

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

***SONDAGEM DE MERCADO:***

Instrumento de diálogo entre o setor público e o privado na modelagem de projetos de concessão e de parcerias público-privadas no âmbito do estado de São Paulo

BRUNA DINIZ PICON  
GISELE NOVACK DIANA

SÃO PAULO  
2021

BRUNA DINIZ PICON  
GISELE NOVACK DIANA

***SONDAGEM DE MERCADO:***

Instrumento de diálogo entre o setor público e o privado na modelagem de projetos de concessão e de parcerias público-privadas no âmbito do estado de São Paulo

Trabalho de conclusão apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Gesner Oliveira

SÃO PAULO

2021

Picon, Bruna Diniz.

Sondagem de mercado : instrumento de diálogo entre o setor público e o privado na modelagem de projetos de concessão e de parcerias público-privadas no âmbito do Estado de São Paulo / Bruna Diniz Picon, Gisele Novack Diana. - 2021.

116 f.

Orientador: Gesner Oliveira.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública - Brasil. 2. Parceria público-privada. 3. Concessões administrativas. 4. Processo administrativo. I. Diana, Gisele Novack. II. Oliveira, Gesner. III. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 35(81)

BRUNA DINIZ PICON  
GISELE NOVACK DIANA

***SONDAGEM DE MERCADO:***

Instrumento de diálogo entre o setor público e o privado na modelagem de projetos de concessão e de parcerias público-privadas no âmbito do estado de São Paulo

Trabalho de conclusão apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Área de concentração: Gestão Pública.

Data de aprovação: 02/02/2021

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Gesner Oliveira (Orientador)  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Clóvis Azevedo  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Thomas Ficarelli  
USP

---

Prof. Me. Rodrigo Barata  
USP

## RESUMO

Neste trabalho buscou-se investigar o diálogo estabelecido entre as esferas pública e privada por meio do mecanismo de Sondagem de Mercado, também conhecido como *Market Sounding*, adotado pelo estado de São Paulo principalmente na fase de elaboração dos projetos de concessão e parceria público-privada. Verificou-se que, por meio dessas reuniões individuais, a Administração Pública tem a oportunidade de receber contribuições de diversos interessados, como potenciais licitantes e financiadores, sobre diferentes aspectos da modelagem desses projetos. Considerando o processo histórico de aperfeiçoamento do diálogo entre o público e o privado no Brasil, evidenciou-se no texto a desconstrução da Administração Pública autoritária e a construção de mecanismos voltados ao diálogo com a sociedade em geral, de modo a contextualizar a Sondagem de Mercado. Para o desenvolvimento do estudo, foram consideradas diretrizes traçadas na literatura nacional e internacional; analisadas experiências adotadas por *outros* Estados; identificadas semelhanças entre o objeto de estudo e o uso que a União faz do *roadshow* e de reuniões *one-on-one*; bem como aplicados questionários aos participantes de reuniões de sondagem, representantes tanto da esfera pública quanto da privada. Esse material permitiu caracterizar a sondagem de mercado paulista como um mecanismo já amadurecido, mas com possibilidades de aperfeiçoamento como (i) a capacitação de equipe e alternância dos membros nas reuniões de modo a evitar o desvio de finalidade; (ii) aperfeiçoamento do diálogo interno garantindo projetos mais maduros na licitação; (iii) pautas das reuniões com objeto e objetivo claros; (iv) registros das informações obtidas nas reuniões realizadas garantindo a transparência do processo decisório do governo.

**Palavras-chaves:** Administração Pública Consensual. *Sondagem de Mercado*. *Market Sounding*. *Roadshow*. Processo Administrativo. Concessão. Parceria Público-Privada.

## **ABSTRACT**

This research aims to investigate the dialogue established between the public and private spheres through the Market Survey mechanism, also known as Market Sounding, adopted by the State of São Paulo mainly in the development phase of the project concession and public-private partnership. It was verified that through these individual meetings, the Public Administration has been getting the opportunity to receive contributions from several stakeholders, such as potential bidders and funders, on different aspects of these projects modelling. Considering the historical process of improving the dialogue between the public and the private in Brazil, the deconstruction of the authoritarian Public Administration and the construction of mechanisms aimed at dialogue with society in general have become evidenced in the text, in order to provide a context to the Market Survey (Market Sounding). For the study development, guidelines drawn from national and international literature were considered; experiences adopted by other states were analyzed; similarities between the study object and the use that the Union makes of the Roadshow and One-on-One meetings were identified; as well as questionnaires were applied to participants in polling meetings, representatives from both the public and private spheres. This material has allowed to characterize São Paulo Market Survey (Souding) as a mechanism which has already been mature, however, there are possibilities of improvement which were scored at the end.

**Keywords:** Consensual Public Administration. Market Survey. Market Sounding. Roadshow. Administrative Process. Concession. Public Private Partnership.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
1.1	METODOLOGIA.....	7
2	<b>A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b> .....	10
2.1	A REFORMA ADMINISTRATIVA BUROCRÁTICA DAS DÉCADAS DE 30 A 40.....	10
2.2	DA REFORMA ADMINISTRATIVA INSTITUÍDA PELO DECRETO-LEI Nº 200 DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967.....	14
2.3	O SURGIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	16
2.3.1	A audiência pública como instrumento de diálogo entre os setores público e privado..	19
2.4	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	21
2.4.1	Lei de concessão de serviços públicos (1995).....	23
2.4.2	Lei de PPP (2004).....	25
2.4.3	Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).....	27
2.5	O DIÁLOGO COMO EXERCÍCIO INERENTE ÀS PARCERIAS ESTABELECIDAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.....	28
3	<b>SONDAGEM DE MERCADO (MARKET SOUNDING)</b> .....	33
3.1	<i>ROADSHOW</i> e REUNIÕES <i>ONE-ON-ONE</i> : ASPECTOS QUE TANGENCIAM O <i>MARKET SOUNDING</i> .....	35
3.2	BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS.....	38
4	<b>BENCHMARKING</b> .....	41
4.1	EXPERIÊNCIA NO GOVERNO DE MINAS GERAIS: RODOANEL METROPOLITANO.....	41
4.2	EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DE SANTA CATARINA.....	46
4.3	EXPERIÊNCIA DOS DEMAIS ESTADOS.....	47
4.4	EXPERIÊNCIA NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL.....	49
5	<b>APRESENTAÇÃO DO CASO</b> .....	53
5.1	O <i>MARKET SOUNDING</i> NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	56
5.1.1	Contexto normativo para a utilização da <i>sondagem de mercado</i> no âmbito do estado de São Paulo.....	60
5.2	VISÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> SOBRE AS REUNIÕES DE <i>MARKET SOUNDING</i> .....	61
5.2.1	Questionário submetido a representantes de atores privados (Apêndice A).....	62

5.2.2	Questionário submetido a representantes de atores públicos (Apêndice B).....	71
5.3	DIAGNÓSTICO DA <i>SONDAGEM DE MERCADO</i> ADOTADA EM SÃO PAULO.....	79
<b>6</b>	<b>PARÂMETROS IDEAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIÁLOGO.....</b>	<b>84</b>
<b>7</b>	<b>SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DA SONDAGEM DE MERCADO..</b>	<b>89</b>
7.1	ASPECTOS PERTINENTES À FASE PREPARATÓRIA.....	89
7.1.1	Capacitação da equipe.....	89
7.1.2	Alternância de integrantes da equipe.....	89
7.1.3	Aperfeiçoamento do diálogo interno.....	90
7.1.4	Maturidade do Projeto.....	90
7.1.5	Objeto e objetivo das reuniões.....	90
7.2	ASPECTOS PERTINENTES À EXECUÇÃO DAS REUNIÕES.....	91
7.2.1	Abertura da reunião.....	91
7.2.2	Adoção de pauta clara e flexível.....	91
7.2.3	Registro das informações.....	92
7.3	ASPECTOS PERTINENTES À FASE POSTERIOR.....	92
7.3.1	Consolidação das contribuições.....	92
7.3.2	Transparência das decisões.....	92
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>96</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>105</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas diversos acontecimentos emergiram na história para que a Administração Pública brasileira deixasse de lado a postura autoritária e buscasse garantir o diálogo com a sociedade.

Se antes a atuação administrativa era baseada em uma prerrogativa imperativa, hoje busca-se uma Administração Pública consensual prezando o diálogo e a participação dos interessados na formulação de políticas públicas.

Como consequência desse cenário surgem novos conceitos e ideias para a relação entre o público e privado notadamente no que se refere à modelagem de projetos de infraestrutura, provocando nova percepção para a participação do administrador no processo de preparação dos contratos administrativos de longo prazo — concessão e parcerias público-privadas (PPP).

Para atingir a eficiência nos contratos administrativos de longo prazo, o setor público cria novos mecanismos para dialogar com os setores da sociedade visando assegurar que o projeto concedido seja bem-sucedido e que todos os riscos sejam mapeados ainda na fase embrionária. A consequência lógica dessa narrativa é a criação de novos arranjos contratuais que buscam o aperfeiçoamento da atuação pública e que garantam maior nível de maturidade aos projetos a serem concedidos para a iniciativa privada.

Em última análise, o esforço também busca assegurar atendimento pleno do interesse público buscado nas contratações, pois pretende-se diminuir os custos do projeto e garantir eficiência na prestação do serviço contratado.

Nesse contexto inserem-se mecanismos de colaboração, diálogo e interação entre poder público e atores privados, como a *sondagem de mercado*, objeto do presente estudo.

A dissertação, portanto, se propõe a estudar a maturidade da Administração Pública e o mecanismo de *sondagem de mercado* utilizado pelo estado de São Paulo e demais entes federativos.

De tal modo que a hipótese de pesquisa consiste em: o mecanismo de *sondagem de mercado* é um instrumento que permite o diálogo entre a Administração Pública e o setor privado gerando contribuições para a qualidade dos projetos da organização? Existe alguma maneira de torná-lo mais eficiente e isonômico?

### 1.1 METODOLOGIA

A metodologia adotada pelas alunas combina o método descritivo e o método avaliativo, tendo em vista que a preocupação da pesquisa será descrever de modo denso e holístico o objeto de estudo a partir de múltiplas fontes de dados, bem como gerar dados e informações de forma cuidadosa, empírica e sistemática com o objetivo de apreciar o mérito, julgar os resultados e a efetividade do mecanismo (GODOI *et al.*, 2006).

Os dados e informações da pesquisa foram produzidos principalmente por meio de: (i) entrevistas com os atores públicos; (ii) análise de documentos; (iii) revisão da literatura; (iv) *benchmarking*; e (vi) aplicação de questionários.

No intuito de captar a visão do *Market Sounding*, no dia 23 de julho de 2020 realizamos entrevistas com os servidores públicos da Subsecretaria de Parcerias, de modo a obter as impressões iniciais do instrumento e os principais desafios enfrentados pelos precursores do mecanismo. No período de agosto, participamos de duas reuniões de *sondagem de mercado* de modo a tornar mais concreta a visão do instrumento e a sua implementação.

Posteriormente, por meio da análise de documentos, buscou-se investigar o material disponibilizado no site da Subsecretaria de Parcerias, para poder analisar o mecanismo já implementado, destacando os principais aspectos que embasaram o capítulo do diagnóstico e sugestão de aperfeiçoamento. Os documentos intitulados de “Regulamento das reuniões” e “Relatório das reuniões já realizadas” disponíveis no endereço eletrônico da Subsecretaria de Parcerias foram essenciais para o resultado da pesquisa, permitindo a visão de como eram realizadas as reuniões e o teor das contribuições obtidas da reunião - sendo de fundamental importância para o desenvolvimento do presente trabalho.

Para o capítulo do *benchmarking*, por meio de pesquisa nos endereços eletrônicos dos entes federativos utilizando as palavras “sondagem de mercado” e “*market sounding*”, foi possível identificar e sintetizar as melhores evidências para fundamentar a comparação com o mecanismo utilizado no estado de São Paulo, além de contribuir com o capítulo do diagnóstico e sugestão de aperfeiçoamento.

Após o amadurecimento do mecanismo elaboramos dois questionários direcionados aos atores públicos e atores privados, com o intuito de obter informações das reuniões de *Market Sounding* já realizadas pelo estado de São Paulo — o processo será amplamente narrado no capítulo específico deste trabalho.

A preocupação inicial foi abordar o fenômeno não somente pelo aspecto jurídico, o qual também possui relevância em razão da sua interação com o processo licitatório de concessões e PPPs, mas também observar as reuniões de *Market Sounding* enquanto instrumento de gestão

pública, inserido no contexto do fortalecimento da participação da sociedade na Administração Pública, e considerando as contribuições da Reforma Administrativa Gerencial nesse processo.

Com tais objetivos, buscamos caracterizar o contexto no qual o mecanismo está inserido, bem como descrevê-lo, ressaltando as características adotadas no estado de São Paulo, além de identificar lacunas e possíveis avanços, com o auxílio do *benchmarking* e dos questionários aplicados.

## 2 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Dentre as várias transformações da Administração Pública brasileira ocorridas nas últimas décadas, uma das mais significativas corresponde ao fortalecimento da participação da sociedade na atividade administrativa, redefinindo os princípios e premissas adotadas no setor público. A presente dissertação de mestrado se insere nesse contexto, já que se propõe a estudar um instrumento de diálogo entre os setores público e privado

Para tanto, é importante a caracterização das transformações históricas que emergiram na história brasileira e se consolidaram no presente Estado Democrático de Direito, de modo a apresentar o processo de desconstrução da Administração Pública autoritária para um governo que preza pelo diálogo com a sociedade e, em última medida, com a iniciativa privada.

Para essa breve digressão histórica utilizaremos as quatro reformas administrativas como divisores históricos para caracterizar o processo de transformação desse diálogo até Administração Pública atual, a qual chamaremos de Administração Pública Consensual.

Conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)<sup>1</sup>, destacam-se três reformas da Administração Pública: burocrática, militar e gerencial.

### 2.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA BUROCRÁTICA DAS DÉCADAS DE 1930 A 1940

É aceito na literatura que as primeiras reformas na Administração Pública foram implementadas no governo de Getúlio Vargas, entre as décadas de 30 até meados de 40 (WAHRLICH, 1974), com o objetivo de superar o modelo patrimonialista anterior e transmutá-lo para o modelo burocrático compatível com o Estado liberal. As providências tomadas nas décadas de 1930 e 1940 propiciaram um “desenho institucional marcado pela centralização administrativa no Governo Federal com a concessão de amplas atribuições concedidas aos seus órgãos” (MOURA, 2016, p. 370).

Sendo assim, a Administração Pública burocrática do Estado liberal sob o governo de Getúlio Vargas foi a responsável pelas primeiras reformas administrativas, que podem ser caracterizadas “como reformas do meio (atividades de administração geral) do que na dos próprios fins (atividades substantivas)” (WAHRLICH, 1974, p. 28).

---

<sup>1</sup> Documento elaborado pelo Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser-Pereira, e que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira (BRASIL, 1995a).

O primeiro grande marco da reforma se iniciou em dezembro de 1930 (BRASIL, 1930), com a criação de Comissão Legislativa visando constituir um novo arcabouço legal e também sendo responsável por reorganizar as repartições, extinguir órgãos e ministérios existentes (MOURA, 2016).

Os atos legislativos promulgados pela Comissão até a Constituição Federal de 1934 já evidenciavam o interesse acentuado de Getúlio Vargas pela reforma administrativa (WAHRLICH, 1974).

Em 1934, ainda que de maneira tímida, a promulgação da Constituição Federal ampliou o texto constitucional sobre matéria administrativa, isso porque a Constituição do Império de 1824 e a Constituição de 1891 apresentavam apenas duas normas acerca da Administração Pública (MOURA, 2016).

Como ponto crucial e mais importante da reforma burocrática, em 1936 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), constituído por: (i) uma presidência; (ii) um Conselho Deliberativo; e (iii) cinco Divisões — Divisão de Organização e Coordenação, Divisão do Funcionário Público, Divisão do Extranumerário, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, e Divisão de Material (MOURA, 2016).

A criação do DASP propiciou resultados positivos para a evolução da Administração Pública brasileira, sendo possível destacar: (i) a institucionalização da fundação orçamentária, que transformou a atividade formal e permanente vinculada ao planejamento (BRASIL, 1995a; WAHRLICH, 1974); (ii) melhoria na qualidade dos funcionários, com a criação do sistema de mérito para ingresso no setor público (concurso), padronização de salários, entre outros; (iii) padronização e simplificação do material destinado ao uso do governo (WAHRLICH, 1974).

O programa de reforma foi amadurecido até 1945, no entanto, com o fim do primeiro governo de Getúlio Vargas e a ascensão de novo governo no poder, o DASP foi reorganizado e sofreu cortes e realocação de atribuições. Tais modificações acarretaram na desaceleração das mudanças na Administração Pública.

As reformas promovidas nas décadas de 30 e 40 são relevantes e contribuíram para a maior eficiência da Administração Pública, notadamente se considerar que o DASP foi o responsável por criar os primeiros pilares institucionais da burocracia brasileira. A esse respeito, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) expressam de modo assertivo o legado deixado pelo o que denominam de modelo daspiano:

A despeito de suas ambiguidades e do seu posterior enfraquecimento, é inegável que o modelo daspiano trouxe aspectos positivos para a criação dos

primeiros pilares institucionais da burocracia brasileira. Pela primeira vez na história a administração pública federal passou por um processo sistemático de organização dos seus principais componentes: orçamento, compras, gestão de pessoal, além de procedimentos gerais. Ademais, o Dasp foi bem-sucedido em seu intento desenvolvimentista, sendo o propulsor de grande parte da administração indireta que iniciou o processo de intervenção estatal na área econômica. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 44)

Apesar dos grandes avanços, o governo de Getúlio Vargas não prezava pelo diálogo e ampla participação na sociedade na formulação das políticas públicas, exercendo a relação com o setor privado por meio do clientelismo e do fisiologismo, pautado na ausência de transparência.

A esse respeito, Bresser afirma a mudança do coronelismo para o clientelismo no governo:

O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo. (BRASIL, 1995a, p. 19)

Portanto, a interação dos interesses privados nos objetivos buscados pela Administração Pública já estava presente na primeira reforma administrativa, sendo exercida de modo mascarado pelo “suposto isolamento da burocracia contra a influência de interesses particularistas da sociedade”, o que por consequência “impedia o controle público das decisões administrativas e favorecia o corporativismo” (MOURA, 2016, p. 370).

Em outras palavras, desde a primeira reforma administrativa o diálogo entre o público e o privado já existia, sendo exercido de modo contraproducente por meio da influência privada e pela prática de clientelismo, “distribuindo as benesses ou sanções de acordo com as exigências do jogo político e dando vazão, conforme o interesse, aos usos clientelísticos do Estado (a partir do Estado)” (MOURA, 2016, p. 392 *apud* BARIANI, 2010, p. 10).

Posteriormente ao esfriamento das funções do DASP, a reforma da Administração Pública teve avanços importantes no governo de Juscelino Kubitschek, como a criação de comissão especial para promover estudos de reforma administrativa (CEPA) e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava projetos relacionados com as reformas globais e a descentralização de serviços (BRASIL, 1995a).

Com o slogan de *50 anos em 5*, o governo de JK foi inserido na corrente desenvolvimentista, de caráter liberal, e apostou em uma estratégia dual: a tentativa de realizar

reforma do serviço público e a criação de instituições paralelas e insuladas para desenvolver e coordenar as atividades do Plano de Metas (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 44).

Apesar das contribuições desenvolvimentistas, o governo JK também foi marcado pelo clientelismo e pelo insulamento burocrático, demonstrando que os interesses privados sempre se manifestavam, ainda que utilizados pelas vias equivocadas. Nas palavras de Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 43, grifo próprio), essa defeituosa participação do setor privado foi importante para a manutenção da base de apoio político.

Kubitschek valeu-se de sua experiência anterior no governo de Minas Gerais para conjugar as gramáticas do clientelismo e do insulamento burocrático, **utilizando o primeiro para a manutenção de seus projetos desenvolvimentistas**. Dessa forma, o presidente mitigava os entraves da burocracia tradicional sem confrontá-las diretamente, conseguira atrair pessoal, qualificado para os projetos e mantinha os espaços para o clientelismo.

Infere-se, portanto, que os governos das décadas de 30 a 40 não prezaram pelo diálogo com a sociedade para a formulação de políticas públicas e funcionamento da máquina pública, no entanto, é possível verificar que a relação entre o público e o privado já era estabelecida desde as primeiras reformas, porém era exercida de modo equivocado, por meio do clientelismo e da ausência de controle público.

## 2.2 DA REFORMA ADMINISTRATIVA INSTITUÍDA PELO DECRETO-LEI Nº 200 DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967

Após o fim do mandato de Juscelino Kubitschek, as reformas da Administração Pública ficaram adormecidas por um período, talvez pelas turbulências políticas nos anos entre 1961 e 1964, que não propiciaram ambiente para mudanças na Administração Pública.

No governo de João Goulart houve uma tentativa de reforma por meio de quatro projetos preparados pelo ministro extraordinário e encaminhados para o Congresso, no entanto, nenhuma legislação foi aprovada (WAHRLICH, 1984, p. 53).

Em 1964, com o golpe militar e a implantação da ditadura no Brasil, a Administração Pública volta a ser objeto de mudanças, buscando a modernização da máquina pública.

Após o golpe, Humberto Castello Branco, que governou o país no período de 1964 até 1967, deu andamento aos projetos que já tramitavam no Congresso Nacional de autoria de Amaral Peixoto, que visavam à produtividade da Administração Federal. Para tanto, instituiu a

Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA) por meio do Decreto nº 54.401 de 9 de outubro de 1964 (WAHRLICH, 1984, p. 53).

Conforme descrito por Warlich (1984, p. 53) “a COMESTRA realizou 36 reuniões plenárias e concluiu formalmente seus trabalhos em 5 de julho de 1965, quando entregou sua proposta (4ª minuta) de ‘Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa’ ao Ministro do Planejamento”.

Sendo assim, a atuação da COMESTRA foi finalizada e foi instituída a Assessoria no Ministro de Planejamento, denominada ASESTRA, responsável por transformar o projeto da COMESTRA nos Decretos-Lei nº 199/67 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e nº 200/67 (Lei de Reforma Administrativa) (WAHRLICH, 1984, p. 53).

Em dezembro de 1967, portanto, foi promulgado o principal estatuto da reforma: Decreto-Lei n.º 200/67, “foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRASIL, 1995a, p. 12). O título II elenca os 5 (cinco) princípios fundamentais da reforma: (1) planejamento; (2) coordenação; (3) descentralização; (4) delegação de competência; e (5) controle.

É importante esclarecer que as premissas contidas no Decreto-Lei nº 200/96 foram implantadas em dois governos na gestão do Presidente Costa e Silva (1967–1969) e, posteriormente, no governo do Presidente Médici (1969–1974).

Em síntese, Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 52) destacam que a reforma buscou “a expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta”. Destacando três características principais:

A primeira foi a descentralização administrativa (ou desconcentração, nome correto deste conceito), dando maior raio decisório e flexibilidade gerencial à administração indireta, que era dividida, em grau crescente de autonomia, em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista. [...] Além do modelo de descentralização administrativa, uma segunda característica do Decreto-Lei n.º 200 era previsão de formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas, fortalecendo os órgãos de planejamento e criando ou remodelando as agências responsáveis pelo orçamento, auditorias, compras e informação estatística. [...] O Decreto-Lei nº 200, por fim, ampliou o paradigma centralizador daspiano, em busca do controle e uniformização dos governos subnacionais diante dos objetivos da União. Avançou um pouco mais do que o Dasp, uma vez que foi além do controle político dos estados e municípios, obrigando-os a reproduzir estruturas técnicas propostas pelo governo federal, as quais, de um modo ou de outro, tiveram algum impacto modernizador. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 52)

Apesar de todos os pontos positivos que o Decreto-Lei nº 200/96 proporcionou à Administração Pública, não era possível observar impessoalidade na contratação entre o público e privado, ou, ainda, instrumentos que proporcionassem a participação da sociedade nas decisões da Administração Pública, que era tomada com base no autoritarismo.

É evidente que o autoritarismo do regime militar não permitiria reformas dessa natureza, no entanto, é importante frisar novamente que o diálogo entre o público e privado também existiu na reforma oriunda do Decreto Lei n.º 200/67, mas o ponto é que a ideologia tecnocrática não afastou o interesse privado da órbita do Estado.

Como asseverou Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 52, grifo próprio),

o exemplo dos anéis burocráticos revela que a proteção autoritária da tecnocracia não necessariamente afasta o Estado do patrimonialismo uma vez **que os interesses privados relacionam-se nessa arena com a burocracia sem o menor controle público. Isso possibilita o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e, no limite, a corrupção. Nada mais distante de um processo de modernização da administração pública**

Nota-se, portanto, que apesar da inexistência do amplo diálogo com a sociedade de uma forma geral, a relação entre o público e o privado também se manifestou presente nos governos militares — notadamente na seara das reformas oriundas do Decreto n.º 200/67 —, mas direcionada apenas a um grupo seletivo de agentes econômicos e exercida de forma equivocada por meio de tráfico de interesses e em total desarmonia com a eficiência da máquina pública.

### 2.3 O SURGIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Com o fim do período militar inicia-se o período que resultou na última reforma administrativa do país: a reforma administrativa gerencial. Diferentemente das últimas reformas narradas no item anterior, o reformismo iniciado seria pautado em vieses democráticos, buscando criar mecanismos para solucionar a burocracia, coronelismo e clientelismo que marcaram as últimas reformas administrativas realizadas e, em última instância, ampliar a participação da sociedade nas decisões da Administração Pública.

Se antes as decisões administrativas eram tomadas por meio dos dirigentes e seu seletivo grupo econômico — por meio do clientelismo —, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, o Estado brasileiro é premiado com o Estado Democrático de Direito, onde se busca a ampliação da participação da sociedade nas decisões da Administração Pública.

Nas palavras de Silva (2006), a Democracia de Estado de Direito deve prezar pela convivência, a participação social e a pluralidade, confira-se:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um **processo de convivência social** numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); **participativa**, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; **pluralista**, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e **pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes na sociedade**; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício. (SILVA, 2006, p. 32, grifo próprio)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 adota, portanto, a democracia participativa, que tem se demonstrado um mecanismo importante para amenizar os problemas recorrentes das demais reformas administrativas, isto é, a influência nociva do seletivo grupo de particulares no processo decisório da Administração Pública e ausência de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade em geral.

Segundo Perez (2009), a democracia participativa importa na modificação da atuação do Estado e cria um novo relacionamento entre Estado e sociedade. Vejamos:

Em que pese não se ter encontrado, até o momento, uma fórmula apta a resolver definitivamente todos esses problemas, uma das soluções encontradas pelas Constituições editadas ou reformadas a partir da década de 70 (Constituição portuguesa, 1976, constituição espanhola de 1978, Constituição brasileira de 1988, dentre outras) **foi a adoção da democracia participativa ou, como alguns preferem dizer, da democracia semidireta como princípio de estruturação do Estado**”

[...]

Como se releva seu próprio nome, a democracia participativa **baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema da democracia puramente representativa**. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo) que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais na alteração do relacionamento Estado-sociedade. (PEREZ, 2009, p. 31-32, grifo próprio)

O Art. 1º da Constituição Federal dispôs que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático de Direito**” (BRASIL, 1988, grifo próprio), portanto, deixando claro que

princípio democrático e o princípio do Estado de Direito devem nortear toda a conduta da Administração Pública.

Em outras palavras, determinou-se que a atuação da Administração Pública fosse pautada em princípios democráticos, isto é, que determinados processos decisórios da máquina pública fossem pautados no diálogo transparente com a sociedade, o que se manifesta inovador se comparado aos parâmetros adotados nos governos anteriores.

A Constituição Federal de 1988 não tornou apenas o princípio democrático um balizador da atuação estatal, mas também estabeleceu diversos institutos que cumpririam a função da democracia participativa, a saber (PEREZ, 2009):

**Quadro 1** — Artigos da Constituição de 1988

<b>Art. 10</b>	<b>Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.</b>
<b>Art. 187</b>	Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com <b>a participação efetiva do setor de produção</b> , envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente.
<b>Art.198, III</b>	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] <b>III - participação da comunidade.</b>
<b>Art. 204, II</b>	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] <b>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.</b>
<b>Art. 206, VI</b>	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] <b>VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</b>
<b>Art. 216</b>	Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 1º O Poder Público, <b>com a colaboração da comunidade</b> , promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

**Fonte:** Perez, 2009

Os artigos acima transcritos exemplificam a participação social nas tomadas de decisão da Administração Pública, podendo-se inferir que a participação popular deve ser considerada

como um subprincípio derivado dos princípios democrático, do Estado de Direito e da eficiência administrativa (Perez, 2009)<sup>2</sup>.

