

A DINÂMICA PRÉ-CONTRATUAL DE CONCESSÕES E PPPS:  
O USO DE PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) NO  
DISTRITO FEDERAL

REINALDO ALENCAR DOMINGUES

Brasília, DF

2025

A DINÂMICA PRÉ-CONTRATUAL DE CONCESSÕES E PPPS:  
O USO DE PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) NO  
DISTRITO FEDERAL

Reinaldo Alencar Domingues

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Arnaldo Mauerberg Junior

Brasília, DF

2025

Reinaldo Alencar Domingues

## FOLHA DE APROVAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Reinaldo Alencar Domingues

A DINÂMICA PRÉ-CONTRATUAL DE CONCESSÕES  
E PPPS: O USO DE PROCEDIMENTOS DE  
MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) NO  
DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado  
Profissional em Administração Pública da Faculdade de  
Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de  
Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 24/02/2026

Comissão Examinadora:

---

Professor Doutor Arnaldo Mauerberg Junior - Orientador  
MPA/UnB

---

Professor Doutor Luciano Rossoni - Examinador Interno  
MPA/UnB

---

Professor Doutor Paulo Furquim de Azevedo – Examinador Externo  
INSPER

---

Professora Doutora Marina Moreira – Examinadora Suplente  
PPGA/UnB

## Resumo

A pesquisa analisa como os incentivos do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) moldam o comportamento dos atores públicos e privados na estruturação de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Distrito Federal. O PMI é frequentemente adotado como solução para suprir lacunas de capacidade técnica e orçamentária do Estado, por meio da delegação ao setor privado da elaboração de estudos de viabilidade. Contudo, as dificuldades práticas desses projetos indicam disfunções sistêmicas que comprometem sua eficácia. A metodologia adota uma abordagem qualitativa, baseada em estudo de caso múltiplo de quatro projetos (Metrô, Avenida das Cidades, Logística de Medicamentos e Restaurantes Comunitários). A análise utiliza triangulação de fontes, incluindo documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas com auditores do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e gestores públicos. Os resultados demonstram uma tensão estrutural entre a lógica do instrumento e as condições de sua aplicação: o PMI pressupõe a complementaridade entre capacidades estatais e privadas, mas tem sido adotado em contextos nos quais o Estado não reúne a capacidade técnica e analítica necessária para avaliar estudos complexos, mitigar assimetrias informacionais e resistir a pressões políticas. Nessas condições, o uso indiscriminado do instrumento e a assimetria informacional geram distorções decorrentes do risco moral, criando um ciclo de dependência institucional do controle externo, que assume funções de avaliação originalmente atribuídas à administração. Conclui-se que a capacidade estatal robusta não é um resultado da colaboração público-privada via PMI, mas um pré-requisito para sua efetividade. Ao final, é apresentado um quadro analítico aplicado, organizado em dimensões de capacidade estatal, riscos e fatores críticos de sucesso, voltado à avaliação e à fiscalização do uso do PMI.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas; Procedimento de Manifestação de Interesse; Capacidade Estatal; Assimetria Informacional; Controle Externo.

## Abstract

This research analyzes how the incentives embedded in the *Expression of Interest Procedure* (EIP) shape the behavior of public and private actors in the structuring of concessions and Public–Private Partnerships (PPPs) in the Federal District of Brazil. The EIP is frequently adopted as a solution to address technical and budgetary capacity gaps within the State, by delegating the preparation of feasibility studies to the private sector. However, the practical difficulties observed in these projects point to systemic dysfunctions that undermine the effectiveness of the instrument. The study adopts a qualitative methodology based on a multiple case study of four EIP projects (Metro, Avenida das Cidades, Pharmaceutical Logistics, and Community Restaurants). Data triangulation was conducted using official documents and semi-structured interviews with auditors from the Federal District Court of Accounts (TCDF) and public managers. The findings reveal a structural tension between the instrument's underlying logic and the conditions of its application: the EIP presupposes complementarity between state and private capacities, but has been adopted in contexts where the state lacks the technical and analytical capacity required to assess complex studies, mitigate information asymmetries, and withstand political pressures. Under these conditions, the indiscriminate use of the instrument and pronounced information asymmetries generate distortions rooted in moral hazard, fostering a cycle of institutional dependence on external control bodies, which end up performing evaluative functions that should be exercised by the public administration. The study concludes that robust state capacity is not an outcome of public–private collaboration through the EIP, but rather a prerequisite for its effectiveness. The dissertation presents an applied analytical framework organized around key dimensions of state capacity, risks, and critical success factors, designed to support the evaluation and oversight of EIP-based project structuring.

**Keywords:** Public-Private Partnerships; Expression of Interest Procedure; State Capacity; Information Asymmetry; External Control.

## **Lista de Figuras**

<b>Figura 1 - Frequência das falhas técnicas citadas pelos auditores .....</b>	<b>38</b>
<b>Figura 2 - Convergência das percepções dos auditores sobre os problemas estruturais.....</b>	<b>39</b>
<b>Figura 3 - Percepção causal dos auditores das falhas nos projetos de PMI.....</b>	<b>40</b>
<b>Figura 4 - Convergência das percepções dos gestores sobre os problemas estruturais.....</b>	<b>42</b>
<b>Figura 5 - Percepção causal dos gestores das falhas nos projetos de PMI.....</b>	<b>44</b>
<b>Figura 6 - Diferenças de foco entre gestores e auditores. ....</b>	<b>46</b>
<b>Figura 7 - Convergências e divergências de percepções sobre os problemas. ....</b>	<b>47</b>

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1 - Síntese teórica.....</b>	<b>20</b>
<b>Tabela 2 - Hipóteses de trabalho.....</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 3 - Dimensão 1: Capacidade Estatal de Estruturação .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Tabela 4 - Dimensão 2: Transparência, Governança e Accountability .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Tabela 5 - Dimensão 3: Capacidade Relacional e Atração de Mercado .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Tabela 6 - Dimensão 4: Capacidade Regulatório-Jurídica.....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Tabela 7 - Dimensão 5: Alocação e Gestão de Riscos.....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>Tabela 8 - Relação entre perguntas, hipóteses e objetivos (roteiro auditores). .....</b>	<b>77</b>
<b>Tabela 9 - Relação entre perguntas, hipóteses e objetivos (roteiro gestores). .....</b>	<b>81</b>

## Sumário

<b>Resumo</b> .....	4
<b>Abstract</b> .....	5
<b>Lista de Tabelas</b> .....	7
<b>Capítulo 1 - Introdução</b> .....	9
<b>Capítulo 2 - Revisão de Literatura</b> .....	11
<b>2.1 Interdependência entre PMIs e PPPs</b> .....	11
<b>2.2 Riscos e Fatores Críticos de Sucesso em PPPs</b> .....	12
<b>2.3 Riscos e Fatores Críticos de Sucesso nos PMIs</b> .....	14
<b>2.4 Capacidades estatais nos PMIs e nas PPPs</b> .....	16
<b>2.5 Evidências empíricas associadas ao uso de PMIs</b> .....	21
<b>2.6 Bases conceituais-teóricas</b> .....	22
<b>2.7 Síntese teórica e hipóteses</b> .....	24
<b>Capítulo 3 - Método</b> .....	27
<b>Capítulo 4 – Resultados</b> .....	30
<b>4.1 Análise Documental: Metrô</b> .....	30
<b>4.2 Análise Documental: Avenida das Cidades</b> .....	32
<b>4.3 Análise Documental: Logística de Medicamentos</b> .....	33
<b>4.4 Análise Documental: Restaurantes Comunitários</b> .....	35
<b>4.5 Percepções dos auditores</b> .....	36
<b>4.6 Percepções dos gestores</b> .....	41
<b>4.7 Convergências e divergências nas perspectivas sobre o PMI</b> .....	45
<b>Capítulo 5 – Discussão dos Resultados</b> .....	48
<b>Capítulo 6 – Conclusões Gerais</b> .....	53
<b>Capítulo 7 - Produto Técnico-Tecnológico</b> .....	57
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	66
<b>Anexo 1 – Entrevistas com Auditores</b> .....	75
<b>Anexo 2 – Entrevistas com Gestores</b> .....	78

## **Capítulo 1 - Introdução**

A administração pública contemporânea enfrenta pressões crescentes para responder de maneira eficaz a demandas sociais complexas em um contexto de recursos limitados, restrições fiscais e elevada incerteza decisória (Micklethwait & Wooldridge, 2015). Como resposta, observa-se a difusão de arranjos institucionais que combinam elementos do gerencialismo com abordagens societais, ampliando a colaboração com o setor privado como forma de potencializar a capacidade estatal de ação (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985).

Esse movimento tem se traduzido na crescente adoção de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), por meio das quais o Estado transfere ao setor privado parcelas relevantes de responsabilidades, riscos e investimentos. Tais arranjos buscam mobilizar capital, conhecimento técnico e capacidades organizacionais privadas para a implementação de projetos que, de outra forma, pressionariam excessivamente a gestão e o orçamento públicos (Cui et al., 2018). Essa transferência, contudo, não implica retração do papel estatal, mas sua reconfiguração. O Estado permanece responsável por definir prioridades, estruturar contratos, alocar riscos, selecionar propostas e fiscalizar a execução — preservando sua centralidade em modelos colaborativos de governança (Lazzarini, 2023).

É nesse contexto que o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) — frequentemente precedido por iniciativas não solicitadas, como a Manifestação de Interesse Privado (MIP) — emerge como instrumento de estruturação de projetos de concessão e PPP. O PMI permite que a administração convide agentes privados a elaborar estudos, levantamentos e propostas técnicas para serviços públicos de interesse coletivo. A premissa do instrumento é reduzir custos governamentais de estruturação, acessar conhecimento especializado e fomentar soluções inovadoras. Essa lógica, entretanto, pressupõe capacidades estatais mínimas para avaliar, selecionar e validar estudos complexos, condição nem sempre presente na prática.

No âmbito federal, o PMI é regulamentado pelo Decreto nº 8.428/2015, que prevê a possibilidade de múltiplas propostas para um mesmo projeto, buscando incentivar a competição. O procedimento pode ser iniciado tanto pela administração pública quanto por particulares, não havendo obrigação de aproveitamento dos estudos apresentados. O ressarcimento dos custos, quando aplicável, é arcado pelo vencedor da licitação, caso os estudos sejam selecionados.

A experiência brasileira, contudo, revela limitações relevantes do instrumento. Entre 2010 e 2014, foram iniciados 162 PMIs voltados à estruturação de PPPs, dos quais apenas 46 (28%) chegaram à consulta pública, 34 (21%) resultaram em edital de licitação e somente 20

(12,3%) culminaram em contratos assinados (Pinheiro, 2015). Estudos mais recentes indicam que aproximadamente 96% dos projetos iniciados via PMI não alcançam a fase de contratação (TCE-SP, 2022). Esses dados sugerem que as dificuldades observadas não decorrem apenas de inviabilidades técnicas pontuais, mas refletem problemas sistêmicos nas fases de planejamento, avaliação e seleção, revelando um desalinhamento entre as expectativas dos agentes privados e as capacidades institucionais do Estado.

No Distrito Federal, o PMI consolidou-se como principal estratégia de estruturação de projetos. Segundo dados da Secretaria de Projetos Especiais (SEPE/DF), 26 das 27 iniciativas conduzidas entre 2019 e 2024 utilizaram esse procedimento. Essa predominância torna o Distrito Federal um caso particularmente relevante para examinar como os incentivos associados ao PMI influenciam o comportamento dos atores envolvidos e como limitações institucionais condicionam os resultados obtidos.

A experiência acumulada sugere que, ao abrir espaço para a participação privada nas fases pré-contratuais, o PMI pode gerar dinâmicas que, em vez de mitigar fragilidades estatais, acabam por amplificá-las, produzindo distorções indesejadas no processo decisório. Diante desse contexto, esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta: como os incentivos gerados pelo Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) moldam o comportamento dos proponentes privados e da administração pública nas etapas que antecedem a licitação de concessões e PPPs no Distrito Federal?

O objetivo geral da pesquisa é analisar as dinâmicas pré-contratuais na estruturação de concessões e PPPs no Distrito Federal, examinando a influência dos incentivos do PMI sobre o comportamento dos atores públicos e privados. Como objetivos específicos, busca-se:

- a) analisar os problemas presentes nos estudos técnicos apresentados pelos entes privados;
- b) examinar como as limitações da capacidade estatal distrital afetam a avaliação e seleção desses estudos;
- c) analisar os efeitos da atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) como instância de controle no processo de estruturação pré-licitatória.

Trata-se de uma pesquisa teórico-empírica de abordagem qualitativa, baseada em estudo de caso múltiplo. São analisados quatro projetos estruturados via PMI no Distrito Federal: Metrô, Avenida das Cidades, Logística de Medicamentos e Restaurantes Comunitários. A análise fundamenta-se em documentos oficiais e entrevistas com gestores públicos e auditores

do TCDF, orientada por aportes teóricos sobre capacidade estatal, assimetria informacional e risco moral.

Como resultado aplicado da pesquisa, apresenta-se um Produto Técnico-Tecnológico (PTT), constituído por um quadro analítico para avaliação da capacidade estatal na gestão de PMIs. Estruturado em cinco dimensões-chave, o instrumento detalha riscos, fatores críticos de sucesso e itens de verificação, funcionando como ferramenta de diagnóstico para gestores e protocolo analítico para o controle externo.

A dissertação contribui ao articular teoria e prática, convertendo diagnósticos abstratos sobre falhas institucionais em um referencial operacionalizável de avaliação. Ao fazê-lo, preenche a lacuna entre a identificação acadêmica dos problemas e a necessidade concreta de instrumentos analíticos para aprimorar a governança de projetos de concessão e PPPs. O potencial de impacto e replicabilidade é elevado, uma vez que as disfunções identificadas não são exclusivas do Distrito Federal, podendo o PTT ser adaptado por outros entes federativos e Tribunais de Contas no Brasil.

## **Capítulo 2 - Revisão de Literatura**

### **2.1 Interdependência entre PMIs e PPPs**

A compreensão da relação entre Parcerias Público-Privadas (PPP) e Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) é essencial para avaliar a efetividade desses instrumentos na estruturação de projetos de infraestrutura e na entrega de serviços públicos. Embora se situem em estágios distintos do ciclo de vida contratual — sendo os PMIs um mecanismo pré-licitatório e as PPPs arranjos contratuais de execução de longo prazo — ambos compartilham desafios centrais relacionados à alocação de riscos, à governança institucional e à capacidade do Estado de conduzir processos complexos com segurança técnica, jurídica e administrativa.

As PPPs configuram-se como instrumentos multifacetados que requerem abordagens interdisciplinares, combinando aspectos econômicos, jurídicos, políticos e organizacionais (Narbaev et al., 2019). A literatura especializada tem evoluído de uma ênfase inicial em financiamento e controle para abordagens mais abrangentes, que consideram estruturação, viabilidade econômica e governança (Cui et al., 2018). Ainda assim, permanecem lacunas importantes, como a dificuldade em padronizar métricas de desempenho e adaptar soluções institucionais a contextos específicos, o que reforça o caráter contingente e desafiador desses projetos (Wang et al., 2018; Gifford et al., 2024).

Neste cenário, torna-se evidente que falhas na condução dos PMIs — como ausência de planejamento prévio, critérios opacos de seleção ou baixa capacidade técnica — podem gerar distorções que se perpetuam ao longo de todo o ciclo das PPPs, com impactos diretos sobre a qualidade dos contratos e dos serviços prestados. A etapa de estruturação, portanto, não é um mero rito preliminar, sendo um determinante crítico da sustentabilidade e da legitimidade da parceria.

Dessa forma, esta seção analisa, de forma integrada, os principais riscos e fatores críticos de sucesso que incidem tanto sobre as PPPs quanto sobre os PMIs. Essa abordagem busca esclarecer a interdependência e o encadeamento entre planejamento, execução e desempenho contratual, contribuindo para uma compreensão mais precisa dos limites e das potencialidades dos instrumentos analisados. Em contextos marcados por elevada complexidade administrativa e assimetrias informacionais, o fortalecimento das capacidades estatais torna-se condição necessária para a efetividade das parcerias público-privadas.

## **2.2 Riscos e Fatores Críticos de Sucesso em PPPs**

A gestão de riscos em Parcerias Público-Privadas (PPP) é um fator fundamental para o sucesso dos projetos, abrangendo a identificação, alocação e mitigação de ameaças desde a elaboração contratual até a operação. Para tal, são essenciais a flexibilidade nos contratos, o controle financeiro rigoroso, a comunicação transparente e a definição precisa de papéis e responsabilidades (Lima & Coelho, 2015). A ausência desses elementos, somada à falta de monitoramento de desempenho e a uma repartição inadequada de responsabilidades, eleva o risco de fracassos como atrasos, custos inesperados e disputas contratuais, comprometendo a eficácia da parceria (Keers & Van Fenema, 2018; Rybnicek et al., 2020).

A alocação de riscos deve ser adaptada ao contexto institucional de cada projeto, evitando a transferência excessiva de responsabilidades ao setor privado. Tal prática, embora intencione proteger o setor público de ineficiências, pode gerar distorções, levar os parceiros privados a adotarem posturas conservadoras que limitam a inovação ou, em casos extremos, ameaçar a continuidade do projeto (Fleta-Asín & Muñoz, 2020; Keers & Van Fenema, 2018). A cooperação deve, portanto, basear-se na capacidade real de cada parte em gerir determinados riscos.

As medidas de mitigação, por sua vez, devem combinar soluções contratuais e instrumentos financeiros, como seguros e cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro (Rybnicek et al., 2020). Contudo, a eficácia dessas ferramentas depende de contratos claros e

flexíveis, que previnam litígios e permitam a adaptação a novas circunstâncias, garantindo que o foco permaneça na entrega de serviços de qualidade à população (Lima & Coelho, 2015).

A literatura especializada aponta dimensões críticas que determinam a viabilidade e o sucesso das PPPs. A qualidade dos relacionamentos e o engajamento dos stakeholders são fundamentais. Relações baseadas em confiança, cooperação e alinhamento de interesses promovem a estabilidade e a coordenação necessárias em ambientes complexos (Lima & Coelho, 2015; Almeile et al., 2024).

