privada sejam oferecidas nos termos de um edital publicado pelo poder público, a fim de que o princípio da impessoalidade seja assegurado. Entendemos que tal procedimento é necessário, tendo em vista que o eventual ressarcimento à iniciativa privada comporá a equação econômico-financeira da futura concessão.

Trata-se de um custo a ser suportado pelo concessionário, que necessariamente terá que ser financiado pelas tarifas pagas pelos usuários ou por contraprestação do poder público, no caso de concessões administrativas ou patrocinadas. Ainda que não seja feito diretamente pelo poder público, o ressarcimento impacta, direta ou indiretamente, as finanças públicas, motivo pelo qual se exige a adoção de procedimento transparente e isonômico.

A adoção de procedimento de manifestação de interesse destinado a assegurar os princípios da administração pública no ressarcimento de contribuições da iniciativa privada decorreu de questionamento quanto ao possível favorecimento de determinadas empresas, tendo em vista que outras possíveis interessadas não tiveram a



mesma oportunidade. Na esfera federal, o Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre o assunto em mais de uma ocasião, podendo-se citar como exemplo o Acórdão nº 1.155, de 2014, do Plenário.

Por outro lado, cremos que deixar apenas nas mãos do Estado a definição de quando serão apresentados esses estudos e projetos significa abdicar da utilização, em prol do interesse público, de boas ideias gestadas na iniciativa privada, em virtude do dinamismo comum no ambiente empreendedor. Se é verdade que é preciso resguardar a impessoalidade, também o é que se deve deixar em aberto a possibilidade de que um particular apresente uma ideia inovadora e pleiteie ao Estado que institua um procedimento de manifestação de interesse.

Em outras palavras: o PMI deve ser instaurado pelo Poder Público, tanto por iniciativa própria, quanto mediante proposta de particular.

Essa dualidade de procedimento seletivo, aliás, não é inédita no ordenamento administrativo brasileiro: já existe na Lei de Portos (Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013), que trata do **anúncio público** (art. 9º), realizado a requerimento de interessados em obter autorização para explorar instalação portuária; e a **chamada pública**, aberta por iniciativa do Poder Concedente.

Entendemos que a adoção de desenho institucional semelhante ao da Lei de Portos em relação ao PMI equilibra segurança jurídica, impessoalidade e liberdade para que a iniciativa privada apresente ideias ao Poder Público, que poderão contribuir para o desenvolvimento do País.

Nesse sentido, apresentamos substitutivo à proposição original, incorporando a contribuição dos demais projetos em tramitação, de modo a estabelecer em lei um procedimento autoaplicável, baseado em edital de chamamento, mas suficientemente flexível para permitir à administração pública uma interação construtiva com a iniciativa privada, de modo a permitir que ideias inovadoras sejam trazidas ao debate.

Para tanto, facultamos à comissão de avaliação das contribuições privadas a estipulação de prazo adicional para detalhamento ou aperfeiçoamento das propostas recebidas, a seleção de mais de uma contribuição para ressarcimento e a substituição de uma contribuição por outra, na hipótese de recusa pelo interessado do valor arbitrado.



Visando apropiciar à administração pública a análise de propostas ainda não consideradas, admitimos que o PMI tenha por escopo a solução de um problema determinado, sem indicação de uma técnica ou modelo específico, de modo a permitir que todas as alternativas tecnológicas e financeiras possam ser avaliadas.

Também previmos a possibilidade de apresentação, por particular, de estudo preliminar de viabilidade de determinado projeto, independentemente da existência de edital de PMI, hipótese em que caberá à administração pública rejeitá-lo ou abrir um PMI com o mesmo escopo.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do PLS nº 203, de 2015, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 – CEDN (SUBSTITUTIVO) **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 203, DE 2014**

Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, para disciplinar o procedimento de manifestação de interesse (PMI).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**

.....

V – procedimento de manifestação de interesse (PMI): procedimento 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.” (NR)

“**Art. 21.** A administração pública poderá instituir PMI, destinado a obter contribuições da iniciativa privada para a solução de problema de sua competência ou para subsidiar a elaboração de edital de licitação.

§ 1º Poderão ser obtidos por meio de PMI:

I – estudos preliminares de viabilidade;

II – estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental;

III – projetos básicos e executivos;

IV – outros estudos, investigações, levantamentos ou trabalhos técnicos, científicos ou artísticos necessários para a elaboração do edital de licitação;

V – atualização, complementação ou revisão de projetos, levantamentos, investigações e estudos já elaborados.

§ 2º O PMI será instituído por edital de chamamento público, na forma do art. 21-A.

§ 3º A avaliação e a seleção de projetos, levantamentos, investigações e estudos apresentados serão efetuadas por comissão designada pelo órgão ou pela entidade que detenha a competência para realizar a licitação, podendo ser convidado representante de órgão ou de entidade, pública ou privada, para participar das reuniões, sem direito a voto..

§ 4º Caso as contribuições apresentadas necessitem de detalhamento ou aperfeiçoamento, é facultada à comissão estipular prazo para reapresentação.

§ 5º A comissão arbitrar, com base nos critérios fixados no edital, o valor de ressarcimento das contribuições selecionadas.

§ 6º Caso o valor arbitrado seja recusado pelo interessado, sua contribuição não poderá ser utilizada pela administração pública, facultando-se à comissão selecionar outras contribuições entre as apresentadas.

§ 7º O ressarcimento das contribuições selecionadas poderá ser condicionado à realização da concessão objeto do PMI e ter seu pagamento atribuído ao vencedor da respectiva licitação.” (NR)

“**Art. 21-A.** O PMI será aberto mediante edital de chamamento público, a ser promovido pelo órgão ou pela entidade de que trata o § 2º, do art. 21, de ofício ou por provocação de pessoa física ou jurídica interessada.



§ 1º A provocação deverá ser direcionada à autoridade máxima do órgão ou entidade competente para realizar a licitação e deverá conter estudo de viabilidade de projeto suscetível de concessão ou permissão, na forma do regulamento.

§ 2º Recebido o estudo de que trata o § 1º, a administração deverá, na forma do regulamento, arquivá-lo, por desinteresse ou inviabilidade do projeto, ou instaurar PMI para a obtenção de outros estudos com o mesmo escopo, devendo, em todos os casos, publicar extrato do estudo recebido.

§ 3º O edital determinará:

I – a qualificação exigida dos participantes;

II – a composição da comissão de avaliação;

III – o escopo das contribuições desejadas;

IV – o prazo de sua apresentação e os critérios de ressarcimento.

§ 4º O valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos projetos, levantamentos, investigações ou estudos:

I – será fundamentado em prévia justificativa técnica, que poderá basear-se na complexidade dos estudos ou na elaboração de estudos similares;

II – os estudos só serão ressarcidos se efetivamente utilizados no certame;

III – não ultrapassará, em seu conjunto, percentual máximo estipulado em regulamento, que terá como base de cálculo o valor total estimado previamente pela administração pública 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.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