Após análise, o autor conclui pela existência de novo princípio de organização da Administração Pública, o princípio popular, *in verbis*:

Concluimos, diante de todas essas observações, que o ordenamento jurídico brasileiro, mais especificamente a Constituição Federal de 1988, consagrou um novo princípio de organização da Administração Pública- o **princípio da participação popular**. Princípio que pode ser caracterizado como: implícito, pois não se encontra arrolado no caput do art.37 ou em qualquer norma constitucional de forma expressa, mas é desvendado a partir de combinações de diversas normas constitucionais (art. 37 §3º, art. 10, art. 29, X entre outras) derivado (subprincípio) pois conectado a outros princípios constitucionais, notadamente, os princípios do Estado de Direito, o princípio democrático e o princípio da eficiência administrativa e estruturante da atividade da Administração Pública em diversos graus, pois conduz à formação de processo de decisão e de divisão de funções. (PEREZ, 2009, p. 85, grifo próprio)

Nesse cenário é importante salientar que os instrumentos de participação popular que são direcionados a um grupo da sociedade também devem ser considerados como exercício desse princípio, notadamente se considerar que a democracia participativa busca “fazer o povo se tornar parte principal do processo e de seu desenvolvimento e promoção” (COMPARATO, 1996, p. 10).

Portanto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 mudou a visão e o *modus operandi* da Administração Pública, contemplando o princípio da participação popular como norteador da atividade estatal, prezando o diálogo transparente com a sociedade e permitindo a adoção de instrumentos próprios para tanto.

### 2.3.1 A audiência pública como instrumento de diálogo entre os setores público e privado

Os valores democráticos restaram estampados também nas regras constitucionais que regem as atividades administrativas, informando-as. Nesse sentido, pode-se destacar o Art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, vez que estabelecem os parâmetros que a

---

<sup>2</sup> Segundo Perez (2009, p. 82), “a participação administrativa é elemento fundamental, reitere-se, à realização completa da democracia em sua dimensão contemporânea (*status activae civitatis*) e do Estado de Direito, tanto assim que, relembre-se, a participação permeia o exercício de todas as funções estatais (legislação, jurisdição e administração) e da eficiência administrativa, pois o grau de complexidade da sociedade e das políticas que a Administração necessita implementar, hodiernamente, reclamou o convívio dos seus mecanismos tradicionais de atuação da Administração Pública como os institutos participativos”.

Administração deve seguir na gestão da coisa pública, com destaque para o processo de licitação como meio de assegurar a igualdade de condições àqueles que pretendem contratar com a Administração:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência [...]

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o **qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**. (BRASIL, 1988, grifo próprio)

Nota-se, novamente, o reconhecimento da importância da relação entre o público e o privado, estabelecendo regras para assegurar a igualdade entre os concorrentes em prol da impessoalidade nas contratações.

De modo a regulamentar o dispositivo constitucional<sup>3</sup>, surge a Lei nº 8.666/93, que estabelece “as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993).

Apesar de atualmente ser considerada ultrapassada pela maior parte dos doutrinadores do Direito público brasileiro, possui um papel relevante no marco regulatório da infraestrutura, sendo responsável por garantir a isonomia das contratações entre o setor público e o setor privado.

No que toca o objeto do presente estudo, vale destacar que a Lei nº 8.666/93 trouxe instituto relevante à participação popular na atuação da Administração Pública ao tornar obrigatória a realização de audiência pública nas licitações superiores a R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais):

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da

<sup>3</sup> E a avançar em relação ao Decreto-Lei 2300/86, que dispunha sobre licitações e contratos da Administração Federal e havia sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. (BRASIL, 1993)

Do ponto de vista doutrinário, audiência pública pode ser conceituada como

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual. (MOREIRA NETO, 1992, p. 129;)

Do ponto de vista prático, a audiência pública pode servir, em síntese, para três finalidades: (i) para que não se produzam atos ilegítimos; (ii) para que o setor privado demonstre sua perspectiva para determinada decisão administrativa e contribua para eficiência dos efeitos pretendidos; (iii) evitar possíveis erros nas decisões públicas proferidas, servindo como uma dupla checagem da decisão e gerando maior eficiência nas ações pretendidas.

Nota-se, portanto, que a audiência pública “configura excelso instrumento de participação do cidadão na tarefa administrativa concretizando [...] o sempre desejado propósito de fortalecimento democrático das relações entre o Estado e cidadão e de legitimação da atuação administrativa” (DALLARI, 2012, p. 22).

## 2.4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Conforme colocado nas seções anteriores, a Constituição Federal de 1988 propiciou um novo ambiente para a atuação da Administração Pública pautada no diálogo com a sociedade e com premissas de participação popular que, na visão de alguns autores, deve ser considerado um subprincípio constitucional.

Nesse cenário democrático participativo, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se a reforma gerencial, buscando a modernização dos mecanismos de gestão pública, de modo a transmutar o modelo burocrático.

Em 27 de maio de 1998, é instituído o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sendo escolhido Luiz Carlos Bresser-Pereira como Ministro da pasta. Ele foi responsável por propor uma reforma no aparelhamento do Estado com base no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Segundo as palavras do próprio presidente da época, Cardoso (2012, p. 560, grifo próprio):

A Reforma exigida pelas circunstâncias quando chegamos ao Palácio do Planalto era de natureza muito distinta do que simplesmente enxugar a máquina pública para obter um Estado mínimo. Eu tinha isso muito claro desde a formação do Ministério, ao convidar Luiz Carlos Bresser-Pereira para a pasta da Administração, que denominamos Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A proposta do ministro, logo consubstanciada no Plano Diretor, seguida por um projeto de emenda constitucional enviado ao Congresso em agosto do mesmo ano, procurava reduzir os efeitos negativos da burocratização da máquina pública. Longe de representar o ideal weberiano de burocracia, nossa administração **estava permeada do clientelismo da política tradicional e enrijecida pela defesa de interesses da própria corporação de funcionários, com menosprezo do interesse público. O ministro defendia, em lugar da administração burocrática, corporativa e clientelista, o estabelecimento de uma administração empresarial “gerencial”, isto é, pautada por critérios de eficiência, e voltada ao atendimento dos cidadãos, que substituísse a gestão burocrática.**

No que tange a intervenção direta na atividade econômica, a reforma traçada também buscava um Estado menos intervencionista com o apoio da iniciativa privada para a prestação de serviços públicos considerados tradicionalmente de monopólio estatal.

Nesse momento temos a superação da dicotomia secularmente considerada como desarmônica para uma visão de trabalho em conjunto entre o público e o privado. Nesse sentido,

A construção de viabilidade ao desenvolvimento de círculos virtuosos entre Estado, mercado e sociedade, obriga na atualidade a revisar os modos de definir e realizar os interesses públicos. Colocar-se em termos do público não-estatal se orienta nessa direção, insinuando que a sociedade "civil" não é equivalente ao público tanto como que o Estado não o esgota, mas sim que é precisamente **na ruptura desta dicotomia onde pode encontrar-se uma das maiores potencialidades para a mudança social**. (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p.20, grifo próprio *apud* OLIVEIRA; PEREIRA, 2012, p. 7)

No intuito de estabelecer aparatos para regular essa nova relação, a reforma do aparelho do Estado cria três instituições organizacionais: (i) as *agências reguladoras*; (ii) as *agências executivas*; e (iii) *organizações sociais*.

Nota-se, portanto, que a reforma gerencial foi responsável por iniciar estudos buscando o aprimoramento das tomadas de decisões por parte da Administração Pública, identificando que a ampliação da participação sociedade de uma forma geral (incluindo os administrados) estaria intrinsecamente ligado à eficiência. Nesse sentido, Palma (2010, p. 178, grifo próprio) acrescenta:

A eficiência, tanto do processo de tomada de decisão como de seu conteúdo, passou a ser verdadeiro objeto de estudos na década de 1990, notadamente após a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado e, mais tarde, com a Emenda Constitucional 19/98. Preocupações mais sólidas com celeridade processual e a efetividade dos atos da Administração Pública não decorrem assim, das alterações legislativa salientadas, mas se colocam por fatores intrínsecos ao sistema administrativo. **A tentativa de passagem do modelo de gestão burocrática da Administração para um modelo gerencial, caracterizado pelo controle de resultados, pode ser salientado como um dos principais fatores endógenos da preocupação com a celeridade e qualidade das decisões administrativas.**

Desse modo, verifica-se que as ideias implementadas pela reforma gerencial foram de extrema relevância, notadamente no que se refere à quebra de paradigma da dicotomia equivocada entre o público e o privado e a melhora na qualidade das decisões administrativas.

Posteriormente à reforma gerencial, é possível vislumbrar diversas normas que buscaram aprimorar essa relação entre o público-privado e, ainda, após esse período é possível observar a inclusão do administrado no processo de decisão pública, resultando em uma maior eficiência para a Administração Pública.

#### 2.4.1 Lei de concessão de serviços públicos (1995)

Em harmonia a toda a ideologia buscada na reforma gerencial, em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Congresso Nacional aprovou uma norma de suma importância para o desenvolvimento do país: a Lei nº 8.987/95, Lei de Concessão de Serviços Públicos (BRASIL, 1995b).

Em sua origem, a Lei n.º 8.987/95 foi proposta pelo próprio Fernando Henrique Cardoso (1990) enquanto representante do Senado Federal, e dispôs “sobre o regime de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, previsto no art. 175 da Constituição e regula a Concessão de obras públicas” (BRASIL, 1995b).

Por meio dela foi estabelecido o regramento para que o poder público titular do serviço, denominado pela norma de poder concedente, possa firmar com a iniciativa privada um contrato de concessão de serviço público, que nada mais é do que “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (BRASIL, 1995b, Art. 2º, II).

Os contratos de concessão de serviços públicos são negócios jurídicos de longo prazo em que se envolve uma quantia de dispêndio vultosa e riscos de espécies distintas (jurídico, ambiental e de engenharia).

Desde a promulgação da Lei n.º 8.987/95, a Administração Pública tem utilizado o instituto para promover a prestação de serviços públicos adequados à sociedade, com destaque para o setor de infraestrutura, mobilidade urbana e transporte.

A Lei n.º 8.987/95 (BRASIL, 1995b) dispõe sobre regras para: (i) as cláusulas essenciais do contrato de concessão (Art. 23); (ii) os encargos ao poder concedente (Art. 29); (iii) os encargos da concessionária (Art. 31); (iv) hipóteses de intervenção e extinção (Art. 32 e Art. 35). No entanto, existe clara omissão com relação às regras a serem observadas pelos servidores na fase da modelagem do referido projeto<sup>4</sup>.

No Artigo 21 dessa lei, foi proposto mecanismo de ressarcimento de estudos produzidos no âmbito do projeto e que deverá ser despendido pelo vencedor da licitação nos termos previstos no edital de licitação, confira-se *in verbis*:

Art. 21. 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 (BRASIL, 1995b).

É importante salientar que o dispositivo foi proposto na fase embrionária da norma pelo deputado relator José Carlos Aleluia com a seguinte justificativa

queremos enfatizar que, sem perder de vista o interesse do Estado e bem-estar público, é crucial que se criem mecanismos de atração de capitais privados, de forma complementar às exigências dos investimentos nacionais e em infraestrutura. É vital para o futuro do País que o Estado, individualmente ou através de terceiros, reequipe e modernize os serviços públicos, sem o que tornar-se-á difícil vislumbrar qualquer chance de retomada do crescimento econômico de forma sustentada.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Nesse aspecto, vale consignar que o PL n.º 7063/2017, que propõe uma lei geral de concessões ao consolidar a Lei de Concessões (Lei n.º 8.987/95) e a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei n.º 11.079/95), não prevê instrumento semelhante ao Market Sounding.

<sup>5</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1143821&filename=Dossie+-PL+202/1991](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1143821&filename=Dossie+-PL+202/1991). Acesso em: 11 jan. 2021.

Nota-se, portanto, que por meio da Lei n.º 8.987/95 é possível verificar novamente a transmutação da Administração Pública imperativa, dessa vez na fase interna da licitação e com uma participação popular destinada a um grupo específico.

Em outras palavras, o Art. 21 possibilita que qualquer interessado possa desenvolver projetos de infraestrutura e que, no futuro, após licitados, se tornariam contratos administrativos de longo prazo.

Nesse contexto, é importante lembrar que, por ser um contrato administrativo de longo prazo, é de extrema importância que os riscos envolvidos no projeto sejam mapeados e que haja a alocação de responsabilidade entre as partes para lidar com o referido risco<sup>6</sup>.

Para tanto, estabeleceu-se uma técnica jurídico-negocial consistente na definição da chamada matriz de risco, em que as partes (Poder Concedente e Concessionária) estabelecem de antemão os potenciais eventos que podem se concretizar no decorrer do projeto e, caso ocorra, qual é a parte que deve suportar o ônus que fora alocado e que desequilibrou a equação econômico-financeira original do contrato.

Veja-se que, como se trata de um exercício de prever situações que podem ocorrer no contrato de longo prazo, o dinamismo entre as partes na fase de modelagem de projeto é crucial para que a matriz de risco seja fidedigna à experiência a ser vivenciada.

Desse modo, após a reforma gerencial, é possível verificar uma mudança da atuação imperativa para uma administração consensual, onde preza-se o diálogo e a participação do administrado na fase interna da licitação.

As normas proferidas após esse período também evidenciam que a forma de agir da Administração Pública continua em consonância com a consensualidade (e diálogo com a sociedade), preterindo a ação unilateral e imperativa utilizada nas reformas administrativas anteriores.

#### 2.4.2 Lei de PPP (2004)

Posteriormente, em 2004, o Congresso Nacional promulgou uma nova norma de suma importância para a relação entre o público e o privado e que estabelece mais duas modalidades para as contratações de longo prazo: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

---

<sup>6</sup> A título de exemplo: sabe-se que o Poder Público lida melhor com o risco nos atrasos do licenciamento ambiental, considerando sua influência sobre o órgão ambiental competente.

A Lei 11.079/04, denominada de Lei de PPP, buscou instituir normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (BRASIL, 2004). Por consequência, desde a sua promulgação, os contratos de concessão que utilizam essa lei passaram a ser chamados de *contratos administrativos por meio de concessão comum*.

Em síntese, a concessão comum pressupõe a viabilidade de fixar tarifas suficientes para compensar o concessionário e que sejam suportáveis pelos usuários. Já a concessão patrocinada, prevista na Lei de PPP, refere-se aos modelos econômicos em que apenas a cobrança da tarifa não é suficiente para remunerar o projeto, sendo necessário acrescer contraprestação pública (BRASIL, 2004). Sendo assim, na concessão patrocinada a forma de remuneração é a combinação entre tarifa e contraprestação pública.

No caso da concessão administrativa, a remuneração do contrato de concessão advém da contraprestação pública, podendo ser previstas as denominadas receitas acessórias, considerando que o governo é consumidor direto ou indireto dos serviços.

Nos termos do Artigo 10º da Lei n.º 11.079/04, para a abertura do processo licitatório de uma contratação em na modalidade PPP será necessária:

**Autorização da autoridade competente**, fundamentada em estudo técnico que demonstre (i) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; (ii) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais, previstas nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e (iii) quando for o caso, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato.

Elaboração de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;  
**Declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas** pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual.

**Estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento**, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

**Previsão da PPP no plano plurianual (PPA)** em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

Submissão da minuta de edital e de contrato à **consulta pública**, mediante publicação na imprensa oficial, **em jornais de grande circulação e por meio eletrônico**, que deverá informar a justificativa para a contratação, a

identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de **30 (trinta) dias** para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo **menos 7 (sete) dias** antes da data prevista para a publicação do edital; e

**Licença ambiental prévia** ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir. (BRASIL, 2004, grifo próprio)

Nota-se, portanto, que para realizar uma contratação na modalidade PPP são necessários diversos estudos para justificar a decisão da Administração Pública e o comprometimento do projeto no orçamento público, sendo evidente que a participação dos interessados no projeto busca garantir maior eficiência e assertividade na modelagem, diminuindo as chances de existir projetos com custos superestimados ou subestimados em riscos equivocados ou não mapeados.

Diante da complexidade que os contratos administrativos requerem atualmente, seja por meio da PPP ou da Concessão Comum, é evidente que o diálogo consensual da Administração Pública, pautada na boa relação entre o público e o privado, são essenciais para o sucesso dos projetos.

Uma das formas previstas pela Lei de PPP para garantir o diálogo e a contribuição da sociedade nos projetos é por meio da realização de consulta pública. Nos termos do inciso VI do Art. 10, a minuta do edital e contrato devem ser submetidas à consulta pública mediante a publicação na imprensa oficial, devendo informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões (BRASIL, 2004).

Após anos da promulgação da Lei de PPP e com o intuito de aprimorar os contratos administrativos firmados na modalidade de PPP ou Concessão Comum, surgem novas formas de diálogo com os administrados (nas diferentes fases do projeto) e que buscam aperfeiçoar os estudos que embasam a minuta de edital e contrato licitados pela Administração Pública- sendo o caso do *Market Sounding* (objeto do presente trabalho) e do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), narrado no item abaixo.

#### 2.4.3 Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

Do ponto de vista conceitual, o PMI pode ser caracterizado como forma de

diálogo público-privado frequentemente conduzido pela administração pública brasileira durante a etapa preparatória de licitações públicas que precedem concessões comuns e parcerias público-privadas (PPPs). É um

instrumento empregado para a estruturação conjunta de projetos concessórios, em que os particulares colaboram com a administração pública mediante a apresentação de estudos e projetos para a modelagem da licitação pública, incluindo-se, por exemplo, a apresentação de minutas do próprio edital licitatório e do projeto básico. (SCHIEFLER, 2013, p. 250)

Os fundamentos legais do PMI encontram-se dispostos no Art. 21<sup>7</sup> da Lei n. 8.987/95, que autorizou que os custos dos estudos que embasaram a licitação da concessão fossem ressarcidos pelo vencedor do certame. E, no Artigo 2º da Lei Federal nº 11.922/2009 que autoriza a União e demais entes federativos, estabelece a norma para regular procedimento administrativo, visando estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada (BRASIL, 2009).

Em 2015, no âmbito federal, o Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015) buscou estabelecer regras gerais para a utilização do instrumento e consolidou diversas omissões anteriormente existentes, por exemplo: (i) a utilização para além das parcerias públicos privadas, incluindo para concessão comum, as permissões de serviços públicos, arrendamento de bens públicos e as concessões de direito real (Art. 1º); (ii) permitiu a abertura do PMI por provocação de pessoa física ou jurídica (Art. 3º); (iii) determinou a ampla publicação do instrumento no Diário Oficial da União (§4º do Art. 3º); (iv) possibilitou a utilização do PMI por processos já iniciados (§4º do Art. 2º).

O PMI pode ser considerado um bom exemplo prático do diálogo entre o público e o privado e, em última análise, da Administração Pública consensual, por considerar o diálogo público e privado nos estudos de viabilidades de projetos complexos, como os das PPPs e Concessão Comum.

## 2.5 O DIÁLOGO COMO EXERCÍCIO INERENTE ÀS PARCERIAS ESTABELECIDAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Após toda essa digressão histórica sobre a evolução da Administração Pública brasileira foi possível verificar que:

---

<sup>7</sup> “Art. 21. 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” (BRASIL, 1995b).

- (i) A reforma burocrática (décadas de 30 a 40) e a reforma administrativa (instituída pelo Decreto n.º 200/67) foram essenciais para o aperfeiçoamento da Administração Pública, promovendo alterações relevantes sob o aspecto organizacional. No entanto, apesar das contribuições relevantes, o ambiente autoritário caracterizado pelo clientelismo e coronelismo impediram grandes avanços do ponto de vista da eficiência e da participação popular na tomada de decisão da Administração Pública. O diálogo entre o público e o privado existe desde a primeira reforma promovida no país, mas era exercido de forma mascarada por meio do coronelismo e clientelismo;
- (ii) A partir da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é constituída em Estado Democrático de Direito, surgindo a democracia participativa baseada na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema da democracia puramente representativa;
- (iii) A Reforma Gerencial de 1995 promoveu mudanças significativas na máquina pública, notadamente no que se refere à alteração do modelo de gestão burocrática para o modelo gerencial, sendo um dos principais fatores para estimular a Administração Pública pensar nas qualidades das decisões e que, como visto, se apresenta intrínseca a boa (e necessária) relação entre o público e o privado.
- (iv) A partir desses relevantes marcos (CF 88 e reforma gerencial), o legislativo criou normas relevantes e que originaram relações jurídicas eficientes entre o público e o privado, que são: Lei de Concessões, Lei de PPP e PMI.

Sendo assim, é possível inferir que as

as relações dialógicas entre a administração pública e os particulares configuram o justo meio pelo qual são materializadas inúmeras atividades que fundam a sua própria razão de existir, a administração pública atua- regula e concede, autoriza, contrata, negocia, fiscaliza, penaliza, informa-se e presta serviços- para, perante e por intermédio de particulares. (SCHIEFLER, 2013, p. 31)

A busca pela qualidade das decisões proferidas pela Administração Pública deve ser pautada na consensualidade em detrimento da administração pública imperativa.

Isso se faz importante principalmente no âmbito dos processos de concessão de serviço público e de PPPs, pois nesses projetos, que são eivados de sofisticadas singularidades, o diálogo entre o público e o privado é imprescindível pela própria complexidade do negócio jurídico a ser entabulado e pelos riscos envolvidos. Tais projetos precisam ser atrativos à

iniciativa privada, fomentar a concorrência entre participantes que detenham *expertise* e alocar adequadamente os riscos de um contrato que se desenvolverá por um longo período de tempo, o que requer fluxo de informações de ambos os lados.

Sundfeld e Palma (2017, p. 30-31) esclarecem que “a elaboração de projeto de infraestrutura é receptiva à participação dos particulares”, uma vez que esse diálogo “permite que o gestor tenha mais clareza quanto à percepção do mercado com relação ao projeto que será licitado”, bem como traz inovações que contribuem para a eficiência da contratação.

Importante, nesse aspecto, frisar o quanto Oliveira (2010) expõe na sua obra *Direito Administrativo Democrático*, ao tratar dos contratos no âmbito da Administração Pública Consensual. Para o autor, essa nova forma de administrar decorre da necessidade de o Estado ampliar sua forma de prestação de serviços, por meio da colaboração dos administrados, em razão das diversas necessidades de interesse público que surgiram sem que o Estado pudesse responder à demanda e às especificidades a contento. Ademais, ao administrar por meio do contrato, o Poder Público pode ganhar eficiência, mas, para tanto, precisa reduzir o campo de incidência da imperatividade que, em regra, permeia seus ajustes, e migrar para relações baseadas na consensualidade.

Ainda segundo Oliveira (2010, p. 90), a atividade negocial crescente da Administração levou ao abrandamento do “primado da autoridade como eixo principal para o desenvolvimento das relações travadas entre a Administração e os destinatários de sua atividade”, ampliando o rol dessas relações ao ponto de reformular aspectos dos contratos de concessão dos serviços públicos, como as PPPs, ou mesmo em relação à prestação de serviços sociais. A lógica da imperatividade, portanto, passa a ceder espaço para a da consensualidade.

Seguir o raciocínio do autor tem importância para a presente análise principalmente porque suas conclusões alcançam justamente os procedimentos pré-negociais e negociais da atividade administrativa contratual, atingindo, assim, a fase da modelagem dos projetos de concessão e PPPs. Tais projetos nada mais são do que estabelecimento de parcerias entre o público e o privado para a execução de um serviço público que demanda, em regra, alto investimento e *expertise*. Nesse contexto, a fase da modelagem precisa estabelecer um diálogo profícuo para que o resultado atenda ao interesse público e, ao mesmo tempo, seja atrativo à iniciativa privada.

Destaca-se, assim, a visão de Oliveira (2010, p. 93) sobre o procedimento negocial no âmbito das PPPs:

As PPPs encaixam-se nessa nova fase da contratualização administrativa ou simplesmente *nova contratualização administrativa* (ainda em evolução), em que:

- a) privilegia-se sobremaneira a cultura do diálogo entre o parceiro público e o privado;
  - b) confere-se maior atenção às negociações preliminares ao ajuste (que devem ser transparentes);
  - c) abrem-se espaços para trocas e concessões mútuas entre os parceiros, visando um balanceamento dos interesses envolvidos;
  - d) diminui-se a imposição unilateral de cláusulas por parte da Administração, com o proporcional aumento da interação entre os parceiros para o delineamento e fixação das cláusulas que integrarão o contrato; e
- [...]

Nesse sentido, o vetor da paridade das relações contratuais em ajustes que visem atingir tais desideratos parece ser a tônica da nova contratualização administrativa. Essa paridade é manifestada notadamente na fase pré-negocial (negociações preliminares) e na fase de formação dos contratos que correspondem a esse novo perfil, como é o caso da PPP.

Assim, diferentemente dos procedimentos regidos pela Lei federal nº 8.666/93, em que há maior protagonismo da Administração Pública na elaboração do projeto básico ou termo de referência<sup>8</sup>, nos projetos inseridos no bojo dos procedimentos de concessão e PPP abre-se espaço para a contribuição daqueles direta ou indiretamente interessados. Nestes, a decisão final da modelagem que irá melhor atender ao interesse público é que permanece incólume na esfera do gestor público.

Reconhecendo-se a necessidade do diálogo, resta saber se o espaço em que ele é conduzido é adequado para atingir os fins pretendidos de busca pela qualidade dos projetos de PPP e concessões. Tal espaço corresponde ao procedimento eleito para conferir fluidez à troca de informações entre os atores público e privado, bem como para trazer racionalidade à essa interação (BENTO, 2003)<sup>9</sup>.

Conforme já adiantado neste estudo, as normas que regem a matéria exigem a realização de consulta pública e de audiência pública — esta, a depender do valor estimado da licitação — as quais não se mostram suficientemente adequadas a atrair contribuições no grau de

---

<sup>8</sup> Nesse aspecto, vale destacar a previsão de uma nova modalidade licitatória no Projeto de Lei nº 1.292-F de 1995 (CAMPOS, 1995), que pretende, entre outros, revogar a Lei federal 8.666/93. Referido procedimento, a ser utilizado em casos específicos previstos na norma, se chamará *diálogo competitivo*, e consiste em uma “modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”, indicando uma evolução no diálogo entre mercado e Poder Público previamente à contratação.

<sup>9</sup> O autor analisa a obra de Habermas e sua concepção sobre *racionalidade comunicativa*, segundo a qual a linguagem pode ser racionalizada pelo procedimento. Assim, seria possível alcançar consenso desde que os participantes estivessem interessados nesse objetivo e aceitassem os protocolos da discussão.

especificidade que a Administração necessita, sendo necessário lançar mão de outros instrumentos que possam suprir essa falha e alcançar os administrados de outra forma.

Sundfeld e Palma (2017, p. 48) destacam que em projetos de infraestrutura a decisão administrativa relacionada à construção do edital sofre tendência atual de ser informada por considerações dos particulares, a qual se faz “presente em dois momentos distintos: no curso do processo interno de licitação ou imediatamente após a publicação do edital de licitação”.

Assim, além das consultas e audiências públicas, a complexidade de determinados contratos administrativos demanda arranjos contratuais criativos e inovadores, o que pressiona por novas formas de relacionamento contratual (MARQUES NETO, 2010).

Portanto, o diálogo entre os setores público e privado é inerente às atividades que envolvam relação de parceria entre esses dois ambientes, competindo ao gestor buscar meios de promover essa interação, mitigando os riscos que porventura possam existir, sem, contudo, inibir a participação e a contribuição do privado.

Desse modo, passamos a tratar do escopo do presente trabalho que se insere nessa nova Administração Pública e institui o diálogo entre o público e o privado na fase da modelagem de projeto.

### **3 SONDAGEM DE MERCADO (MARKET SOUNDING)**

A *sondagem de mercado*, também denominada consulta ao mercado ou, ainda, *market sounding* e *soft market testing* traduz uma forma de interação com a iniciativa privada, visando receber críticas e sugestões para formatar aspectos específicos de determinado projeto, desde sua fase embrionária, de modo a se identificar riscos, medir a atratividade do projeto, definir modelagem, formas de remuneração, cronograma, dentre outros, principalmente em projetos de grande porte e com posição estratégica para a Administração Pública.

Pode ser considerada uma forma de diálogo entre o Poder Público e um nicho específico do mercado, ou mesmo uma testagem do modelo inicialmente cogitado, de forma a se verificar a aceitação e apetite dos investidores, financiadores, fundos, dentre outros. Ao mesmo tempo, é uma maneira de divulgação dos projetos em andamento, introduzindo-os nas agendas de oportunidade dos atores privados e, por consequência, estimulando a competitividade entre os *players*.

Trata-se de reuniões nas quais representantes da Administração Pública interagem com representantes dos atores privados no projeto anunciado. Esses atores podem ser potenciais licitantes, sindicatos, federação sindical, consultorias, agentes financeiros, organizações da sociedade civil, dentre outros, a depender do tema do projeto e da pauta das reuniões. Já os representantes da Administração podem ser os técnicos responsáveis pela modelagem do projeto; grupos de trabalho interdisciplinares, envolvendo, além dos citados técnicos, outros funcionários das áreas jurídica, financeira ou outras de interesse indireto; membros de empresa de consultoria contratada pela Administração, com a participação ou não de funcionários indicados pela Administração; dentre outras formatações.

Diferentemente das audiências públicas, essa interação se dá individualmente com cada interessado, mediante agendamento prévio. Além disso, pode ocorrer tanto na fase embrionária do projeto quanto posteriormente à publicação do edital<sup>10</sup>.

A divulgação sobre o período de agendamento das reuniões pode se dar por meio de mensagens eletrônicas direcionadas aos potenciais interessados, por informações disponíveis no sítio eletrônico do ente público, além de se contar com repasse da notícia entre parceiros ou conhecidos.