O financiamento adequado e a alocação eficiente de riscos constituem outra dimensão crítica. A sustentabilidade financeira é crucial, dados os altos investimentos iniciais e o retorno a longo prazo (Osei-Kyei & Chan, 2015, 2017). Simultaneamente, os riscos devem ser alocados à parte com maior capacidade de gerenciá-los — por exemplo, riscos de construção e financeiros para o setor privado, e riscos regulatórios para o setor público —, o que reduz incertezas e atrai investidores (Rybnicek et al., 2020; Keers & Van Fenema, 2018).

A definição clara de objetivos e a comunicação eficaz também se mostram essenciais. Metas bem estabelecidas e canais de informação transparentes diminuem conflitos e fortalecem a cooperação (Rwelamila et al., 2015; Peña-Miguel & Cuadrado-Ballesteros, 2023). Esses fatores estão ligados a uma governança robusta, com normas claras, processos padronizados e supervisão eficaz (Kang et al., 2018; Sehgal & Dubey, 2019; Wibowo & Alfen, 2015).

A competência técnica e gerencial do setor público constitui fator crítico adicional. A falta de expertise estatal limita a capacidade de regular e contratar estrategicamente, comprometendo a formulação, a implementação e o monitoramento dos projetos. A qualidade da ação estatal está, portanto, diretamente associada ao desempenho dos contratos e à geração de valor público (Mulyani, 2021; Almarri & Abuhijleh, 2017; Berisha et al., 2022).

No contexto brasileiro, a literatura ressalta a importância de instituições reguladoras especializadas para a coordenação e supervisão dos projetos (Thamer & Lazzarini, 2015). A instabilidade política, a descontinuidade administrativa e a falta de alinhamento governamental são barreiras que comprometem a previsibilidade e a execução das PPPs (Firmino, 2018; Menezes & Vieira, 2022). Adicionalmente, desafios como a falta de transparência e a fragmentação decisória exigem o fortalecimento da accountability para garantir o controle social e a maximização dos benefícios socioeconômicos.

A etapa de estruturação dos projetos torna-se decisiva, pois influencia sua qualidade, viabilidade e atratividade. A elaboração de estudos técnicos consistentes para definir demandas, modelar contratos e alocar riscos é um fator crítico. Contudo, as limitações de recursos na

administração pública criam a necessidade de mecanismos que permitam o acesso a conhecimento especializado antes da licitação. Nesse cenário, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) surge como uma alternativa para a estruturação de projetos.

### **2.3 Riscos e Fatores Críticos de Sucesso nos PMIs**

Os Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) são instrumentos estratégicos para a estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs), permitindo a incorporação da expertise e capacidade de inovação do setor privado em contextos com limitações estatais de recursos, planejamento e estrutura técnica (Osei-Kyei et al., 2018). Sua adoção permite sondar o mercado, antecipar soluções e atrair potenciais parceiros, funcionando como etapa preparatória essencial para projetos complexos (Camacho, Rodrigues & Vieira, 2017).

Contudo, a literatura aponta riscos significativos, especialmente em países com baixa capacidade administrativa, fragilidades institucionais e maior exposição a práticas de favorecimento (Schomaker, 2020; Marques, 2018; Fernando et al., 2023). Entre os principais desafios estão a falta de transparência e a ausência de critérios objetivos, publicidade adequada e procedimentos formalizados, que restringem a concorrência, favorecem comportamentos oportunistas e comprometem a legitimidade e eficiência do processo (Nyagormey et al., 2022; Mallisetti, Dolla & Laishram, 2021; Aziz & Nabavi, 2014).

Outro risco relevante é a baixa atratividade da chamada pública, que reduz o número de propostas qualificadas. A competição robusta é fundamental para o sucesso das PPPs, elevando o poder de barganha da administração e favorecendo melhores condições contratuais. Quando há poucos interessados, aumentam os riscos de captura do processo por um único proponente, comprometendo o custo-benefício (*value for money*) e, em casos extremos, inviabilizando a licitação (Osei-Kyei & Chan, 2015).

Os custos elevados de participação, decorrentes de investimentos em estudos técnicos, modelagem jurídica e formação de consórcios, também constituem barreiras relevantes (De Schepper et al., 2015). Exigências excessivas ou desproporcionais à complexidade do projeto podem afastar interessados qualificados.

A previsibilidade e a equidade procedimental são essenciais. PMIs devem ter critérios claros e estáveis, definidos previamente, evitando mudanças *ad hoc* e reduzindo margens excessivas de discricionariedade. Processos instáveis ou opacos afetam a segurança jurídica e desestimulam a confiança do setor privado (Nyagormey et al., 2022; Osei-Kyei & Chan, 2015).

Em contrapartida, a aplicação consistente dos princípios de isonomia, publicidade ativa e avaliação técnica transparente fortalece a credibilidade do processo, amplia a competição e melhora a qualidade dos estudos apresentados (De Schepper et al., 2015).

Outro risco frequentemente negligenciado é o déficit de planejamento público prévio ao chamamento. Quando o PMI é lançado sem diretrizes mínimas — como estudos preliminares, esboços de alocação de riscos ou objetivos estratégicos claros —, indica falta de planejamento adequado, gerando desconfiança, sobrecarga de questionamentos, desalinhamento das propostas e possível desistência de participantes.

PMIs prematuros geram retrabalho, atrasos e custos adicionais, incrementando riscos financeiros e de cronograma, com impactos negativos na sustentabilidade do projeto (Osei-Kyei & Chan, 2015). A mitigação desses riscos exige uma abordagem estruturada, com análises de viabilidade, avaliação de custo-benefício e verificação da sustentabilidade financeira (Osei-Kyei et al., 2018).

Os riscos associados aos PMIs podem ser agrupados em dois eixos principais: riscos de mercado e competição — baixa atratividade, custos elevados e participação restrita; e riscos de governança — falhas de transparência, critérios subjetivos e ausência de preparação técnica adequada. Superar esses desafios requer fortalecimento institucional do Estado, com atenção especial à fase preparatória, clareza procedimental e integridade na condução do processo.

A literatura especializada aponta diversos fatores críticos de sucesso para a efetividade dos PMIs. A adequada alocação e mitigação de riscos nas fases iniciais do projeto constitui aspecto central (Yun et al., 2015). A distribuição equilibrada desses riscos entre os parceiros é fundamental para atrair o setor privado e garantir a viabilidade do empreendimento ao longo de seu ciclo de vida (Fernando et al., 2023). Quando mal alocados, os riscos elevam os custos, reduzem os benefícios sociais e desestimulam a participação dos investidores (Takano, 2021).

A capacidade de implementação do parceiro privado também se mostra determinante. PMIs frequentemente envolvem projetos de alta complexidade tecnológica, exigindo competências técnicas e financeiras especializadas (Alexy, Criscuolo & Salter, 2012). Por isso, é indispensável avaliar de forma criteriosa a capacidade dos proponentes (Marques, 2018). A articulação eficaz entre os diversos atores — como órgãos reguladores, financiadores e demais stakeholders — também é decisiva para o alinhamento de expectativas e a consecução dos objetivos do projeto (Schomaker, 2020).

O papel do Estado na promoção de um ambiente regulatório estável é igualmente relevante. Regras claras, previsibilidade normativa e segurança jurídica reforçam a confiança

do setor privado (Januška & Pešík, 2023; Moon, Ku, Jo & Sim, 2022; Osei-Kyei et al., 2018). Avaliações rigorosas de viabilidade financeira, sustentabilidade e *value for money* são imprescindíveis para assegurar retornos sociais e econômicos consistentes (Nyagormey et al., 2022).

A preparação prévia ao chamamento público constitui fator crítico adicional. Estudos de viabilidade sólidos, análise de riscos e compatibilidade com as prioridades estratégicas e a capacidade orçamentária do ente público são pré-condições para o sucesso (Osei-Kyei & Chan, 2015). Editais bem estruturados, com definição clara de objetivos, escopo, modelo de remuneração e principais riscos, reduzem a incerteza e estimulam maior engajamento do setor privado (Osei-Kyei & Chan, 2015).

A definição de critérios objetivos e proporcionais para seleção dos proponentes é outro ponto-chave. Esses critérios devem assegurar a qualificação técnica e financeira dos interessados, sem impor exigências desproporcionais que limitem a concorrência (Al Saadi & Abdou, 2024). Em países com mercados maduros, como Reino Unido, Canadá e Austrália, observa-se a padronização desses critérios com base na complexidade dos projetos, priorizando experiência relevante, solidez financeira e histórico de desempenho (Al Saadi & Abdou, 2024).

A gestão profissional e eficiente de todo o processo de PMI também é essencial. Isso inclui ampla divulgação dos chamamentos, cronogramas realistas e respostas céleres às dúvidas dos interessados (Osei-Kyei & Chan, 2015). A atuação de equipes técnicas experientes — muitas vezes alocadas em unidades especializadas em PPPs — contribui para a adoção de boas práticas e para a avaliação objetiva das propostas, elevando as chances de transição bem-sucedida para contratos formalizados (Thamer & Lazzarini, 2015; Al Saadi & Abdou, 2024).

Por fim, o engajamento estruturado com o setor privado e o alinhamento de incentivos também contribuem fortemente para o sucesso dos projetos. Uma comunicação transparente desde as fases iniciais permite esclarecer expectativas, incorporar sugestões e reduzir incertezas (Al Saadi & Abdou, 2024). A sinalização clara sobre a alocação dos riscos — indicando quais serão assumidos pelo parceiro privado e quais contarão com garantias públicas — favorece a apresentação de propostas consistentes e exequíveis (Osei-Kyei & Chan, 2015).

## **2.4 Capacidades estatais nos PMIs e nas PPPs**

A literatura contemporânea reconhece a multidimensionalidade das capacidades estatais, englobando dimensões analíticas, burocráticas, relacionais e regulatórias (Fukuyama, 2013). Ao analisar o ciclo dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) e das

Parcerias Público-Privadas (PPPs), fica patente que as mesmas capacidades são requisitadas em ambos os estágios, com especificidades relativas à fase de aplicação. Isso reforça uma premissa central para esta pesquisa: o PMI não foi concebido para substituir a capacidade estatal, mas para mobilizar conhecimentos técnicos dispersos no setor privado que seriam onerosos para o Estado reunir internamente (Aghion & Tirole, 1997). A vantagem do instrumento reside na complementaridade — o setor privado contribui com expertise técnica especializada; o Estado, com o domínio do interesse público, a governança do processo e a capacidade de avaliação crítica. Quando essa complementaridade não se verifica, as falhas observadas na prática decorrem não do desenho do instrumento, mas do contexto de sua aplicação.

Embora o PMI seja concebido como uma etapa pré-contratual, ele desempenha um papel estratégico ao exigir do Estado capacidades técnicas e institucionais equivalentes às necessárias para a gestão do contrato durante a vigência da PPP (Rybnicek et al., 2020; Nyagormey et al., 2022). Um aspecto primário é a identificação antecipada e a análise detalhada dos riscos envolvidos. Isso deve ser feito já na fase do PMI, por meio da elaboração de matrizes de riscos que considerem fatores financeiros, ambientais, técnicos e sociais. Essa capacidade analítica fundamenta a seleção das propostas mais alinhadas ao interesse público, sendo indispensável para mitigar assimetrias informacionais e prevenir desequilíbrios contratuais que podem persistir ao longo da execução do projeto (Gomide & Pires, 2016; Rybnicek et al., 2020).

Além disso, o Estado deve possuir instrumentos técnicos para mensurar o *value for money* das propostas recebidas no PMI. Isso implica avaliar os custos e benefícios em comparação com alternativas públicas e a capacidade financeira dos parceiros privados. Essa avaliação *ex-ante* exige equipes multidisciplinares qualificadas, aptas a realizar modelagens econômicas e financeiras robustas que sustentarão decisões objetivas e transparentes. Essas competências serão igualmente vitais na fase de PPP, em que o acompanhamento dos indicadores de desempenho e a verificação da aderência ao custo previsto tornam-se imperativos para garantir a eficiência e sustentabilidade do contrato (Wu, Ramesh & Howlett, 2015; Gomide, Machado & Albuquerque, 2021).

A transparência, por sua vez, emerge como um requisito basilar tanto no PMI quanto nas PPPs. No PMI, a publicidade dos editais, critérios de seleção e análises técnicas assegura a concorrência e o controle social. Esses elementos são indispensáveis para mitigar o risco de captura e favorecimento por parte dos proponentes, que frequentemente detêm vantagem informacional. Em seguida, a mesma lógica se aplica à gestão do contrato na PPP, quando a divulgação dos termos contratuais, relatórios periódicos de desempenho e auditorias contribui

para a *accountability* e a legitimidade do processo (Nyagormey et al., 2022; Grin, 2024). Assim, os mecanismos de transparência iniciados no PMI estabelecem a base para a governança contínua da parceria.

A capacidade relacional do Estado, entendida como a habilidade de articular-se com múltiplos *stakeholders* também se manifesta continuamente. Durante o PMI, essa capacidade se expressa na condução do diálogo interinstitucional e no gerenciamento de potenciais conflitos de interesse, garantindo que o processo seja aberto e equilibrado. Posteriormente, na fase da PPP, essa mesma competência é necessária para mediar renegociações contratuais, ajustar cláusulas e assegurar a conformidade com as metas de desempenho, o que demanda canais institucionais de comunicação estáveis e eficientes (Gomide & Pires, 2016; Grin, 2024).

As estruturas regulatória e jurídica que orientam a repartição de riscos, os parâmetros técnicos e as cláusulas contratuais começam a ser delineadas no PMI e permanecem como referência fundamental durante todo o desenvolvimento da PPP. A definição clara desses aspectos no início evita ambiguidades e proporciona segurança jurídica, favorecendo a estabilidade da parceria e a previsibilidade dos investimentos. A ausência ou fragilidade dessas estruturas pode levar a renegociações frequentes e desequilíbrios, comprometendo a eficiência do projeto e o interesse público (Gomide & Marengo, 2024).

A análise das dimensões apresentadas exige, contudo, precisão conceitual sobre quais capacidades estatais estão em jogo em cada etapa. A literatura reconhece que o conceito de capacidade estatal é multidimensional e que suas componentes não são intercambiáveis (Wu, Ramesh & Howlett, 2015; Gomide & Pires, 2016). Para os fins desta pesquisa, distinguem-se três tipos de capacidade particularmente relevantes para a gestão de PMIs.

A capacidade técnico-analítica refere-se à competência para avaliar a consistência dos estudos apresentados pelos proponentes privados — verificar premissas de demanda, modelagens econômico-financeiras e a adequação de projetos de engenharia. É a capacidade de dialogar tecnicamente em condições de igualdade com o setor privado e de identificar vieses nas propostas recebidas. A capacidade de planejamento e governança diz respeito à habilidade de estruturar o processo de PMI com critérios objetivos, regras estáveis, gestão de conflitos de interesse e transparência — garantindo que o instrumento seja usado de forma seletiva e proporcional à complexidade do projeto. A capacidade regulatória e de resistência a capturas envolve a autonomia institucional para questionar propostas que favoreçam interesses privados em detrimento do público, conduzir negociações em situações de assimetria informacional e sustentar posições técnicas diante de pressões políticas.

A alocação e gestão de riscos constitui dimensão transversal que percorre todo o ciclo PMI-PPP. Na fase pré-contratual, a inexistência de uma matriz preliminar de riscos elaborada pelo poder público transfere ao proponente privado o poder de definir unilateralmente quais riscos serão assumidos por cada parte — decisão com impactos que se prolongam por décadas de execução contratual. A capacidade estatal de construir, negociar e revisar matrizes de risco realistas é, portanto, condição necessária tanto para a qualidade dos contratos quanto para a sustentabilidade financeira das parcerias (Fleta-Asín & Muñoz, 2020; Keers & Van Fenema, 2018).

Essa distinção é relevante porque as falhas observadas nos PMIs não decorrem de uma única ausência, mas da combinação de déficits em dimensões específicas. Um Estado pode dispor de competência jurídica razoável e ainda assim carecer de capacidade técnico-analítica para validar modelagens financeiras complexas. Da mesma forma, pode possuir equipes qualificadas e ainda assim sucumbir à captura quando faltam autonomia institucional e mecanismos formais de governança. A Tabela 1 operacionaliza esses três tipos em seis categorias analíticas, detalhando seus riscos associados e os fatores críticos de sucesso correspondentes.

Em síntese, a análise demonstra que os processos de PMI e PPP, embora situados em fases distintas do ciclo contratual, exigem das administrações públicas capacidades estatais complementares e integradas. O PMI não opera como substituto da capacidade técnica do Estado, mas como mecanismo que pressupõe sua existência: é a competência estatal de avaliar criticamente, estruturar o processo com transparência e resistir a capturas que determina se a contribuição privada gera valor público ou distorções. O sucesso das PPPs depende, portanto, da consolidação dessas capacidades desde a fase inicial do PMI. A fragilidade em qualquer das dimensões identificadas nesta seção repercute negativamente em toda a cadeia — da estruturação à operação do projeto —, e é essa fragilidade, e não o desenho do instrumento em si, que explica os resultados insatisfatórios frequentemente observados na prática.