O modelo envolve tanto reuniões presenciais quanto virtuais, sendo que a modalidade virtual geralmente vinha sendo buscada por interessados de outras regiões do país ou mesmo

---

<sup>10</sup> Nesse caso, havendo necessidade de alteração do edital, aplicam-se as normas pertinentes.

estrangeiros. Contudo, diante das restrições impostas pelas medidas de combate à pandemia do novo coronavírus, essa passou a ser a regra atual<sup>11</sup>.

Assim, conhecidos o calendário das reuniões e o meio de contato, os interessados entram em contato com a Administração e agendam um horário. Geralmente há um limite em relação ao número de participantes e previsão de uma hora de duração. Os documentos necessários ao diálogo, como esboço do projeto ou do edital, são obtidos também no sítio eletrônico do ente governamental ou enviados por e-mail aos participantes. Já a condução pode ser feita pela equipe técnica de servidores envolvidos na modelagem ou, se o caso, por consultoria técnica especializada contratada pela Administração para a elaboração do projeto.

As rodadas de reuniões costumam ter finalidades específicas, a depender da maturidade do projeto. A Administração pode, assim, querer avaliar a atratividade de um projeto no seu nascedouro, no sentido de entender se uma futura concessão ou PPP de determinado serviço teria apelo no mercado, o que antecede a própria elaboração do projeto. Ou, ainda, pode obter contribuições do mercado financeiro sobre como seria possível garantir ou aprimorar a financiabilidade de projetos previstos.

A aplicação do instrumento tem sido mais comum no bojo de procedimentos de concessão ou de PPP, mas pode ser utilizada pelo gestor público em outros projetos, a depender das singularidades envolvidas, segundo sua conveniência e oportunidade. No estado de São Paulo, por exemplo, foram feitas reuniões de *market sounding* com organizações da

a fim de reunir informações que pudessem ser úteis na modelagem de parceria envolvendo ações de impacto social e metas por resultado (SÃO PAULO, 2020c). Além do estado de São Paulo, cujas características serão descritas adiante, destaca-se que procedimentos

---

<sup>11</sup> Exemplos de divulgação de reuniões virtuais de *Market Sounding*: (i) Concessão do Mirante da Serra do Rio do Rastro, em Santa Catarina (SANTUR, 2020); e (ii) concessão do Complexo Constância Vaz Guimarães (Ibirapuera), em São Paulo (SÃO PAULO, 2019a)

semelhantes também têm sido internalizados pela União e por outros Estados, como o Espírito Santo<sup>12</sup>; Rondônia<sup>13</sup>; Santa Catarina<sup>14</sup> e Minas Gerais<sup>15</sup>.

### 3.1 *ROADSHOW* e REUNIÕES *ONE-ON-ONE*: ASPECTOS QUE TANGENCIAM O *MARKET SOUNDING*

Há na doutrina nacional poucas informações acerca do procedimento utilizado para a realização das reuniões de *Market Sounding*, sendo um pouco mais comum encontrar trabalhos abordando o *Roadshow*.

O *Roadshow* foi importado da iniciativa privada, correspondendo à apresentação de produtos ou oportunidades a possíveis interessados, investidores e compradores, por meio de reuniões, *workshops*, eventos, dentre outros.

Na seara pública, embora voltado principalmente à divulgação da carteira de projetos aos investidores nacionais e também internacionais, tem sido também utilizado com os mesmos objetivos do *market sounding*, isto é, visando à obtenção de contribuições para o aperfeiçoamento de determinados projetos.

---

<sup>12</sup> Cita-se como exemplo o Radium Hotel no âmbito do Programa de Concessões e Parcerias do Estado do Espírito Santo. (ESPÍRITO SANTO, [s.d.])b)

<sup>13</sup> Cita-se como exemplo a construção do Hospital de Emergência e Urgência de Rondônia – HEURO (RONDÔNIA, 2020).

<sup>14</sup> Destaca-se o Decreto estadual nº 468, de 13 de fevereiro de 2020 (SANTA CATARINA, 2020), que regulamenta o Programa de Parceria e Investimentos de Santa Catarina:

Art. 1º O Programa de Parcerias e Investimentos do Estado (PPI-SC) tem por objetivo a celebração de contratos de parceria entre o Estado e a iniciativa privada, para a execução de serviços públicos, empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras ações de desestatização.

[...]

Art. 6º Fica a SC Participações e Parcerias S.A. (SCPar), entidade da Administração Pública Estadual Indireta, estabelecida como instância executiva do PPI-SC, nos termos do inciso IV do art. 3º da Lei nº 15.500, de 20 de junho de 2011, e do inciso II do art. 88 da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019.

§ 1º Compete à SCPar promover e executar o PPI-SC, cabendo-lhe:

[...]

II - elaborar, revisar, ajustar ou consolidar, direta ou indiretamente, projetos e estudos técnicos no âmbito do PPI-SC;

[...]

§ 3º A atribuição de que trata o inciso II do § 1º deste artigo autoriza o assessoramento especializado aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual, especialmente nas atividades de análise prévia do setor, **sondagem de mercado**, discussão com consultores especializados, elaboração do termo de referência dos estudos técnicos, contratação de consultores especializados, gestão e revisão dos estudos técnicos, proposição de modelo de desestatização, apoio na realização de audiência e/ou consulta pública, apoio durante o processo licitatório, articulação com os órgãos de controle e transição para o modelo contratado. (grifo nosso)

<sup>15</sup> Cita-se como exemplo a *sondagem de mercado* para o Projeto de Modelagem da Concessão do Rodoanel Metropolitano (SEINFRA, 2020).

O *roadshow*, no âmbito dos procedimentos de concessão e PPP, pode ser utilizado pela própria Administração Pública<sup>16</sup> ou por empresas de consultoria contratadas<sup>17</sup> e pode se dar por meio de reuniões individuais ou de eventos promocionais.

Geralmente é realizado quando o projeto está em fase avançada de amadurecimento, podendo ocorrer antes da publicação do edital, coincidindo com a fase de consultas e audiências públicas<sup>18</sup>, ou mesmo após a publicação do edital. Quando feito antes da publicação, assemelha-se mais ao *market sounding*, pois, além da função de divulgação da carteira de projetos, as reuniões têm também o propósito de receber *inputs* do mercado e, assim, aperfeiçoar a modelagem de determinado projeto para torná-lo viável ou mais atrativo.

Segundo a doutrina:

Consiste o “road show” na realização de reuniões isoladas com cada um dos principais potenciais participantes da licitação para: (a) atraí-los para participar da licitação; (b) solucionar suas dúvidas e questionamentos, em ambiente em que, sem a interferência de outros participantes, cada um se sinta à vontade para perguntar, sem medo, por exemplo, que a realização de suas e manifestações de preocupação revelem dados ou informações estratégicas, sigilosas, ou de alguma forma relevantes para a elaboração da sua proposta que poderiam eventualmente vir a ser utilizadas pelo outros participantes, lhes tirando eventuais vantagens; (c) entender o posicionamento do mercado, os diversos aspectos do projeto com os quais alguns ou todos os parceiros privados não estão confortáveis e que se constituem em barreiras de entrada, ou que impactam de forma relevante o preço para a prestação do serviço objeto da PPP ou concessão, de maneira que o Poder Público possa, com essa informação, decidir se altera ou não as características do projeto antes publicação final do edital. (RIBEIRO, 2011, p. 50)

De toda forma, no âmbito da União, o *roadshow* é entendido pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) como oportunidade para esclarecimentos de

---

<sup>16</sup> Como a divulgação feita no exterior pelos ministros da Casa Civil e da Infraestrutura da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimento do governo federal (RIBEIRO, 2019). Ou, ainda, o *roadshow* internacional da concessão do lote rodoviário PiPa, promovido pelo Vice-governador do Estado de São Paulo em 2019 (SÃO PAULO, 2019b).

<sup>17</sup> É o caso da privatização da Loteria Instantânea Exclusiva (Lotex) (BNDES, 2016).

<sup>18</sup> Exemplo do projeto federal envolvendo cessão dos direitos minerários do Serviço Geológico do Brasil (SGB/CPRM) (PORTAL CPRM, 2018).

dúvidas e obter contribuições<sup>19</sup>, embora seja também utilizado como instrumento de divulgação dos projetos federais<sup>20</sup>, principalmente em outros países.

Ressalta-se que o *roadshow* é amplamente utilizado também por outros Estados e também Municípios<sup>21</sup>, com predominância para sua utilização nos moldes adotados pelo Governo Federal, isto é, como diálogo voltado ao aperfeiçoamento de projetos<sup>22</sup>.

Já no estado de São Paulo, o *roadshow* é destinado à divulgação do projeto já elaborado para potenciais licitantes, mormente no âmbito internacional<sup>23</sup>, não se confundindo com o *market sounding*, já descrito anteriormente.

As reuniões em formato *one-on-one*, por sua vez, caracterizam-se também pelo diálogo individual entre representantes do governo e da iniciativa privada com o objetivo de receber *inputs* do mercado para determinados projetos em andamento ou para tratar de questões comuns a diferentes projetos, podendo ser encontradas associadas a rodadas de *roadshow* ou realizadas de maneira independente, sendo esta forma a mais comum. Tal formato é utilizado pelo Governo Federal com frequência<sup>24</sup>, enquanto o Governo do Estado de São Paulo atrela essas reuniões ao *roadshow*<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Exemplos: (1) “[...] 1º Roadshow sobre os projetos de concessão da prestação de serviços de apoio à visitação das Florestas Nacionais de Canela (RS) e de São Francisco de Paula (RS), a ser realizado nos dias 21, 22 e 23 de julho de 2020. O objetivo é esclarecer dúvidas referentes aos projetos e às minutas de edital e contrato que se encontram em Consulta Pública [...]” (PPI, 2020a); (2) “O evento consiste em uma rodada de reuniões one-on-one, com uma hora de duração, por videoconferência, e tem como público alvo potenciais investidores e financiadores do projeto. O objetivo é receber feedback dos interessados quanto à modelagem proposta, atualmente em avaliação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e esclarecer eventuais dúvidas dos participantes” (PPI, 2020e); (3) “A proposta do evento consiste na realização de reuniões one-on-one com objetivo de esclarecer dúvidas referentes ao projeto e às minutas de edital e contrato disponibilizadas na consulta pública” (PPI, 2020a).

<sup>20</sup> “Os ministros da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, e da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, viajam este mês a países da Europa para divulgar projetos do Brasil para concessão à iniciativa privada. Segundo o Diário Oficial da União (DOU) desta sexta-feira Lorenzoni irá, no período de 25 a 30 de novembro, a Londres (Inglaterra), Milão (Itália) e Moscou (Rússia) “para participar do roadshow de divulgação da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimento”. Já o ministro Tarcísio viaja de 24 a 30 de novembro para Londres e Berlim (Alemanha) para roadshow de divulgação da carteira de projetos para concessão do Ministério da Infraestrutura” (RIBEIRO, 2019).

<sup>21</sup> O município de São Paulo realizou reuniões agendadas de *roadshow* para apresentar o projeto de PPP Terminais para o mercado, previamente à publicação do edital (SÃO PAULO, 2020c).

<sup>22</sup> Em Alagoas, o mecanismo é utilizado para que, “com base nessas conversas, o Estado possa decidir fazer adequações antes da publicação da versão final do edital” (AGÊNCIA ALAGOAS, 2020).

<sup>23</sup> Destaca-se o evento realizado em São Paulo em 2019, que contou com cerca de “300 participantes, entre empresários, investidores e agentes do setor de infraestrutura e da área jurídica para conhecer e debater os projetos de concessões e parcerias público-privadas do Estado. Na oportunidade, houve um *talk show* entre o Vice-governador Rodrigo Garcia e o editor do Financial Times para América Latina, Michael Stott, além de painéis sobre alguns dos principais projetos de parceria do Estado, como as Linhas 8 e 9, PIPA, Presídios, Complexo do Ibirapuera e o Trem Intercidades” (SÃO PAULO, [s.d.]a).

<sup>24</sup> Como, por exemplo, (1) reuniões com potenciais interessados na concessão da BR-116 (PPI, 2020b); (2) reuniões com agentes financeiros sobre projetos de infraestrutura em geral (PPI, 2019a); (3) reuniões com escritórios de advocacia sobre regulação e segurança jurídica em projetos de infraestrutura (PPI, 2019b); dentre outros.

<sup>25</sup> Podem ser citadas reuniões com essa denominação no bojo do “Programa Retomada 21/22”, com representantes de Singapura, Canadá e Reino Unido (SÃO PAULO, 2020b)

Como se vê da descrição, a metodologia e os objetivos parecem ser semelhantes àqueles que configuram o *market sounding*, quando voltados à obter contribuições do mercado por meio de reuniões individuais, razão pela qual é possível avaliar as considerações já lançadas sobre o *roadshow* nos aspectos que tangenciam o *market sounding*. O mesmo se pode dizer a respeito das reuniões *one-on-one*, quando utilizadas com esse fim.

### 3.2 BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS

Em 2011, integrantes do Banco Mundial elaboraram o manual *How to engage with the private sector in Public-Private Partnership in Emerging Markets* (FARQUHARSON *et al*, 2011), com objetivo de evidenciar os aspectos que contribuem para que uma PPP seja bem-sucedida, tendo como base diversos casos em diferentes regiões e atividades econômicas distintas.

No início da publicação, os autores questionam o que transformaria um projeto desejável na avaliação do governo e em qual medida os investidores poderiam contribuir com seu amadurecimento na fase embrionária.

Dentre as conclusões está a de que o sucesso do projeto dependeria do diálogo bem desenvolvido entre iniciativa privada e os governos locais. A seleção e a modelagem de projetos pelos governos locais também são destacadas como pontos chaves, sendo essencial, ainda, que existam *inputs* contínuos da iniciativa privada em todas as fases do projeto, incluindo a etapa que antecede o processo licitatório.

Segundo a publicação sob comento, nessa etapa que antecede a licitação o *market sounding* ou *soft market testing* pode ser uma ferramenta que permite o poder público verificar a aceitação do mercado com aquele projeto, identificar problemas de cunho técnico ou relacionados a orçamento e alocação de risco, sendo possível utilizá-lo até o final da fase de preparação.

Segundo a citada publicação, há elementos que devem ser considerados pelo ente público para que a utilização do instrumento seja assertiva, a saber (FARQUHARSON *et al*, 2011):

- **Nota informativa** sobre o projeto com o intuito de apresentar aos potenciais licitantes as premissas básicas, tais quais: (i) a proposta desenvolvida até o momento; (ii) o regime de contratação adotado (PPP, Concessão Comum); (iii)

informações imobiliárias do projeto (matrícula, área, eventuais licenciamentos ambientais); e (iv) e outras informações relevantes do projeto.

- **Transparência** sobre os pontos do projeto que ainda não são conhecidos ou não foram amadurecidos;
- **Questionário com perguntas** claras e objetivas sobre o que se pretende esclarecer na *sondagem de mercado*;
- **Medidas para preservar a competitividade do projeto**, isto porque as informações na *sondagem de mercado* podem propiciar vantagens aos potenciais licitantes, sendo essencial o cuidado do gestor público com a condução do procedimento;
- O gestor público deve observar o **momento ideal** para a utilização da *sondagem de mercado* tendo em vista que a utilização prematura pode comprometer a credibilidade do projeto;
- **Banco de dados** compilando as contribuições obtidas;
- Pode ser realizado um *Marketing Day* com o intuito de alcançar maiores interessados no projeto e, por consequência, torná-lo mais atrativo.

Nota-se, portanto, que a publicação agrega conteúdo ao objeto do presente estudo, notadamente porque considera o *market sounding* como um instrumento indispensável para assertividades dos projetos de infraestrutura, bem como evidencia as boas práticas adotadas em diversos países diferentes para a utilização do instrumento.

## 4 BENCHMARKING

Conforme demonstrado no decorrer do trabalho, o *market sounding* não apresenta disciplina específica no ordenamento jurídico e, por consequência, a adoção do mecanismo apresenta peculiaridades e diferenças entre os estados que utilizam o instrumento.

Acrescenta-se, ainda, o fato de o *roadshow* e as *reuniões one-on-one* serem utilizados, muitas vezes, com objetivos semelhantes.

Sendo assim, no intuito de avaliar as divergências e convergências e a maturidade do mecanismo pelos entes federados, passamos à análise comparada do *market sounding* (ou *mercado de sondagem*).

### 4.1 EXPERIÊNCIA NO GOVERNO DE MINAS GERAIS: RODOANEL METROPOLITANO

Em fevereiro de 2020, o governo de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais (SEINFRA), iniciou os estudos para o projeto do Rodoanel Metropolitano com a intenção de licitá-lo em agosto de 2021.

O projeto é bastante complexo e envolve a estruturação das alças Norte e Sul com mais de 100 km de extensão, sendo um modelo de concessão *greenfield*<sup>26</sup>, em que os riscos dos projetos costumam ser de grande magnitude.

Em parceria com o Movimento Brasil Competitivo e a consultoria Accenture, a SEINFRA definiu que na fase de modelagem do projeto seriam realizadas reuniões de *market sounding* para

colher contribuições do mercado e tratar de temas relevantes para a formatação do projeto, tais como a atratividade, a financiabilidade e os riscos envolvidos no projeto, bem como os trâmites do processo licitatório, de forma a garantir transparência, competitividade e o resultado mais justo à sociedade. (SEINFRA, 2020)

Os responsáveis pelo projeto elaboraram documento intitulado *Ações Preparatórias de Market Sounding*<sup>27</sup>, estabelecendo regramento específico para a execução das reuniões de

<sup>26</sup> Projeto em que toda a infraestrutura será construída pelo futuro signatário do contrato de PPP ou Concessão Comum.

<sup>27</sup> O documento foi obtido a partir de contato com os responsáveis pelo projeto por parte da SEINFRA

*market sounding* no âmbito do projeto do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o qual apresenta a seguinte estrutura textual:

**Figura 1** — Índice do documento que trata das ações de Market Sounding no âmbito do Projeto de Modelagem Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte

<b>ÍNDICE</b>	
1.	Considerações Iniciais ..... 1
1.1.	Contexto ..... 1
1.2.	Objetivos do Produto ..... 1
1.3.	Próximos Passos ..... 1
2.	Abordagem ..... 3
3.	Tópicos de Discussão ..... 4
3.1.	Introdução ao Projeto ..... 4
3.2.	Operação da Rodovia ..... 5
3.3.	Atratividade e Financiabilidade ..... 5
3.4.	Matriz de Riscos ..... 6
3.5.	Processo Licitatório ..... 6
4.	Proposta de Agenda ..... 8
5.	Materiais de Suporte ..... 11
6.	Diretrizes para os <i>Roadshows</i> ..... 13
7.	Anexos ..... 14
7.1.	Roteiro de Perguntas ..... 14
7.2.	Agenda de Reuniões ..... 14
7.3.	Apresentações Base ..... 14
7.4.	Modelos de E-mail ..... 14
7.5.	Planilha de Acompanhamento das Sugestões ..... 14

**Fonte:** Minas Gerais; MBC; Accenture Consulting, 2020

Nas considerações iniciais, o documento evidencia que as reuniões do *market sounding* “visam captar a percepção de *players* de mercado por meio de contribuições para auxiliar no modelo de concessão que será construído no Projeto de Modelagem do Processo para a Concessão do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte” (MINAS GERAIS; MBC; ACCENTURE CONSULTING, 2020, p. 3) e destacam as principais indagações que devem ser abordadas nas reuniões:

- (i) avaliar o interesse do mercado em uma obra de infraestrutura desse porte, considerando os principais parâmetros de um modelo de concessão *greenfield*, no qual o projeto será concebido sem uma infraestrutura pré-existente; e (ii) formatar um modelo que equilibre sustentabilidade da concessão no longo prazo, que atenda aos interesses de participação da iniciativa privada e forneça o maior retorno à sociedade. (Ibid., p. 1)

No capítulo da abordagem, o *market sounding* é conceituado como

estratégia adotada em modelagens de processos licitatórios uma vez que oferece uma oportunidade de diálogo estruturado entre os setores privado e

público nas fases iniciais. Recomenda-se a sua realização logo após as definições básicas das diretrizes do projeto, estruturadas nas análises de pré-viabilidade. A coleta de informações com especialistas e agentes experientes do mercado é importante para fornecer insumos de temas específicos a serem estudados durante o desenvolvimento do projeto (Ibid., p. 3)

No referido capítulo também é esclarecido que as reuniões terão duração de uma hora e serão realizadas por videoconferência, devendo-se abranger os tópicos destacados abaixo:

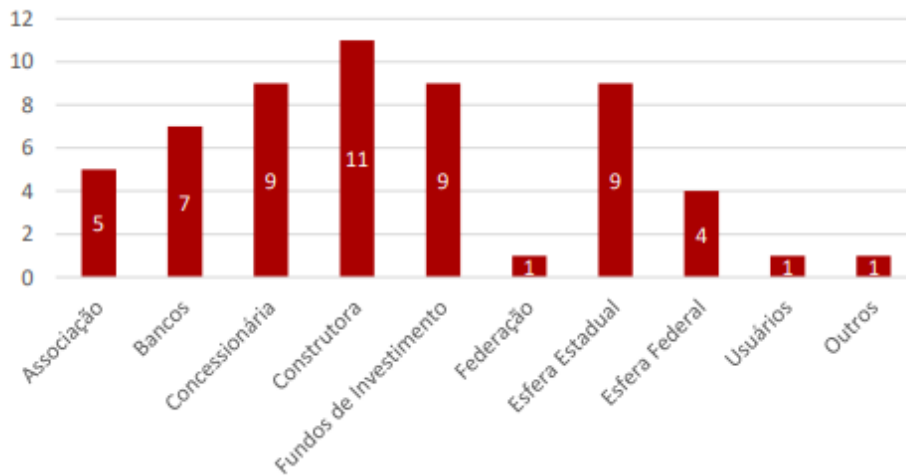
- (i) **Introdução ao projeto** que, segundo o documento, deve buscar apresentar o Programa de Concessões do Governo de Minas e especificamente o projeto de concessão do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte.
- (ii) **Operação da rodovia**, com o intuito de indagar sobre tecnologias, modo de operação e cobrança de tarifas, bem como indicadores de desempenho para o projeto (e consequências do seu inadimplemento), mecanismos de fiscalização.
- (iii) **Atratividade e financiabilidade**, de modo a questionar os participantes sobre o modelo financeiro do projeto, incluindo indicadores financeiros, receitas acessórias, fonte de financiamento e riscos. Na condução do tópico, o documento evidencia a necessidade de buscar impressões sobre a metodologia de Fluxo de Caixa Marginal (incluindo informações sobre a TIR e CAPEX do projeto) e aspectos relacionados à recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- (iv) **Matriz de riscos**, questionando-se a respeito do compartilhamento de riscos entre o Poder Concedente e Concessionária, notadamente no que se refere a: (i) riscos financeiros; (ii) riscos socioambientais; (iii) riscos regulatórios; e (iv) riscos de engenharia.
- (v) **Procedimento licitatório**, principalmente no que se refere às melhores maneiras de garantir a transparência do processo e da viabilidade do projeto sob ponto de vista jurídico (Ibid.)

Para cada categoria, o documento dispõe de seções com: (i) o roteiro de perguntas (modelo Word); (ii) agenda de reuniões (modelo em Excel); (iii) modelo de e-mail (dois arquivos em Word, uma versão em português e outra em inglês); e (iv) planilha de acompanhamento das sugestões. Também consta do material uma apresentação de *powerpoint* com *slides* necessários à condução das reuniões de *sondagem de mercado*.

Os referidos arquivos deveriam ser disponibilizados aos participantes após solicitação por meio de um *link* (RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE, [s.d.]), direcionando ao um cadastro prévio<sup>28</sup>.

No que se refere ao capítulo de proposta de agenda, o documento do governo de Minas Gerais esclarece que foram identificados 73 (setenta e três) *stakeholders*<sup>29</sup> para o projeto, mapeados por categorias. Confira-se:

**Gráfico 1** — Divisão dos *stakeholders* por categoria



**Fonte:** Minas Gerais; MBC; Accenture Consulting, 2020, p. 8

Com base no mapeamento dos *stakeholders*, a SEINFRA dividiu-os em três grupos distintos de modo a determinar a melhor estratégia de diálogo para cada um: (i) reuniões de *market sounding* para o grupo de “potenciais participantes”; (ii) comunicação institucional para o grupo “os órgãos de controle e fiscalização” (MINAS GERAIS; MBC; ACCENTURE CONSULTING, 2020, p. 9); e (iii) a audiência geral para o viabilizar o diálogo com o grupo associações privada, sociedade, instituições e demais públicos impactados.

**Figura 2** — Ordem de priorização das reuniões

<sup>28</sup> Ressalta-se que não se obteve êxito na obtenção os documentos por parte das pesquisadoras, por ter sido utilizado endereço pessoal de e-mail no cadastro. Em resposta, a SEINFRA informou que “Infelizmente, nesse primeiro momento, o sistema do DataRoom do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte poderá ser acessado somente por e-mails corporativos (empresas, instituições públicas ou de ensino)”.

<sup>29</sup> Termo utilizado na área de gestão de projetos, correspondendo às pessoas e organizações relacionadas a determinado projeto e que podem ser afetadas de forma direta ou indireta, positiva ou negativamente.



Fonte: Minas Gerais; MBC; Accenture Consulting, 2020, p. 9

O grupo dos potenciais participantes é constituído por trinta e cinco integrantes, englobando a categoria de Banco Privados, Fundos de Investimentos, Concessionárias e Construtoras. O agendamento das reuniões de *sondagem de mercado* deve ser feito por e-mails direcionados aos integrantes mapeados e destacados na primeira coluna da figura acima.

Conforme já antecipado, o material elaborado pela SEINFRA apresenta informações detalhadas, notadamente no que se refere a: (i) padronização da condução das reuniões; (ii) mapeamento de *stakeholders* e definição de melhor mecanismo de diálogo para cada um; e (iii) material de apoio para reunião, o que assegura maior padronização nas reuniões individuais realizadas.

#### 4.2 EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DE SANTA CATARINA

No estado de Santa Catarina, por meio do Programa de Parcerias e Investimentos do Estado (PPI), o *market sounding* tem sido utilizado nos projetos que integram a pasta do programa, como por exemplo: (i) Centro de Eventos Balneário Camboriú; (ii) Mirante Serra do Rio do Rastro; (iii) Complexo Cultural e Turístico das Cabeceiras da Ponte Hercílio Luz; (iv) Centro de Acesso ao Complexo portuário de São Francisco do Sul; e (v) Terminal Rodoviário Rita Maria.

A utilização do *market sounding* consta do Decreto nº 468, de 13 de fevereiro de 2020 — que regulamenta o PPI —, cujo assessoramento é realizado por entidade da administração indireta:

Art. 6º Fica a SC Participações e Parcerias S.A. (SCPar), entidade da Administração Pública Estadual Indireta, estabelecida como instância executiva do PPI-SC, nos termos do inciso IV do art. 3º da Lei nº 15.500, de 20 de junho de 2011, e do inciso II do art. 88 da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019.

[...]

II- elaborar, revisar, ajustar ou consolidar, direta ou indiretamente, projetos e estudos técnicos no âmbito do PPI-SC;

[...]

§ 3º A atribuição de que trata o inciso II do § 1º deste artigo autoriza o assessoramento especializado aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual, especialmente nas atividades de análise prévia do setor, sondagem de mercado, discussão com consultores especializados, elaboração do termo de referência dos estudos técnicos, contratação de consultores especializados, gestão e revisão dos estudos técnicos, proposição de modelo de desestatização, apoio na realização de audiência e/ou consulta pública, apoio durante o processo licitatório, articulação com os órgãos de controle e transição para o modelo contratado. (SANTA CATARINA, 2020)

Vale consignar, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado editou a IN nº 22/2015, que fixa procedimentos relacionados às atividades de controle e orientação sobre a etapa de planejamento das Parcerias Público-Privadas (PPP) e das Concessões Comuns. Nesse documento existe a previsão de que a documentação da etapa de planejamento deverá conter “relatório de avaliação preliminar do mercado, demonstrando capacidade, vantagem e interesse da iniciativa privada”, além de “manifestações de representantes de segmentos da sociedade acerca do projeto” (SANTA CATARINA, 2015), demonstrando a posição da corte de contas local sobre a utilização do instrumento, que reconhece a necessidade de se conhecer o mercado e a atratividade do projeto. É possível inferir, ainda, que o Tribunal confere relevância a um diálogo documentado.

Em que pese as boas práticas mencionadas acima — posição TCE/SC e previsão em normativo —, inexistente qualquer definição ou informação aprofundada sobre a realização das reuniões de *market sounding* no endereço eletrônico do PPI-SC.

#### 4.3 EXPERIÊNCIA DOS DEMAIS ESTADOS

A pesquisa comparada também evidenciou que existem outros entes subnacionais que recorrem à realização de reuniões de *sondagem de mercado* para receber *inputs* da iniciativa privada na fase embrionária de projetos de infraestrutura — antes da publicação do edital de chamamento.

No entanto, diferentemente dos governos de Minas Gerais e de Santa Catarina, foram encontradas apenas informações sucintas em seus endereços eletrônicos.

No caso do estado do Espírito Santo, no endereço eletrônico do portal de gestão do Programa de Concessões e Parcerias do Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, [s.d.])a) consta a definição de *sondagem de mercado*, bem como o seu objetivo:

A Sondagem de Mercado é uma prática adotada pelo programa que visa institucionalizar o diálogo entre o poder público e o parceiro privado. Basicamente é uma convocação da Administração Pública para que apareçam candidatos dispostos a desenvolver projetos, estudos, levantamentos e investigações, contemplando os interesses da Administração para colocar em prática sua carteira de projetos.

O espaço é voltado para os operadores, investidores, financiadores e outros interessados qualificados na construção de projetos de concessões e parcerias público-privadas. As reuniões serão feitas de forma individual e com foco nos principais riscos, barreiras à entrada, pontos críticos ao financiamento, restrições regulatórias, inovações ou alternativas técnicas.

A Sondagem de Mercado tem como objetivo analisar a viabilidade do projeto, além da capacidade e maturidade do setor em evidência. (ESPÍRITO SANTO, [s.d.]a)

De modo bastante semelhante ao *layout* utilizado pelo Governo de São Paulo, após referida definição é apresentado *link* para o agendamento da reunião, destacando seis possibilidades para agendamentos. No momento da pesquisa, quatro projetos estavam em fase de *sondagem de mercado*: (1) Concessão Estádio Kleber Andrade; (2) Logística em saúde; (3) Parque da prainha; (4) Projeto ES Digital. Havia, ainda, uma opção para proposição de novas parcerias e outra para a submissão de proposta. Por outro lado, na plataforma de parceria não foi localizado qualquer regramento para a realização das reuniões, ou ainda a compilação das contribuições oriundas das que já foram realizadas.

No estado de Rondônia também consta a utilização do *market sounding* na estruturação de projeto na área da saúde. Trata-se do projeto Hospital de Urgência e Emergência de Rondônia (HEURO). Para tanto, o governo do estado criou endereço eletrônico específico para o projeto (RONDÔNIA, [s.d.]), de modo a detalhar informações gerais e o cronograma. Apesar disso, não é possível encontrar as contribuições obtidas com as três reuniões já realizadas ou, ainda, sobre o procedimento adotado pelo governo na condução das reuniões de *market sounding*.

No estado do Rio Grande do Sul também é possível encontrar informações sobre a realização de *market sounding* dos projetos RSC-287 (RIO GRANDE DO SUL, 2020a) e Rodovia de Porto Alegre (RIO GRANDE DO SUL, 2020b). Contudo, o resultado obtido nas reuniões não são disponibilizados, tampouco é possível identificar a forma pela qual os interessados devem apresentar suas contribuições.

Em igual medida se apresenta o modelo adotado pelo estado do Mato Grosso do Sul, ao mencionar em seu endereço eletrônico (MATO GROSSO DO SUL, 2020) o 2º *Market Sounding PPP Esgotamento Sanitário* sem, contudo, expor as contribuições obtidas na primeira

reunião realizada. A única menção ao *market sounding* do estado do Mato Grosso é por meio de publicação na página oficial com informações sucintas sobre os data e e-mail para agendamento, confira-se:

O Estado de Mato Grosso do Sul por meio do Escritório de Parcerias Estratégicas - EPE/SEGOV e da Sanesul, abre espaço para que operadores, investidores, fundos e financiadores façam contribuições aos projetos de concessão e parceria público-privada (PPP).

Para institucionalizar esse diálogo, torna público que estará realizando nova rodada de discussões do Projeto de PPP de Esgotamento Sanitário.

As reuniões virtuais serão realizadas no dia 15 de maio de 2020 das 9h às 17h horário local, e os agendamentos poderão ser realizados até o dia 14 de maio.

Os interessados deverão solicitar o agendamento de reunião e demais informações por e-mail encaminhado ao seguinte endereço eletrônico: [epe@segov.ms.gov.br](mailto:epe@segov.ms.gov.br) (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Nota-se, portanto, que existe a intenção dos estados-membros na utilização do instrumento para aprimorar a fase de modelagem de seus projetos, inexistindo, contudo, padronização na utilização do instrumento.

Os estados de Minas Gerais e São Paulo, como visto, apresentam maior nível de maturidade na sua utilização, ao menos sob o aspecto da transparência, se comparados com os estados do Espírito Santo, Porto Alegre e Mato Grosso do Sul.

#### 4.4 EXPERIÊNCIA NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

Conforme já mencionado anteriormente, o Governo Federal utiliza o mecanismo do *roadshow* e as reuniões *one-on-one* com o objetivo de receber *inputs* do mercado no aperfeiçoamento da modelagem de projetos de infraestrutura e de esclarecer dúvidas do mercado. Tais reuniões, como visto, têm sido realizadas com potenciais interessados em determinados projetos, bem como com instituições financeiras e escritórios de advocacia, sobre temas gerais das concessões e PPPs constantes da carteira do Governo Federal.

No âmbito do *roadshow*, elas ocorrem, geralmente, após o amadurecimento do projeto, de modo concomitante à audiência pública ou consulta pública<sup>30</sup>; ou após a publicação do edital<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Como exemplo, podemos citar as reuniões de *roadshow* sobre os projetos de concessão da prestação de serviços de apoio à visitação das Florestas Nacionais de Canela (RS) e de São Francisco de Paula (RS), ocorridas em julho de 2020 (PPI, 2020e).

<sup>31</sup> Como ocorreu no processo de concessão de rodovias (PPI, 2018).

Além disso, embora possa ser considerado um instrumento com baixo grau de formalização, na esfera federal as reuniões com o mercado encontram fundamento no artigo 33 da Lei nº 9784/99 (BRASIL, 1999)<sup>32</sup>, que regula o processo administrativo federal quando trata de instrumentos complementares de participação popular (MORENO, 2016).

Nesse aspecto, Moreno (2016) entende que o fato de o instrumento utilizado pelo Governo Federal não estar previsto expressamente em lei não impede que seja adotado pelo gestor como complemento à audiência pública, de acordo com a lei de processo administrativo, para “conferir maior aderência à decisão da Administração Pública” (MORENO, 2016, p. 172) e para fortalecer os elementos de convicção acerca da modelagem do projeto.

Embora não haja regramento estabelecido para essas reuniões, percebe-se que são precedidas de um prazo de inscrição e solicitadas seja através do envio de um e-mail<sup>33</sup>, ou por meio do preenchimento de um formulário, seja através de uma plataforma de formulários eletrônicos<sup>34</sup>, ou modelo disponibilizado aos interessados e remetidos à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) por e-mail<sup>35</sup>.

Destaca-se, que, em regra, já se solicita previamente aos interessados indicação de temas e dúvidas para a pauta das reuniões, como se constata nas figuras abaixo:

---

<sup>32</sup> “Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas” (BRASIL, 1999).

<sup>33</sup> Como no caso das reuniões com rodadas de conversas *one-on-one* com bancos e assessores financeiros interessados no leilão do sistema rodoviário BR-116 (PPI, 2020c).

<sup>34</sup> Como ocorreu no período de inscrições para as reuniões com escritórios de advocacia sobre regulação e segurança jurídica em projetos de infraestrutura (PPI, 2019b)

<sup>35</sup> São exemplos as rodadas de reuniões *one-on-one* com agentes do sistema financeiro sobre projetos de concessão em infraestrutura (PPI, 2019a).

**Figura 3** — Formulário de inscrição para reunião do *Roadshow* Rodovias

**INFORMAÇÕES GERAIS**

Nome da Empresa

Website

**PONTO FOCAL**

Nome

Cargo

Telefone

E-mail

**INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS**

Rodovias operadas

**DETALHES DA REUNIÃO (808-80-808)**

Data  11/09/18  12/09/18  13/09/18

Horário sugerido  9h30 às 10h30  11h00 às 12h00  14h30 às 15h30  
 16h00 às 17h00  17h30 às 18h30

Assunto (opcional)

Lista dos participantes

Dúvidas sobre as minutas de edital e contrato

Dúvidas sobre o EVTEA

Outros apontamentos para a reunião

Fonte: PPI, 2018

**Figura 4** — Formulário de inscrição para reunião *one-on-one* no âmbito do 1º Diálogo PPI com o mercado financeiro

**1º Diálogo PPI com o mercado financeiro concessões de infraestrutura**

**FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO**

**INFORMAÇÕES GERAIS**

Nome da Empresa:

Website:

**CONTATO**

Nome:

Cargo:

Telefone:

E-mail:

**INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS**

Perfil Agente Financeiro:  Financiador  Estruturador

Linha de atuação:

**DETALHES DA REUNIÃO (one-on-one)**

Nome dos participantes a serem inscritos:

Sugestões de pontos específicos para a pauta da reunião:

Agendamento de data e horário: assinalar na grade abaixo a data e horário preferencial para a reunião. A confirmação da solicitação de agendamento será feita pela SPPI via e-mail e telefone. Eventuais ajustes de data/horário poderão ocorrer, contudo, serão previamente combinados entre a SPPI e o interessado.

	05/02/2019 terça-feira	06/02/2019 quarta-feira	07/02/2019 quinta-feira
09h00 – 10h00			
10h30 – 11h30			
12h00 – 13h00			
13h00 – 14h00	intervalo	intervalo	intervalo
14h00 – 15h00			
15h30 – 16h30			
17h00 – 18h00			

Fonte: PPI, 2019a

As reuniões são previstas para durarem 60 minutos e contam, por parte do governo, com uma equipe multidisciplinar constituída por, além de integrantes da SPPI, representantes de outros Ministérios e entidades vinculadas, cuja atividade final tenha relação com o escopo do

projeto e/ou das reuniões. As reuniões realizadas com o mercado financeiro sobre aspectos gerais das concessões de infraestrutura, por exemplo, contaram com a participação também da Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias do Ministério da Infraestrutura (SFPP). Já das reuniões com operadores rodoviários sobre o leilão do sistema rodoviário BR-116 participaram também representantes do Ministério da Infraestrutura, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Nas reuniões com interessados no leilão de terminais no Porto de Santos estiveram presentes, além da SPPI, representantes da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura (SNPTA/MInfra), Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias do Ministério da Infraestrutura (SFPP/MInfra), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e da Santos Port Authority (SPA).

No início das reuniões, os participantes são apresentados, bem como são esclarecidos os objetivos do diálogo que será desenvolvido naquela oportunidade ao apresentarem os pontos da pauta.

Destaca-se que essas informações procedimentais foram obtidas a partir da leitura das notícias encontradas no sítio eletrônico da SPPI, não tendo sido identificado procedimento padrão institucionalizado. Igualmente não se logrou identificar se há consolidação dos resultados das reuniões em ata ou mesmos se as alterações nos projetos, decorrentes das contribuições desse diálogo, são identificáveis ou tornadas públicas de algum modo.

## 5 APRESENTAÇÃO DO CASO

O estado de São Paulo possui uma população estimada em 46.289.333 milhões de habitantes (IBGE, [s.d.]) sendo o estado que mais contribui para o PIB nacional, responsável por 30% do PIB no Brasil (SEADE, 2020).

Diante da importância econômica, desde 1998, com o início do Programa Paulista de Concessão de Rodovias, o estado de São Paulo tem fomentado a utilização de PPPs e Concessões para desenvolver a infraestrutura e crescimento econômico.

Por meio da Lei nº 9.361 de 05 de julho de 1996 o governo de São Paulo instituiu o Programa Estadual de Desestatização, em reflexo a reforma gerencial iniciada a nível federal (citada nos títulos acima), a primeira etapa do programa resultou na assinatura de doze Contratos de Concessão (ARTESP, 2016)

Desde então, o estado de São Paulo vem sendo reconhecido pelas suas boas práticas no setor, sendo o primeiro ente federativo a assinar um contrato de PPP no país, com a assinatura do projeto da Linha 4, o qual, em 2013, foi escolhido como a melhor PPP da América Latina e Caribe pelo International Finance Corporation (IFC), entidade financeira ligada ao Banco Mundial.

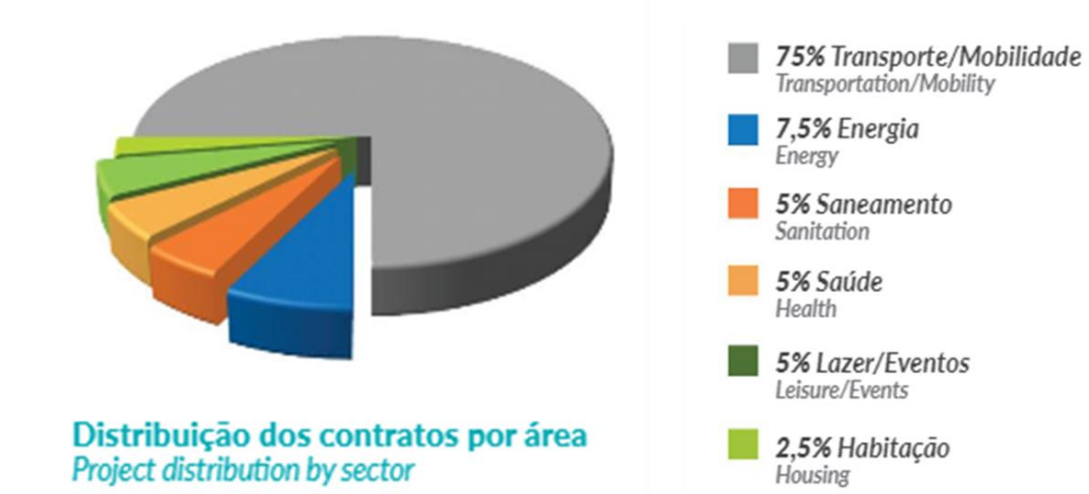
Em 2015, por meio dos decretos estaduais nº 61.035/2015 (SÃO PAULO, 2015a) e 61.036/2015 (SÃO PAULO, 2015b), o governo de São Paulo criou a Subsecretaria de Parcerias e Inovações, no intuito de viabilizar o diálogo e “criar valor em seus serviços a partir da interface com a iniciativa privada” (SÃO PAULO, [s.d.]b). Em 2020, por meio do Decreto nº 64.998/20, passou a integrar a Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (SÃO PAULO, 2020a).

A Subsecretaria de Parcerias é constituída por: (1) Gabinete, (2) Unidade de Inovação; (3) Coordenação de Parcerias, com a Unidade de Parceria Público Privado (UPPP) e a Unidade de Parcerias com Organizações Sociais (UPOS); e (4) Núcleo de Apoio Administrativo (SÃO PAULO, [s.d.]c).

Dentre os objetivos da Subsecretaria destaca-se a interface entre o setor público e o setor privado, bem como o apoio na modelagem de PPP e Concessão Comum. A Coordenação de Parcerias, em conjunto com a UPP, possui o importante papel de divulgar os conceitos, ferramentas e metodologias utilizadas nas diferentes etapas relacionadas às PPP (SÃO PAULO, [s.d.]c).

Atualmente, o estado possui 40 contratos de PPP e Concessão Comum e R\$ 156,3 bilhões em investimentos, entre públicos e privados, já foram realizados, os quais estão distribuídos nas seguintes áreas:

**Figura 5** — Distribuição dos contratos por área



**Fonte:** Governo de São Paulo, 2019b

No intuito de disseminar boas práticas e assegurar a qualidade dos projetos a serem ofertados à iniciativa privada, a Subsecretaria de Parcerias, por meio da Coordenação de Parcerias, iniciou diversas ações, podendo-se destacar o *Manual de Parcerias do Estado de São Paulo* (SÃO PAULO, [s.d.]c), que foi elaborado com o objetivo de trazer as boas práticas do estado de São Paulo para a estruturação de parcerias no âmbito estadual, auxiliando tanto o setor público como os investidores privados.

Trata-se de um guia orientativo elaborado para nortear a estruturação de novos projetos, de forma que estes sejam capazes de representar uma evolução em relação àqueles já desenvolvidos pelo estado de São Paulo.

Atualmente, o estado possui um *pipeline*<sup>36</sup> com vinte e um projetos em andamento com previsão em R\$37,6 bilhões, principalmente na área de transporte de mobilidade (52%) e lazer e eventos (24%).

No intuito de demonstrar os principais objetivos, o governo do estado de São Paulo publicou documento intitulado de *Invista em São Paulo*, visando atrair o capital privado e garantir o investimento no estado. No referido documento, existe destaque para o programa de parcerias e o papel da Subsecretaria de Parcerias, que possui três objetivos centrais: (1) diálogo

<sup>36</sup> Conjunto de projetos.

com a iniciativa privada; (2) avanços em financiabilidade; (3) política pública regulatória; (4) internacionalização.

No que tange o diálogo com a iniciativa privada, o documento destaca as realizações de *sondagens de mercado*, confira-se:

**Figura 6** — *Invista em São Paulo* - Diálogo com a iniciativa privada



**Fonte:** São Paulo, 2019c

Nesse cenário, surge o interesse em firmar o Termo de Referência (Apêndice C), objeto do presente trabalho, e que possui a seguinte pergunta de pesquisa: o mecanismo de *sondagem de mercado* é um instrumento que permite o diálogo entre a Administração Pública e o setor privado gerando contribuições para a qualidade dos projetos da organização? Existe alguma maneira de torná-lo mais eficiente e isonômico?

### 5.1 O MARKET SOUNDING NO ESTADO DE SÃO PAULO

A partir de 2018, no âmbito da Secretaria de Governo, constatou-se que era frequente a procura de atores privados por diálogo a respeito dos projetos do governo e que tal iniciativa poderia gerar frutos positivos nos procedimentos licitatórios, bem como se reconheceu a necessidade de sistematizar esse processo, razão pela qual em 2019 foi adotado o mecanismo da *sondagem de mercado*.

Com tal sistematização, oportunizou-se o diálogo com a iniciativa privada na fase interna da licitação dentro de um processo transparente e isonômico. Ademais, uma maior

pluralidade de *players* conduz a um maior espectro de informações, as quais, quando pertinentes, podem ser assimiladas diretamente ou conjugadas para que se tornem exequíveis nos termos do projeto idealizado.

Referido instrumento, segundo os agentes públicos envolvidos<sup>37</sup>, tem o potencial de reduzir o custo do estado com o lançamento do certame, considerando as incertezas inerentes ao processo, pois, em tese, aumenta-se a atratividade, induz-se a competição e reduz-se a possibilidade de licitação deserta. Destacam, por outro lado, o custo do processo em si, que é o esforço dispendido com a oitiva de todos os interessados, os quais podem ou não ter contribuições relevantes a oferecer.

Para a equipe atual, a *sondagem de mercado* se mostra um instrumento flexível, no sentido de que a Administração pode ouvir tanto potenciais licitantes quanto financiadores, ou mesmo obter contribuições em relação a diferentes aspectos da modelagem. Esclarecem, ainda, que as reuniões ocorrem individualmente com cada interessado, obedecendo a um procedimento concebido sob orientação jurídica e cujas atas são disponibilizadas no sítio eletrônico denominado Plataforma Digital de Parcerias, gerenciado pela Subsecretaria. O aviso da abertura de prazo para o agendamento das reuniões é feito através da citada plataforma, bem como por mensagens eletrônicas aos atores conhecidos.

A plataforma é composta por um *site* informativo e uma aplicação *online*, onde agentes privados cadastrados podem acessar informações do Programa de PPP, propor projetos, cadastrar-se em Chamamentos Públicos e acompanhar o andamento de suas propostas. Tal plataforma proporcionou maior transparência e competitividade aos projetos.

De fato, consultando a Plataforma Digital de Parcerias (SÃO PAULO, [s.d.]d), verifica-se que, no tópico referente à *sondagem de mercado*, após uma apresentação sucinta do instrumento<sup>38</sup>, é apresentado um *link* para agendamento de reunião sobre projeto específico; na

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada por videoconferência em 13/07/2020 com três assessores especiais da Subsecretaria de Parcerias.

<sup>38</sup> Texto de apresentação:

“A Subsecretaria de Parcerias do Governo do Estado de São Paulo, no intuito de institucionalizar o diálogo entre o poder público e o parceiro privado e conciliar os respectivos interesses para implementação de sua carteira de projetos, inaugura de forma transversal e sistematizada a prática de consulta ao mercado.

Trata-se de abrir espaço para que operadores, investidores, financiadores e outros interessados qualificados contribuam na discussão sobre os projetos de concessões e parcerias público-privadas. Para tanto, serão realizadas reuniões individuais, visando o levantamento dos principais aspectos a serem levados em consideração, tais como os principais riscos, barreiras à entrada, pontos críticos à financiabilidade, restrições regulatórias, inovações ou alternativas técnicas.

Este exercício tem ainda a finalidade de avaliar a viabilidade do empreendimento, além da capacidade e maturidade do setor em evidência.

As reuniões poderão ser realizadas tanto em português quanto inglês” (SÃO PAULO, [s.d.]d).

sequência há um *link* para o regulamento aplicável a tais reuniões e em seguida outro *link* para os relatórios das sondagens já realizadas.

No que tange a apresentação do instrumento trata-se de descrição sucinta e, em síntese, destacando que o principal objetivo do instrumento é possibilitar o diálogo entre o poder público e privado na fase de modelagem de projetos de infraestrutura, confira-se *in verbis*:

Trata-se de abrir espaço para que operadores, investidores, financiadores e outros interessados qualificados contribuam na discussão sobre os projetos de concessões e parcerias público-privadas. Para tanto, serão realizadas reuniões individuais, visando o levantamento dos principais aspectos a serem levados em consideração, tais como os principais riscos, barreiras à entrada, pontos críticos à financiabilidade, restrições regulatórias, inovações ou alternativas técnicas. Este exercício tem ainda a finalidade de avaliar a viabilidade do empreendimento, além da capacidade e maturidade do setor em evidência. As reuniões poderão ser realizadas tanto em português quanto inglês. (SÃO PAULO, 2019b)

O regulamento disponibilizado na plataforma também é sucinto, composto por dois tópicos: *Sondagem ao Mercado*, uma introdução que reproduz a apresentação do instrumento contida na página inicial da Plataforma, mencionada acima; e *Regulamento das Reuniões*, subdividido nos subtópicos *Considerando*, *Agendamento* e *Informações Complementares*.

Os *consideranda* apresentados se mostram como justificativas da adoção do procedimento, que se fundam, em síntese, na necessidade de se atender à transparência, impessoalidade, moralidade e eficácia do procedimento e eficiência dos projetos — além das vantagens que as reuniões podem acarretar nas licitações futuras:

- I. A necessidade de promover a higidez do procedimento, conferindo publicidade às informações veiculadas nas reuniões;
  - II. A importância de garantir o tratamento isonômico aos participantes;
  - III. O alinhamento de interesses entre os parceiros público, privado e o financiador para assegurar a qualidade e a universalidade do serviço e a vantajosidade da proposta na eventual licitação do projeto;
  - IV. A importância de potencializar a competitividade e a transparência do eventual processo licitatório, inclusive diversificando o perfil dos licitantes e adequando as exigências às características do setor e do projeto em questão.
- A Subsecretaria de Parcerias trocará informações com os interessados durante a dinâmica de reuniões, cujo grau de aprofundamento dependerá do estágio de maturidade do projeto. Por exemplo, enquanto a consulta ao mercado numa fase inicial terá o condão de ouvir dos interessados quais são suas expectativas e reticências ao projeto recém incorporado à carteira, num estágio mais avançado poderá sanar dúvidas e estimulá-los a procederem suas avaliações, levantamentos ou estudos que auxiliem no desenvolvimento dos projetos de concessão e parcerias público-privadas. (SÃO PAULO, 2019b, p. 01)

Nota-se que o regulamento também esclarece que as reuniões de *sondagem de mercado* poderão ser realizadas em diversos momentos do projeto, sendo utilizada para finalidades distintas: (1) na fase inicial terá o condão de colher *inputs* relacionados a atratividade do projeto; (2) conquanto nos projetos mais avançados para sanar dúvidas e auxiliar no aprimoramento.

Já a parte nomeada como *Agendamento* contém de fato as regras das reuniões, como duração, número limite de representantes, possíveis ambientes em que serão realizadas e esclarecimentos quanto à não exclusividade do instrumento no processo de diálogo promovido ou patrocinado pelo Poder Público:

- A solicitação de agendamento de reuniões de cada projeto com o Governo do Estado será realizada por meio do seguinte endereço eletrônico: (*sic*)
- Cada reunião terá no máximo 45 minutos de duração;
- O calendário para agendamento será disponível por projeto;
- Cada interessado (ou grupo de interessados) poderá comparecer com, no máximo, 5 (cinco) membros ou representantes;
- A confirmação do agendamento será enviada ao endereço eletrônico fornecido no momento da solicitação;
- As reuniões serão realizadas presencialmente no Palácio dos Bandeirantes, sem prejuízo da possibilidade de a Subsecretaria de Parcerias viabilizar conferências telefônicas ou videoconferências, se assim entender conveniente;
- Não serão realizadas reuniões sem prévio agendamento;
- O agendamento da Sondagem ao Mercado aqui regulado não limita de nenhuma maneira as eventuais consultas ao mercado conduzidas por consultores, entidades de pesquisa ou organismos nacionais ou internacionais que auxiliem o Governo do Estado na estruturação de seus projetos.
- O agendamento da Sondagem ao Mercado aqui regulado tampouco limita o Governo do Estado a conduzir outros modelos de consultas ao mercado, nacional ou internacionalmente. (SÃO PAULO, 2019b, p. 02)

As Informações Complementares seguem na mesma linha do tópico precedente, contendo informações sobre a condução da reunião, participantes e manejo das informações coletadas:

- A Subsecretaria de Parcerias será a responsável pela condução das reuniões, em conjunto com o órgão ou entidade da administração ao qual o projeto se refere;
- É facultado à Subsecretaria de Parcerias convidar a participar das reuniões os mais diversos agentes públicos que sejam pertinentes à discussão;
- Somente conteúdos gerados a partir de informações públicas serão apresentados ou discutidos nas reuniões;
- A dinâmica das reuniões e os conteúdos apresentados pelo Governo do Estado de São Paulo, incluindo eventuais esclarecimentos, posicionamentos ou afirmações, não vinculam as partes e, por isto, não se confundem, substituem ou complementam quaisquer aspectos das interações entre interessados e Poder Concedente previstas no processo licitatório;

- Toda e qualquer informação disponibilizada pelo interessado ao Governo do Estado durante as rodadas de reuniões importam na anuência de seu uso para a estruturação do projeto em questão, não havendo direito de indenização, ressarcimento ou compensação de qualquer natureza por parte do poder público ou do parceiro privado;
- A confirmação, a realização da reunião e a utilização das informações obtidas não serão levadas em consideração no processo de pré-qualificação ou habilitação do interessado em eventual procedimento licitatório a ser conduzido pelo Governo do Estado. (SÃO PAULO, 2019b, p.03)

### 5.1.1 Contexto normativo para a utilização da *sondagem de mercado* no âmbito do estado de São Paulo

As reuniões de *market sounding*, da forma como aplicadas, encontram fundamento, principalmente, nos princípios constitucionais que devem nortear a atividade administrativa, consubstanciados na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, *caput*, CF).

No âmbito estadual, vale ressaltar, a Lei estadual nº 10.177/1998 (SÃO PAULO, 1998), que trata do processo administrativo estadual, aborda a possibilidade de adoção de outros meios de participação dos administrados para além das audiências públicas, permitindo que o administrador utilize mecanismos como o *market sounding* para obter elementos que formem sua convicção e auxiliem na tomada de decisão.

Segundo referida norma, faz-se necessário demonstrar o procedimento utilizado para viabilizar a participação dos administrados, como forma de garantir a concretização dos princípios acima mencionados. É a leitura que se faz dos artigos 29 a 30:

**Artigo 29** - Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

**Artigo 30** - Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

**Artigo 31** - Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação dos administrados deverão ser acompanhados da indicação do procedimento adotado. (SÃO PAULO, 1998, grifo próprio)

Não obstante a permissão trazida pela lei estadual acima citada, verifica-se que o Decreto estadual nº 61.371/2015, que instituiu o procedimento referente à “apresentação, à análise e ao aproveitamento de estudos, encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual” (SÃO PAULO, 2015c), trata expressamente da

possibilidade de se realizar reuniões com quaisquer interessados na modelagem dos projetos regidos por essa norma, a ser agendada por meio da plataforma digital de parcerias e visando obter contribuições para a melhor compreensão do objeto ou estudos mais adequados:

**Artigo 20** - O Grupo de Trabalho de que trata o artigo 11 deste decreto poderá realizar reuniões com o destinatário da autorização, bem como com quaisquer interessados na modelagem, sempre que estes possam contribuir para a melhor compreensão do objeto e para a obtenção de estudos mais adequados à modelagem, hipótese em que a agenda das reuniões ficará disponível na plataforma digital de parcerias. (SÃO PAULO, 2015c, grifo próprio)

Ainda que referido decreto não trate expressamente de reuniões de sondagem nos moldes adotados pela administração paulista, verifica-se que reuniões com a iniciativa privada voltadas à melhoria dos projetos de interesse do governo já foram internalizadas pelo Poder Público estadual.

No âmbito do estado de São Paulo, portanto, o instrumento encontra respaldo normativo, o que confere segurança jurídica na sua utilização. Ademais, a adoção de um procedimento e a transparência na sua utilização funciona como mecanismo de controle e de promoção da impessoalidade, sem prejudicar o atingimento do fim almejado.