**Tabela 1 - Síntese dos riscos e fatores críticos de sucesso por dimensão de capacidade estatal**

<i>Capacidade Estatal</i>	<i>Riscos Associados (Evolução PMI → PPP)</i>	<i>Fatores Críticos de Sucesso (FCS)</i>	<i>Principais Autores de Referência</i>
<b>Planejamento e Capacidade Analítica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Chamamentos lançados sem estudos robustos de viabilidade e sem análise adequada de <i>value for money</i>.</li> <li>PPP: Resulta em contratos mal dimensionados, riscos operacionais, atrasos e necessidade de reequilíbrio contratual recorrente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Conduzir estudos prévios detalhados, análise econômico-financeira e de riscos antes do edital.</li> <li>PPP: Garantir contratos objetivos, claros e alinhados ao interesse público, com mecanismos de acompanhamento de desempenho.</li> </ul>	Rybnicek et al. (2020); Osei-Kyei & Chan (2015); Osei-Kyei et al. (2018); Nyagormey et al. (2022)
<b>Transparência, Governança e Accountability</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Falta de transparência, critérios subjetivos, procedimentos informais e excesso de discricionariedade.</li> <li>PPP: Gera insegurança jurídica, captura, corrupção e litígios, comprometendo o controle social e a legitimidade dos contratos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Adotar critérios objetivos, proporcionais e amplamente publicizados, garantindo isonomia e rastreabilidade das decisões.</li> <li>PPP: Estruturar governança clara, mecanismos de controle social, divulgação periódica de relatórios e prestação de contas.</li> </ul>	Nyagormey et al. (2022); Grin (2024); TCU (2015); Mallisetti, Dolla & Laishram (2021); Schomaker (2020); De Schepper et al. (2015); Al Saadi & Abdou (2024)
<b>Capacidade Relacional e Atração de Mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Baixa atratividade, altos custos de participação, baixa competição e potencial captura do processo por um único agente.</li> <li>PPP: Propostas frágeis, risco de dependência, conflitos e alocação inadequada de riscos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Engajar o setor privado de forma estruturada, ampliar a divulgação, adotar comunicação transparente e cronogramas realistas.</li> <li>PPP: Incentivar relações colaborativas, canais de mediação de conflitos e revisão contratual baseada em confiança.</li> </ul>	Osei-Kyei & Chan (2015); De Schepper et al. (2015); Lima & Coelho (2015); Almeile et al. (2024); Al Saadi & Abdou (2024)
<b>Capacidade Regulatório-Jurídica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Regras instáveis, ausência de diretrizes para repartição de riscos, ambiente normativo incerto.</li> <li>PPP: Contratos frágeis, afastamento de investidores, instabilidade e descontinuidade de parcerias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Estruturar marco regulatório claro, estável e previsível, detalhar competências e critérios, sinalizar regras para a alocação de riscos.</li> <li>PPP: Garantir segurança jurídica, contratos robustos e mecanismos de proteção ao investimento de longo prazo.</li> </ul>	Guasch et al. (2006); Firmino (2018); Menezes & Vieira (2022); Januška & Pešík (2023); Moon, Ku, Jo & Sim (2022)
<b>Competência Técnica e Organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Ausência de equipes especializadas, baixa qualificação para avaliar propostas e validar estudos.</li> <li>PPP: Dificuldade para negociar, fiscalizar e intervir, com riscos de falhas de governança e desempenho abaixo do esperado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Formar equipes multidisciplinares, promover capacitação técnica, adotar processos profissionais e avaliações externas independentes.</li> <li>PPP: Fortalecer estruturas de fiscalização, promover gestão profissionalizada e acúmulo de conhecimento institucional.</li> </ul>	Mulyani (2021); Almarri & Abuhijleh (2017); Al Saadi & Abdou (2024); Marques (2018); Gomide et al. (2021); Grin (2024)
<b>Alocação e Gestão de Riscos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Falta de matriz de riscos e propostas de alocação irrealista, transferência excessiva para um dos lados.</li> <li>PPP: Contratos desequilibrados, aumento de custos, ineficiências e judicialização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PMI: Elaborar matriz de riscos preliminar adequada, com estratégias de mitigação realistas e alocação compatível com as capacidades das partes.</li> <li>PPP: Manter revisão e readequação periódica dos riscos, buscando eficiência e sustentabilidade contratual.</li> </ul>	Fleta-Asín & Muñoz (2020); Keers & Van Fenema (2018); Yun et al. (2015); Fernando et al. (2023); Rybnicek et al. (2020)

Fonte: Elaboração própria.

## 2.5 Evidências empíricas associadas ao uso de PMIs

A experiência internacional e brasileira evidencia que a utilização do PMI, ao delegar à iniciativa privada a fase de estruturação dos projetos, tem enfrentado desafios que comprometem a efetividade e a competitividade dos processos subsequentes. O proponente privado, ao elaborar os estudos, detém dados sobre demanda, custos e riscos, o que lhe confere vantagem competitiva que tende a se prolongar até a etapa licitatória (Hodges & Dellacha, 2007; World Bank, 2018).

Na Coreia do Sul, entre 1999 e 2006, foram apresentadas 141 propostas não solicitadas, somando US\$ 40 bilhões; pouco mais de um terço chegou à licitação e, nesses casos, os originadores venceram a maioria dos certames em virtude de bonificações concedidas pelo governo (Hodges & Dellacha, 2007). Análises comparativas envolvendo Brasil, Coreia e Estados Unidos indicam que o proponente inicial mantém probabilidade estatisticamente superior de vitória (Marques, 2018).

Essa vantagem informacional intensifica o risco de captura regulatória. Quando o mesmo agente que estrutura o projeto pretende também operá-lo, há incentivo para ajustar parâmetros técnicos, financeiros e jurídicos de forma a maximizar sua rentabilidade futura, muitas vezes transferindo os riscos ao poder público (Burger & Hawkesworth, 2011).

Estudos sobre concessões na América Latina apontam que contratos resultantes de PMIs são renegociados em mais da metade dos casos em menos de três anos, geralmente para elevar tarifas ou ampliar aportes públicos (Guasch, Laffont & Straub, 2006). No Brasil, auditoria do Tribunal de Contas da União revelou que as cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos originados via PMI costumam ser mais flexíveis do que aquelas dos projetos estruturados internamente, facilitando a socialização de prejuízos (TCU, 2015).

Além disso, os PMIs envolvem processos complexos para sua efetivação. Pareceres jurídicos, avaliações técnicas independentes, audiências públicas e eventuais contenciosos consomem tempo e recursos que muitas vezes não são computados nas análises de *value for money* (Pinheiro, 2015). Estudo da OCDE mostra que países que utilizam PMIs tendem a gastar mais tempo e dinheiro para validar os estudos do que em processos convencionais, o que neutraliza parte da agilidade atribuída ao instrumento (OECD, 2010). Esse desafio é recorrente: na África do Sul, a autoridade de PPP relata que a negociação de propostas não solicitadas leva, em média, de dois a quatro anos — mais do que o ciclo de projetos originados pelo setor público (South Africa National Treasury, 2017).

As fragilidades em termos de transparência agravam o quadro. Diretrizes recentes do Banco Mundial enfatizam que, sem ampla divulgação dos estudos e mecanismos robustos de competição, os riscos de favorecimento e corrupção aumentam substancialmente (World Bank, 2019). A Transparency International identificou, em 12 dos 18 casos analisados em países emergentes, que a ausência de publicação prévia dos pareceres técnicos contribuiu para a abertura de investigações por irregularidades (Transparency International, 2019). No Brasil, o TCU apontou que mais de 60% dos PMIs examinados entre 2011 e 2015 apresentavam omissões relevantes nos portais de transparência (TCU, 2015).

Outro obstáculo é a limitada capacidade técnica da administração pública. Relatório do IFC/Banco Mundial indica que a motivação inicial para recorrer aos PMIs — suprir a carência de equipes técnicas — não se sustenta quando o governo não possui pessoal qualificado para validar os estudos recebidos. Nesses casos, multiplicam-se as rodadas de revisão, atrasando licitações e elevando os custos com consultorias externas (Pinheiro, 2015). Nas Filipinas, um cenário semelhante levou a autoridade de parcerias público-privadas a estabelecer a obrigatoriedade de que as propostas fossem acompanhadas de base de dados oficial (*data rooms*) completos, em razão das dificuldades enfrentadas pelos ministérios setoriais para revisar e validar os modelos de demanda apresentados (PPP Center Philippines, 2023).

O conjunto de evidências empíricas indica que, embora o PMI represente uma alternativa para dinamizar a estruturação de projetos de infraestrutura e atrair inovação da iniciativa privada, sua adoção exige um arcabouço institucional robusto e criterioso. Sem salvaguardas adequadas — como mecanismos efetivos de controle, transparência ativa, análise técnica independente e reforço da capacidade estatal — o instrumento tende a gerar incentivos distorcidos, comprometer a alocação eficiente de recursos públicos e enfraquecer a concorrência nos certames.

## **2.6 Bases conceituais-teóricas**

As experiências citadas anteriormente indicam que os PMIs apresentam ao menos quatro distorções recorrentes que ajudam a explicar por que seus resultados frequentemente divergem das expectativas iniciais. A primeira é a assimetria de informação: a literatura demonstra que a qualidade média de um mercado se deteriora quando compradores não conseguem distinguir plenamente os produtos ofertados, gerando seleção adversa (Akerlof, 1970). Sinais críveis podem atenuar esse problema, mas exigem custos de sinalização e

instituições bem estruturadas (Spence, 1973), enquanto mecanismos de triagem são eficazes apenas quando uma das partes possui capacidade analítica para avaliar corretamente a outra (Stiglitz, 1975).

No caso dos PMIs, o proponente privado detém informações superiores sobre demanda, engenharia e estrutura tarifária, criando uma vantagem competitiva persistente e enfraquecendo a concorrência (Osei-Kyei & Chan, 2021; World Bank, 2018). Esse desequilíbrio informacional favorece projeções excessivamente otimistas de custos e benefícios, prática comum em projetos de grande porte (Flyvbjerg et al., 2003). Durante a execução contratual, a parte melhor informada pode explorar lacunas ou omissões do contrato para capturar ganhos futuros, caracterizando o chamado oportunismo pós-contratual (Williamson, 1985).

A assimetria de informação também intensifica o risco moral, entendido como a propensão de agentes a adotar comportamentos mais arriscados quando sabem que eventuais prejuízos serão arcados por outros (Arrow, 1963). Quando é difícil acompanhar ou fiscalizar as ações dos agentes, a falta de alinhamento entre os incentivos pode levar à adoção de escolhas ineficientes que frustram os resultados esperados (Holmström, 1979). Nos PMIs, proponentes podem apresentar soluções excessivamente complexas ou sofisticadas contando com a possibilidade de renegociações futuras, respaldados pela pressão política de manter projetos já anunciados (Farquharson et al., 2011). O risco moral é agravado quando a empresa que estrutura o projeto também pretende executá-lo, pois pode influenciar cláusulas de desempenho e reequilíbrio econômico-financeiro em benefício próprio (Marques & Berg, 2011).

Mesmo contratos extensos não eliminam essas vulnerabilidades, pois a incompletude contratual é inevitável em projetos de longa duração. Os custos de especificar cada contingência futura, aliados a limitações cognitivas, tornam impossível firmar um contrato plenamente descritivo (Coase, 1937; Williamson, 1979). Nessa perspectiva, os direitos residuais de controle — ou seja, a autoridade para decidir em situações não previstas — tornam-se fundamentais (Grossman & Hart, 1986). Em parcerias público-privadas, a alocação desses direitos exige equilíbrio complexo (Hart, 2003). Propostas não solicitadas, como as que comumente iniciam PMIs, frequentemente contêm cláusulas vagas deixadas intencionalmente para negociação posterior, contribuindo para o elevado índice de renegociações em concessões e PPPs (Guasch et al., 2006).

Há também os custos de transação, que incluem os gastos com pesquisa, seleção, negociação e monitoramento contratual — muitas vezes subestimados no contexto da

administração pública. A ausência de padronização, somada à exigência de múltiplas rodadas de análises técnicas, pareceres jurídicos e revisões administrativas, gera despesas expressivas para o Estado (Verweij et al., 2019). Quando as análises de *value for money* desconsideram esses custos operacionais e as garantias implícitas fornecidas pelo setor público, os benefícios líquidos dos PMIs acabam sendo superestimados (Grimsey & Lewis, 2005).

Conforme discutido anteriormente, a lógica da delegação ao agente em contextos de custos elevados de busca (Aghion & Tirole, 1997) sugere que o PMI pressupõe complementaridade entre as competências das partes. Essa distinção é relevante para reposicionar as falhas observadas na prática: o problema não reside necessariamente no desenho do instrumento, mas no uso do PMI em contextos nos quais a complementaridade pressuposta não existe — seja pela ausência de complexidade técnica que justifique a delegação, seja pela falta de capacidade estatal para exercer a contrapartida avaliativa que o arranjo exige.

Com base na arquitetura conceitual delineada, é possível construir uma estrutura analítica capaz de descrever a lógica subjacente à estruturação de projetos via PMI. Essa dinâmica, marcada pela interdependência entre assimetria informacional, risco moral, incompletude contratual e custos de transação, fundamenta a formulação de uma estrutura teórica integrada, que orienta as hipóteses analíticas no contexto dos casos analisados.

## **2.7 Síntese teórica e hipóteses**

A utilização do PMI como instrumento para a estruturação de projetos de concessões e PPPs insere-se em um contexto teórico complexo, que entrelaça elementos econômicos, institucionais e comportamentais. A dinâmica pré-contratual desses projetos pode ser compreendida a partir de um encadeamento lógico de fenômenos que, em conjunto, explicam resultados frequentemente distantes do esperado.

No centro dessa dinâmica está a assimetria informacional, fenômeno no qual uma das partes detém conhecimento superior sobre aspectos críticos do projeto. Nos PMIs, o proponente privado geralmente possui maior domínio sobre aspectos técnicos, custos reais e projeções de demanda, conferindo-lhe uma vantagem estratégica que persiste até as fases licitatórias.

Essa assimetria cria condições propícias ao risco moral em duas dimensões complementares. A primeira diz respeito às ações do proponente durante a elaboração dos estudos: dotado de conhecimento que o Estado não possui nem consegue verificar adequadamente, o agente privado pode moldar deliberadamente o escopo, as premissas técnicas e a alocação de riscos do projeto a seu favor. A segunda manifesta-se nos incentivos estruturais

à apresentação de estudos excessivamente otimistas quanto à demanda ou subestimados quanto aos custos, quando o agente antecipa que eventuais consequências negativas serão compartilhadas ou absorvidas pela contraparte (Arrow, 1963; Holmström, 1979).

A complexidade e o horizonte temporal estendido desses projetos tornam inevitável a incompletude contratual. Mesmo os contratos mais detalhados não conseguem prever todas as contingências futuras, gerando lacunas que precisarão ser preenchidas ao longo da execução.

Essa incompletude produz dois efeitos sobre o comportamento dos proponentes. De um lado, a incerteza quanto à remuneração e à efetivação do projeto reduz o incentivo para investir em estudos tecnicamente robustos, pois o esforço adicional não se converte em retorno proporcional. De outro, as lacunas contratuais criam espaço para estratégias orientadas à renegociação futura, nas quais omissões deliberadas nos estudos ampliam o poder de barganha do proponente nas etapas subsequentes (Hart & Moore, 1988; Hart, 2003). A distribuição dos direitos residuais de controle — isto é, quem decide sobre situações não previstas — torna-se, portanto, elemento decisivo tanto para a eficiência dos arranjos quanto para a compreensão dos incentivos que moldam o comportamento das partes.

Tais aspectos ampliam os custos de transação envolvidos, incluindo gastos com análises técnicas, pareceres jurídicos, avaliações e processos de monitoramento. A estruturação de projetos via PMI, concebida originalmente como uma solução de baixo custo para o setor público, acaba por gerar despesas significativas que, em geral, não são contempladas nas análises de viabilidade iniciais.

Agravando esses custos, soma-se uma condição institucional que atravessa todas as distorções descritas: a limitada capacidade técnico-analítica da administração pública para avaliar, contestar e corrigir os estudos recebidos. Sem essa contrapartida avaliativa, a assimetria informacional não é apenas um dado estrutural do arranjo — ela se torna um vetor ativo de distorção, pois o proponente pode explorar as lacunas do Estado sem encontrar resistência técnica efetiva (Wu, Ramesh & Howlett, 2015; Gomide & Pires, 2016).

Esses fatores estruturam o quadro de incentivos enfrentado por agentes públicos e privados, moldando comportamentos estratégicos e resultados institucionais. A seguir, formulam-se hipóteses derivadas dessa arquitetura conceitual, com vistas a orientar a investigação.

*Tabela 2 - Hipóteses de trabalho*

<i>H</i>	<i>Formulação</i>	<i>Base Teórica</i>	<i>Comentário</i>
----------	-------------------	---------------------	-------------------

H1	A percepção do PMI como instrumento sem custo imediato para a administração pública estimula seu uso excessivo e indiscriminado, sobrecarregando as estruturas administrativas e diluindo os recursos técnicos disponíveis.	Custos de transação (Williamson, 1985; Verweij et al., 2019)	Os custos ocultos de revisão, análise técnica e validação são subestimados, gerando sobrecarga institucional.
H2	As limitações nas capacidades técnicas da administração pública distrital comprometem a avaliação criteriosa dos estudos apresentados, resultando na aprovação de projetos com falhas estruturais, posteriormente identificadas pelos órgãos de controle.	Capacidade estatal e custos de transação (Wu, Ramesh & Howlett, 2015; Gomide & Pires, 2016; Williamson, 1985)	A ausência de capacidade técnico-analítica impede que o Estado exerça a contrapartida avaliativa que o PMI pressupõe, favorecendo a aprovação de estudos com falhas estruturais que só serão identificadas em etapas posteriores.
H3	A assimetria informacional favorece as empresas participantes do PMI, resultando em estudos que tendem a alocar riscos de forma desproporcional ao setor público e a gerar vantagens competitivas nas fases subsequentes.	Risco moral e ação oculta (Arrow, 1963; Holmström, 1979)	O proponente utiliza conhecimento privilegiado para moldar escopo, premissas e alocação de riscos a seu favor durante a elaboração dos estudos — configurando ação oculta não observável pelo Estado, distinta da seleção adversa, que envolve informação oculta sobre características preexistentes do agente.
H4	O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) assume função corretiva que deveria ser desempenhada pelas comissões técnicas durante a avaliação dos estudos, instaurando um ciclo de dependência institucional.	Direitos residuais de controle (Grossman & Hart, 1986)	As limitações das capacidades estatais na fase pré-contratual transferem na prática o poder de validação técnica ao controle externo. Quem detém o poder de veto e de revisão final exerce controle efetivo sobre o processo, independentemente da titularidade formal.
H5	Diante da incerteza quanto à efetivação dos projetos e ao ressarcimento dos estudos, as empresas adotam comportamentos defensivos, como formação de consórcios e elaboração de estudos tecnicamente conservadores e financeiramente vantajosos a seus interesses.	Risco moral, contratos incompletos e incentivo à renegociação (Holmström, 1979; Hart, 2003; Hart & Moore, 1988; Farquharson et al., 2011)	A incerteza quanto à remuneração reduz o incentivo do agente para investir em estudos robustos. A incompletude contratual amplia esse efeito ao criar espaço para estratégias orientadas à renegociação futura, nas quais lacunas intencionais nos estudos ampliam o poder de barganha do proponente nas etapas subsequentes.