## 5.2 VISÃO DOS *STAKEHOLDERS* SOBRE AS REUNIÕES DE *MARKET SOUNDING*

As reuniões de *market sounding* têm como principal característica a possibilidade de um diálogo racional com a iniciativa privada, cujos representantes das diversas entidades interessadas, sejam do poder público ou das empresas e associações participantes, são os principais atores.

No entanto, por se tratar de procedimento que encontra baixa densidade de informações na literatura especializada, avaliamos que a visão dos atores envolvidos seria relevante para análise do mecanismo, bem como para o seu diagnóstico e eventual aprimoramento.

Nesse cenário, optou-se por submeter um questionário a todos os participantes não governamentais das reuniões de *market sounding* já realizadas pela Subsecretaria de Parcerias, portanto empresas, entidades financeiras, sindicatos, dentre outros, e outro questionário aos participantes representantes governamentais, como integrantes de Secretarias de Estado e Procuradoria do Estado (Apêndices A e B).

As questões foram elaboradas pelas pesquisadoras a partir dos objetivos identificados na pergunta de pesquisa e com base nas informações obtidas por meio de uma entrevista

semiestruturada realizada com equipe de assessores da Subsecretaria; além de elementos extraídos da revisão de leitura e de observações não participativas<sup>39</sup>.

A proposta também se pautou pela objetividade do formulário, proporcionando aos respondentes tempo reduzido de atenção. Estimou-se que o tempo para completar o formulário seria entre 5 e 10 minutos, levando em conta, no tempo maior, a opção pela contribuição escrita ao final no documento, sem limite de espaço para o texto.

Após a aprovação das questões pelo professor orientador, houve submissão do material à validação de um representante da Subsecretaria de Parcerias. Além disso, optou-se pela realização de um teste previamente ao envio, dando ensejo ao aperfeiçoamento do material antes de sua aplicação definitiva. Destaca-se que os resultados do teste foram descartados.

Considerando que a detentora dos endereços de e-mail era a Subsecretaria de Parcerias, concluiu-se que o acesso a eles pelas pesquisadoras poderia ferir o sigilo de informações a que a Subsecretaria havia se comprometido ao coletá-los. Assim, definiu-se que os questionários, acompanhados de um texto de apresentação das pesquisadoras, seriam enviados pela própria Subsecretaria a partir da sua lista de contatos.

No referido texto de apresentação, informou-se o objeto de estudo, o propósito da pesquisa e da aplicação do questionário, bem como que seria garantido o anonimato. Além disso, destaca-se que um termo de consentimento foi inserido no bojo do questionário, contendo todas as informações sobre o uso dos dados.

Recebemos a informação de que foram enviadas mensagens para 196 endereços de e-mail válidos<sup>40</sup> de representantes privados e 91 para e-mails de representantes de órgãos públicos. Os e-mails foram disparados duas vezes, sendo que, na primeira vez, o prazo para a resposta era de 10 dias e, quando da reiteração, mais 6 dias. Do primeiro grupo foram obtidas 24 respostas, todas de instituições não coincidentes. Já do segundo grupo recebemos 11 respostas, sendo que dois respondentes pertenciam ao mesmo órgão público.

Em ambos os questionários todas as perguntas objetivas foram respondidas. Com relação às perguntas abertas, dois representantes de instituições privadas e três de órgãos públicos optaram por não apresentar contribuições.

---

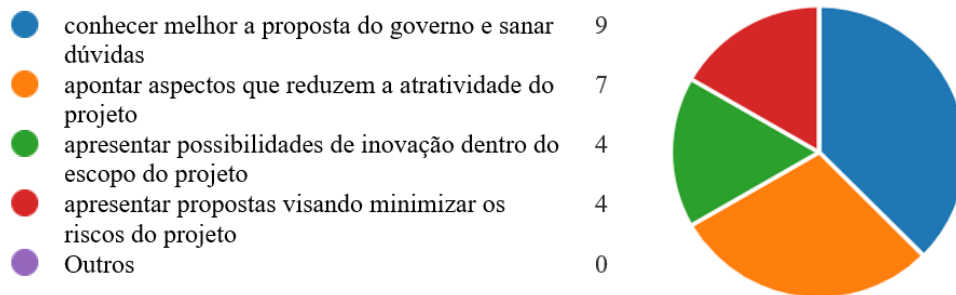
<sup>39</sup> Participamos como ouvintes de três reuniões de *market sounding*: duas relacionadas a projetos da carteira do governo do estado de São Paulo e uma do governo de Minas Gerais, envolvendo diferentes temas e realizadas de forma virtual.

<sup>40</sup> Foram excluídos os endereços cujas mensagens retornaram, os quais foram considerados inválidos.

### 5.2.1 Questionário submetido a representantes de atores privados (Apêndice A)

O objetivo desse questionário foi entender como o mercado percebe as reuniões de *market sounding*, como aperfeiçoar o diálogo entre o setor público e o privado e como conciliar a transparência e a isonomia com o aperfeiçoamento de projetos de infraestrutura.

**Gráfico 2** — Respostas à questão 1 do questionário submetido aos representantes privados  
Principal motivo pelo qual a entidade da qual participa solicitou agendamento de reunião:

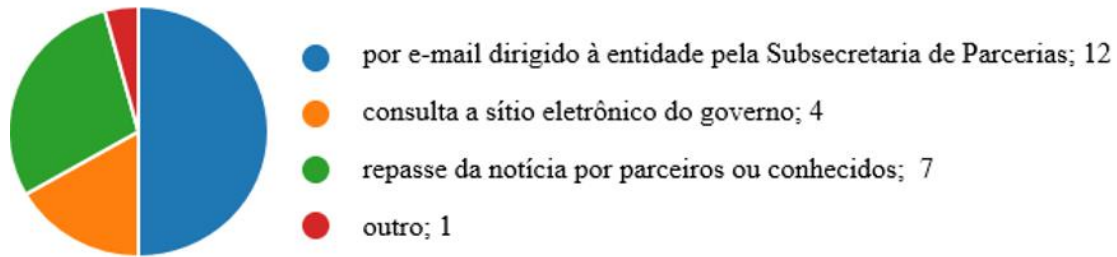


**Fonte:** Elaboração própria

Na primeira questão (Gráfico 2), buscou-se saber qual o principal motivo pelo qual a entidade em relação à qual o respondente estava vinculado havia solicitado o agendamento de reunião. Como resultado, as opções *conhecer melhor a proposta do governo e sanar dúvidas* e *apontar aspectos que reduzem a atratividade do projeto* foram as respostas mais recorrentes (9 e 7, respectivamente), seguidas pela oportunidade de *apresentar possibilidades de inovação dentro do escopo do projeto* (4 respostas) e de *apresentar propostas visando minimizar os riscos do projeto* (4 respostas).

É possível inferir, considerando que todas as alternativas foram assinaladas, que os objetivos perseguidos pelos atores privados com o instrumento do *market sounding* são ecléticos. No entanto, as respostas que prevaleceram transparecem que a preocupação do mercado está mais voltada à compreensão do projeto, embora haja espaço para o aperfeiçoamento da modelagem a partir das contribuições dos atores privados, dada a disposição destes em apresentar possibilidades de inovação e apontar aspectos que podem melhorar a atratividade do futuro certame.

**Gráfico 3** — Respostas à questão 2 do questionário submetido aos representantes privados

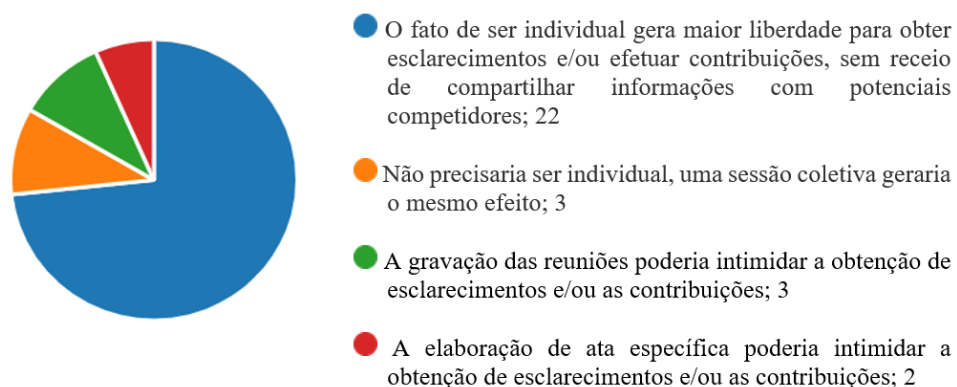


**Fonte:** Elaboração própria

A respeito dos meios pelos quais a entidade do respondente teria ficado sabendo da possibilidade de solicitar agendamento de reunião, a resposta mais recorrente foi *e-mail dirigido à entidade pela equipe da Subsecretaria de Parcerias* (12 respostas), seguida do *repasse da notícia por parceiros ou conhecidos* (7 respostas), embora a *consulta a sítio eletrônico do governo* (4 respostas) também tenha sido assinalada.

Extraí-se desse resultado que todas as possibilidades atuais de divulgação das reuniões de *market sounding* estão surtindo efeito. Não obstante, a prevalência da alternativa relacionada a *e-mails enviados pela Subsecretaria* alerta para a necessidade de se ter lista de contatos atualizada e de busca ativa por eventuais novos interessados, além da necessidade de fortalecimento de outros canais menos dependentes dessa pesquisa de mercado.

**Gráfico 4** — Respostas à questão 3 do questionário submetido aos representantes privados  
Com relação ao formato da reunião:



**Fonte:** Elaboração própria

Nessa questão foi informado que seria permitido assinalar mais de uma resposta. Assim, dos 24 respondentes, 22 indicaram que a reunião individual *gera maior liberdade para obter esclarecimentos e/ou efetuar contribuições, sem receio de compartilhar informações com*

*potenciais competidores*. Dentre esses, 1 assinalou também que a reunião *não precisaria ser individual, uma sessão coletiva geraria o mesmo efeito*; 3 entenderam que *a gravação das reuniões poderia intimidar a obtenção de esclarecimentos e/ou contribuições*; e outros 3 que a *elaboração de ata específica poderia intimidar a obtenção de esclarecimentos e/ou as contribuições*.

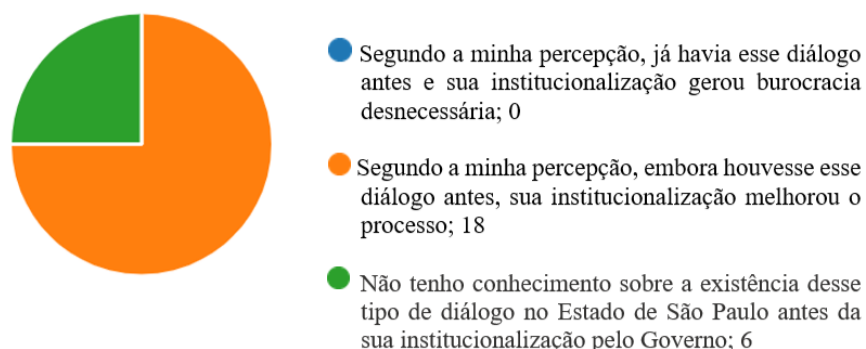
Além desses 22 respondentes, dois responderam apenas que a reunião *não precisaria ser individual, uma sessão coletiva geraria o mesmo efeito*, sem associar essa resposta a qualquer outra.

As respostas permitem concluir que grande parte dos respondentes (22 de 24) percebem as reuniões como um espaço de troca de informações, dos quais 6 (27,27%) entendem que filmagem ou redução a termo poderia inibir as contribuições ou questionamentos. *A contrario sensu*, 72,73% (16) parecem não ver essa restrição ou não entenderam como algo relevante a ser considerado na sua resposta.

Além disso, 3 respondentes perceberam a sessão coletiva com o mesmo efeito prático da individual. Interessante esse dado, considerando que uma das principais razões para as reuniões individuais é justamente a liberdade na troca de informações, considerando que as reuniões coletivas costumam inibir as contribuições, por haver um receio de compartilhar as vantagens que podem garantir a melhor proposta na licitação com os concorrentes.

**Gráfico 5** — Respostas à questão 4 do questionário submetido aos representantes privados

Com relação à possibilidade de diálogo (oportunidade de obter esclarecimentos e efetuar contribuições em relação à modelagem do projeto) entre Poder Público e atores privados:



**Fonte:** Elaboração própria

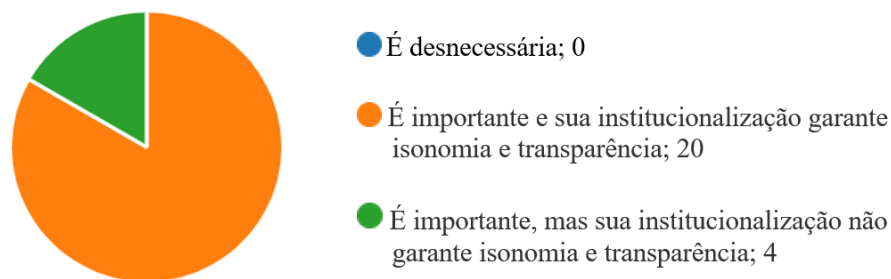
Considerando que a institucionalização do diálogo teria o intuito de racionalizar o processo, é possível afirmar que as reuniões de *market sounding* cumprem seu desiderato, já que 19 dos 24 respondentes assinalaram que *embora houvesse esse diálogo antes, sua*

*institucionalização melhorou o processo.* O fato de 6 respondentes terem assinalado não ter conhecimento sobre a existência desse tipo de diálogo no Estado de São Paulo antes da sua institucionalização pelo Governo, indica que a institucionalização trouxe também publicidade ao diálogo.

Ressalta-se que não houve indicação de que a institucionalização do diálogo tenha gerado burocracia.

**Gráfico 6** — Respostas à questão 5 do questionário submetido aos representantes privados

A reunião de sondagem:

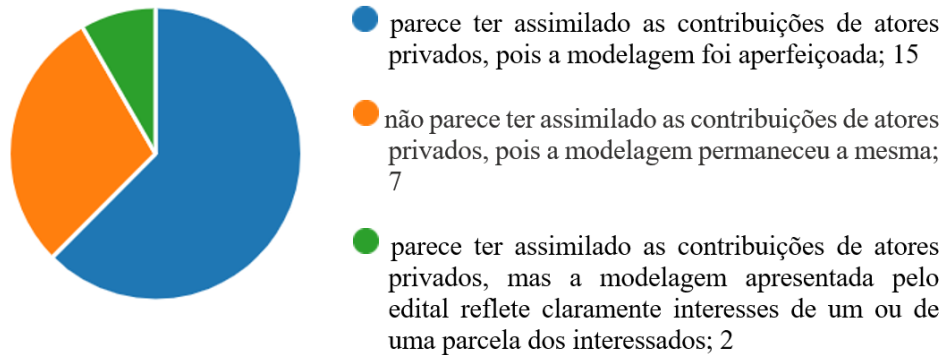


**Fonte:** Elaboração própria

Nessa questão, dentre os 24 respondentes, 20 percebem que a reunião de sondagem é *importante e sua institucionalização garante isonomia e transparência*, enquanto 4 entendem ser um instrumento importante, *mas sua institucionalização não garante isonomia e transparência*. Vale destacar que nenhum respondente considerou as reuniões desnecessárias.

Verifica-se que a grande maioria identificou isonomia e transparência no procedimento. Contudo, a existência de uma pequena parcela com opinião contrária sinaliza a necessidade de se empreender esforços voltados a alcançar a unanimidade nessa percepção.

**Gráfico 7** — Respostas à questão 6 do questionário submetido aos representantes privados  
O projeto em relação ao qual a entidade que você representa solicitou a reunião:

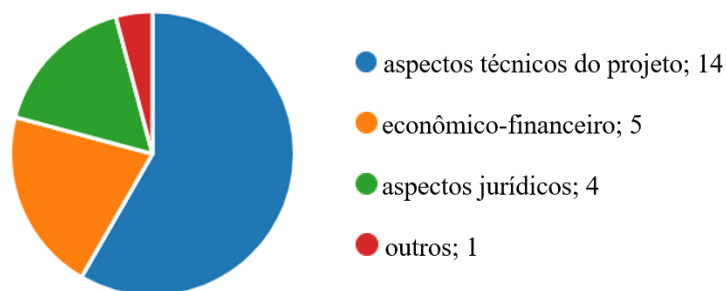


**Fonte:** Elaboração própria

Conforme demonstrado no gráfico, foram obtidas 15 respostas, dentre 24 possíveis, no sentido de que o projeto de interesse *parece ter assimilado as contribuições de atores privados, pois a modelagem foi aperfeiçoada*, enquanto 2 dos demais respondentes assinalou que as alterações estariam refletindo *claramente interesses de um ou de uma parcela dos interessados*. Além dessas, outras 7 respostas foram no sentido de que a *modelagem permaneceu a mesma*.

Nesse aspecto, parece relevante que o gestor, no momento da apresentação da entrega final do projeto, justifique as escolhas feitas na sua modelagem, de modo a conferir maior transparência à relação entre soluções adotadas e atendimento do interesse público.

**Gráfico 8** — Respostas à questão 7 do questionário submetido aos representantes privados  
As contribuições das reuniões individuais, em sua maioria, são sobre



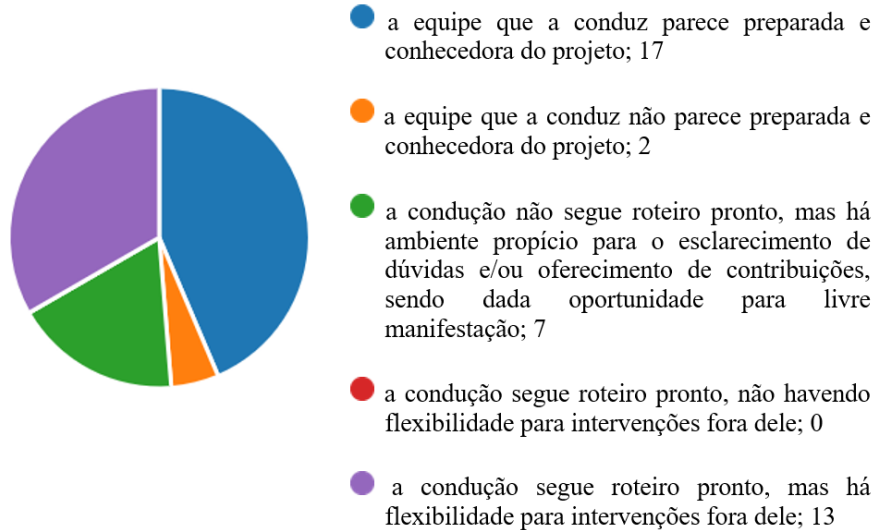
**Fonte:** Elaboração própria

Segundo os respondentes, as contribuições das reuniões individuais, em sua maioria, são sobre aspectos técnicos do projeto (14 respostas), seguida dos aspectos econômico-financeiro (5), jurídicos (4) e outros (1).

Tal informação revela a importância de se formar equipe multidisciplinar para que as reuniões de *market sounding* gerem aperfeiçoamento efetivo do projeto em discussão.

**Gráfico 9** — Respostas à questão 8 do questionário submetido aos representantes privados

Durante a reunião:



**Fonte:** Elaboração própria

Sobre a condução das reuniões e podendo assinalar mais de uma alternativa, 17 participantes afirmaram que *equipe que a conduz parece preparada e conhecedora do projeto* e outros 2 de modo contrário, no sentido de que *a equipe não se mostra conhecedora e preparada*. Os sete restantes não assinalaram respostas com esse tema.

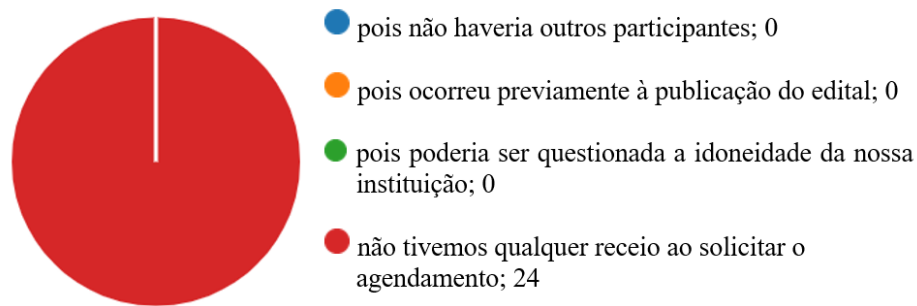
Dentre os 24 participantes, 7 responderam que a condução da reunião *não segue roteiro pronto, mas há ambiente propício para o esclarecimento de dúvidas e/ou oferecimento de contribuições, sendo dada oportunidade para livre manifestação*. Outras 13 pessoas assinalaram que essa condução *segue roteiro pronto, mas há flexibilidade para intervenções fora dele*. Relevante destacar que não houve quem assinalasse a hipótese mencionando a falta de flexibilidade para intervenções fora do roteiro.

A impressão dos respondentes relacionada à preparação da equipe que liderou as reuniões demonstra a satisfação com a competência dos integrantes por grande parte dos respondentes. Contudo, as poucas respostas relacionadas à insatisfação demonstram a necessidade de aperfeiçoamento e motivação constante da equipe.

Nesse aspecto, destaca-se o comentário específico de um respondente, feito de modo voluntário ao final da pesquisa, dando conta de que a equipe que conduziu determinada reunião parecia não acreditar no projeto em si e que sentia “*haver razão para isso*”.

Tal contexto indica a necessidade de que o projeto seja amplamente debatido internamente, previamente às reuniões de *market sounding*, de modo que os integrantes da equipe tenham pleno conhecimento do projeto e consciência dos objetivos da reunião. No tocante às considerações sobre o roteiro, a diferença de percepção apresentada pode ser resultado dos diferentes objetivos que as reuniões de MS podem perseguir, os quais, segundo integrantes da equipe da Subsecretaria de Parcerias, variam de acordo com a maturidade do projeto.

**Gráfico 10** — Respostas à questão 9 do questionário submetido aos representantes privados  
Quando a entidade que represento solicitou o agendamento de reunião estávamos receosos em relação ao mecanismo:

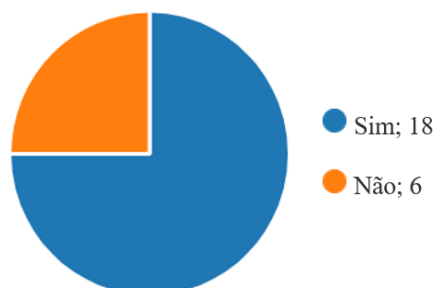


**Fonte:** Elaboração própria

Destaca-se, nessa questão (Gráfico 10), que houve unanimidade dos respondentes quanto à ausência de receio da entidade privada acerca do agendamento de reunião de MS.

Essa unanimidade parece demonstrar a segurança e a consolidação que esse mecanismo já adquiriu no mercado.

**Gráfico 11** — Respostas à questão 9 do questionário submetido aos representantes privados  
Você tem ciência/participou de alguma situação em que as contribuições da sondagem de mercado tenham contribuído para a otimização do processo?



**Fonte:** Elaboração própria

Por fim, 18 dos 24 respondentes indicaram que têm ciência ou participaram de alguma situação em que as contribuições da *sondagem de mercado* tenham promovido a otimização do processo, enquanto 6 indicaram o oposto, o que aponta que o uso do mecanismo acelera a elaboração de projetos consistentes.

Nesse aspecto, é importante frisar a necessidade de dar publicidade ao projeto final e às escolhas do gestor em relação à modelagem, de modo que a percepção acerca dessa otimização seja vivenciada por todos os envolvidos.

**Figura 7** — Questão 10 do questionário submetido aos representantes privados

Há algum comentário ou contribuições que gostaria de fazer sobre as reuniões de sondagem de mercado ou aspectos abordados nesse questionário?

**Fonte:** Elaboração própria

A última questão abriu oportunidade para comentários ou contribuições sobre as reuniões de *market sounding*, dentre os quais destacam-se:

- “Este mecanismo carece de *follow-up* permanente. Empresas presentes no Brasil levam vantagem. As demais dependem da imprensa pra ter informações atualizadas sobre o projeto (Ex: datas de publicação do edital mudam a todo momento).”
- “A pauta e dinâmica precisam estar mais claras, assim como todos os participantes pelo lado do Governo. Ainda não vimos o Edital final então é difícil saber qual a real aplicabilidade das reuniões.”
- “Acho importante que, se houve uma reunião de sondagem para apresentar o projeto há alguns meses, e houver um atraso no cronograma, é importante que haja uma nova reunião de sondagem assim que o Governo estiver pronto para o lançamento, uma vez que as condições econômicas podem ter sido alteradas consideravelmente.”
- “Acho essa iniciativa (*sondagem de mercado*) instrumento deveras relevante para a modelagem de projetos mais condizentes com a realidade operacional e tendentes ao sucesso do futuro contrato.”
- “Mecanismo muito interessante, altamente construtivo no sentido de viabilizar projetos de infraestrutura.”
- “O processo denotou preocupação substancial com as contribuições.”
- “Na experiência que tivemos, me pareceu que a equipe que nos atendeu não tinha nenhum conhecimento de qualquer interferência que pudesse aparecer no tratamento do

assunto. Não somaram nada e não teriam condição de fazê-lo. Parece que o objeto da reunião e do próprio projeto em questão, estavam totalmente desacreditados pela equipe. E de fato tiveram razão para este descrédito...”

- “Acredito que a aproximação do setor público com o privado para a elaboração de projetos é fundamental”

### 5.2.2 Questionário submetido a representantes de atores públicos (Apêndice B)

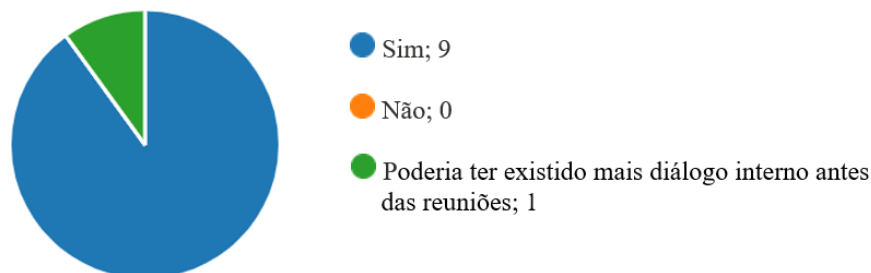
Um formulário diverso foi submetido aos representantes dos órgãos públicos que participaram das reuniões de *market sounding*. Trata-se de integrantes da equipe da própria Subsecretaria de Parcerias, bem como de outros órgãos setoriais, como Secretarias de Estado e Procuradoria Geral do Estado.

O objetivo do questionário foi entender como esses atores percebem tais reuniões, como porventura poderia ser aperfeiçoado o diálogo entre o setor público e o privado na área de concessão e/ou parcerias público-privadas, além de eventuais aspectos positivos e negativos desse diálogo, sob o ponto de vista do setor público.

Ressalta-se que foram obtidas 10 participações.

**Gráfico 13** — Respostas à questão 1 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

O projeto submetido às reuniões de sondagem foi previamente debatido com a Subsecretaria de Parcerias?



**Fonte:** Elaboração própria

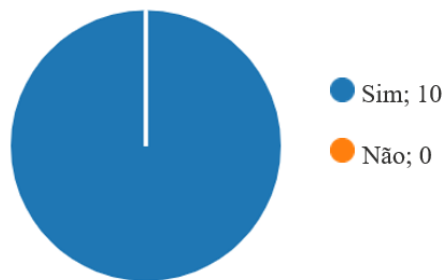
Considerando que os órgãos setoriais interagem com a Subsecretaria de Parcerias durante a fase de modelagem dos projetos, nos aspectos que dizem respeito ao campo de atuação

do órgão<sup>41</sup>, nessa questão buscou-se entender se o projeto submetido às reuniões de sondagem havia sido previamente debatido pelos órgãos setoriais com a Subsecretaria de Parcerias.

Foram 9 respostas positivas e uma no sentido de que poderia ter existido mais diálogo interno antes das reuniões. Em que pese uma maioria positiva, a resposta discrepante indica que há espaço para o aperfeiçoamento, de modo que a Subsecretaria garanta sempre ampla discussão interna, com seus parceiros públicos, antes das reuniões de *sondagem de mercado*, gerando coesão ao grupo e segurança aos participantes.

**Gráfico 14** — Respostas à questão 2 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

As contribuições das reuniões de sondagem ajudaram a aperfeiçoar a modelagem do projeto?



**Fonte:** Elaboração própria

A percepção dos respondentes, de maneira unânime, foi no sentido de que as reuniões de sondagem ajudaram a aperfeiçoar a modelagem do projeto, o que revela a satisfação dos órgãos setoriais, que acompanham o desenvolvimento do projeto desde o seu início, com o resultado alcançado.

**Figura 8** — Questão 3 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais  
Caso tenha respondido "sim" na questão 5, cite alguma contribuição da reunião de sondagem de mercado que recorde ter sido relevante para a modelagem do projeto:

**Fonte:** Elaboração própria

Para os que assinalaram de modo positivo na questão anterior, foi solicitada a indicação de alguma contribuição da reunião de *sondagem de mercado* relevante para a modelagem do projeto, tendo sido obtida as seguintes contribuições:

<sup>41</sup> Como, por exemplo, a atuação da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente nos projetos relacionados à concessão de parques urbanos. Ou, ainda, a Secretaria da Fazenda ou a Procuradoria Geral do Estado, nos aspectos técnicos que lhes competem.