Fonte: Elaboração própria.

Esse conjunto de hipóteses opera como uma matriz de interpretação dos dados empíricos coletados no Distrito Federal. Ao articular fundamentos teóricos clássicos com distorções observadas na prática dos PMIs, busca-se compreender não apenas os sintomas — como a baixa taxa de sucesso ou renegociações recorrentes —, mas os mecanismos causais subjacentes que conectam incentivos, comportamentos e resultados. O exame sistemático dessas hipóteses permitirá verificar se os casos analisados reproduzem padrões previstos pela literatura ou revelam divergências institucionais.

### **Capítulo 3 - Método**

Esta pesquisa adota abordagem qualitativa, exploratória e explicativa. A metodologia de estudo de caso múltiplo mostra-se adequada para analisar fenômenos complexos contemporâneos inseridos em contextos reais, seguindo a lógica de replicação para aumentar a robustez analítica e a validade das inferências (Yin, 2018).

Foram selecionados quatro casos de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs), dois vinculados à Secretaria de Mobilidade (SEMOB) — Metrô-DF e Avenida das Cidades — e dois à Secretaria de Projetos Especiais (SEPE) — Restaurantes Comunitários e Logística de Medicamentos. Os casos foram selecionados com base em quatro critérios: materialidade financeira, impacto social, recenticidade temporal e a existência de análise formal pelo TCDF. Essa opção assegura a relevância empírica e a disponibilidade de evidências documentais consistentes. Trata-se de projetos de grande visibilidade institucional, com trajetórias distintas e resultados variados, o que favorece a análise de processos decisórios complexos associados ao uso do PMI.

A combinação dos casos permite comparações horizontais entre projetos e comparações verticais entre secretarias com perfis organizacionais distintos. Enquanto a SEMOB apresenta maior especialização técnica temática, a SEPE atua como órgão articulador transversal, com menor domínio setorial direto. Essa configuração analítica possibilita examinar como diferenças nas capacidades institucionais, na governança e na coordenação interorganizacional influenciam o uso, os incentivos e a efetividade dos PMIs, reforçando a lógica de replicação analítica própria do estudo de caso múltiplo (Yin, 2018).

A coleta de dados empregou uma estratégia de triangulação metodológica, articulando duas fontes de dados centrais. A primeira fonte consistiu em uma análise documental ampla e diversificada, que abrangeu editais de chamamento, termos de referência, autorizações de estudos, relatórios técnicos das comissões, comunicações institucionais, atas, decisões e pareceres do TCDF, além de legislações relevantes. Tais documentos foram recuperados de sistemas oficiais, incluindo o Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) e o sistema e-TCDF.

A segunda base de evidências consistiu na coleta de perspectivas atuais por meio de entrevistas semiestruturadas com nove atores-chave diretamente envolvidos nos processos analisados: sete auditores do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) com especialização em obras, PPPs, finanças e auditorias operacionais, e dois gestores públicos que

atuaram como membros das comissões técnicas responsáveis pela análise e avaliação dos estudos dos projetos.

A inclusão desses atores na amostra justifica-se por sua posição estratégica na interface entre formulação, avaliação técnica e controle externo, permitindo captar interpretações qualificadas sobre os desafios, limitações e escolhas institucionais que moldaram os PMIs analisados, bem como complementar e contextualizar as evidências documentais disponíveis. As entrevistas foram realizadas de forma assíncrona, mediante perguntas semiestruturadas e troca de mensagens, com o objetivo de obter relatos reflexivos e tecnicamente informados sobre as etapas pré-contratuais dos projetos.

A realização de um piloto de entrevista presencial indicou que, devido à complexidade técnica e ao distanciamento temporal dos eventos, os participantes necessitavam de mais tempo para recordar informações específicas e consultar documentos internos. O formato assíncrono proporcionou maior precisão e confiabilidade das respostas, permitindo verificação de dados documentais, maior profundidade analítica pela reflexão adicional e menor viés de recenticidade em estudos retrospectivos, sem comprometer o conteúdo substantivo (Yin, 2018). Essa abordagem é consistente com a literatura que examina entrevistas mediadas por tecnologia e reconhece suas vantagens específicas em pesquisas com participantes que lidam com informações técnicas complexas e necessitam consultar registros antes de responder (Meho, 2006).

Para evitar naturalizar as perspectivas do Tribunal de Contas como sendo verdadeiras, adotou-se postura crítica contrastando as análises com os relatórios das comissões técnicas, diálogo e entrevistas com membros das comissões, e documentos administrativos das secretarias produzidos antes e durante a atuação do controle externo. Buscou-se a todo tempo distinguir descrições factuais verificáveis de interpretações opinativas ou valorativas. O objetivo foi compreender como cada perspectiva se insere em campo institucional próprio, com valores, lógicas e incentivos específicos.

As categorias analíticas derivaram do referencial teórico, combinando fundamentos conceituais com evidências empíricas da literatura sobre PMIs e PPPs. Quatro dimensões estruturaram a análise transversal dos casos: (i) planejamento e priorização - seleção, justificação e articulação dos projetos a estratégias de governo; (ii) estruturação e modelagem - qualidade técnica dos estudos, análise de alternativas e coordenação entre atores; (iii) governança e coordenação interorganizacional - interações entre SEPE, SEMOB, comissões

técnicas e controle externo; (iv) incentivos e aprendizagem institucional - efeitos do PMI sobre cultura organizacional, credibilidade e capacidade estatal.

A análise dos dados utilizou técnicas de análise comparativa de casos, associação de padrões (*pattern matching*), e construção da explicação (*explanation building*) (Yin, 2018). Assim, cada caso foi examinado separadamente e posteriormente comparado transversalmente para identificar padrões recorrentes e divergências estruturais. Os resultados foram inseridos no contexto do quadro teórico-conceitual a fim de avaliar as hipóteses explicativas definidas.

O tratamento dos dados coletados envolveu a aplicação de técnicas de análise de conteúdo, com etapas sistemáticas de codificação e categorização das evidências documentais e das entrevistas realizadas. As entrevistas foram processadas com apoio de ferramentas de inteligência artificial, utilizadas como instrumento auxiliar para organizar o conteúdo, apoiar a codificação inicial, identificar recorrências semânticas e facilitar a comparação entre relatos, sem substituição do julgamento analítico do pesquisador. A partir desse processo, foram identificados temas centrais, padrões recorrentes e noções causais associadas aos processos de planejamento, estruturação, governança e incentivos nos PMIs analisados. Para fins de síntese e comunicação dos achados, foram empregadas visualizações analíticas com o objetivo de tornar mais inteligíveis as relações entre categorias, casos e dimensões analíticas, preservando a coerência interpretativa dos resultados.

Não obstante os cuidados metodológicos descritos, o estudo apresenta quatro limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. A primeira é a disponibilidade desigual de informações entre os casos. Observou-se variação na profundidade dos registros das secretarias e nos relatórios das comissões técnicas, influenciando a granularidade da análise comparativa.

A segunda é a ausência de perspectivas dos agentes privados. Gestores da SEMOB e empresas participantes dos PMIs não responderam aos convites de participação, apesar das tentativas formais de contato. Essa ausência pode estar associada ao decurso temporal desde a realização dos estudos e ao fato de alguns projetos não terem avançado para a fase de contratação, reduzindo o interesse das empresas em revisitar processos encerrados. O estudo examinou as comunicações constantes nos processos, mas não obteve evidências diretas sobre os incentivos, os custos de transação ou a avaliação da credibilidade do processo pela perspectiva privada — lacuna relevante para a compreensão integral do fenômeno.

A terceira é a homogeneidade do contexto institucional analisado. Embora os quatro casos envolvam secretarias e objetos distintos, todos se inserem no mesmo ambiente do Distrito

Federal, caracterizado por capacidade estatal predominantemente baixa. O próprio material empírico coletado registra que, em nível federal, as condições podem ser consideravelmente diferentes — com estruturas técnicas mais robustas e experiência acumulada na gestão de PPPs. As conclusões desta pesquisa estão circunscritas a contextos de baixa capacidade estatal e não devem ser generalizadas para entes com perfil institucional distinto, onde os incentivos e os *trade-offs* do PMI podem se manifestar de forma diferente.

A quarta é a posição institucional do pesquisador. O autor integra o quadro técnico do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), condição que pode ter condicionado as respostas dos gestores públicos entrevistados. Em interações entre auditores e gestores sujeitos ao controle externo, não se pode descartar que parte das avaliações sobre a atuação do TCDF reflita uma percepção influenciada pela posição do entrevistador, e não apenas uma avaliação espontânea. Os procedimentos de triangulação adotados — cotejamento com documentos oficiais e contraste com as percepções dos auditores — mitigam parcialmente esse risco, mas o leitor deve considerar essa limitação na interpretação dos achados relacionados ao papel do controle externo.

Em síntese, a análise articulou níveis empírico (documentos, entrevistas e evidências), analítico (categorias teóricas) e interpretativo (compreensão do contexto organizacional), integrando dados observáveis e elementos simbólicos que configuram o processo decisório público. A metodologia permite examinar o PMI sob múltiplas lentes - técnica, organizacional e institucional - identificando potencialidades e fragilidades que contribuem para a prática administrativa e o avanço teórico em gestão pública.

A seguir, são apresentados os resultados da coleta e tratamento dos dados.

## **Capítulo 4 – Resultados**

### **4.1 Análise Documental: Metrô**

O processo de estruturação da concessão do Metrô-DF mediante PMI revela distorções sistemáticas em múltiplas dimensões. O Edital de Chamamento nº 03/2019, elaborado pela Secretaria de Mobilidade, apresentou deficiências que comprometeram a transparência e a efetividade do instrumento desde sua concepção (SEMOB, 2019).

O documento não definiu claramente critérios de avaliação dos estudos, estabelecendo os pesos para pontuação apenas em momento posterior ao lançamento. A descrição do escopo limitou-se a termos genéricos como "modelagem técnica, operacional, econômico-financeira e

jurídica", sem delimitação do problema a ser resolvido. Informações sobre prazos, formas de apresentação e diretrizes de ressarcimento permaneceram omissas ou insuficientemente especificadas.

Isso se refletiu na reação dos participantes privados. Das 10 empresas que solicitaram autorização e das 8 efetivamente habilitadas, apenas 3 apresentaram estudos completos. O Consórcio Metrô DF formalizou desistência do processo. Outras empresas relataram perguntas não respondidas pela SEMOB, visitas técnicas incompletas e ausência de acesso a sistemas de informação necessários para a elaboração dos estudos.

A comissão técnica somente foi constituída em agosto de 2019, posteriormente ao lançamento do edital e à emissão dos termos de autorização, não participando do planejamento inicial do projeto. A análise revelou indícios de sobrecarga das equipes envolvidas. Quatro servidores integravam simultaneamente as comissões técnicas de diversos projetos de alta complexidade - Metrô, VLT da W3 e Avenida das Cidades.

Houve diversos pedidos de prorrogação de prazo apresentados pelas empresas. Todos foram negados pela SEMOB, que alegou suficiência temporal para o desenvolvimento dos trabalhos. Apesar disso, a comissão técnica tomou mais um ano entre o recebimento dos estudos e a consolidação do projeto para envio ao Tribunal de Contas (SEMOB, 2022).

O projeto submetido ao controle externo apresentou deficiências estruturais em todas as dimensões analisadas (TCDF, 2025a). Na modelagem econômico-financeira, identificaram-se incorreções no cálculo do WACC, orçamentos de CAPEX e OPEX acima dos parâmetros de mercado, e falhas na alocação do risco de demanda. A documentação técnica foi considerada insuficiente para o nível de anteprojeto, sem orçamentação baseada em pesquisa ampla de preços.

As questões jurídicas incluíram a necessidade de alteração legislativa para viabilizar o prazo contratual de 30 anos, requisitos de qualificação técnica que restringiam a competitividade, ausência de definição do órgão fiscalizador e falta de fundamentação legal para o modelo de remuneração por tarifa técnica. A matriz de riscos não contemplou fatores básicos, como o efeito da variação cambial sobre a projeção financeira (TCDF, 2025a).

A estimativa de demanda exigia atualização para o cenário pós-pandemia, mas permaneceu baseada em premissas defasadas. O TCDF emitiu decisão em agosto de 2021, determinando correções. Em seguida, a SEMOB apresentou sucessivos pedidos de prorrogações para adequação do projeto. Até a conclusão da coleta de dados, em novembro de 2025, o processo ainda se encontrava nesse estado (TCDF, 2025a).

Paralelamente ao processo de adequação do projeto pela secretaria, o governo distrital passou a buscar financiamento para realizar diretamente investimentos previstos na concessão, incluindo aquisição de trens e expansão de linhas. Essas medidas alteram diretamente as premissas que vinham sendo debatidas no processo, reduzindo a probabilidade de continuidade do processo da PPP.

O caso demonstra como deficiências iniciais no planejamento do PMI propagam-se ao longo do processo, gerando custos de transação elevados para todos os agentes envolvidos. A sobrecarga da comissão técnica, combinada com a baixa qualidade do projeto final, resultou em ciclos sucessivos de correção sem perspectiva definida de conclusão.

#### **4.2 Análise Documental: Avenida das Cidades**

O projeto denominado inicialmente "TransBrasília" foi incluído como área prioritária para Manifestação de Interesse Privado (MIP) sem justificativa que evidenciasse sua relevância ou análise prévia de política pública. O Tribunal de Contas apontou não haver qualquer indício de definição do problema público, constatando que a seleção do projeto ocorreu sem qualquer fundamentação técnica ou critérios de priorização estabelecidos (TCDF, 2025b).

Duas empresas apresentaram MIPs para o projeto. Os processos, contudo, não registram análise crítica dessas manifestações nem evidenciam como subsidiaram a elaboração do edital de PMI subsequente. Essa ausência de avaliação prévia configura descontinuidade entre a etapa de manifestação de interesse e a estruturação formal do procedimento.

A comissão técnica responsável pela análise do projeto foi constituída somente após a publicação do edital de PMI em 2016. Essa inversão impediu que a expertise técnica da comissão participasse da elaboração do termo de referência, comprometendo a adequação dos parâmetros estabelecidos no chamamento público.

Verificou-se que a SEMOB optou pelo modelo de PMI sem examinar modalidades alternativas de estruturação - como contratação de consultorias via BNDES ou Caixa Econômica Federal, ou acordos de cooperação técnica. A ausência de matriz comparativa entre diferentes soluções impediu análise fundamentada sobre a alternativa mais adequada para o contexto institucional do Distrito Federal.

O edital de chamamento, embora contivesse os elementos essenciais exigidos pela norma, apresentou lacunas quanto à possibilidade de aproveitamento parcial de estudos distintos e não estabeleceu critérios objetivos para identificação e tratamento de conflitos de

interesse (SEMOB, 2016). Essas omissões tornaram-se problemáticas durante a fase de avaliação das propostas.

Das duas empresas autorizadas a apresentar estudos, uma solicitou desistência, resultando no recebimento de proposta única (SEMOB, 2021). O baixo interesse e a baixa adesão são indicativos de restritividade excessiva do escopo definido ou de falta de consulta prévia ao mercado.

O prazo original de entrega dos estudos, estabelecido para início de 2017, não foi cumprido devido ao atraso do governo em fornecer as diretrizes urbanísticas necessárias ao desenvolvimento do projeto. A demora pelos órgãos governamentais na provisão de informações essenciais para a elaboração dos estudos prolongou a fase inicial do procedimento.

A análise técnica do TCDF identificou 82 impropriedades no estudo apresentado (TCDF, 2025b). As falhas abrangiam modelagem econômico-financeira, aspectos jurídicos do contrato, alocação inadequada de riscos, deficiências no anteprojeto de engenharia e ausência de fundamentação técnica para elementos centrais do escopo proposto.

O processo acumulou 1.486 dias corridos entre a apresentação da proposta em abril de 2017 e o primeiro encaminhamento ao TCDF em maio de 2021. Esse intervalo superior a quatro anos concentrou-se na análise interna da SEMOB, configurando gargalo no fluxo processual.

Como mencionado anteriormente no caso do Metrô, quatro servidores participavam simultaneamente na composição das comissões técnicas de diversos projetos da SEMOB. Essa sobreposição de atribuições indica concentração excessiva de demanda sobre equipe reduzida, contribuindo para os atrasos observados e comprometendo a capacidade de análise técnica adequada dos estudos recebidos.

Após o apontamento das impropriedades pelo TCDF, a Secretaria solicitou diversos pedidos de prorrogações de prazo para adequação do projeto. O estado atual do projeto é de uma reestruturação profunda. A própria secretaria indicou que o projeto está passando por um "novo estudo de mercado" e uma "reavaliação para determinar as áreas efetivamente passíveis de loteamento" devido a ocupações (TCDF, 2025b).

### **4.3 Análise Documental: Logística de Medicamentos**

O edital de chamamento do projeto da Logística de Medicamentos, publicado em outubro de 2019, não disponibilizou informações essenciais aos participantes (SEPE, 2019b). Esta deficiência inicial gerou múltiplas solicitações de esclarecimentos adicionais, obrigando a

Administração a conceder prorrogação do prazo para entrega de requerimentos. A justificativa formal reconheceu as lacunas informativas e complexidades inerentes ao projeto.

A fase de participação privada revelou problemas estruturais na adesão e qualidade dos estudos. Embora cinco entidades tenham respondido ao chamamento e quatro recebido autorização para elaborar estudos, apenas duas efetivamente entregaram propostas dentro do prazo (SEPE, 2020).

A Comissão Técnica responsável pela avaliação confrontou limitações que comprometeram a própria metodologia de seleção. A ausência de informações claras fornecidas pela Administração levou à anulação de quesitos relacionados a diagnósticos e estudos prévios. A decisão reconheceu implicitamente que a capacidade analítica dos proponentes estava sendo avaliada sem que os insumos mínimos necessários tivessem sido disponibilizados.

O estudo selecionado foi reconhecido pela própria Comissão Técnica como não estando apto para ser implementado. Em nota técnica, explicitou que o material não representava indicativo definitivo de qualidade e demandaria um processo substantivo de aprimoramento. As atas de reuniões da comissão documentaram a incompletude do estudo selecionado e identificaram preocupações com a gestão do fundo garantidor (TCDF, 2025e).

A análise do controle externo evidenciou deficiências técnicas, jurídicas e metodológicas abrangentes (TCDF, 2025d). Em decisão, o Tribunal de Contas determinou correções relacionadas a risco legislativo não equacionado; ausência de justificativa para escolha do modelo de PPP; inadequação à Lei nº 14.133/2021 e outras normas de concessões; falhas de transparência na consolidação das audiências públicas; e deficiências na demonstração de adequação orçamentária.

A modelagem econômico-financeira também apresentou equívocos substantivos. O TCDF determinou refazer o cálculo do WACC utilizando dados atualizados e metodologia apropriada; exigiu justificativas detalhadas para receitas e despesas projetadas; e ordenou correção da matriz de riscos quanto à alocação de responsabilidades (TCDF, 2025d). A especificação do objeto foi considerada inadequada tanto no edital quanto no contrato, demandando aprimoramento detalhado.

A capacidade de resposta da SEPE às determinações do Tribunal evidenciou limitações operacionais significativas (TCDF, 2025e). A secretaria solicitou prorrogações consecutivas ao longo de 2023. O projeto acumulou diversas prorrogações após a decisão proferida em 2022 - revelando dificuldades sistemáticas em implementar os ajustes que, em tese, deveriam ter sido corrigidos antes da submissão ao controle externo.

Foram apresentadas as medidas corretivas ao final de 2024. Entretanto, a análise do corpo técnico do Tribunal de Contas concluiu que o projeto ainda demandava ajustes determinados pela decisão de 2022 e novos ajustes decorrentes de alterações após a 1ª rodada de análise. Ao final de 2025, o processo seguia em fase de adequação do estudo apresentado (TCDF, 2025d).

#### **4.4 Análise Documental: Restaurantes Comunitários**

O projeto de concessão dos Restaurantes Comunitários teve origem em uma Manifestação de Interesse Privado (MIP) apresentada por empresa privada, não derivando de análise de necessidade da administração pública. A SEPE iniciou os estudos de viabilidade sem documentação prévia que definisse o problema social a ser enfrentado ou os objetivos da política pública. A documentação limitou-se à própria MIP e a uma exposição de motivos sucinta.

As justificativas apresentadas restringiram-se a referências ao estado físico dos equipamentos existentes. O objetivo declarado de "atender a segurança alimentar à população de baixa renda" não foi acompanhado de evidências, metas de melhoria ou estudos que orientassem a localização das novas unidades (SEPE, 2019a). Também não há registros de metodologia para monitoramento dos resultados esperados.

O processo inicial foi marcado pela ausência de análise de alternativas de estruturação. Não foram comparadas outras formas de provisão do serviço nem diferentes modalidades de contratação. A opção pela PPP não resultou de avaliação comparativa com a licitação tradicional ou outros modelos contratuais disponíveis.

O uso do PMI apresentou justificativa questionável, considerando que o escopo do projeto se restringia à construção, gestão e manutenção de restaurantes - atividades consideradas de natureza convencional (TCDF, 2025c). O objeto não era caracterizado por alta complexidade, e não havia muito espaço para soluções inovadoras que justificassem o instrumento do PMI.

A Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), órgão finalístico responsável pela gestão dos restaurantes existentes, manifestou-se contrária ao projeto mediante ofício, apontando o alto custo do modelo proposto em comparação com o modelo operacional vigente. A SEPE registrou esse posicionamento como "sinal de alerta" mas manteve a condução do projeto.

Além disso, a secretaria desenvolveu o projeto por dezoito meses sem conhecimento de iniciativa paralela da Novacap, que planejava construir dez novos restaurantes por licitação comum sob a Lei nº 8.666/1993. A identificação desse conflito estratégico ocorreu apenas em setembro de 2020 (TCDF, 2025c).

Não há evidências de consulta à população de baixa renda, público-alvo da política. O Ministério Público do Distrito Federal e o Sindicato dos Servidores da Assistência Social não foram envolvidos nas fases iniciais, manifestando posteriormente posição contrária ao projeto.

Três empresas foram autorizadas a participar do PMI, mas duas formaram consórcio único e uma desistiu, resultando na apresentação de um único estudo (SEPE, 2019d). Essa configuração frustrou o objetivo central do PMI de obter e comparar múltiplas propostas técnicas.

O relatório da Comissão Técnica da SEPE apresentou análise meramente descritiva, sem aprofundamento crítico do estudo recebido (TCDF, 2025e). A comissão foi constituída após a decisão de realizar o projeto e autorizar os participantes, limitando sua atuação à elaboração do edital e análise documental.

A análise do TCDF identificou deficiências na modelagem econômico-financeira, falhas jurídicas no edital e contrato, inadequação na alocação de riscos, inconsistências nos indicadores de desempenho e erro na estimativa de demanda (TCDF, 2025c). O tribunal emitiu múltiplas recomendações e determinações de correção obrigatória.

Transcorreram 571 dias entre o recebimento da proposta e o primeiro envio ao Tribunal de Contas. Análise posterior do tribunal constatou que quase metade das determinações não haviam sido atendidas pela SEPE. Foram solicitadas duas prorrogações de prazo para adequação do projeto.

A incapacidade de solucionar os problemas estruturais levou à suspensão temporária pela SEPE. E, em 2023, o Conselho Gestor de Parcerias deliberou pelo encerramento oficial do processo do PMI (TCDF, 2025c).

#### **4.5 Percepções dos auditores**

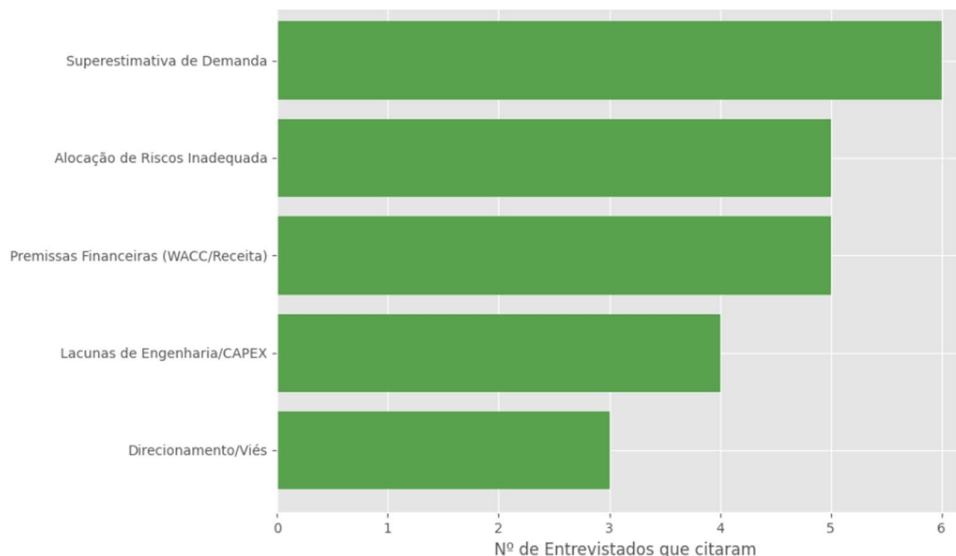
As entrevistas realizadas com sete auditores do Tribunal de Contas do Distrito Federal revelam um padrão consistente de problemas estruturais na utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse para estruturação de projetos de concessões e PPPs no Distrito Federal. A convergência das percepções, apoiada em experiências concretas de fiscalização que abrangem casos como Metrô, Logística de Medicamentos, VLT, CAVE e Loterias e Jogos,

oferece subsídios empíricos relevantes para compreender as dinâmicas que comprometem a efetividade desse instrumento.

A percepção do PMI como mecanismo sem custo imediato para a administração pública emergiu como fator central que estimula seu uso acrítico. O instrumento tem sido aplicado "de forma indiscriminada" e "sem critério técnico", funcionando como "ferramenta mais cômoda, já que não há um desembolso a priori pelo projeto". A gestão foi caracterizada pela ausência de priorização, com "dezenas de projetos simultâneos e sem qualquer filtro anterior à estruturação completa", de modo que nenhum recebeu "a supervisão e direcionamento necessários para lograr êxito". A sobrecarga institucional manifesta-se no "desperdício de recursos públicos diante do tempo, energia e expectativa gerada" em torno de projetos que frequentemente não avançam.

A qualidade técnica dos estudos foi avaliada de forma consistentemente negativa, com notas entre 2 e 3 em escala de 1 a 5. Embora os auditores reconheçam que os estudos "fornecem informações úteis para a estruturação", há consenso sobre deficiências recorrentes. A "falta de especificação das fontes" gera dúvidas quanto à profundidade: "foram utilizadas fontes pertinentes e essas foram omitidas do Caderno Técnico ou foram utilizadas projeções sem embasamento?" Identificaram-se falhas estruturais graves em praticamente todos os projetos, incluindo identificação imprecisa do objeto, projeções de demanda frágeis, alocação inadequada de riscos e parametrização incorreta de indicadores financeiros. A sistematização dessas ocorrências (Figura 1) confirma a predominância de falhas nas premissas de demanda e na alocação de riscos, citadas pela quase totalidade dos entrevistados como pontos críticos de fragilidade técnica.

**Figura 1 - Frequência das falhas técnicas citadas pelos auditores.**



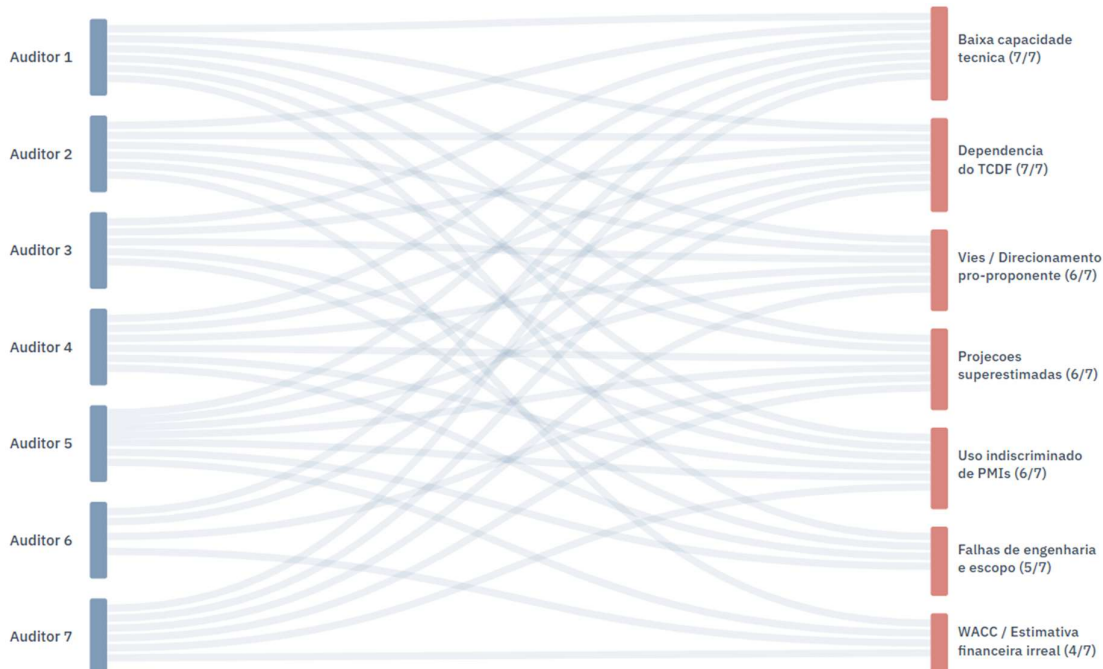
Fonte: elaboração própria.

Múltiplos casos documentam essas deficiências. No CAVE, admitiu-se "sobrestimativa de receitas no projeto original", elaborada "como forma de viabilizar o projeto como uma concessão comum". No projeto de Loterias e Jogos, erro metodológico gerou distorção significativa: a fonte indicava gasto médio mensal de R\$ 65 por apostador, mas o estudo considerou esse valor como gasto semanal. Na PPP do Metrô, a previsão de substituição de todos os pisos de todas as estações a cada três anos, ao longo de 30 anos, gerou sobrepreço estimado em R\$ 270 milhões, evidenciando premissas irrealistas que escaparam ao escrutínio da comissão avaliadora.

A limitada capacidade técnica das comissões avaliadoras foi identificada unanimemente como causa principal dessa baixa qualidade. Os órgãos solicitantes "mal possuem equipe técnica, quem dirá então uma equipe técnica capacitada e experiente". Essa fragilidade permite aprovação de estudos sem crítica substantiva, limitando-se ao cumprimento de etapas procedimentais. No projeto de Logística de Medicamentos, as reformas em Centrais de Abastecimento Farmacêuticas não traziam "qualquer definição de quais obras são necessárias", deixando ao privado definir as adequações. Como observado, "até parte do objetivo do projeto foi terceirizada".

Essa percepção sobre a fragilidade estatal não é isolada, mas unânime entre os entrevistados. O diagrama de fluxo de percepções (Figura 2) ilustra como as narrativas de todos os auditores (Auditor 1 a 7) convergem para dois nós críticos centrais: a incapacidade governamental por falta de equipe e a consequente dependência da atuação do Tribunal.

**Figura 2 - Convergência das percepções dos auditores sobre os problemas estruturais.**



Fonte: elaboração própria.

Os auditores apontam múltiplas causas para as falhas sistêmicas. As empresas "não estão habituadas a lidar com todas as exigências de transparência e justificativa impostas à Administração Pública". Há um ciclo vicioso: "projetos lacunares não se convertem em contratos e, como é pouco provável que os projetos se convertam em contrato, não vale a pena despendendo muito esforço na elaboração". Restrições da própria administração comprometem a coerência dos projetos. Existem ainda PMIs que "na verdade, eram MIPs (Manifestação de Interesse Privado), ou seja, a vontade partiu do particular, que levou a ideia para a administração e a alta cúpula comprou, mas os técnicos, não", resultando em "projetos que nascem sem um propósito real".

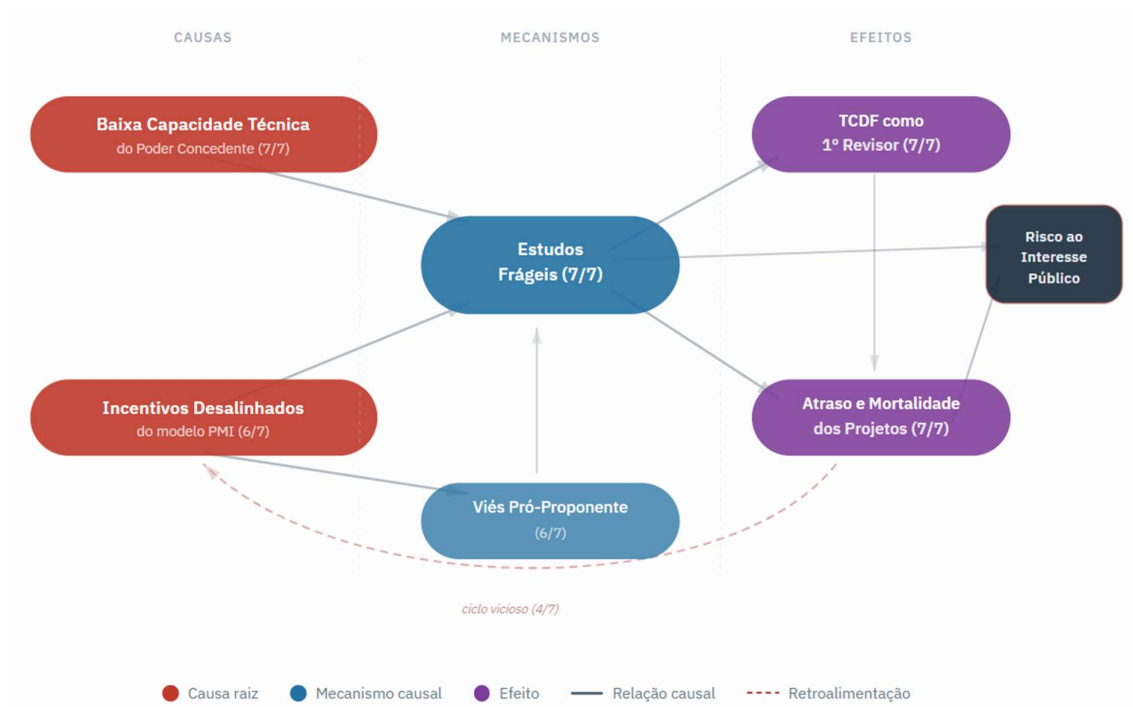
A assimetria informacional foi apontada como "principal efeito colateral" do instrumento, materializando-se em projetos que favorecem interesses privados. No projeto dos Ecoparques, a solução priorizou tecnologias específicas sem comparação adequada, evidenciando que o projeto "partia da solução e não do problema". No projeto de Logística de Medicamentos, a estrutura de indicadores foi desenhada de forma "altamente deficiente", com "penalidades ínfimas", pois o proponente "não vai aumentar o 'tamanho do chicote' que vai bater nele no futuro". Padrão semelhante manifesta-se no enxugamento sistemático do CAPEX mantendo-se prazos longos, atendendo ao interesse dos proponentes em "garantir uma

contratação longa com a administração, ainda mais em se tratando de PPP administrativa, com receitas garantidas".

Considerou-se que o TCDF tem exercido funções de revisão técnica que deveriam ser realizadas previamente pela administração. O órgão atua "por total vácuo de competência técnica do Poder Concedente", realizando "a primeira revisão de fato do que foi entregue". A administração torna-se "agente passivo" que aguarda o crivo do Tribunal, criando "certo conforto" do gestor. Essa dependência perpetua um ciclo no qual o Executivo "deixa de investir no aprimoramento de suas próprias capacidades". As consequências são significativas: projetos que deveriam estar prontos para licitação são atrasados ou têm sua inviabilidade constatada somente na fase de controle externo.

A análise das entrevistas permitiu mapear esse ciclo vicioso em um modelo lógico (Figura 3). Observa-se que a combinação de baixa capacidade técnica na origem e incentivos financeiros distorcidos gera estudos enviesados que, invariavelmente, desaguam na sobrecarga do controle externo, resultando no atraso ou cancelamento dos projetos.

**Figura 3 - Percepção causal dos auditores das falhas nos projetos de PMI.**



Fonte: elaboração própria.