- Foram identificadas preocupações comuns a mais de um participante, em especial com relação a riscos financeiros.
- *Feedback* de agentes do mercado a respeito de prazos de entrega de investimentos ajudaram a balizar a revisão.
- Informações sobre potenciais modelos operacionais, preferências do mercado de encargos específicos, informações sobre o que as empresas entendiam que havia dado errado em projetos similares de outros governos.
- Melhor definição do cenário básico para o projeto.
- Sugestões de fontes de receitas acessórias; viabilidade dos valores de CAPEX e OPEX.
- Dados operacionais e técnicos, funcionamento do setor envolvido.
- Liberdade tarifária como diretriz de concessões de parques e ativos públicos.

**Gráfico 15** — Respostas à questão 4 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

A reunião de sondagem:



**Fonte:** Elaboração própria

Nessa questão, a intenção era extrair impressões sobre o impacto das reuniões de *sondagem de mercado* no desenvolvimento dos projetos, de modo que foi permitido assinalar mais de uma resposta.

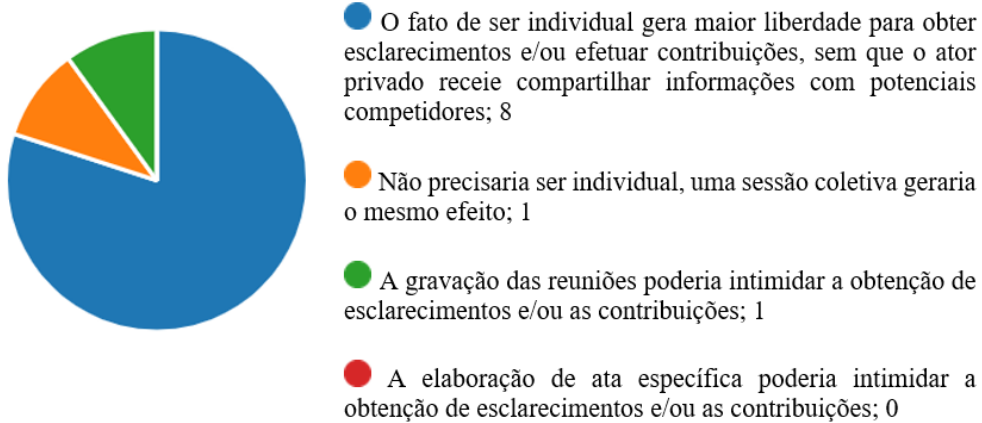
Assim, a afirmação de que o instrumento *é importante e sua institucionalização garante maior eficiência e qualidade da modelagem do projeto* foi assinalada 8 vezes, enquanto a alternativa *é importante e sua institucionalização garante isonomia e transparência ao processo* recebeu 4 escolhas. Embora ambas as alternativas reconhecessem a importância do instrumento, uma se referia à modelagem do projeto e a outra ao processo adotado para a realização das reuniões. Vê-se, assim, que a maior parte do grupo de respondentes percebe o

*market sounding* como algo que agrega eficiência e qualidade à modelagem do projeto, enquanto apenas 4 identificam no mecanismo a capacidade de as reuniões levarem isonomia e transparência ao processo de diálogo.

Ademais, para um dos respondentes, a institucionalização do instrumento, não garante isonomia e transparência ao processo de comunicação entre os setores público e privado, embora reconheça sua importância. Outro, ainda, entende que as reuniões não são relevantes para o desenvolvimento do projeto. Tais respostas, vindas de representantes de órgãos públicos que tenham se envolvido com a modelagem de projetos governamentais evidenciam a necessidade de se perseguir o aperfeiçoamento do instrumento e de se promover a participação de todos os parceiros públicos nesse processo. Além disso, tais parceiros devem estar alinhados com os objetivos perseguidos com as reuniões, para participem ativamente do seu desenvolvimento, com a qualidade e valores desejados.

**Gráfico 16** — Respostas à questão 5 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

Assinale a alternativa que revele de modo mais aproximado sua percepção sobre o formato da reunião de sondagem de mercado:



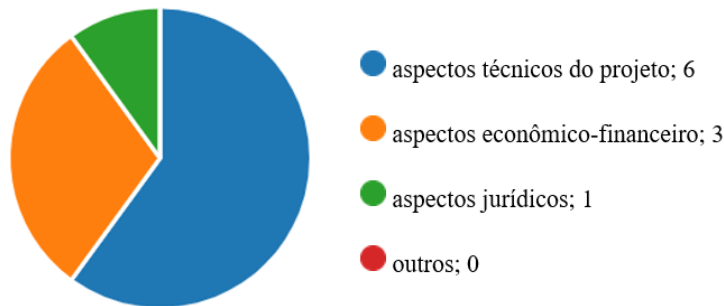
**Fonte:** Elaboração própria

Essa questão objetivou receber informações que pudessem aperfeiçoar o instrumento. Assim, em relação ao formato da reunião, 8 responderam que *o fato de ser individual gera maior liberdade para obter esclarecimentos e/ou efetuar contribuições, sem que o ator privado receie compartilhar informações com potenciais competidores*, enquanto 1 respondeu que *não precisaria ser individual, uma sessão coletiva geraria o mesmo efeito* e outro que *a gravação das reuniões poderia intimidar a obtenção de esclarecimentos e/ou as contribuições*.

Interessante notar que, nessa questão, embora a maioria apoie a reunião individual apenas um se opôs à gravação das reuniões, anuindo com a afirmação de que tal procedimento *poderia intimidar a obtenção de dados e esclarecimentos*.

**Gráfico 17** — Respostas à questão 6 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

As contribuições das reuniões individuais de sondagem de mercado, em sua maioria, são sobre:

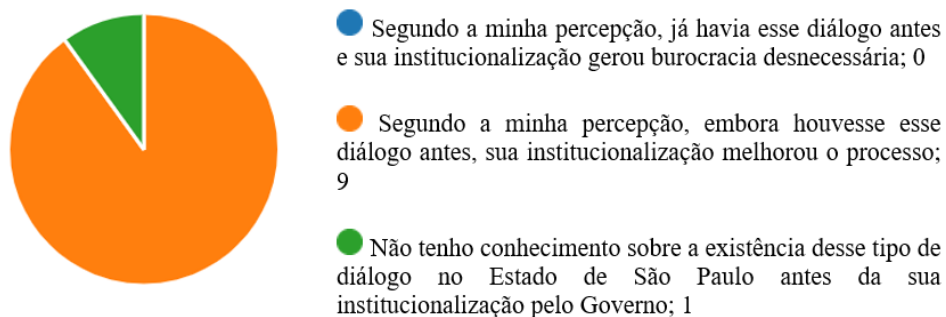


**Fonte:** Elaboração própria

Com o intuito de conhecer melhor a percepção dos envolvidos com relação às reuniões, verificou-se que 6 identificaram que as contribuições das reuniões individuais são, em sua maioria, sobre aspectos técnicos do projeto, seguido pelos aspectos econômico-financeiros (3) e em seguida pelos aspectos jurídicos (1).

**Gráfico 18** — Respostas à questão 7 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

Com relação à possibilidade de diálogo (oportunidade de obter esclarecimentos e efetuar contribuições em relação à modelagem do projeto) entre Poder Público e atores privados:



**Fonte:** Elaboração própria

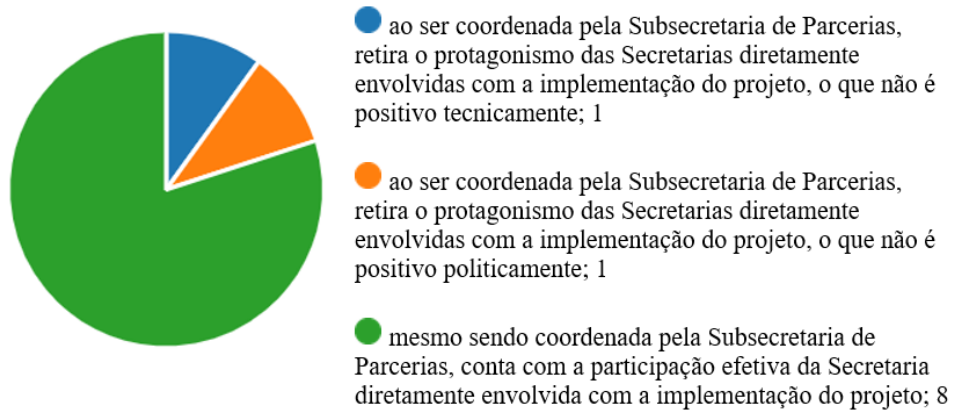
Essa pergunta (Gráfico 18) também foi feita aos representantes de atores privados e, tanto naquele grupo quanto neste, verifica-se a mesma percepção, pois os atores públicos

também entendem, de modo majoritário, que *embora houvesse esse diálogo antes, sua institucionalização melhorou o processo* (9 respostas).

Apenas uma resposta, neste grupo, ocorreu no sentido de não se *ter conhecimento sobre a existência desse tipo de diálogo no Estado de São Paulo antes da sua institucionalização pelo Governo*. Mais uma vez, tal resposta evidencia um aspecto considerado positivo das reuniões de *market sounding*, já que por meio delas ocorre a publicidade dos diálogos entre público e privado.

**Gráfico 19** — Respostas à questão 8 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

A reunião de sondagem:



**Fonte:** Elaboração própria

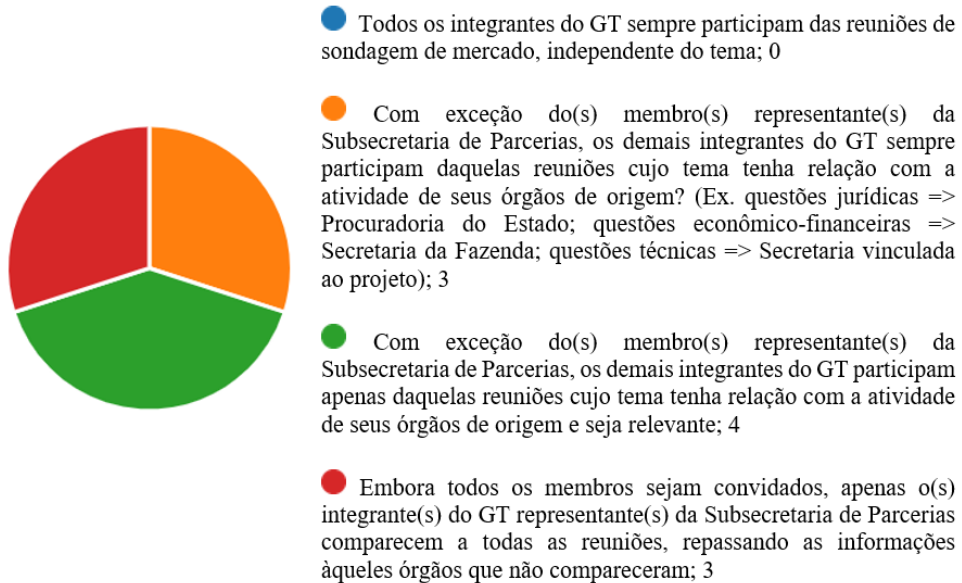
Essa questão teve como objetivo entender a relação entre os órgãos setoriais e a Subsecretaria na realização das reuniões de *sondagem de mercado*. Assim, a maior parte dos respondentes entende que mesmo sendo coordenadas pela Subsecretaria de Parcerias, as reuniões contam *com a participação efetiva da Secretaria diretamente envolvida com a implementação do projeto* (8 respostas).

No entanto, um respondente entendeu que ao ter as reuniões coordenadas pela Subsecretaria de Parcerias, *retira-se o protagonismo das Secretarias diretamente envolvidas com a implementação do projeto, o que não é positivo tecnicamente*. Outro respondente entendeu que essa coordenação realizada pela Subsecretaria de Parcerias *retira o protagonismo das Secretarias diretamente envolvidas com a implementação do projeto, o que não é positivo politicamente*. Tais considerações devem ser levadas em conta para o aperfeiçoamento do instrumento, uma vez que sua efetividade depende da interação entre a Subsecretaria de Parcerias e os órgãos setoriais, que detém grande parte do conhecimento técnico para a

elaboração do projeto. Além disso, após a licitação, as Secretarias serão as responsáveis pelo acompanhamento do contrato e pela política pública envolvida, sendo relevante sua participação desde o início.

**Gráfico 20** — Respostas à questão 9 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

Com relação ao Grupo de Trabalho previsto no Art. 11 do Decreto 61.371/2015:



**Fonte:** Elaboração própria

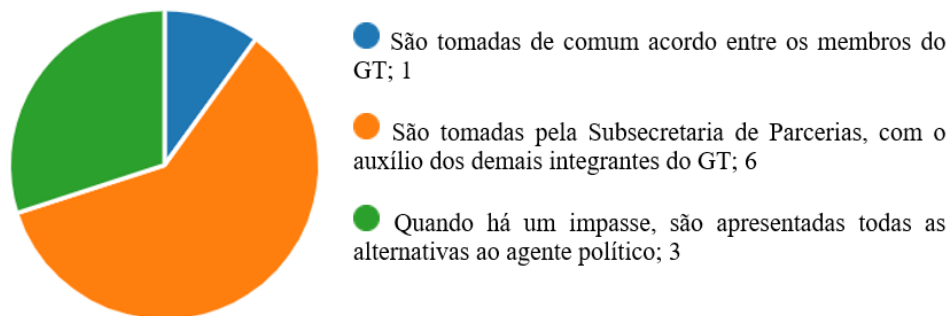
Nessa questão (Gráfico 20), referente ao Grupo de Trabalho previsto no Art. 11 do Decreto 61.371/2015 (SÃO PAULO, 2015c), é possível extrair que não há uma consistência na participação dos órgãos setoriais, pois um grupo sempre *participa daquelas reuniões cujo tema tenha relação com a atividade de seus órgãos de origem* (3 respostas) e outro *apenas daquelas reuniões cujo tema tenha relação com a atividade de seus órgãos de origem e seja relevante* (4 respostas). De toda forma, também foi informado que *embora todos os membros sejam convidados, apenas o(s) integrante(s) do GT representante(s) da Subsecretaria de Parcerias comparecem a todas as reuniões, repassando as informações àqueles órgãos que não compareceram*.

Não são respostas contraditórias, na verdade demonstram que houve diferentes grupos de respondentes, o que enriquece a pesquisa. Cada grupo revelou seu comportamento diante das reuniões. Enquanto um comparece em todas as reuniões de seu interesse, outro apenas naquelas consideradas relevantes e outro, que corresponde à equipe de coordenação, estaria presente em todas. Como consequência, a alternativa que previa que *todos os integrantes do*

*GT sempre participam das reuniões de sondagem de mercado, independente do tema não foi assinalada.*

**Gráfico 21** — Respostas à questão 10 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

Com relação às decisões sobre a modelagem final do projeto que serão submetidas ao crivo do agente político (Secretário e/ou Governador):



**Fonte:** Elaboração própria

É possível inferir, com essa questão, que as decisões são tomadas a depender do caso concreto e não há respostas contraditórias, mas complementares. 6 respondentes assinalaram que decisões sobre a modelagem final do projeto que serão submetidas ao crivo do agente político *são tomadas pela Subsecretaria de Parcerias, com o auxílio dos demais integrantes do GT*, enquanto 1 respondente escolheu que *são tomadas de comum acordo entre os membros do GT* e 3 entendem que *quando há um impasse, são apresentadas todas as alternativas ao agente político*.

**Figura 9** — Questão 11 do questionário submetido aos representantes dos órgãos setoriais

Há algum comentário ou contribuições que gostaria de fazer sobre as reuniões de sondagem de mercado ou aspectos abordados nesse questionário?

**Fonte:** Elaboração própria

A seguir, destacam-se algumas contribuições lançadas em resposta à solicitação feita ao final da pesquisa.

- “As reuniões são bem estruturadas e multidisciplinares. Muito produtivas.”
- “As reuniões de sondagem de mercado só se mostram produtivas após um determinado período de amadurecimento e tramitação do processo, quando são identificadas

questões, dúvidas ou pontos críticos para o projeto. Muito no início da tramitação do processo ou próximo da conclusão do procedimento não há a mesma utilidade na realização da sondagem.”

- “A realização da sondagem precisa ser precedida de definição do objetivo. Também é interessante criar etapas de sondagem com pelo menos duas fases, uma técnica e conceitual e outra que aborde mais a combinação econômico-financeira com a técnica conceitual.”
- “Importante fórum de debate. Importante os interessados terem conhecimento dos projetos para que a sondagem seja bem sucedida.”

### 5.3 DIAGNÓSTICO DA *SONDAGEM DE MERCADO* ADOTADA EM SÃO PAULO

A partir dos capítulos anteriores, é possível inferir que o mecanismo de *sondagem de mercado* implementado pelo estado de São Paulo se manifesta em consonância com a Administração Pública consensual, por se tratar de estratégia adequada e contributiva para o aperfeiçoamento de projetos de infraestrutura concedidos ao mercado.

Conforme narrado nos títulos acima, a partir da edição das normas de concessão comum e PPP, a relação entre o público e o privado foram reavaliadas de modo que a participação do parceiro privado se tornou importante para construção da decisão administrativa.

Para Palma (2014, p. 104),

a maior autonomia conferida pela legislação de PPP em sentido amplo relaciona-se à assunção de responsabilidade pelo parceiro privado antes restritas à Administração Pública, que implica no reconhecimento de sua efetiva participação na construção da decisão administrativa.

Apesar da mudança da visão, o papel do privado sempre foi mais valorizado na execução do contrato administrativo do que na fase dos estudos do projeto, ou seja, o papel do privado era relevante na medida em que os serviços contratados eram prestados e, portanto, desconsiderando a importância do diálogo na fase da modelagem do projeto, na qual as premissas e riscos são construídos. A consequência dessa asserção foram os obstáculos enfrentados pelo parceiro privado na execução dos contratos administrativos, os quais poderiam ter sido previstos e mitigados na fase da elaboração do edital que precedeu a contratação.

Com o passar dos anos, observou-se que uma das formas de aprimorar os contratos de concessão e PPP seria a aproximação dos interlocutores na fase de planejamento do projeto,

considerando que “há uma potencial diminuição dos riscos que comumente emergem em ambiente de desinformação, afinando-se a harmonia dos interesses envolvidos e reduzindo-se os custos de transação” (SCHIEFLER, 2013, p. 136)

Nessa perspectiva, o diálogo entre a Administração Pública e o administrado na fase embrionária não se manifesta apenas em harmonia com os preceitos constitucionais, mas também visa à garantia de projetos maduros e eficientes e, em última análise, a persecução do interesse público buscado na contratação.

A decisão da Administração Pública pela delegação dos serviços públicos deve ser pautada em vieses assertivos e com ampla justificativa, para garantir, desse modo, um diálogo prévio com os interlocutores, que é essencial para mitigar os riscos que podem surgir na execução do contrato de longo prazo e assegurar um processo licitatório competitivo e que garantam o menor preço.

Nesse sentido, Schiefler (2013, p. 113) assevera que:

a relevância da decisão pela delegação da prestação de alguma utilidade pública é muito maior do que as decisões correlatas nos demais contratos administrativos, visto que carrega consigo significativas consequências políticas, econômicas e jurídicas. São contratos longos, que duram décadas, e que efetivamente produzem efeitos subnacionais irradiantes sobre o futuro da sociedade, seja em relação aos próximos governos, seja em relação às próximas gerações de indivíduos.

O mecanismo de *sondagem de mercado* utilizado pelo governo do estado de São Paulo surge nesse cenário buscando o aprimoramento dos projetos que seriam concedidos à iniciativa privada, sendo que o principal escopo é garantir “espaço para que operadores, investidores, financiadores e outros interessados qualificados contribuam na discussão sobre os projetos de concessões e parcerias público-privadas” (SÃO PAULO, 2019b, p. 1).

Desse modo, pode-se inferir que as reuniões de *sondagem de mercado* realizadas pela Subsecretaria de Parcerias buscam estabelecer um diálogo entre o público e o privado na fase preparatória do projeto e com o intuito de mapear e mitigar os riscos de determinado projeto e torná-lo atrativo aos seus *players*.

O sucesso de um contrato de PPP ou concessão está intrinsecamente relacionado com os estudos preparatórios do edital, considerando que a imprevisibilidade dos riscos ou dos estudos pode tornar a licitação deserta ou o contrato inexequível, confira-se os apontamentos de Monteiro (2008, p. 256):

A almejada estabilidade durante a execução do contrato corre o risco de restar abalada na hipótese de incompletude do contrato [especialmente nas concessões em que inexistem agências reguladoras]. Uma boa matriz de risco, somada a um estudo econômico-financeiro sustentável, é elemento imprescindível para que a licitação e o contrato sejam confeccionados, e tenham condições mínimas de prever futuros conflitos e impasses, bem como os mecanismos para sua solução

As reuniões de *sondagem de mercado* realizadas pela Subsecretaria de Parcerias asseguram a análise do projeto pretendido sob diversas perspectivas, garantindo que os riscos de determinados projetos sejam mapeados e mitigados, resultando em uma menor probabilidade de uma licitação ser deserta ou de um contrato de longo prazo ser inexecutável.

Desse modo, pode-se afirmar que as reuniões de *sondagem de mercado* realizadas atendem ao princípio da eficiência e da própria consecução do interesse público, pois reduz o espaço de conflitos *ex post*, reduzindo o gasto do erário com demandas dessa natureza.

Cooter e Ullen (2010) assinalaram a importância do diálogo prévio para mitigar as chances de lacuna e do contrato ser submetido a soluções de conflito:

Um contrato perfeito também é eficiente. [...] Se as partes tiverem um contrato perfeito, ele não tem lacunas, de modo que elas não necessitam do tribunal para fornecer condições supletivas. Se as partes tiverem negociado um contrato perfeito, ele não tem falhas, de modo que elas não necessitam do tribunal para regulamentar suas condições (COOTER; ULLEN, 2010, p. 229)

Para atingir o interesse público buscado nas contratações, a Administração Pública deve buscar por meios eficientes e, por vezes, inovadores para garantir que os objetivos sejam atingidos, sendo o mecanismo da *sondagem de mercado* um excelente exemplo para essa premissa.

Marques Neto (2010) preconiza sobre os cuidados que o gestor público deve ter com o que chama de “maldição do regime único” pois considera que a

unicidade é a origem de várias maselas impedindo a modulação de regime, a um único e uniforme tratamento. Obsta a maior eficiência da máquina pública. Tende a tornar-se todas as relações de que participa o Estado relações de autoridade, marcadas pelo poder extroverso, em detrimento dos direitos dos administrados. (MARQUES NETO, 2010, p. 726-731)

Utilizando as palavras de Marques (2010), pode-se afirmar que a *sondagem de mercado* é uma modulação de regime que busca assegurar diálogo com o setor privado, visando maior eficiência nos projetos de concessão e PPP a serem concedidos ao mercado.

Em harmonia com a doutrina, por meio dos questionários aplicados, foi possível compreender a visão dos atores envolvidos nas reuniões realizadas, sendo que na questão 7 (ilustrada pelo gráfico 5) houve unanimidade nas respostas dos atores privados sobre a importância das reuniões de *sondagem de mercado*, mas que ainda existe um ponto de aprimoramento que será tratado no item seguinte. Na resposta similar dos atores públicos também houve resultado positivo, considerando que dos 15 participantes apenas 1 respondeu que a sondagem não seria relevante, enquanto o restante (14 participantes) responderam sobre a importância do instrumento.

Sendo assim, de forma sintetizada pode-se destacar 6 (seis) pontos centrais de diagnóstico da *sondagem de mercado*:

- **Diálogo:** modifica a atuação imperativa e unilateral da Administração Pública nos processos decisórios e possibilita a aproximação com os interlocutores na fase de planejamento do projeto;
- **Medição da atratividade do projeto:** diminuindo as chances de licitações desertas ou licitações com poucos concorrentes e garantindo propostas mais alinhadas com o interesse público e garantindo modicidade tarifária aos usuários;
- **Mapeamento dos riscos:** Garante maior assertividade no mapeamento e mitigação dos riscos do projeto, sendo estes determinantes para o sucesso de um contrato de concessão;
- **Diminui as lacunas no contrato de concessão** e, por consequência, as chances de litígios entre as partes no decorrer da execução dos contratos de longo prazo em atendimento ao princípio da eficiência;
- **Aprimoramento técnico do projeto** por meio da *expertise* da iniciativa privada e dos principais *players* do setor, provocando o amadurecimento técnico dos servidores públicos e a melhora na avaliação das propostas ofertadas pela iniciativa privada;
- **Atingimento do interesse público** buscado no contrato de concessão, considerando a diminuição dos custos (seja por meio da ausência de discussões no decorrer de contrato, garantia da concorrência nos processos licitatórios ou diminuição de licitações desertas).

Por outro lado, existe uma vulnerabilidade na utilização do instrumento, notadamente no que se refere ao risco de desvio do interesse público em sobreposição dos interesses privados dos participantes. Buscaremos exemplificar formas de mitigá-los nas seções abaixo.

Em igual medida, também avaliamos a possibilidade das reuniões de *sondagem de mercado* serem aprimoradas de modo a garantir maior isonomia e transparência aos

participantes, bem como a melhora do atingimento do escopo das reuniões: buscar contribuições que aprimorem os projetos conduzidos pela Subsecretaria de Parcerias.

## 6 PARÂMETROS IDEAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIÁLOGO

Tanto no que diz respeito ao *market sounding* ou aos demais instrumentos utilizados com o objetivo de receber contribuições dos atores privados às modelagens de projetos de concessão e PPP, foram identificados determinados parâmetros em outros estudos e publicações que merecem ser destacados.

Cuida-se de críticas e sugestões que tentam conferir idoneidade ao estudo segundo balizas da publicidade, competitividade e da eficiência.

Iniciemos, assim, com o que Farquharson *et al* (2011) identifica como parâmetros ideais a serem implementados na adoção do *market sounding*, denominados como “10 dicas para o sucesso do exercício”:

1. Certifique-se de que o exercício do *Market Sounding* esteja de acordo com quaisquer normas de aquisição relevantes.
2. Prepare-se minuciosamente para qualquer interface com o mercado, de modo a extrair o máximo do exercício e poder prestar contas pela autoridade pública à sociedade em geral.
3. Considere realizar exercícios de *Market Sounding* em um estágio inicial no processo de avaliação de projetos e antes de formular os detalhes dos planos de aquisição em um processo de compra.
4. Invista tempo na elaboração da documentação de fundo; seja claro sobre os problemas a serem discutidos com o mercado (por exemplo, informações sobre a alocação de risco proposta, compensação e estrutura) para garantir que o mercado tenha algo a comentar; formule questões com cuidado; e evite jargões.
5. Seja claro sobre o processo a ser usado para selecionar organizações para ajudar no *Market Sounding*, tanto para realizar as entrevistas quanto para preparar material escrito.
6. Considere o uso de um formato *one-on-one* com as organizações selecionadas e seja sensível ao fato de que eles podem não estar à vontade com um processo que envolve discussão simultânea com dois ou mais potenciais concorrentes, assegurando a todas as partes que ninguém está sendo escolhido para tratamento especial em qualquer aquisição subsequente.
7. Envolver mais de um indivíduo do lado do poder público; seja consistente sobre o que se diz aos entrevistados; garanta que as reuniões sejam documentadas; faça uso das informações e *feedback* oferecidos pelo mercado, que é o propósito final do exercício de *Market Sounding*.
8. Não perca tempo com discursos de venda; o objetivo do exercício é descobrir o que o mercado pensa da proposta até agora; igualmente, evite

ser seduzido para moldar o projeto para se adequar a uma proposta específica.

9. Não restrinja o escopo do *Market Sounding* de forma alguma; objetive uma ampla seleção do mercado, convidando tanto operadores quanto empresas relacionadas à modelagem e financiadores, se for o caso; mantenha uma mente aberta, focando nos resultados em vez de em um meio específico de alcançá-los.
10. Não use linguagem de aquisição como "licitantes" ou dê a impressão de que o *Market Sounding* é uma oportunidade de contratação; essa etapa busca apenas coletar informações e encorajar os participantes a estarem à vontade fornecendo *feedback* crítico em vez de sentir que precisam ser recebidos como potenciais licitantes (FARQUHARSON *et al*, 2011, p. 106-107, tradução própria).<sup>42</sup>

Observa-se, assim, que o organismo mundial orienta os usuários do *market sounding* a verificar, inicialmente, a legalidade do instrumento na legislação pátria. De fato, sem respaldo normativo, não há que se falar em adoção possível do instrumento pela Administração Pública, em função do princípio da legalidade que deve nortear a função administrativa (art. 37, *caput*, CF).

Além disso, destaca-se as orientações a serem aplicadas em momento anterior às reuniões: preparo minucioso da equipe; preparo da documentação que será utilizada como base,

---

<sup>42</sup> Top 10 Tips for a Successful Market-Sounding Exercise:

1. ✓ Make sure that the market-sounding exercise is in line with any relevant procurement rules.
2. ✓ Prepare thoroughly for any interface with the market to get the most out of the exercise and give the best account of the public authority to the world at-large.
3. ✓ Consider market-sounding exercises at an early stage in the project and procurement appraisal process before formulating the procurement plans in detail.
4. ✓ Invest time in preparing the background documentation, be clear about the issues to be discussed with the market (for example, information on proposed risk allocation, compensation, and structure) to ensure that the market has something to respond to, formulate and word questions carefully, avoid jargon.
5. ✓ Be clear about the process to be used to select organizations to help with the market-sounding exercise, such as selecting organizations to interview or inviting organizations to make written submissions.
6. ✓ Consider use of a one-on-one format with the selected organizations; be sensitive to the fact that they might not be at ease with a process that involves simultaneous discussion with two or more potential competitors but reassure all parties that no one is being singled out for special treatment in any subsequent procurement.
7. ✓ Involve more than one individual on the side of the public authority, be consistent about what you say to respondents, and ensure that meetings are documented; make use of market information and feedback, which is the ultimate purpose of the market-sounding exercise.
8. ✗ Do not waste time receiving sales pitches; the point of the exercise is to find out what the market thinks of the proposal so far; equally, avoid being seduced into shaping the project to suit a particular proposal.
9. ✗ Do not restrict the scope of the market sounding in any way; aim for a broad selection of the market, such as inviting both operators and construction-related firms and funders, if appropriate; keep an open mind, focusing on outcomes rather than on one particular means of achieving them.
10. ✗ Do not use procurement language such as "bidders" or otherwise give the impression that the market sounding is a procurement opportunity; this stage only seeks to gather information and encourage respondents to be at ease providing critical feedback rather than to feel that they need to be accommodating as potential bidders.

não somente os tratados, mas a linguagem utilizada; eventual consultoria contratada para a realização ou acompanhamento das reuniões ou para elaboração dos estudos prévios deve ser selecionada adequadamente; não restringir os temas das reuniões de *market sounding*, as quais podem abranger aspectos técnicos, financeiros ou outros, bem como, conseqüentemente, envolver participação de setores diversos, de modo que o foco seja o aperfeiçoamento da modelagem ou outro objetivo buscado pela Administração; adotar o procedimento no estágio inicial do processo de modelagem do projeto e garantir que mais de um representante do Poder Público participe das reuniões.

Outras diretrizes referem-se à reunião em si: como realizar reuniões individuais para gerar disponibilidade maior de contribuição pelos participantes; tratar as partes de modo isonômico, sem dar oportunidade a discursos de venda ou de interesses direcionados e sendo consistente no discurso; ser claro acerca dos objetivos da reunião e utilizar a linguagem de maneira adequada, evitando-se interpretações e expectativas equivocadas quanto a uma futura contratação; e, ainda, documentar as reuniões.

Quanto à conduta posterior às reuniões, Farquharson *et al* (2011) menciona a prestação de contas pela autoridade pública e orienta pelo real uso das informações coletadas.

Nesse aspecto, parece-nos que não há qualquer impedimento nas normas internas brasileiras na adoção das recomendações apontadas pelo órgão. Ao contrário, vai ao encontro dos valores democráticos constitucionais, os quais restaram estampados também nas regras que regem as atividades administrativas, informando-as.

Com relação ao formato *one-on-one* sugerido com base na possível inibição dos participantes em contribuir, destaca-se que o documento faz o contraponto sugerindo a documentação da reunião, presença de mais de um representante da Administração, uso adequado da linguagem e prestação de contas da autoridade pública. Não nos parece, ainda, que a documentação proposta consista na filmagem ou qualquer tipo de gravação do diálogo, sob pena de termos uma orientação contraditória, mas sim que haja uma memória de reunião, contendo relato do ocorrido e identificação dos participantes, suficiente a conciliar a necessária publicidade com a eficiência buscada como uso do instrumento.

Assim, tais orientações podem ser internalizadas na medida em que favorecem a busca pela eficiência e igualdade de condições a todos os concorrentes, cria procedimento a ser seguido e fomenta a publicidade dos atos e resultados.

Além dos parâmetros sugeridos por Farquharson *et al* (2011), destacamos a seguir as importantes considerações feitas por Moreno (2016) ao desenvolver estudo sobre o *roadshow*,

no tocante às reuniões estabelecidas entre o Poder Público e os atores privados, as quais podem ser lidas com os olhos voltados à realidade do *market sounding*:

Paradoxalmente, os instrumentos aptos a comprovar a lisura da atuação dos agentes públicos e privados (e.g: filmagens, gravações ou registros detalhados em ata) podem inibir a troca legítima de informações no dito ambiente “*sem medo*”. Como não é concebível abrir mão de medidas que assegurem a observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública nos encontros, notadamente o da transparência, da impessoalidade e da isonomia, uma alternativa seria manter o registro das informações que eventualmente revelem “*dados ou informações estratégicas, sigilosas, ou de alguma forma relevantes para a elaboração da [...] proposta*” sob sigilo no processo administrativo.

Outra alternativa seria adotar mecanismos que alcançassem os mesmos legítimos objetivos das audiências privativas por outros meios capazes de demonstrar, de forma mais inequívoca, a atuação legítima da Administração e dos privados.

Possíveis soluções nesse sentido seriam a realização de entrevistas com perguntas estratégicas sobre o projeto ou de pesquisas com os atores potencialmente interessados na licitação, tais quais aquelas comumente realizadas pelo mercado quando do lançamento de novos produtos. (MORENO, 2016, p. 175)

A autora, como se vê, reconhece que filmagens, gravações e registros detalhados em ata podem inibir as contribuições dos participantes, o que segue a linha sugerida por Farquharson *et al* (2011) com relação ao formato de reunião *one-on-one*. Contudo, ela caminha para além da sugestão de Farquharson *et al* (2011) ao sugerir manter os registros sob sigilo e realizar entrevistas por escrito como alternativas possíveis.

É importante, nesse aspecto, considerar que as sugestões foram traçadas pela autora em 2016, tendo ocorrido, nesse ínterim, amadurecimento da relação entre o público e o privado, conforme já descrito neste trabalho.

Assim, tomamos a liberdade de discordar das propostas apresentadas, por entender que elas impediriam o alcance dos objetivos almejados com o *market sounding*. Ademais, a aplicação conjugada das propostas feitas pelo Farquharson *et al* (2011) mitigaria os riscos da ausência de um registro integral da reunião.

Destaca-se, ainda, que Moreno (Ibid., p. 176), também aponta que o “convite aberto, geral e irrestrito” aos participantes poderia, embora cabível “ser ineficaz, especialmente nos casos em que a Administração quer ter uma percepção mais afinada dos potenciais licitantes ou dos casos em que busca fazer uma divulgação mais técnica nas soluções propostas”.

De fato, anuímos que poderia ser conferida maior produtividade às reuniões se os participantes fossem selecionados no momento da inscrição ou convidados a partir de uma busca ativa pela Administração.

Contudo, tratando-se de uma hipótese de instrumento complementar à participação popular já prevista em lei, parece-nos que a restrição na participação deve ser evitada e, se adotada pela Administração, justificada pela autoridade pública competente.

Embora pareça uma atitude ineficaz, em um primeiro momento, trata-se de tempo e custo que poderão ser compensados pelo aperfeiçoamento do projeto, finalidade principal do *market sounding*. Segundo Sundfeld e Palma (2017, p. 30)

a elaboração de projetos de infraestrutura é receptiva à participação dos particulares  
[...]  
essa aproximação permite que o gestor tenha maior clareza quanto à percepção do mercado com relação ao projeto que será licitado, além de esse diálogo contribuir para a construção de esquemas jurídicos inovadores visando à eficiência da contratação pública.

A isso, acrescentamos que os projetos de concessão e PPP de infraestrutura integram políticas públicas maiores que as contratações em si, políticas essas que têm a participação popular garantida constitucionalmente.

Assim, tal participação aberta a qualquer interessado, a critério do administrador, poderia ser franqueada também na fase da modelagem e não somente nas audiências e consultas públicas.

Além dessas contribuições, é importante destacar os parâmetros que Ribeiro (2011) aponta como desejáveis na prática das reuniões de *roadshow* voltadas para aperfeiçoamento da modelagem de projetos. Segundo o autor:

A realização do *road show*, conquanto aconselhável, deve ser executada com cuidado para não lesar o princípio da igualdade entre os participantes da licitação, e não fragilizar dessa forma, o processo de licitação do projeto de concessão comum ou PPP.

Em primeiro lugar, como pressuposto do *road show*, é conveniente que todas as informações existentes sobre o projeto, especialmente os estudos técnicos e documentos sejam públicas, de preferência publicadas na Internet no sítio eletrônico do projeto ou do órgão que o está estruturando. As exceções são os estudos relativos à modelagem econômico-financeira e o levantamento de riscos jurídicos feitos pelo poder Público que, como já nos pronunciamos no item VIII.2.4 acima, e também no item VI do livro de *Comentários à Lei de PPP*, nem sempre faz sentido que sejam publicados.

Além disso, é indispensável dar publicidade à realização do *road show* e acesso para todos os potenciais participantes da licitação. Para tanto, o ideal é que, no mesmo sítio eletrônico onde estão publicados os documentos do projeto, seja publicada uma chamada com as informações de contato para solicitação das reuniões. Geralmente, a equipe responsável pelo próprio projeto designa datas, horários e locais disponíveis para a realização das reuniões.

Como toda a informação a ser discutida no *road show* está disponibilizada a público, nos parece desnecessário registro formal de todo o ocorrido nas reuniões. Parece-nos importante, entretanto, o registro dos principais pontos de desconforto e sugestões realizadas pelos potenciais participantes da licitação para que os agentes públicos, juntamente com os seus consultores, possam refletir posteriormente sobre o assunto e tomar a decisão sobre o que faz e o que não faz sentido incorporar no projeto. (RIBEIRO, 2011, p. 51-52)

Tais ponderações nos remetem novamente às orientações traçadas pelo Farquharson *et al* (2011) sobre a necessidade de publicidade dos documentos e dos resultados das reuniões, porquanto se assemelham. Merece destaque o entendimento esposado pelo autor sobre ser dispensável o registro formal de todo o ocorrido nas reuniões, o que coincide com o que afirmamos acima.

## 7 SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DA SONDAÇÃO DE MERCADO

Após percorrermos o contexto jurídico-normativo da evolução do diálogo entre os setores público e privado e traçarmos os aspectos que caracterizam as reuniões de *market sounding*, sua aplicação em diferentes entes federativos e os parâmetros considerados ideais para a sua aplicação, torna-se, neste momento, possível identificarmos espaços para o aperfeiçoamento do instrumento paulista.

### 7.1 ASPECTOS PERTINENTES À FASE PREPARATÓRIA

#### 7.1.1 Capacitação da equipe

Na esteira do quanto recomendado pelo Farquharson *et al* (2011), que reproduz a experiência do Banco Mundial, o aperfeiçoamento constante da equipe e principalmente a preparação específica para as reuniões de sondagem é desejável.

Ademais, considerando que uma das perguntas constantes da pesquisa aplicada aos agentes públicos que participaram da sondagem relaciona-se ao poder de decisão sobre a modelagem, indicando a influência exercida pela equipe participante, parece necessário dar uma atenção especial à capacitação do grupo de trabalho que conduz as reuniões e participa da tomada de decisão. A preparação dos integrantes do poder público é relevante, ainda, para inibir a captura pela possível ascendência técnica do privado.

#### 7.1.2 Alternância de integrantes da equipe

Além disso, faz-se também relevante a alternância de integrantes do Grupo de Trabalho.

A formação de grupo de trabalho para a análise da proposta e acompanhamento da estruturação do projeto é relevante para que os temas abordados sejam tratados de modo cooperativo. A conjugação de esforços permite ganhos de sinergia através da troca de experiências práticas e de conhecimento técnico entre seus integrantes.

Contudo, a diversificação dos integrantes a cada projeto, despersonalizando a formação do grupo, pode promover obstáculos à eventual influência de atores privados na equipe do GT, trazendo ganhos referentes à idoneidade do instrumento. Por outro lado, a alternância de sua

composição pode impedir a especialização constante e crescente de quem atua no GT, desejável para o alcance da eficiência almejada.

Assim, deverá o gestor ponderar acerca dos valores e resultados que pretende adquirir para a tomada de decisão, não havendo resposta pronta.

De toda forma, deve-se ter em mente a orientação dada por Farquharson *et al* (2011), no sentido de que mais de uma pessoa representando o Poder Público participe das reuniões.

### 7.1.3 Aperfeiçoamento do diálogo interno

Considerando que dentre as respostas ao questionário submetido a representantes dos órgãos públicos houve indicação de que a Subsecretaria estaria retirando o protagonismo dos órgãos setoriais, bem como que deveria ter tido maior diálogo antes da realização das reuniões, para gerar maior maturidade do projeto, merece ser promovida maior aproximação entre a Subsecretaria e referidos órgãos. Isso porque o trabalho em conjunto requer sinergia e cooperação desde o estudo do projeto até as decisões sobre a modelagem final, em prol da qualidade dos resultados almejados.

Além disso, o fato de poucos representantes dos órgãos setoriais aderirem ao questionário parece indicar a falta de percepção de que o aprimoramento das reuniões de sondagem é relevante também para os órgãos diversos da Subsecretaria, o que merece ser revertido.

### 7.1.4 Maturidade do Projeto

Como foi constatado pelas respostas aos questionários, a produtividade das reuniões tem ligação direta com a maturidade do projeto, o que chama a atenção para a necessidade de intenso diálogo interno prévio às reuniões e preparação dos documentos disponíveis aos interessados.

Considerando a possibilidade de uso do instrumento de *sondagem de mercado* na fase embrionária dos projetos, as reuniões poderão envolver determinados pontos específicos e não sua integralidade, razão pela qual deve prevalecer, nesses casos, a segurança das informações.

### 7.1.5 Objeto e objetivo das reuniões

Da experiência de Minas Gerais e da União, pode-se destacar o cuidado com a elaboração da pauta e sua divulgação, o que deve ser conjugado com a orientação oriunda da experiência do Banco Mundial no sentido de

não restringir os temas das reuniões de Sondagem de Mercado, as quais podem abranger aspectos técnicos, financeiros ou outros, bem como, conseqüentemente, envolver participação de setores diversos, de modo que o foco seja o aperfeiçoamento da modelagem ou outro objetivo buscado pela Administração (FARQUHARSON *et al*, 2011, p. 94)

Nesse aspecto, destacamos que dentre as respostas ao questionário submetido a entes privados houve quem indicasse a dificuldade por parte de alguns participantes de entender a pauta dinâmica das reuniões.

Assim, além da possibilidade de os interessados nas reuniões já informarem no ato da inscrição os temas que se pretende debater, como adotado na União, a pauta flexível deveria ser informada aos participantes, para alinhamento das expectativas.

Além disso, poderiam ser divulgadas informações sobre os participantes por parte do Poder Público: quem seriam ou poderiam ser, além dos representantes da própria Subsecretaria.

Nessa esteira, poderia também ser veiculada informação sobre eventual possibilidade ou impossibilidade de gravação; e sobre a possibilidade de se realizar mais de uma reunião, esclarecendo as razões de eventual impossibilidade.

## 7.2 ASPECTOS PERTINENTES À EXECUÇÃO DAS REUNIÕES

### 7.2.1 Abertura da reunião

Considerando a informação obtida por meio do questionário aplicado aos atores privados de que em determinada reunião nem todos os representantes do Poder Público foram apresentados, bem como a observação das pesquisadoras em reuniões de *sondagem de mercado* em projetos de Minas Gerais e de São Paulo, além da experiência da União analisada acima, é possível concluir que a identificação de todos os participantes no início das reuniões sejam representantes públicos ou privados, confere transparência e segurança ao procedimento. Deve-se dar a devida importância, portanto, a tal sistemática.

### 7.2.2 Adoção de pauta clara e flexível

Além disso, extrai-se também da aplicação do questionário e da experiência de Minas Gerais que um roteiro de temas essenciais deve ser estabelecido e a pauta flexível deve ser informada no início das reuniões, de modo a alinhar as expectativas entre os participantes.

A linguagem clara e acessível, recomendação de Farquharson *et al* (2011), deve ser um objetivo a ser buscado a todo o momento, de modo que não haja falhas na comunicação, tanto no diálogo entre os atores públicos e privados, quanto na interação da equipe do Poder Público. Nesse sentido, o tratamento isonômico também deve nortear a comunicação, de modo que não haja equívoco que gere percepção de possibilidade de o projeto atender uma demanda específica em detrimento da competitividade.

### 7.2.3 Registro das informações

Segundo Farquharson *et al* (2011), seria relevante a documentação das reuniões. Conforme enfrentado no tópico que tratamos das orientações do organismo internacional, essa documentação não corresponderia à gravação audiovisual do procedimento, mas sim ao registro da sua ocorrência e resultado. A Subsecretaria de Parcerias disponibiliza relatórios sobre cada rodada de reuniões no *site* da Subsecretaria, não havendo notícia acerca da gestão de cada reunião. Nesse aspecto, destaca-se a experiência de Minas Gerais envolvendo adoção de uma planilha de acompanhamento, citado no capítulo específico, que norteia o registro das informações durante as reuniões com base nos temas da pauta.

## 7.3 ASPECTOS PERTINENTES À FASE POSTERIOR

### 7.3.1 Consolidação das contribuições

Embora a Subsecretaria de Parceria já promova relatórios sobre cada rodada de reuniões de *sondagem de mercado*, a experiência de Minas Gerais envolvendo adoção de uma planilha de acompanhamento, pode auxiliar na consolidação das contribuições e no acompanhamento de sua eventual incorporação ao projeto.

### 7.3.2 Transparência das decisões

Na linha das orientações de Farquharson *et al* (2011), a prestação de contas do quanto fora colhido nas reuniões é imprescindível para que o instrumento seja bem sucedido no alcance da sua finalidade.

A transparência das decisões tomadas com relação à modelagem final do projeto, por meio da fundamentação pelo gestor das opções adotadas, se mostra um caminho para aperfeiçoar o *accountability*. Ainda que seja dispensável a redução a termo de cada reunião de sondagem, de modo a não inibir as contribuições dos interessados, a decisão do gestor quanto às escolhas do projeto final merece transparência e motivação.

## 8 CONCLUSÃO

As reuniões de *sondagem de mercado* adotadas pela Subsecretaria de Parcerias da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo estão inseridas no bojo do processo histórico de aperfeiçoamento do diálogo entre o público e o privado no Brasil, passando pela desconstrução da Administração Pública autoritária até a criação de mecanismos que promovem o diálogo com a sociedade em geral ou, de modo mais específico, com a iniciativa privada.

Conforme demonstrado ao longo do trabalho, embora a relação entre o público e o privado já existisse nas décadas de 30 a 40, era exercida por meio do clientelismo e caracterizada pela ausência de controle público. Nos governos militares, o tráfico de interesses ainda estava presente, mas a descentralização da máquina pública com o Decreto-lei nº 200/67 (BRASIL, 1967) foi um passo importante na necessidade de construção desse diálogo em prol da eficiência da máquina pública. Com a Constituição Federal de 1988 e o princípio da participação popular como norteador da atividade estatal, iniciou-se nova dinâmica de legitimação da atuação administrativa, promovendo o fortalecimento democrático das relações entre o Estado e a sociedade visando o atingimento do real interesse público. Nesse cenário, ganhou relevância a audiência pública.

O contexto citado propiciou a implementação de uma reforma gerencial buscando o aprimoramento das tomadas de decisões por parte da Administração Pública, por meio, inclusive, da participação dos administrados. Na sequência, vê-se que as normas voltadas à concessão do serviço público e estabelecimento de Parcerias Público-Privada ampliaram a necessidade de novos mecanismos de diálogo eficientes entre público e privado, como a consulta pública e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), demonstrando que referido diálogo é inerente às atividades de parceria entre esses dois ambientes. Ademais, considerando que os projetos de concessão e PPP integram políticas públicas maiores que as contratações em si, a abertura à participação dos administrados deveria ser a mais ampla possível, abrangendo não somente os potenciais interessados, como também a sociedade em geral.

É certo que há riscos na aproximação do público com o privado, majoritariamente em função da herança histórica do comportamento clientelista e que ainda permeia a atividade administrativa. Não obstante, considerando o potencial benefício decorrente dessa relação, deve o gestor buscar meios de mitigar os mencionados riscos, sem, contudo, inibir a participação.

Nesse contexto se inserem as reuniões de *sondagem de mercado* promovidas pela Subsecretaria de Parcerias, também conhecidas como *market sounding*, por se tratar de uma forma qualificada de diálogo entre o público e o privado, já que possuem objetivo específicos, voltados principalmente ao aperfeiçoamento da modelagem de projetos de concessão comum e de PPP constantes da carteira do Governo do Estado de São Paulo.

Referidas reuniões são adotadas por diversos entes federativos, tendo sido possível realizar *benchmarking* com alguns deles e extrair experiências positivas. Ressalta-se, contudo, que a maturidade e a sistematização do procedimento adotado pela Subsecretaria de Parcerias do Estado de São Paulo não são identificadas nos outros modelos.

Paralelamente, foram trazidas contribuições de publicação promovida pelo Banco Mundial, contendo orientações para o uso adequado desse tipo de instrumento, além de outros autores nacionais que se debruçaram sobre o tema do *market sounding* e do *roadshow*, mecanismo que guarda semelhanças com o primeiro.

Além disso, as informações colhidas junto aos *stakeholders*, por meio de um questionário dirigido ao grupo privado que já teve a oportunidade de participar das reuniões e de outro submetido ao grupo público, possibilitaram identificar oportunidades de aperfeiçoamento. Essas hipóteses foram divididas em três enfoques: o período que antecede as reuniões, voltado à preparação do material, da equipe e ao recebimento das inscrições; o desenvolvimento das reuniões em si; e o período posterior, de consolidação do resultado e de *accountability*. As sugestões oferecidas tiveram como fundamento o referencial teórico abordado no decorrer do trabalho.

Destaca-se, ainda, que em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem reger as atividades da Administração, a legislação estadual oferece amparo ao uso do instrumento, principalmente por meio da autorização prevista na Lei de Processo Administrativo (Lei nº 10.177/1998) (SÃO PAULO, 1998), que permite o uso de outras formas de diálogo com os administrados além da audiência pública. Assim, não se vislumbra necessidade de inovação legislativa para interiorizar a sistematização do instrumento. No entanto, nos termos da orientação contida na própria lei, é necessário que no momento da divulgação dos resultados das reuniões seja indicado o procedimento adotado para o recebimento das contribuições.

Percebe-se, assim, que o diálogo estabelecido entre o público e o privado é possível na medida em que há maturidade institucional e mecanismos que consigam acolher a participação ampla e efetiva dos administrados sem afastar procedimentos voltados à mitigação dos riscos envolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-71.

AGÊNCIA ALAGOAS. Concorrentes podem agendar reunião para tirar dúvidas sobre Matadouro de Viçosa. **Correio dos Municípios**, Maceió, 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2020/11/roadshow-concorrentes-podem-agendar-reuniao-para-tirar-duvidas-sobre-matadouro-de-vicosa-etapa-prevista-em-processo-de-concorrencia-publica-acontece-ate-03-de-dezembro-comrnoobjetivo-de-ouvir-empresas/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA (SANTUR). Sondagem de mercado, para concessão à iniciativa privada, de mirante na Serra do Rio do Rastro é lançada. **Santur**, Florianópolis, 10 jul. 2020. Disponível em: [http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5312:sondagem-de-mercado-para-concessao-a-iniciativa-privada-de-mirante-na-serra-do-rio-do-rastro-e-lancada&catid=22&Itemid=197](http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5312:sondagem-de-mercado-para-concessao-a-iniciativa-privada-de-mirante-na-serra-do-rio-do-rastro-e-lancada&catid=22&Itemid=197). Acesso em: 11 jan. 2021.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 1998. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000300005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300005). Acesso em: 12 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei. Visão Geral**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf?sequence=15&isAllowed=y>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Lotex: edital de licitação para estudos é publicado. **Programa de Parcerias de Investimentos**, 28 nov. 2016. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/bndes-edital-de-licitacao-para-privatizacao-da-lotex-e-publicado>. Acesso em: 18 out. 2020.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Decreto n.º 19.512 de 20 de dezembro de 1930. Dispõe sobre a organização de uma comissão encarregada de estabelecer os padrões que serão adotados nos fornecimentos de materiais necessários à execução dos serviços do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 20 dez. 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19512-20-dezembro-1930-510315-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995a. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1995b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009**. Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal; altera as Leis nºs 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L11922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11922.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 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. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

CAMPOS, Lauro. **PL 1292/1995**. Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Projeto de Lei do Senado nº 179, de 1990**. Dispõe sobre o regime de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, previsto no art. 175 da Constituição, e regula a concessão de obra pública. Brasília: Senado Federal, 1990. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/29077>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política: a História que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COMPARATO, Fabio Konder. **Direito Público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Ribeiro (Orgs.). **20 anos de concessões em infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/18794>. Acesso em: 1 jan. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Sondagem de Mercado. **Parcerias ES**, [s.d.]a. Disponível em: <https://parcerias.es.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Sondagem de Mercado: Concessão do Radium Hotel. **Parcerias ES**, [s.d.]b. Disponível em: <https://parcerias.es.gov.br/pt-BR/sondagem-de-mercado-2>. Acesso em: 19 out. 2020.

FARQUHARSON, Edward *et al.* **How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets**. Washington: World Bank, 2011.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). São Paulo se destaca entre as maiores economias do mundo. **Fundação Seade**, São Paulo, 2 dez. 2020. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/sao-paulo-se-destaca-entre-as-maiores-economias-do-mundo/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. *In*: DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Ribeiro (Orgs.). **20 anos de**

**concessões em infraestrutura no Brasil.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 26-51. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/18794>. Acesso em: 1 jan. 2021.

GODOI, Christiane K. *et al.* (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.

GORDILHO, Augustín. **Tratado de derecho administrativo.** 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). São Paulo: Panorama. **IBGE**, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. **Boletim Governnet de Licitações e Contratos**, Curitiba, n. 64, p. 726-732, 2010.

MATO GROSSO DO SUL. 2º Market Sounding PPP Esgotamento Sanitário. **EPE Segov**, Campo Grande, 8 maio 2020. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/?p=7106>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINAS GERAIS; MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO (MBC); ACCENTURE CONSULTING. **Projeto de Modelagem do Processo para Concessão do Rodoanel da Região Metropolitana de BH:** ações preparatórias de Market Sounding. [S. l.]: Accenture Consulting; MBC; Governo do Estado de Minas Gerais, 2020.

MONTEIRO, Vera. Três anos da Lei de Parceria Público-Privada. *In:* SOUZA, Mariana Campos de (Coord.). **Parceria público-privada: aspectos jurídicos relevantes.** São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 225-256.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política, legislativa, administrativa, judicial:** fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORENO, Maís. **A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP.** Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08082016-161204/pt-br.php>. Acesso em: 1 jan. 2021.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Burocracia Brasileira, Reforma Administrativa e Estado Novo: o papel do aparato administrativo no governo Vargas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 367-400, jul. 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/31>. Acesso em: 1 jan. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida R. de; PEREIRA, José Roberto. O Público Estatal e Não Estatal na Delimitação do Campo da Gestão Pública. *In: Encontro de Administração Pública e Governo (EnAPG)*, 5., 2012, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, 2012. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_EnAPG176.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG176.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em: 1 jan. 2021.

PEREZ, Marcos A. **A Administração Pública democrática**: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PORTAL CPRM. Minutas de edital e contratos na área de mineração entram em consulta pública. **Programa de Parcerias de Investimentos**, 26 jul. 2018. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/minutas-de-edital-e-contratos-na-area-de-mineracao-entram-em-consulta-publica>. Acesso em: 18 out. 2020.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). 1º Roadshow de Rodovias: Participe! **Programa de Parcerias de Investimentos**, Brasília, 14 ago. 2018. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/roadshow-de-rodovias>. Acesso em: 28 nov. 2020

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). PPI convida os agentes do mercado financeiro para rodada de reuniões. **Programa de Parcerias de Investimentos**, Brasília, 21 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/ppi-convida-os-agentes-do-mercado-financeiro-para-rodada-de-reunioes>. Acesso em: 5 jan. 2021.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). PPI convida escritórios de advocacia para rodada de reuniões. **Programa de Parcerias de Investimentos**, Brasília, 25 fev. 2019b. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/ppi-convida-escritorios-de-advocacia-para-rodada-de-reunioes->. Acesso em: 5 jan. 2021.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). PPI/Casa Civil realiza 1º Roadshow sobre a Concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra (RS) e da Serra Geral (SC). **Programa de Parcerias de Investimentos**, Brasília, 15 jan. 2020a. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/1roadshowparquesnacionais>. Acesso em: 18 out. 2020.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). Diálogo PPI com investidores de rodovias. **Programa de Parcerias de Investimentos**, Brasília, 20 maio 2020b. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/dialogo-ppi-com-investidores-de-rodovias>. Acesso em: 18 out. 2020.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). Nova Dutra: Diálogos do PPI com o setor financeiro. **Programa de Parcerias de Investimentos**, Brasília, 29 maio 2020c. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/nova-dutra-dialogos-do-ppi-com-o-setor-financeiro>. Acesso em: 5 jan. 2021.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). 1º Roadshow Florestas Nacionais para visita: Canela (RS) e São Francisco de Paula (RS). **Programa de**

**Parcerias de Investimentos**, Brasília, 9 jul. 2020d. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/flonas>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI). Roadshow da Ferrogrão (EF-170). **Programa de Parcerias de Investimentos**, Brasília, 14 jul. 2020e. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/roadshowferrograo>. Acesso em: 18 out. 2020.