A estrutura de remuneração agrava o problema. Como a remuneração só ocorre "se o projeto tiver andamento" e é arcada pelo vencedor da futura licitação, "essa forma de remuneração desincentiva as empresas a empreenderem esforços nos estudos", resultando em estudos elaborados "mais para cumprir etapas procedimentais do que para oferecer uma base

técnica sólida". A "alta taxa de mortalidade de projetos" foi amplamente confirmada pela experiência de fiscalização.

As propostas de aprimoramento convergem para o fortalecimento da capacidade técnica da administração e o estabelecimento de critérios objetivos para seleção e avaliação dos projetos. O problema não reside no PMI em si, mas na "forma como o estão utilizando: de forma indiscriminada, sem critérios objetivos de seleção, falta de capacidade técnica". O "uso profícuo desse instrumento depende de um corpo técnico qualificado de servidores na instituição demandante". Sugeriu-se a substituição do PMI por consultorias multidisciplinares contratadas diretamente pela administração, eliminando os conflitos de interesse, além da "publicização de reuniões/documentos atinentes à priorização de projetos".

Quando questionados sobre projetos bem-sucedidos, alguns não identificaram nenhum caso de sucesso; outros mencionaram projetos em andamento que seguem "sem maiores intercorrências" apesar das "polêmicas que giram em torno" deles, não caracterizando exemplos inequívocos de excelência técnica. A síntese dos depoimentos evidencia fragilidades sistêmicas que transcendem falhas pontuais.

Os problemas sugerem a existência de incentivos distorcidos que permeiam todo o ciclo de estruturação, desde a decisão de recorrer ao instrumento até a aprovação final dos estudos. A convergência das percepções, fundamentada em casos concretos, indica que as disfunções observadas são consequências previsíveis de um arranjo institucional que não conta com os controles adequados para garantir o alinhamento entre os interesses privados dos proponentes e o interesse público que deveria nortear a estruturação dessas parcerias.

#### **4.6 Percepções dos gestores**

As entrevistas realizadas junto à Secretaria de Estado de Projetos Especiais (SEPE) contaram com a participação de dois gestores públicos com ampla experiência na coordenação de comissões técnicas de PMI.

Os relatos convergiram na identificação de que o PMI é percebido como instrumento pragmático que transfere o ônus financeiro imediato dos estudos para a fase licitatória. Essa característica cria viés favorável ao seu acionamento, especialmente em contextos de restrições orçamentárias. Conforme destacado, "o processo é considerado ágil (se bem estruturado) e o pagamento pelos estudos ocorre apenas na fase de licitação". A motivação para seu uso varia conforme a maturidade institucional: órgãos com menor capacidade utilizam o PMI para "suprir

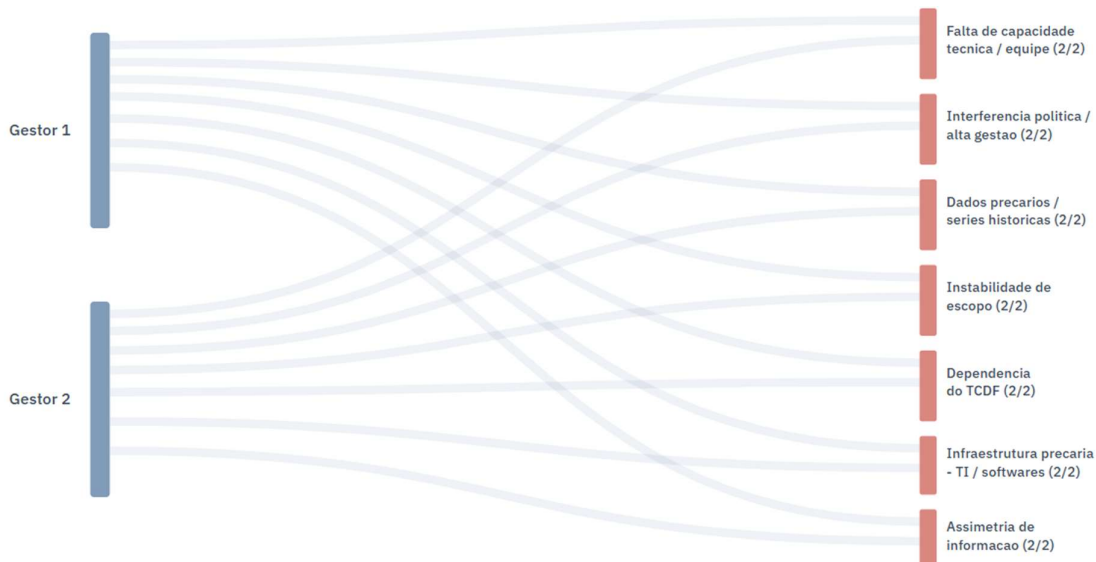
lacunas de capacidade técnica interna e superar limitações orçamentárias", enquanto organizações mais maduras buscam "soluções inovadoras no mercado".

Contudo, um dos gestores destacou que a necessidade de prorrogação de prazos é "praticamente uma constante". Segundo ele, o equilíbrio entre capacidade de análise e demanda de projetos permanece "frágil e delicado". A análise de PMIs constituía atividade central da equipe na SEPE, e a pressão temporal "impacta a profundidade da análise". Esses dados confirmam que os custos ocultos de coordenação, validação e retrabalho analítico são negligenciados no momento da decisão de utilizar o instrumento.

As limitações de capacidade técnica emergiram como diagnóstico central e mais consensual entre os entrevistados. Um dos gestores estabeleceu contraste direto entre a Secretaria de Aviação Civil, no âmbito federal, que possuía "estrutura e equipe técnica qualificada para os projetos de concessão", e a realidade do Distrito Federal, destacando que "o GDF não possui nem estrutura nem equipe técnica qualificada para esses tipos de projetos". Esta disparidade afeta diretamente a capacidade de validação técnica dos estudos recebidos.

Essa convergência entre os gestores é sintetizada visualmente na Figura 4, que organiza as principais causas mencionadas e evidencia a distribuição dos fatores estruturais associados ao desempenho do PMI. Observa-se que a falta de capacidade técnica se articula diretamente com déficits de dados, limitações de infraestrutura e interferência política, formando um conjunto interdependente de restrições que antecedem a interação com as empresas privadas.

*Figura 4 - Convergência das percepções dos gestores sobre os problemas estruturais.*



Fonte: elaboração própria.

O outro gestor especificou essa lacuna ao apontar que, enquanto os Modelos Técnico-Operacional e Jurídico-Regulatório apresentam nível satisfatório devido ao conhecimento da política pública pelos servidores finalísticos, o Modelo Econômico-Financeiro "permanece como o ponto mais vulnerável". Essa fragilidade decorre da "escassez de profissionais especializados" e da incapacidade do setor público de competir em termos salariais pelo talento necessário. Os maiores desafios identificados são "econômico-financeiros, decorrentes da dependência de informações confiáveis sobre demanda e custos".

A precariedade da infraestrutura de análise é agravada pela ausência de bases de dados públicos organizados. Os órgãos do GDF apresentam "grande defasagem e desorganização de dados atualizados", o que dificulta tanto a elaboração de termos de referência quanto a modelagem pelas consultorias. A própria decisão de usar o PMI já evidencia a carência de dados estruturados no governo. As empresas proponentes "costumam dispor de maior capacidade de mobilização técnica e financeira, podendo contratar consultores altamente especializados". Isso se reflete na diferença de objetivos: enquanto o proponente busca otimizar seu modelo de negócio, a comissão tenta preservar o equilíbrio em favor do interesse público.

Essa disparidade chegou a tal ponto no PMI de Iluminação Pública que se cogitou a contratação de consultoria independente apenas para validar os estudos apresentados. Em outro caso, houve dificuldade em validar premissas no PMI de Resíduos Sólidos devido à tecnologia específica de incineração, não dominada pela comissão nem pelo órgão gestor. Um dos gestores reforçou que "Termos de Referência muito subjetivos" acabam atraindo "estudos de baixa qualidade que não dá nem pra analisar". Sem diretrizes claras e dados confiáveis, amplia-se a vantagem informacional dos proponentes privados sobre as comissões técnicas.

A qualidade dos estudos recebidos constitui preocupação recorrente. De modo geral, os estudos "não se mostraram imediatamente adequados para licitação, exigindo revisões e ajustes significativos". Essa inadequação não decorreria necessariamente de má-fé, mas da "carência de definição estratégica prévia pelo poder público sobre o que se pretende conceder". A qualidade reflete diretamente a maturidade institucional do órgão solicitante. No PMI de Resíduos Sólidos, das 14 empresas autorizadas, apenas quatro entregaram estudos completos, evidenciando tanto a taxa de abandono quanto a heterogeneidade técnica.

A instabilidade de escopo foi identificada como problema recorrente no contexto distrital. O principal desafio é que "os objetos das concessões mudam a todo instante" e "os projetos são muito longos, perdendo o 'timing de gestão'". No caso do Aterro Sanitário, a alta gestão insistiu em modelagem baseada em "futuros ecoparques (que não existem ainda)",

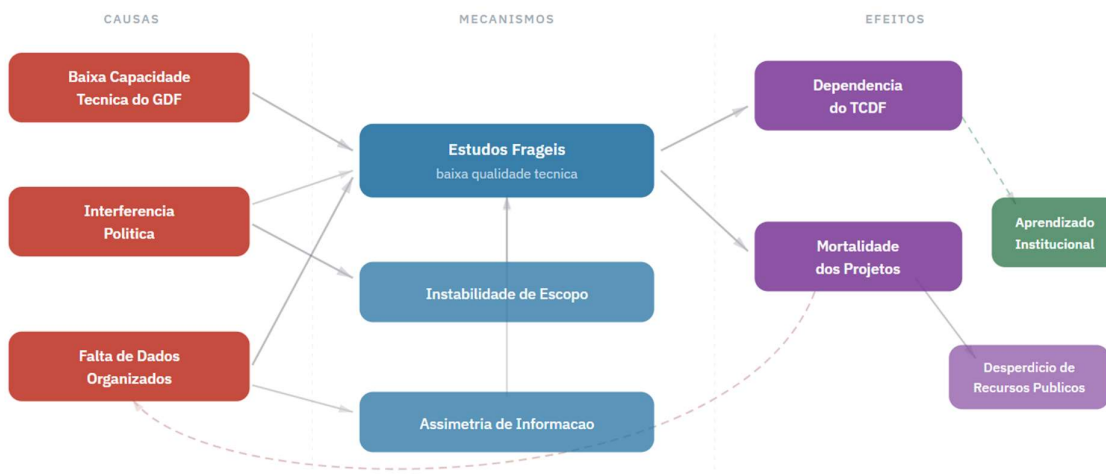
gerando incerteza máxima. A mudança de objeto "no meio do caminho", mesmo com estudo já selecionado, torna inviável qualquer ajuste posterior.

A pressão política emerge como fator determinante que atravessa todas as etapas do PMI. Há consenso entre os entrevistados de que a influência política afeta "diretamente o ritmo e os prazos, levando a decisões prematuras que comprometem a maturidade técnica". No contexto distrital, o processo é caracterizado como "muito politizado", sofrendo "muita interferência", e "o trabalho da comissão técnica não é respeitado". A percepção é que "não há ambiente técnico ainda", e a influência é considerada "completa". Esta dinâmica compromete a autonomia das comissões e subordina sistematicamente critérios técnicos a imperativos políticos.

Ambos os entrevistados reconhecem a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal como "construtiva" e de "apoio técnico". Um deles destacou que é "muito comum" o TCDF apontar questões não identificadas pelas equipes técnicas. Embora isso gere "retrabalho e atrasos" no curto prazo, os apontamentos adquirem "papel pedagógico" no longo prazo, aprimorando análises futuras. O outro gestor foi particularmente enfático ao admitir que os relatórios internos das comissões são, por vezes, "praticamente de rotina administrativa" e "sem conteúdo técnico". Por essa razão, afirma preferir "usar as orientações e recomendações" do próprio TCDF.

A Figura 5 sistematiza essa dinâmica ao representar as relações causais entre fragilidades institucionais, pressões políticas e a baixa qualidade dos estudos, bem como seus efeitos sobre a dependência do TCDF. A figura indica que a atuação do controle externo emerge como resposta corretiva a falhas acumuladas ao longo do processo, funcionando como instância de validação técnica e, em menor grau, de aprendizado institucional.

**Figura 5 - Percepção causal dos gestores das falhas nos projetos de PMI.**



Fonte: elaboração própria.

Quanto à gestão do conhecimento, identifica-se que o aprendizado institucional ocorre de modo "mais informal do que o ideal". A ausência de "repositório centralizado de documentos e pareceres" faz com que a experiência se disperse. Um dos gestores afirma que não existe "processo de aproveitamento das lições aprendidas", e os relatórios produzidos carecem de conteúdo técnico substantivo. Esta fragilidade levaria a administração a repetir erros, impedindo a evolução da capacidade analítica ao longo do tempo.

As soluções propostas pelos entrevistados atacam diretamente as causas estruturais identificadas. No curto prazo, propõe-se ampliar a capacitação técnica das equipes, especialmente em Modelo Econômico-Financeiro. Como objetivo de longo prazo, destaca-se desenvolver "equipe própria capaz de estruturar projetos internamente (sem depender de PMI)". Adicionalmente, enfatiza-se a necessidade de "mais servidores capacitados e com experiência, de preferência de carreira", implementação de plataforma online para fluxo de dados, e "blindagem política da comissão técnica", com autonomia para encerrar PMIs ou rever escopos quando necessário.

Um dos gestores destacou: aqueles que decidem sobre PMIs precisam ter experiência prática de ter participado de processos que efetivamente resultaram em licitação para compreender a complexidade envolvida. Essa observação revela desconexão entre instâncias decisórias e operacionais, em que quem autoriza o instrumento desconhece os custos reais de sua implementação.

Conforme sintetizado na Figura 5, a dependência do TCDF não decorreria de um desenho deliberado do instrumento, mas da combinação recorrente entre baixa maturidade institucional, restrições materiais e interferência política. Na ausência de mecanismos formais de gestão do conhecimento, o aprendizado institucional permanece difuso, reforçando a reprodução de fragilidades ao longo de sucessivos PMIs.

#### **4.7 Convergências e divergências nas perspectivas sobre o PMI**

A análise comparativa das entrevistas com auditores de controle externo e gestores governamentais evidencia padrões claros de convergência e dissonância na interpretação dos problemas associados ao PMI. Esses padrões são sintetizados visualmente nas Figuras 6 e 7, que organizam as percepções relativas à intensidade dos principais fatores críticos.

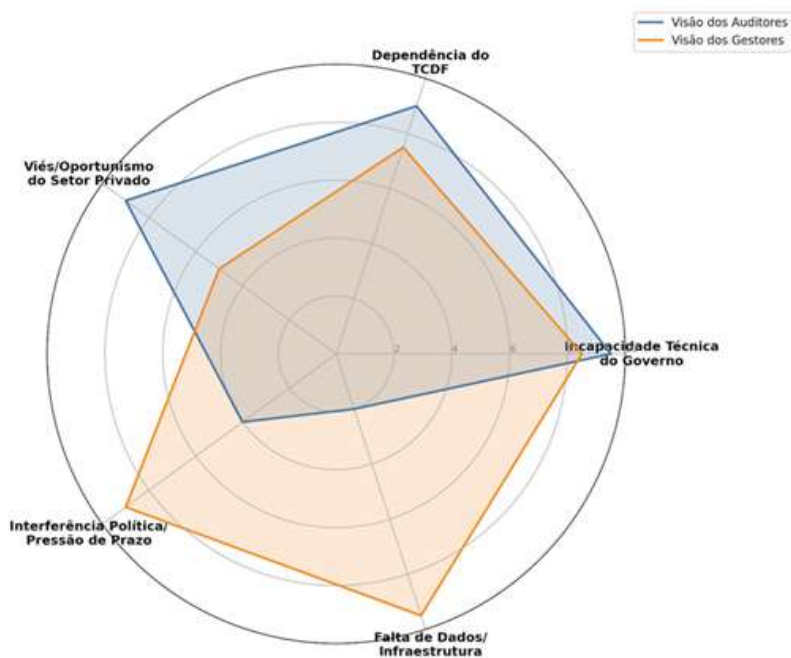
Cabe ressaltar que a desproporção entre os dois grupos entrevistados — sete auditores e dois gestores — impõe cautela na interpretação das comparações de intensidade. As

convergências identificadas a seguir são mais robustas do que as divergências, que podem refletir, em parte, a menor representatividade da amostra de gestores. As limitações decorrentes dessa assimetria amostral são discutidas no Capítulo 3.

Há convergência quanto à insuficiência de capital humano no Governo do Distrito Federal. Auditores e gestores reconhecem que a administração não dispõe de equipes quantitativa e qualitativamente adequadas para conduzir a estruturação de projetos complexos de concessões e PPPs. Essa limitação é percebida como um elemento central do funcionamento do PMI.

Essa fragilidade técnica está diretamente associada a uma dependência funcional do TCDF. Os auditores compreendem sua atuação como preenchimento de um vácuo de competência técnica e como instância inicial de filtragem dos estudos apresentados. Os gestores, por sua vez, validam essa percepção ao reconhecerem o Tribunal como um ator que exerce funções de orientação técnica e validação, além do papel fiscalizatório.

*Figura 6 - Diferenças de foco entre gestores e auditores.*



Fonte: elaboração própria.

Apesar do consenso quanto aos sintomas gerais, a análise comparativa revela divergência relevante quanto às causas predominantes dos problemas do PMI. Na perspectiva dos auditores, a baixa qualidade dos estudos decorre principalmente de comportamentos estratégicos por parte das empresas privadas proponentes. A ênfase recai sobre o viés do proponente, expresso em estimativas excessivamente otimistas de demanda, subestimação de

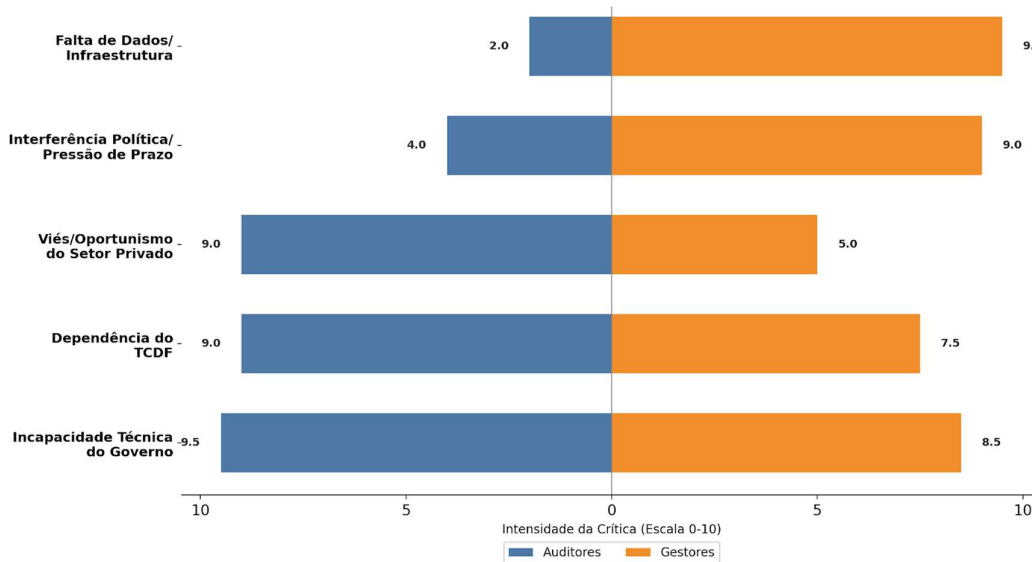
custos e formulação de estudos orientados à maximização da atratividade privada do projeto. Esse diagnóstico é estruturado sob a ótica da assimetria informacional entre o setor público e o privado, na qual a fragilidade técnica da administração limita sua capacidade de identificar e mitigar esses vieses no momento da análise dos estudos.

Os gestores, embora reconheçam limitações nos estudos apresentados por empresas privadas, deslocam o eixo causal para fatores materiais e institucionais que antecedem a interação com o setor privado. Três dimensões se destacam. A primeira refere-se à governança de dados. A inexistência de bases de dados consolidadas, séries históricas e informações estruturadas no próprio governo é apontada como um obstáculo central à modelagem econômico-financeira, inviabilizando a definição de premissas realistas para avaliação dos estudos.

A segunda dimensão diz respeito à infraestrutura básica. A ausência de ferramentas elementares de trabalho, como sistemas adequados de compartilhamento de arquivos e equipamentos computacionais compatíveis com a complexidade dos projetos, limita a capacidade de análise técnica independente.

A terceira dimensão relaciona-se à interferência política. Diferentemente dos auditores, que percebem seus efeitos principalmente na etapa final do processo, os gestores relatam vivenciar essas pressões desde a fase inicial, por meio da imposição de escopos tecnicamente frágeis ou pouco factíveis, associados a prazos exógenos ao processo técnico.

*Figura 7 - Convergências e divergências de percepções sobre os problemas.*



Fonte: elaboração própria.

Essa assimetria de percepções, evidenciada pelas diferenças de intensidade observadas nas dimensões analisadas, indica que controle e gestão partem de diagnósticos distintos sobre os fatores que condicionam o desempenho do instrumento.

## **Capítulo 5 – Discussão dos Resultados**

A análise transversal dos quatro casos estudados revela um padrão sistemático que transcende falhas pontuais e aponta para um mecanismo institucional recorrente. As evidências empíricas indicam a operação de um ciclo no qual baixa capacidade estatal e assimetria informacional se retroalimentam, comprometendo a funcionalidade do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) como instrumento de estruturação de projetos. Esse achado dialoga diretamente com a literatura internacional, que aponta que a delegação de estudos ao setor privado, na ausência de um núcleo mínimo de competência técnica interna, não gera ganhos de eficiência, mas apenas desloca o gargalo decisório para etapas posteriores, especialmente a fase de validação e controle (Pinheiro, 2015; World Bank, 2018).

A triangulação entre análise documental e entrevistas com auditores de controle externo e gestores governamentais revela um fenômeno dual. Há consenso robusto quanto aos sintomas da ineficiência do PMI, notadamente a fragilidade técnica dos estudos e a morosidade decisória, mas divergência relevante quanto às causas estruturais subjacentes. Auditores tendem a atribuir tais problemas ao comportamento estratégico e oportunista dos proponentes privados, enquanto gestores enfatizam limitações materiais e institucionais do próprio Estado, como ausência de dados estruturados, precariedade da infraestrutura básica e interferências políticas na definição de escopos. Essa divergência não representa contradição empírica, mas reflete posições distintas ocupadas pelos atores no arranjo institucional analisado.

No que se refere à Hipótese 1, os resultados indicam que a percepção do PMI como instrumento de custo imediato nulo estimula seu uso não seletivo, sobretudo em contextos de restrição orçamentária. Gestores descrevem o PMI como ferramenta “pragmática” e “ágil” para contornar a ausência de dotação orçamentária e viabilizar projetos em curto prazo, ao transferir ao setor privado o ônus financeiro da elaboração dos estudos. Em contrapartida, a análise documental revela que essa aparente gratuidade oculta custos de transação expressivos. O projeto da Avenida das Cidades acumulou 1.486 dias apenas em análise interna, enquanto o projeto do Metrô permanece submetido a ciclos sucessivos de revisão, indicando que o PMI não elimina custos, mas os desloca temporal e institucionalmente.

Esse resultado converge com a teoria dos custos de transação, segundo a qual organizações tendem a subestimar custos ex post associados à coordenação, monitoramento e validação de arranjos complexos (Williamson, 1985). Ao focar exclusivamente no custo ex ante da elaboração do estudo, percebido como nulo, a Administração ignora os custos associados à análise técnica prolongada, ao retrabalho e à interação intensiva com órgãos de controle. A experiência do Distrito Federal, portanto, não constitui exceção, mas reproduz padrão identificado em estudos internacionais, nos quais governos que recorrem extensivamente a PMIs acabam despendendo mais tempo e recursos na validação dos estudos do que gastariam em processos de estruturação interna (OECD, 2010). A ficção do custo zero se converte, assim, em custo de tempo e ineficiência alocativa.

A divergência entre auditores e gestores quanto ao uso do PMI deve ser compreendida à luz de racionalidades institucionais distintas. Para os auditores, o acionamento recorrente do instrumento sem critérios claros evidencia fragilidade de governança e planejamento. Para os gestores, trata-se de resposta racional a um ambiente de escassez de recursos, pressão política por entregas e limitações operacionais. O uso não seletivo do PMI emerge, portanto, menos como falha individual e mais como estratégia adaptativa em um contexto institucional adverso.

A Hipótese 2 também encontra sustentação consistente nas evidências empíricas. As entrevistas indicam elevado grau de concordância entre auditores e gestores quanto à insuficiência de capacidade técnica do Governo do Distrito Federal para avaliar de forma criteriosa os estudos apresentados no âmbito do PMI. Essa fragilidade opera inclusive em níveis elementares: foram relatados casos em que erros metodológicos primários transformaram gastos mensais em semanais nas planilhas, gerando distorções financeiras substanciais que passaram despercebidas pela triagem da comissão técnica. Nos casos do Metrô e da Avenida das Cidades, observou-se que equipes reduzidas e sobrecarregadas atuavam simultaneamente em múltiplos projetos complexos, com prazos exíguos que inviabilizavam análises aprofundadas e transformavam prorrogações em regra.

Esse diagnóstico converge com a literatura que identifica a competência técnica interna como fator crítico para o sucesso de projetos de parceria, mesmo quando estudos são elaborados pelo setor privado (Almarri & Abu-Hijleh, 2017; Mulyani, 2021). Contudo, os resultados indicam que o déficit de capacidade no Distrito Federal é agravado por um componente frequentemente negligenciado: a ausência de infraestrutura informacional. Gestores destacam a inexistência de séries históricas consolidadas, dados confiáveis de demanda e custos operacionais, e sistemas adequados de gestão da informação. Essa precariedade compromete

materialmente a capacidade analítica do Estado, independentemente da qualificação individual dos servidores.

Sem dados estruturados como insumo básico, a capacidade técnica torna-se ineficaz, pois não há base empírica para validar modelos econômico-financeiros complexos. Essa constatação dialoga com experiências internacionais, como o caso das Filipinas, em que a ausência de base de dados oficial (*data rooms*) públicos levou o governo a reformular regras de estruturação de projetos, reconhecendo a inviabilidade de avaliar estudos privados sem domínio prévio da informação essencial (PPP Center Philippines, 2023).

As evidências empíricas são consistentes com a Hipótese 3, ao indicar que a assimetria informacional não apenas afeta a qualidade dos estudos apresentados no âmbito do PMI, mas também produz diagnósticos divergentes entre os atores institucionais. Do ponto de vista empírico, a assimetria manifesta-se em padrões recorrentes de viés de otimismo, notadamente na superestimativa de demanda e na formulação de premissas excessivamente favoráveis à viabilidade econômico-financeira dos projetos.

No caso do Metrô, observaram-se projeções de demanda que se mostraram desconectadas de parâmetros observados em experiências comparáveis, inflando receitas futuras para tornar o projeto artificialmente atrativo. Esse comportamento converge com a literatura sobre megaprojetos, que identifica o viés de otimismo como fenômeno recorrente em concessões e parcerias, independentemente do contexto institucional, especialmente quando há incentivos para viabilizar politicamente o projeto (Flyvbjerg *et al*, 2003).

Importa distinguir duas manifestações da assimetria informacional. Como condição estrutural, ela é inerente a qualquer relação principal-agente e administrável por meio de mecanismos de triagem, sinalização e monitoramento (Stiglitz, 1975; Spence, 1973). Como vetor ativo de distorção, porém, torna-se disfuncional quando o Estado não dispõe da capacidade técnica e informacional para mobilizar esses mecanismos.

Nos PMIs analisados, essa segunda configuração predomina: a assimetria opera como canal pelo qual fragilidades estatais se convertem em vantagens exploráveis pelo proponente privado. No Distrito Federal, essa dinâmica se manifestou concretamente na aceitação de matrizes de risco desproporcionais ao setor público e na dificuldade de distinguir propostas tecnicamente sólidas de estudos oportunistas.

O problema central, portanto, não é a existência da assimetria, mas a incapacidade estatal de mitigá-la. A ausência de dados estruturados e de infraestrutura analítica adequada priva o Estado da informação necessária à formulação e validação independente dos projetos

— condição que converte a assimetria em vetor de distorção institucional persistente e compromete o PMI como instrumento efetivo de política pública.

Os achados sustentam a interpretação proposta na Hipótese 4, ao indicar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal assume, na prática, função crítica e corretiva que deveria ser exercida internamente pelo Executivo. A análise documental e as entrevistas convergem ao indicar que todos os projetos analisados chegaram ao controle externo com deficiências estruturais relevantes, especialmente em parâmetros como WACC, estimativas de CAPEX e alocação de riscos. Os diagramas de fluxo causal, apresentados nas Figuras 3 e 5 (auditores e gestores, respectivamente), bem como o gráfico de convergências e divergências (Figura 7), ilustram esse padrão recorrente, no qual estudos frágeis avançam no processo decisório até serem submetidos à revisão técnica do Tribunal.

As entrevistas fornecem evidência direta dessa transferência funcional de responsabilidade. Gestores admitem que os relatórios internos muitas vezes se limitam a cumprir uma “rotina administrativa” e reconhecem preferir “usar as orientações do TCDF” como forma de validar decisões técnicas complexas. Essa prática não decorre de recusa deliberada em decidir, mas de reconhecimento explícito das limitações internas de capacidade técnica e informacional, já identificadas nas hipóteses anteriores. O Tribunal passa, assim, a desempenhar papel de estruturador de fato, ainda que sem mandato formal para tal.

Esse arranjo institucional gera um risco moral de natureza sistêmica. Ao funcionar como rede de segurança técnica — ainda que de forma não intencional —, o controle externo reduz os incentivos do Executivo para investir no fortalecimento de suas próprias capacidades analíticas e organizacionais. Esse fenômeno é compatível com a teoria dos direitos residuais de controle, segundo a qual o ator que detém, na prática, o poder de veto e de validação final exerce controle efetivo sobre o ativo, independentemente da titularidade formal (Grossman & Hart, 1986). No contexto analisado, a dependência recorrente do TCDF desloca o centro decisório do Executivo para o órgão de controle.

As evidências disponíveis são convergentes com a Hipótese 5, ainda que com ressalvas metodológicas. A ausência de entrevistas com os entes privados limita a análise direta de suas motivações e estratégias, exigindo que as conclusões sejam inferidas a partir do comportamento observável nos chamamentos públicos e das percepções dos agentes públicos entrevistados. Ainda assim, os padrões identificados oferecem evidências consistentes de que a incerteza quanto à conversão dos estudos em contratos e ao ressarcimento dos custos influencia negativamente o comportamento dos proponentes privados.

Os dados indicam baixa adesão e elevada taxa de desistência em diversos projetos. No projeto de Resíduos Sólidos, de 14 autorizações concedidas, apenas quatro resultaram em estudos entregues. Na Logística de Medicamentos, apenas 40% dos interessados converteram-se em proponentes efetivos. Nos casos dos Restaurantes Comunitários e da Avenida das Cidades, a existência de proposta única frustrou o objetivo de comparar soluções técnicas alternativas. Além disso, auditores atribuíram notas médias entre 2 e 3, em escala de cinco pontos, à qualidade dos estudos recebidos, sugerindo níveis mínimos de esforço técnico.

A formação de consórcio único observada no caso dos Restaurantes Comunitários — em que duas das três empresas autorizadas se uniram, resultando em proposta única — é compatível com esse padrão de comportamento defensivo. Embora não se possa descartar outras motivações para a formação do consórcio (como complementaridade técnica ou estratégia comercial), o resultado objetivo foi a redução do custo e do risco individual de elaboração dos estudos, ao mesmo tempo que se eliminou a comparação técnica entre propostas alternativas.

O risco moral manifesta-se em um contexto no qual o esforço do proponente privado é essencialmente não observável e a remuneração está condicionada à conversão futura do projeto em contrato (Arrow, 1963; Holmström, 1979). Nessas condições, o incentivo marginal para investir em estudos aprofundados é reduzido.

Esse padrão comportamental é compatível com a lógica do risco moral em ambiente de baixo incentivo ao esforço: quando a remuneração é incerta e a taxa de conversão dos projetos em contratos é historicamente baixa, há incentivos racionais para que os proponentes apresentem estudos com nível mínimo de esforço — suficientes para testar a viabilidade política do projeto, mas insuficientes para sustentar uma estruturação robusta —, transferindo o custo do aprimoramento técnico para etapas posteriores (Osei-Kyei & Chan, 2015; Holmström, 1979; Farquharson et al., 2011). Essa interpretação, contudo, requer a ressalva de que a ausência de entrevistas com os proponentes privados impede a confirmação direta dessas motivações.

Em síntese, as evidências empíricas do Distrito Federal são consistentes com as preocupações teóricas da literatura nacional e internacional acerca do uso do PMI em contextos de baixa capacidade estatal. Os resultados confirmam que a delegação da elaboração de estudos ao setor privado, na ausência de um núcleo mínimo de competência técnica e informacional no Estado, não produz ganhos de eficiência, mas desloca os gargalos decisórios para fases posteriores do processo, especialmente para o controle externo (Pinheiro, 2015; World Bank, 2018). Além disso, evidencia-se que a incapacidade de mitigar a assimetria informacional

decorre não apenas de limitações técnicas, mas de condicionantes estruturais, como déficits de governança de dados e instabilidade decisória.

Assim, os achados reforçam a premissa de que instrumentos de colaboração público-privada não substituem capacidade estatal. Ao contrário, exigem um Estado dotado de competências técnicas, burocráticas e regulatórias robustas para funcionar adequadamente. Na ausência desse núcleo, o PMI tende a amplificar as distorções institucionais que buscava corrigir, transformando-se em vetor de ineficiência e dependência, em vez de mecanismo de fortalecimento da ação pública (Lazzarini, 2023).

## **Capítulo 6 – Conclusões Gerais**

A pesquisa examinou como os incentivos gerados pelo Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) moldam o comportamento dos atores envolvidos na estruturação de Parcerias Público-Privadas no Distrito Federal. A investigação partiu da constatação de um hiato entre a premissa teórica do instrumento — suprir lacunas técnicas da administração pública — e os resultados empíricos observados, caracterizados por elevadas taxas de insucesso e distorções sistemáticas nos estudos apresentados.

A análise dos quatro casos estudados demonstrou que o PMI, em contexto de baixa capacidade estatal, especialmente no que se refere à capacidade técnica, informacional e organizacional, não preenche lacunas técnicas. Pelo contrário, amplifica distorções preexistentes. Os incentivos gerados pelo instrumento induzem comportamentos disfuncionais dos atores envolvidos, configurando um ciclo vicioso que agrava as fragilidades institucionais que originalmente justificaram sua adoção. Dessa forma, a pesquisa atingiu seus objetivos ao identificar os incentivos gerados pelo PMI, explicar como esses incentivos moldam o comportamento dos atores públicos e privados e demonstrar como tais dinâmicas afetam a capacidade estatal e a qualidade da estruturação de projetos de PPP.

Do lado da administração pública, a percepção do PMI como ferramenta sem custo imediato e de fácil acionamento resultou em uso indiscriminado e acrítico do instrumento. A sobrecarga das equipes técnicas em múltiplos processos simultâneos compromete a capacidade de avaliação dos estudos recebidos. Os custos de transação são ocultados e diferidos para etapas posteriores do processo, gerando atrasos e retrabalhos que contradizem os objetivos de eficiência esperados.

Sob a perspectiva dos gestores, essa fragilidade não decorre apenas de limitações de pessoal, mas de déficits estruturais mais profundos, especialmente na governança da

informação pública. As entrevistas indicam a inexistência de séries históricas consolidadas, bases confiáveis de dados de demanda e custos e infraestrutura mínima de sistemas, o que compromete a capacidade do Estado de formular premissas realistas e de exercer validação técnica substantiva sobre os estudos apresentados. Nessa leitura, a dependência do PMI e, posteriormente, do controle externo emerge menos como escolha discricionária e mais como resposta adaptativa à ausência de insumos informacionais básicos para a tomada de decisão.