RIBEIRO, Luci. Onyx e Tarcísio divulgam em roadshow na Europa projetos para concessão no Brasil. **UOL**, Brasília, 22 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/11/22/onyx-e-tarcisio-divulgam-em-roadshow-na-europa-projetos-para-concessao-no-brasil.htm>. Acesso em: 18 out. 2020.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. **Concessões e PPPs: Melhores Práticas em Licitações e Contratos**. São Paulo: Atlas, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Sondagem de Mercado - Data Room RSC-287. **Portal do Estado do Rio Grande do Sul**, 18 ago. 2020a. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/sondagem-de-mercado-data-room-rsc-287>. Acesso em: 5 jan. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Sondagem de Mercado - Rodoviária de Porto Alegre. **Portal do Estado do Rio Grande do Sul**, 18 ago. 2020b. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/separ-sondagem-de-mercado>. Acesso em: 5 jan. 2021.

RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE. Solicitação de Acesso ao Data Room do Projeto de Concessão do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte. **Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte**, [s.d.]. Disponível em: <https://pt.surveymonkey.com/r/RodoanelMetropolitanoBH>. Acesso em: 11 jan. 2021.

RONDÔNIA. Cidade Saúde. **Secretaria de Estado da Saúde**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.marketsounding.com.br/heuro/#>. Acesso em: 7 jan. 2020.

RONDÔNIA. **Construção do Novo Pronto Socorro de Urgência e Emergência de Rondônia**. [S. l.]: SESAU; Governo do Estado de Rondônia, 2020. Disponível em: [http://www.marketsounding.com.br/heuro/wp-content/themes/tema-personalizado/assets/img/HEURO-AP2\\_Divulga%C3%A7%C3%A3o%20Completo.pdf](http://www.marketsounding.com.br/heuro/wp-content/themes/tema-personalizado/assets/img/HEURO-AP2_Divulga%C3%A7%C3%A3o%20Completo.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

SANTA CATARINA. Instrução normativa N.TC-0022/2015. Estabelece procedimentos para o controle e orientação referente à etapa de planejamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, 2015. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2022-2015%20CONSOLIDADA\\_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2022-2015%20CONSOLIDADA_0.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

SANTA CATARINA. Decreto nº 468, de 13 de fevereiro de 2020. Regulamenta o Programa de Parcerias e Investimentos do Estado (PPI-SC) e estabelece outras providências. **LegisWeb**, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=389883>. Acesso em: 1 jan. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996.** Cria o Programa Estadual de Desestatização - PED, sobre a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1996. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1996/lei-9361-05.07.1996.html#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Estadual%20de,e%20Patrimonial%20do%20Setor%20Energ%C3%A9tico>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 61.035, de 1 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre as alterações de denominação, transferências e extinções que especifica e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61035-01.01.2015.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 61.036, de 1 de janeiro de 2015.** Organiza a Secretaria do Governo e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61036-01.01.2015.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 61.371, de 21 de julho de 2015.** Institui procedimento alusivo à apresentação, à análise e ao aproveitamento de estudos, encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015c. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61371-21.07.2015.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). **Relatório de reuniões de sondagem ao mercado:** concessão do Complexo Constâncio Vaz Guimarães. São Paulo: Secretaria de Esportes do Estado de São Paulo, 2019a. Disponível em: <https://www.esportes.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/documento-referencial-ii-relatorio-de-sondagem-ao-mercado-junho-2019-1.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). **Sondagem ao Mercado.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2019b. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/Regulamento\\_Sondagem\\_SP\\_19.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/Regulamento_Sondagem_SP_19.pdf). Acesso em: 18 out. 2020.

SÃO PAULO (SÃO PAULO). **Oportunidades de Investimentos.** 6. ed. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2019c. Disponível em: [https://issuu.com/governosp/docs/parcerias\\_gesp\\_v4](https://issuu.com/governosp/docs/parcerias_gesp_v4). Acesso em: 11 jan. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 64.998, de 29 de maio de 2020.** Dispõe sobre alteração de denominação de Secretaria de Estado e transferências que especifica e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020a.

Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64998-29.05.2020.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). Reunião virtual. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 nov. 2020b. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/evento/5305965/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). **Relatório de Reuniões de Sondagem ao Mercado: Ação de Impacto Social – Fundação CASA**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2020c. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/Consulta%20P%C3%BAblica\\_Relat%C3%B3rio%20-%20Sondagem%20de%20Mercado%20-%20AIS.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/Consulta%20P%C3%BAblica_Relat%C3%B3rio%20-%20Sondagem%20de%20Mercado%20-%20AIS.pdf). Acesso em: 25 out. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). Subsecretaria de Parcerias da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/1.%20newsletter%20-%20pt.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). Subsecretaria de Parcerias. **Subsecretaria de Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, [s.d.]b. Disponível em: <http://www.governo.sp.gov.br/parcerias-e-inovacao/subsecretaria-de-parcerias/>. Acesso em: 18 out. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). **Manual de Parcerias do Estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, [s.d.]c. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf). Acesso em: 15 jun. 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). Plataforma Digital de Parcerias. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, [s.d.]d. Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura de São Paulo realizará reuniões com o mercado para apresentar o projeto de PPP Terminais. **SP Parcerias**, São Paulo, 2020c. Disponível em: <https://spparcerias.com.br/index.php/noticia/prefeitura-sao-paulo-realizara-reunioes-o-mercado-apresentar-o-projeto-ppp-terminais>. Acesso em: 28 nov. 2020.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107525>. Acesso em: 1 jan. 2021.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, jul./ago. 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6394>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE (SEINFRA). Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade conclui sondagem de mercado para o Projeto de Modelagem da Concessão do Rodoanel Metropolitano. **SEINFRA**, Belo Horizonte, 25 jul.

2020. Disponível em: <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/story/2665-secretaria-de-infraestrutura-e-mobilidade-conclui-sondagem-de-mercado-para-o-projeto-de-modelagem-da-concessao-do-rodoanel-metropolitano>. Acesso em: 19 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Dinâmica de preparação do edital. *In*: MARCATO, Fernando S.; PINTO JUNIOR, Mario Engler (Coords.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva; FGV, 2017. p. 25-56. (Série GVlaw, v. 1).

WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-75, abr./jun. 1974. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/5965>. Acesso em: 1 jan. 2021.

WAHRLICH, Beatriz. **Reforma Administrativa na Era Vargas**. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação; FGV, 1983.

WAHRLICH, Beatriz. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reformas administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, out./dez. 1984. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/10416/9415>. Acesso em: 1 jan. 2021.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A — Questionário Sondagem de Mercado - Agente Privado

# Questionário Sondagem de Mercado

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), de pesquisa intitulada “Sondagem de Mercado: instrumento de diálogo entre o setor público e o privado na modelagem de projetos de concessão e de parcerias público-privadas”, conduzida por Bruna D. Picon e Gisele N. Diana. Este estudo tem por objetivo estudar o instrumento, adotado no âmbito da Subsecretaria de Parecerias do Estado de São Paulo, inserido no contexto da governança pública, enquanto aperfeiçoamento dos processos internos voltados à busca constante da eficiência e da qualidade.

Você foi selecionado(a) por pertencer a agente privado que participou de reuniões de sondagem de mercado. Sua contribuição não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder ao questionário remetido por e-mail com o maior número de detalhamento possível, quando solicitado. Sua contribuição não implicará gastos, tampouco receberá qualquer valor por isso. As respostas exigirão entre 5 e 10 minutos do seu tempo.

Seu nome e da organização para a qual trabalha não serão revelados. Assim, os dados obtidos por meio desta pesquisa serão confidenciais e não serão divulgados em nível individual, visando assegurar o sigilo de sua participação. O pesquisador responsável se comprometeu a tornar públicos nos meios acadêmicos e científicos os resultados obtidos de forma consolidada sem qualquer identificação de indivíduos ou instituições participantes.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, assinale sua anuência ao final deste documento. Seguem os telefones e o endereço institucional do pesquisador responsável e do CCE/FGV, onde você poderá tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação nele, agora ou a qualquer momento.

O Sr. (a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar entrando em contato com as pesquisadoras por e-mail: Bruna D. Picon ([brunadpicon@gmail.com](mailto:brunadpicon@gmail.com)) e Gisele Novack Diana ([giselenovack@hotmail.com](mailto:giselenovack@hotmail.com)). Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas – CCE/FGV: Praia de Botafogo, 190, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900, telefone (21) 3799-6216. E-mail: [etica.pesquisa@fgv.br](mailto:etica.pesquisa@fgv.br).

1. Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e que:

- concordo em participar
- não tenho interesse em participar

Seguinte

Nunca revele a sua palavra-passe. [Denunciar abuso](#)

Estes conteúdos são criados pelo proprietário do formulário. Os dados que submeter serão enviados para o proprietário do formulário. A Microsoft não é responsável pelas práticas de privacidade ou segurança dos seus clientes, incluindo os do proprietário deste formulário. Nunca revele a sua palavra-passe.

Com tecnologia do Microsoft Forms | [Privacidade e cookies](#) | [Termos de utilização](#)

# Questionário Sondagem de Mercado

\* Obrigatório

## Questionário Sondagem de mercado

Esse questionário se dirige aos atores privados que participaram das reuniões de sondagem de mercado conduzidas pela Subsecretaria de Parcerias do Estado voltadas à modelagem dos projetos de concessão e de parcerias público-privadas constantes da carteira do governo estadual. O objetivo deste questionário é entender como o mercado percebe tais reuniões, como aperfeiçoar o diálogo entre o setor público e o privado e como conciliar a transparência e a isonomia com o aperfeiçoamento dos projetos. Em suma, estamos tentando identificar os aspectos positivos e negativos desse diálogo. O anonimato das respostas é garantido, como descrito no Termo abaixo. O preenchimento do questionário pode durar entre 5 e 10 minutos, dependendo da possibilidade concreta de contribuição com pesquisa. É muito importante que você esteja concentrado(a) durante as respostas e que chegue até o fim do questionário. Certifique-se que você está em um local tranquilo e não será interrompido. Recomenda-se o uso de um computador para melhor visualizar e preencher o formulário.

### 2. Qual seu nome completo? \*

*(Lembramos que seu nome e da organização para a qual trabalha não serão revelados. Assim, os dados obtidos por meio desta pesquisa serão confidenciais e não serão divulgados em nível individual, visando assegurar o sigilo de sua participação.)*

### 3. Qual o nome da organização para a qual trabalha? \*

### 4. Principal motivo pelo qual a entidade da qual participa solicitou agendamento de reunião: \*

- conhecer melhor a proposta do governo e sanar dúvidas
- apontar aspectos que reduzem a atratividade do projeto
- apresentar possibilidades de inovação dentro do escopo do projeto
- apresentar propostas visando minimizar os riscos do projeto
- outros

5. Como a entidade da qual participa ficou sabendo da possibilidade de solicitar agendamento de reunião? \*

- por e-mail dirigido à entidade pela Subsecretaria de Parcerias
- consulta a sítio eletrônico do governo
- repasse da notícia por parceiros ou conhecidos
- outro

6. Com relação ao agendamento individual: \*

- o procedimento é simples, não enfrentei dificuldades em efetuar-lo
- o procedimento é complexo, enfrentei dificuldades no agendamento

Anterior

Submeter

Nunca revele a sua palavra-passe. [Denunciar abuso](#)

Estes conteúdos são criados pelo proprietário do formulário. Os dados que submeter serão enviados para o proprietário do formulário. A Microsoft não é responsável pelas práticas de privacidade ou segurança dos seus clientes, incluindo os do proprietário deste formulário. Nunca revele a sua palavra-passe.

Com tecnologia do Microsoft Forms | [Privacidade e cookies](#) | [Termos de utilização](#)

## APÊNDICE B — Sondagem de Mercado - Órgãos Setoriais

# Questionário Sondagem de Mercado

\* Obrigatório

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), de pesquisa intitulada “Sondagem de Mercado: instrumento de diálogo entre o setor público e o privado na modelagem de projetos de concessão e de parcerias público-privadas”, conduzida por Bruna D. Picon e Gisele N. Diana. Este estudo tem por objetivo estudar o instrumento, adotado no âmbito da Subsecretaria de Parcerias do Estado de São Paulo, inserido no contexto da governança pública, enquanto aperfeiçoamento dos processos internos voltados à busca constante da eficiência e da qualidade.

Você foi selecionado(a) por ter participado de reunião de sondagem representando órgão público diverso da Subsecretaria de Parcerias. Sua contribuição não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder ao questionário remetido por e-mail com o maior número de detalhamento possível, quando solicitado. Sua contribuição não implicará gastos, tampouco receberá qualquer valor por isso. As respostas exigirão entre 5 e 10 minutos do seu tempo.

Seu nome e da organização para a qual trabalha não serão revelados. Assim, os dados obtidos por meio desta pesquisa serão confidenciais e não serão divulgados em nível individual, visando assegurar o sigilo de sua participação. As pesquisadoras responsáveis se comprometeram a tornar públicos nos meios acadêmicos e científicos os resultados obtidos de forma consolidada sem qualquer identificação de indivíduos ou instituições participantes.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, assinale sua anuência ao final deste documento. Seguem os telefones e o endereço institucional do pesquisador responsável e do CCE/FGV, onde você poderá tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação nele, agora ou a qualquer momento.

O Sr. (a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar entrando em contato com as pesquisadoras por e-mail: Bruna D. Picon ([brunadpicon@gmail.com](mailto:brunadpicon@gmail.com)) e Gisele Novack Diana ([giselenovack@hotmail.com](mailto:giselenovack@hotmail.com)). Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas – CCE/FGV: Praia de Botafogo, 190, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900, telefone (21) 3799-6216. E-mail: [etica.pesquisa@fgv.br](mailto:etica.pesquisa@fgv.br).

1. Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e que: \*

- concordo em participar
- não tenho interesse em participar

Seguinte

Nunca revele a sua palavra-passe. [Denunciar abuso](#)

Estes conteúdos são criados pelo proprietário do formulário. Os dados que submeter serão enviados para o proprietário do formulário. A Microsoft não é responsável pelas práticas de privacidade ou segurança dos seus clientes, incluindo os do proprietário deste formulário. Nunca revele a sua palavra-passe.

Com tecnologia do Microsoft Forms | [Privacidade e cookies](#) | [Termos de utilização](#)

# Questionário Sondagem de Mercado

\* Obrigatório

## QUESTIONÁRIO

Esse questionário se dirige aos atores públicos que participaram das reuniões de sondagem de mercado coordenadas pela Subsecretaria de Parcerias do Estado. O objetivo deste questionário é entender como percebem tais reuniões, como poderia ser aperfeiçoado o diálogo entre o setor público e o privado na área de concessão e/ou parcerias público-privadas, conciliando a transparência e a isonomia com o aperfeiçoamento dos projetos. Em suma, estamos tentando identificar os aspectos positivos e negativos do diálogo que ocorre por meio das reuniões de sondagem de mercado. O anonimato das respostas é garantido, como descrito no Termo abaixo. O preenchimento do questionário pode durar entre 5 e 10 minutos, dependendo da possibilidade concreta de contribuição com pesquisa. É muito importante que você esteja concentrado(a) durante as respostas e que chegue até o fim do questionário. Certifique-se que você está em um local tranquilo e não será interrompido. Recomenda-se o uso de um computador para melhor visualizar e preencher o formulário.

2. Qual seu nome? \*

3. Qual o nome do órgão para o qual trabalha? \*

4. O projeto submetido às reuniões de sondagem foi previamente debatido com a Subsecretaria de Parcerias \*

- Sim
- Não
- poderia ter existido mais diálogo interno antes das reuniões

5. As contribuições das reuniões de sondagem ajudaram a aperfeiçoar a modelagem do projeto? \*

Sim

Não

6. Caso tenha respondido "sim" na questão 5, cite alguma contribuição da reunião de sondagem de mercado que recorde ter sido relevante para a modelagem do projeto:

Introduza a sua resposta

7. Caso tenha respondido "não" na questão 5, o principal motivo para a ausência de contribuição foi :

*(é possível assinalar uma ou mais alternativas)*

o projeto não estava maduro o suficiente para ser submetido às reuniões de sondagem

de maneira geral, os atores privados que participaram das reuniões não foram colaborativos

o diálogo entre os representantes da Administração e os atores privados não foi bem conduzido

8. A reunião de sondagem: \*

*(é possível assinalar uma ou mais alternativas)*

não é relevante para o desenvolvimento do projeto

é importante e sua institucionalização garante isonomia e transparência ao processo

importante, mas sua institucionalização não garante isonomia e transparência ao processo

é importante e sua institucionalização garante maior eficiência e qualidade da modelagem do projeto

é importante, mas sua institucionalização não garante maior eficiência e qualidade da modelagem do projeto

9. Assinale a alternativa que revele de modo mais aproximado sua percepção sobre o formato da reunião de sondagem de mercado: \*

O fato de ser individual gera maior liberdade para obter esclarecimentos e/ou efetuar contribuições, sem que o ator privado receie compartilhar informações com potenciais competidores

- Não precisaria ser individual, uma sessão coletiva geraria o mesmo efeito
- A gravação das reuniões poderia intimidar a obtenção de esclarecimentos e/ou as contribuições
- A elaboração de ata específica poderia intimidar a obtenção de esclarecimentos e/ou as contribuições

10. As contribuições das reuniões individuais de sondagem de mercado, em sua maioria, são sobre: \*

- aspectos técnicos do projeto
- aspectos econômico-financeiro
- aspectos jurídicos
- Outros

11. Com relação à possibilidade de diálogo (oportunidade de obter esclarecimentos e efetuar contribuições em relação à modelagem do projeto) entre Poder Público e atores privados: \*

- Segundo a minha percepção, já havia esse diálogo antes e sua institucionalização gerou burocracia desnecessária
- Segundo a minha percepção, embora houvesse esse diálogo antes, sua institucionalização melhorou o processo
- Não tenho conhecimento sobre a existência desse tipo de diálogo no Estado de São Paulo antes da sua institucionalização pelo Governo

12. A reunião de sondagem: \*

- ao ser coordenada pela Subsecretaria de Parcerias, retira o protagonismo das Secretarias diretamente envolvidas com a implementação do projeto, o que não é positivo tecnicamente
- ao ser coordenada pela Subsecretaria de Parcerias, retira o protagonismo das Secretarias diretamente envolvidas com a implementação do projeto, o que não é positivo politicamente
- mesmo sendo coordenada pela Subsecretaria de Parcerias, conta com a participação efetiva da Secretaria diretamente envolvida com a implementação do projeto

13. Com relação ao Grupo de Trabalho previsto no Art. 11 do Decreto 61.371/2015: \*

- Todos os integrantes do GT sempre participam das reuniões de sondagem de mercado, independente do tema

- Com exceção do(s) membro(s) representante(s) da Subsecretaria de Parcerias, os demais integrantes do GT sempre participam daquelas reuniões cujo tema tenha relação com a atividade de seus órgãos de origem? (Ex. questões jurídicas => Procuradoria do Estado; questões econômico-financeiras => Secretaria da Fazenda; questões técnicas => Secretaria vinculada ao projeto)
- Com exceção do(s) membro(s) representante(s) da Subsecretaria de Parcerias, os demais integrantes do GT participam apenas daquelas reuniões cujo tema tenha relação com a atividade de seus órgãos de origem e seja relevante
- Embora todos os membros sejam convidados, apenas o(s) integrante(s) do GT representante(s) da Subsecretaria de Parcerias comparecem a todas as reuniões, repassando as informações àqueles órgãos que não compareceram

14. Com relação às decisões sobre a modelagem final do projeto que serão submetidas ao crivo do agente político (Secretário e/ou Governador): \*

- São tomadas de comum acordo entre os membros do GT
- São tomadas pela Subsecretaria de Parcerias, com o auxílio dos demais integrantes do GT
- Quando há um impasse, são apresentadas todas as alternativas ao agente político

15. Há algum comentário ou contribuições que gostaria de fazer sobre as reuniões de sondagem de mercado ou aspectos abordados nesse questionário? \*

Introduza a sua resposta

Anterior

Submeter

Nunca revele a sua palavra-passe. [Denunciar abuso](#)

Estes conteúdos são criados pelo proprietário do formulário. Os dados que submeter serão enviados para o proprietário do formulário. A Microsoft não é responsável pelas práticas de privacidade ou segurança dos seus clientes, incluindo os do proprietário deste formulário. Nunca revele a sua palavra-passe.

Com tecnologia do Microsoft Forms | [Privacidade e cookies](#) | [Termos de utilização](#)

## APÊNDICE C — Termo de Referência



### TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDO

Coordenação de Parcerias da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão do

Estado de São Paulo

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

#### I – Descrição

Este termo de referência visa sugerir tema para estudo no âmbito do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A Coordenação de Parcerias, integrante da estrutura da Subsecretaria de Parcerias da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo, solicitou apoio dos alunos do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas com objetivo de identificar as lacunas e promover o aperfeiçoamento da “sondagem de mercado” realizada pelo órgão com atores privados.

O estudo focal atrelado com o conhecimento de gestão desenvolvido pelos alunos no Mestrado Profissional podem contribuir para o diagnóstico de eventuais desafios na fase embrionária dos projetos a serem geridos pela organização, bem como diagnosticar o impacto da sondagem de mercado na qualidade de projetos ofertados a iniciativa privada.

#### II – Objeto de pesquisa

Realização de pesquisa no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) analisando a relevância e os resultados do mecanismo de “sondagem de mercado” na fase inicial de modelagem dos projetos que integram a carteira da organização.

Do ponto de vista metodológico a pergunta de pesquisa consiste em: “O mecanismo de sondagem de mercado contribui para a qualidade dos projetos da organização? Existe alguma maneira de torná-lo mais eficiente e isonômico?”.



A metodologia adotada pelas alunas irá combinar o **método descritivo** e o **método avaliativo** tendo em vista que a preocupação da pesquisa será descrever de modo denso e holístico o objeto de estudo a partir de múltiplas fontes de dados, bem como gerar dados e informações de forma cuidadosa, empírica e sistemática com o objetivo de apreciar o mérito, julgar os resultados e a efetividade do mecanismo.<sup>1</sup>

Os dados e informações da pesquisas serão produzidos principalmente por meio: (i) entrevistas com os principais *stakeholders* do processo; (ii) análise de documentos; (iii) *benchmarking* e (iii) revisão da literatura.

O estudo aplicado do fenômeno “sondagem de mercado” se guiará pelos seguintes objetivos principais:

- i. Caracterizar o mecanismo e o contexto no qual está inserido;
- ii. Identificar eventuais lacunas, buscando o aperfeiçoamento da iniciativa adotada;
- iii. Estruturar procedimentos voltados à preparação e à execução das reuniões, bem como à compilação dos dados obtidos;
- iv. Identificar qual o veículo mais eficaz para interiorizar a sistematização alcançada;
- v. Identificar estratégias para melhorar a comunicação com o mercado e a divulgação das reuniões.

### **III – Coordenação de Parcerias e o importante papel na evolução das parcerias no Estado de São Paulo**

A Subsecretaria de Parcerias foi criada e organizada pelos Decretos Estaduais n.º 61.035/2015 e 61.036/2015 e por meio do Decreto n.º 64.998/20 passou a integrar a Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão.

---

<sup>1</sup> GODOI, Christiane Kleiunbing. Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. Organizadores: Rodrigo Bandeira-de-Melo e Anielson Barbosa da Silva. Editora Saraiva, 2007 Pág. 122



A Subsecretaria de Parcerias é constituída por: (i) Gabinete, (ii) Unidade de Inovação; (iii) Coordenação de Parcerias, com a Unidade de Parceria Público Privado (UPPP) e a Unidade de Parcerias com Organizações Sociais (UPOS); e (iv) Núcleo de Apoio Administrativo.<sup>2</sup>

Dentre os objetivos da Subsecretaria destaca-se a interface entre o setor público e o setor privado, bem como propor projetos e apoiar a modelagem de parceria público-privada (PPP). A Coordenação de Parcerias, em conjunto com a UPP, possui o importante papel de divulgar os conceitos, ferramentas e metodologias utilizadas nas diferentes etapas relacionadas às PPP.<sup>3</sup>

A Subsecretaria de Parcerias, por meio da Coordenação de Parcerias, tem sido uma grande aliada no desenvolvimento do setor de concessão e parcerias público privadas, sendo, inclusive, o Estado de São Paulo o ente federativo pioneiro na assinatura de contratos de PPP com a assinatura do projeto da Linha 4 do Metrô São Paulo.

Em 2013, o projeto da Linha 4 foi escolhida como a melhor PPP da América Latina e Caribe pelo Internacional Finance Corporation (IFC), entidade financeira ligada ao Banco Mundial.

Em 2016, o Estado de São Paulo, com o apoio da citada Coordenação, iniciou a nova rodada de concessões, propiciando a assinatura de 29 (vinte e nove) contratos de concessão e 11 (onze) contratos de PPPs.<sup>4</sup>

Os 40 (quarenta) projetos assinados com o Estado de São Paulo e a iniciativa privada totalizam R\$156,3 (cento e cinquenta e três) bilhões em investimentos privados e públicos ao longo da concessão e parcerias, sendo responsáveis pela melhora na infraestrutura paulistana principalmente nos setores de: (i) transporte/mobilidade; (ii) energia; (iii) saneamento; (iv) saúde; (v) lazer/eventos; e (vi) habitação<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> SÃO PAULO, Estado. Manual de Parcerias. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf). Acesso em: 15.06.2020

<sup>3</sup> SÃO PAULO, Estado. Manual de Parcerias. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf). Acesso em: 15.06.2020

<sup>4</sup> SÃO PAULO, Estado. Manual de Parcerias. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf). Acesso em: 15.06.2020

<sup>6</sup> SÃO PAULO, Estado. Apresentação Oportunidade e Investimento, disponível em: [https://issuu.com/governosp/docs/parcerias\\_gesp\\_v4](https://issuu.com/governosp/docs/parcerias_gesp_v4). Acesso em: 15.06.2020





No intuito de disseminar boas práticas e assegurar a qualidades dos projetos a serem ofertados a iniciativa privada, a Subsecretaria de Parcerias, por meio da Coordenação de Parcerias, iniciou diversas ações, podendo-se destacar:

**(i) Manual de Parcerias do Estado de São Paulo** - elaborado com o objetivo trazer as boas práticas do Estado de São Paulo para a estruturação de parcerias no âmbito estadual, auxiliando tanto o setor público como os investidores privados. Trata-se de um guia orientativo, elaborado para nortear a estruturação de novos projetos, de forma que estes sejam capazes de representar uma evolução em relação àqueles já desenvolvidos pelo Estado de São Paulo.

**(ii) Material “Oportunidade de Investimentos- Governo do Estado de São Paulo”**- identificando os projetos em andamento e o cronograma dos referidos projetos.

**(iii) Sondagem de mercado** – consulta ao mercado realizada de forma transversal e sistematizada, adotada no intuito de institucionalizar o diálogo entre o poder público e o parceiro privado e conciliar os respectivos interesses para implementação da carteira de projetos do Governo do Estado de São Paulo. Trata-se de abrir espaço para que operadores, investidores, financiadores e outros interessados qualificados contribuam com a discussão sobre os projetos de concessões e parcerias público-privadas. Para tanto, são realizadas reuniões individuais, visando o levantamento dos principais aspectos a serem levados em consideração, tais como os principais riscos, barreiras à entrada, pontos críticos à financiabilidade, restrições regulatórias, inovações ou alternativas técnicas. Esse exercício tem ainda a finalidade de avaliar a viabilidade do empreendimento, além da capacidade e maturidade do setor em evidência.<sup>7</sup>

#### IV – Apoio à pesquisa

Como forma de apoio ao estudo/pesquisa a ser realizado, a Coordenação de Parcerias, integrante da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo, coloca-se à disposição do(s) mestrando(s) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV):

<sup>7</sup> SÃO PAULO, Estado. Regulamento Sondagem de Mercado. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/Regulamento\\_Sondagem\\_SP\\_19.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/Regulamento_Sondagem_SP_19.pdf). Acesso em: 15.06.2020



- (i) dados relativos ao funcionamento da sondagem de mercado;
- (ii) acesso às informações e documentos existentes na Coordenação de Parcerias, que possam contribuir com a pesquisa;
- (iii) outros suportes e apoios previamente acordados entre a Coordenação de Parcerias e a Coordenação do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas.

#### **V – Disposições finais**

A Coordenação de Parcerias, integrante da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo, coloca-se à disposição da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), para eventuais adequações na temática sugerida, bem como na definição de metodologias, prazos e suportes que se fizerem necessários à concretização desta parceria.

São Paulo, 07 de julho de 2020

**COORDENAÇÃO DE PARCERIAS**  
**Rodrigo Barata**  
Subsecretaria de Parcerias  
Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**Cláudio Gonçalves Couto**  
Coordenador do MPGPP