Do lado dos proponentes privados, a combinação de elevada assimetria informacional com incerteza quanto ao ressarcimento de custos produz comportamentos defensivos e, por vezes, estratégicos. A baixa adesão aos chamamentos e a superficialidade dos estudos reforçam a explicação de um cálculo racional de que o investimento em propostas robustas não se justifica diante das incertezas quanto à remuneração e da alta taxa de mortalidade dos projetos. Simultaneamente, quando há motivação estratégica, a assimetria informacional é explorada para produzir estudos enviesados, com premissas excessivamente favoráveis à viabilidade, matrizes de risco desproporcionais e penalidades pouco dissuasórias. Esse comportamento reforça o caráter endógeno das falhas observadas, nas quais os incentivos do instrumento moldam racionalmente estratégias privadas incompatíveis com o interesse público.

A baixa capacidade analítica da administração acaba transferindo para o órgão de controle externo funções que deveriam ser exercidas internamente. O Tribunal de Contas assume papel corretivo, realizando a primeira revisão substantiva dos estudos técnicos. Esta dependência institucional acaba gerando efeitos perversos: ao fornecer a verificação técnica que deveria vir da própria administração, o controle externo reduz os incentivos para que o governo invista no desenvolvimento de capacidades internas.

Os resultados configuram o que esta pesquisa identifica como uma tensão estrutural no uso do PMI. O instrumento pressupõe complementaridade entre capacidades estatais e privadas — cabendo ao Estado avaliar criticamente, governar o processo e resistir a capturas —, mas tem sido adotado em situações nas quais essa contrapartida avaliativa é insuficiente. Em contextos como o do Distrito Federal, em que gestores e auditores convergem no diagnóstico de ausência de estrutura adequada e equipe qualificada, o PMI não supre as lacunas que visa superar. Esses achados indicam que o PMI não deve ser tratado como abordagem padrão de estruturação, mas precedido por uma avaliação crítica da capacidade institucional existente, da complexidade do projeto e das alternativas disponíveis de contratação e modelagem.

A dissertação apresenta inovação ao traduzir diagnósticos teóricos em um instrumento analítico de natureza aplicada. Conceitos consolidados na literatura — como assimetria

informacional, risco moral e dependência de capacidade — são operacionalizados em um quadro estruturado de análise da capacidade estatal. A contribuição central consiste em converter explicações abstratas sobre as falhas institucionais (os *porquês*) em um referencial sistemático de avaliação e prevenção (o *como*), oferecendo uma resposta analítica e aplicada aos problemas teóricos identificados ao longo da pesquisa. Ao fazê-lo, a pesquisa avança em relação à literatura predominantemente normativa ou jurídico-institucional sobre PMIs, ao oferecer uma explicação analítica centrada nos incentivos e nas capacidades estatais que condicionam o desempenho do instrumento em contextos concretos de implementação.

Há um claro potencial de impacto na melhoria da gestão pública. Do ponto de vista dos gestores, os resultados recomendam o fortalecimento das equipes técnicas, a priorização criteriosa de projetos, a limitação do número de PMIs simultâneos e o uso das categorias analíticas como mecanismo de diagnóstico prévio antes da abertura de novos chamamentos. Em particular, os achados sugerem que o uso do PMI deve ser condicionado à existência prévia de capacidades mínimas de análise técnica e coordenação institucional, sob pena de o instrumento gerar mais custos do que benefícios. Para o controle externo, fornece dimensões claras que podem ser tratadas como itens de verificação em processos de fiscalização. Supera a análise reativa de falhas pontuais isoladas e permite avaliar proativamente a capacidade institucional do órgão em gerir o instrumento.

O potencial de replicabilidade é elevado. Disfunções institucionais, incentivos distorcidos e baixa capacidade estatal na gestão de parcerias não são exclusivos do Distrito Federal. A relevância desses achados transcende o caso analisado, pois revela limites estruturais do uso de instrumentos colaborativos em contextos institucionais frágeis, com implicações diretas para a governança de projetos de infraestrutura e para o desenho de políticas de parcerias no Brasil. O quadro analítico pode ser adaptado por outras Unidades de PPP, governos estaduais e municipais, e especialmente por outros Tribunais de Contas no Brasil. Serve como ferramenta para amadurecimento da governança de projetos de infraestrutura no país.

Contudo, a aplicabilidade do PTT é condicionada pelas características institucionais do ente avaliado. Os achados desta pesquisa são mais diretamente transferíveis a contextos que compartilhem as seguintes condições: (i) entes federativos com capacidade estatal predominantemente baixa; (ii) ausência de unidade de PPP formalizada ou de estrutura equivalente com autonomia técnica; e (iii) processos de estruturação em que o PMI constitui a modalidade predominante de elaboração de estudos. Em contextos de maior maturidade institucional — como entes que dispõem de unidades especializadas robustas, bases de dados

estruturadas e experiência acumulada na gestão de concessões —, as dimensões do quadro analítico permanecem pertinentes, mas os pesos relativos dos riscos e fatores críticos podem se redistribuir, exigindo calibração do instrumento à realidade local.

Esta pesquisa apresenta quatro limitações principais. A ausência da perspectiva dos proponentes privados constitui a mais relevante para a agenda futura: investigações futuras devem examinar as estratégias empresariais, os custos de transação enfrentados pelo setor privado e os mecanismos relacionados às incertezas do processo. A homogeneidade do contexto institucional — todos os casos situados no DF, com capacidade estatal predominantemente baixa — circunscreve as conclusões a esse perfil, não devendo ser generalizadas para entes com maior maturidade institucional. A disponibilidade desigual de informações entre os casos pode ter afetado a comparabilidade em algumas dimensões analíticas. Por fim, a posição institucional do pesquisador, como auditor do TCDF, pode ter condicionado as respostas dos gestores entrevistados, limitação mitigada pelos procedimentos de triangulação adotados. Estudos comparativos com arranjos institucionais alternativos podem avaliar quais modelos mitigam melhor as falhas identificadas.

A evidência empírica reunida reforça a tese de que parcerias eficazes entre Estado e setor privado exigem capacidade estatal robusta como pré-requisito, não como resultado. Sem este núcleo forte, mecanismos como o PMI não geram os benefícios prometidos, perpetuando o ciclo de dependência e fragilidade institucional que esses instrumentos buscavam superar.

## Capítulo 7 - Produto Técnico-Tecnológico

O quadro apresentado a seguir corresponde a um Produto Técnico-Tecnológico (PTT), concebido como um guia prático para a fiscalização de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) no âmbito do controle externo. Trata-se de um instrumento analítico-operacional que organiza a avaliação do uso do PMI a partir de cinco dimensões analíticas estruturantes, baseadas na Tabela 1 apresentada anteriormente, voltadas à apreciação da capacidade estatal, da qualidade do processo decisório e da governança dos projetos.

O PTT articula evidências empíricas extraídas dos casos analisados com pressupostos teóricos consolidados da literatura sobre PMIs, Parcerias Público-Privadas (PPPs) e capacidade estatal. Diferentemente de abordagens tradicionais centradas na verificação formal de conformidade procedimental, o produto proposto permite ao controle externo incorporar uma análise substantiva dos fatores institucionais e dos incentivos que condicionam a qualidade das escolhas públicas envolvidas na estruturação desses projetos.

Cada dimensão explicita riscos relevantes, fatores críticos de sucesso e itens de verificação formulados de modo a orientar auditorias sistemáticas, replicáveis e sensíveis ao contexto institucional evidenciado nos casos analisados. As dimensões capturam elementos interdependentes da capacidade estatal, a saber:

- a) estruturação técnica e organizacional;
- b) transparência e governança;
- c) capacidade relacional;
- d) arcabouço regulatório-jurídico;
- e) gestão de riscos.

Os itens de verificação traduzem constructos teóricos em protocolos acionáveis, permitindo a operacionalização do controle externo sobre processos caracterizados por elevada assimetria informacional e incerteza contratual. Dessa forma, o PTT oferece um referencial sistemático para a avaliação preventiva e corretiva do uso do PMI, contribuindo para o aprimoramento da governança pública e para a redução de distorções institucionais identificadas ao longo da pesquisa.

## Orientações para aplicação do instrumento

O quadro analítico e o checklist orientativo que o acompanha foram concebidos como ferramentas flexíveis de apoio à avaliação, não como roteiros sequenciais rígidos. O quadro analítico (Tabelas 3 a 7) detalha, para cada dimensão, os riscos, os fatores críticos de sucesso e os itens de verificação em formato descritivo, servindo como referencial conceitual para a compreensão das interdependências entre as dimensões. O checklist, por sua vez, traduz esses itens em perguntas objetivas e diretas, organizadas para aplicação em campo por auditores e gestores. Ambos os instrumentos são complementares e devem ser utilizados em conjunto.

Recomenda-se a seguinte lógica de aplicação:

- a)** As cinco dimensões devem ser examinadas de forma integrada, uma vez que déficits em uma dimensão frequentemente se manifestam em outras. A ausência de capacidade técnica (Dimensão 1), por exemplo, compromete tanto a transparência do processo (Dimensão 2) quanto a qualidade da alocação de riscos (Dimensão 5). O checklist reflete essa interdependência ao formular itens que, embora agrupados por dimensão, remetem a condições avaliadas em outras seções.
- b)** Os itens de verificação podem ser utilizados tanto em auditorias de conformidade quanto em auditorias operacionais, devendo ser adaptados ao estágio do PMI sob análise. Projetos em fase inicial de chamamento demandam ênfase nas Dimensões 1 e 4 (capacidade de estruturação e marco regulatório-jurídico), enquanto projetos com estudos já apresentados exigem aprofundamento nas Dimensões 2, 3 e 5 (transparência, competição e gestão de riscos).
- c)** A aplicação não pressupõe a verificação exaustiva de todos os itens em cada auditoria. Cabe ao auditor ou gestor selecionar os itens mais pertinentes ao contexto institucional e à complexidade do projeto em análise, registrando, para cada item avaliado, a situação constatada (Conforme, Parcial, Não conforme ou Não aplicável) e a evidência documental que fundamenta a avaliação.
- d)** O instrumento pode ser complementado com itens de verificação adicionais, decorrentes de especificidades setoriais, normativas ou institucionais do ente federativo. Essa abertura é intencional: as disfunções identificadas nesta pesquisa não são exclusivas do Distrito Federal, mas as condições concretas de sua manifestação variam conforme o contexto, e o instrumento deve acompanhar essa variação.

## **Checklist Orientativo para Avaliação de PMI**

O checklist a seguir operacionaliza as cinco dimensões do quadro analítico em itens de verificação objetivos. Para cada item, recomenda-se registrar a situação (Conforme, Parcial, Não conforme ou Não aplicável) e a evidência que fundamenta a avaliação.

### **Dimensão 1 — Capacidade Estatal de Estruturação**

- 1.1.** A decisão de instaurar o PMI está fundamentada em estudos ou notas técnicas que demonstrem viabilidade preliminar e alinhamento com os instrumentos de planejamento (PPA, Planos Setoriais)?
- 1.2.** Foi realizada análise comparativa entre o PMI e alternativas de estruturação (consultoria contratada, estruturação interna, cooperação técnica)?
- 1.3.** A comissão técnica foi constituída antes do lançamento do edital, participando da definição do escopo e dos critérios de avaliação?
- 1.4.** A composição da comissão inclui profissionais com experiência em modelagem econômico-financeira, área técnica do projeto e direito regulatório?
- 1.5.** Os membros da comissão possuem dedicação compatível com a complexidade do projeto, sem acumulação excessiva em múltiplos PMIs simultâneos?
- 1.6.** A administração elaborou matriz preliminar de riscos ou diretrizes mínimas de alocação antes do edital de chamamento?
- 1.7.** A administração dispõe de base de dados oficial (séries históricas, custos operacionais) ou constituiu data room para subsidiar os estudos e a análise?
- 1.8.** Os pareceres que aprovaram os estudos contêm análise crítica das premissas (demanda, CAPEX, OPEX, WACC) ou se limitaram ao ateste formal de recebimento?
- 1.9.** Foi realizada análise de value for money ou utilizado comparador do setor público para avaliar a vantajosidade da proposta?
- 1.10.** Há mecanismo formal de gestão do conhecimento para reter e reaproveitar lições aprendidas de PMIs anteriores?

## **Dimensão 2 — Transparência, Governança e Accountability**

- 2.1. O edital define critérios de avaliação objetivos, mensuráveis e previamente publicados?
- 2.2. Os pesos e a metodologia de pontuação foram definidos antes do recebimento das propostas?
- 2.3. Os estudos autorizados, pareceres técnicos, atas e decisões da comissão estão integralmente publicados nos portais de transparência?
- 2.4. As decisões da comissão estão formalizadas em atas com motivação explícita para aprovação ou rejeição dos estudos?
- 2.5. Há normas internas sobre identificação e tratamento de conflitos de interesse envolvendo membros da comissão e proponentes?
- 2.6. O edital prevê regras sobre aproveitamento parcial de estudos de diferentes proponentes?

## **Dimensão 3 — Capacidade Relacional e Atração de Mercado**

- 3.1. O chamamento atraiu número de proponentes compatível com a complexidade do projeto, com ao menos dois estudos completos para comparação?
- 3.2. As exigências de qualificação são proporcionais à complexidade do objeto, sem barreiras desnecessárias à participação?
- 3.3. O modelo de ressarcimento é claro, razoável e compatível com o esforço técnico exigido?
- 3.4. Foram realizadas rodadas de esclarecimento ou sessões de dúvidas antes ou durante o período de elaboração dos estudos?
- 3.5. As respostas aos pedidos de esclarecimento foram tempestivas e disponibilizadas de forma isonômica a todos os interessados?
- 3.6. O processo incluiu consulta ou audiência pública e articulação com órgãos setoriais impactados pelo projeto?
- 3.7. O cronograma foi realista, considerando a complexidade do objeto e a necessidade de acesso a dados governamentais?

#### **Dimensão 4 — Capacidade Regulatório-Jurídica**

- 4.1. O PMI foi conduzido em conformidade com o marco regulatório vigente (decreto de PMI, lei de PPPs, lei de concessões, Lei nº 14.133/2021)?
- 4.2. O edital contém diretrizes mínimas sobre repartição de riscos, modelo de remuneração e principais parâmetros contratuais?
- 4.3. A minuta contratual apresenta cláusulas de desempenho, sanções e reequilíbrio claras e objetivas?
- 4.4. Foram identificados e equacionados eventuais riscos legislativos antes do avanço do projeto?
- 4.5. O PMI está ancorado em Unidade de PPP, comitê gestor ou estrutura formalizada que garanta continuidade técnica?
- 4.6. As regras foram mantidas estáveis ao longo do processo, sem mudanças ad hoc após o lançamento do chamamento?

#### **Dimensão 5 — Alocação e Gestão de Riscos**

- 5.1. A matriz de riscos atribui cada risco à parte com maior capacidade de gerenciá-lo, com justificativa técnica?
- 5.2. A matriz contempla riscos de demanda, construção, operação, regulatório, cambial, ambiental e tecnológico, com estratégias de mitigação?
- 5.3. A alocação de riscos ao setor público está fundamentada em análise técnica ou resulta de aceitação passiva das premissas do proponente?
- 5.4. As projeções de demanda estão baseadas em dados verificáveis, com análise de sensibilidade para cenários otimista, base e pessimista?
- 5.5. Os indicadores de desempenho e as penalidades são proporcionais, dissuasórios e tecnicamente fundamentados?
- 5.6. As cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro são claras quanto a gatilhos, metodologia de cálculo e limites?
- 5.7. A alocação é realista quanto à capacidade do parceiro privado, sem transferência excessiva que inviabilize a execução?

**Tabela 3 - Dimensão 1: Capacidade Estatal de Estruturação**

Riscos	Fatores Críticos de Sucesso	Itens de Verificação
Lançar PMIs sem diretrizes mínimas, objetivos estratégicos claros ou estudos preliminares, tratando o PMI como um substituto para o planejamento, e não como um complemento.	Realizar estudos preliminares detalhados (viabilidade, demanda, alinhamento estratégico) antes de decidir pelo uso do PMI.	Verificar a existência e a suficiência de estudos ou notas técnicas que fundamentaram a decisão de instaurar o PMI, avaliando se o objeto é compatível com os instrumentos formais de planejamento (PPA, Planos Setoriais).
Ausência de equipes especializadas ou multidisciplinares, com baixa qualificação para avaliar propostas, negociar e validar estudos complexos.	Constituir equipes experientes e qualificadas (economia, engenharia, direito), preferencialmente em unidades de PPP especializadas.	Analisar a composição, qualificação e experiência dos membros da comissão técnica responsável pela análise do PMI. Verificar a existência e a efetiva atuação de uma Unidade de PPP no órgão.
Utilização excessiva do instrumento, sobrecarregando a capacidade administrativa e diluindo recursos técnicos, gerando retrabalho, atrasos e custos adicionais.	Decisão fundamentada de que o PMI é o instrumento mais adequado para a estruturação do projeto, comparado a outras alternativas (ex: contratação de consultoria, estruturação interna).	Examinar o histórico do órgão no uso de PMIs, verificando as taxas de conversão em licitação e os custos de transação incorridos pelo Estado.
Aprovação de projetos com falhas estruturais (ex: superestimação de demanda, subdimensionamento de custos) devido à incapacidade técnica de validação independente dos dados.	Capacidade estatal (ou contratação de verificador independente) para realizar uma due diligence nos estudos recebidos, checando premissas, fontes de dados e modelagens.	Conferir os pareceres técnicos que aprovaram os estudos do PMI. Avaliar se houve análise crítica das premissas (ex: projeções de demanda, custos de O&M) ou se a comissão técnica apenas atestou o recebimento. Confirmar se houve uso de verificadores independentes. Verificar se a administração forneceu uma base de dados oficial (data rooms) ou séries históricas para balizar os estudos, ou se aceitou integralmente as fontes de dados propostas pelo ente privado.
Falha em possuir instrumentos técnicos para mensurar a vantajosidade (custo-benefício) da proposta privada em comparação com alternativas, como a execução pública.	Disponer de instrumentos técnicos e metodologias (ex: Comparador do Setor Público - CSP) para avaliar objetivamente o value for money das propostas recebidas.	Auditar se a administração pública realizou uma análise robusta de value for money (VfM) e se utilizou um comparador público (CSP ou similar) para balizar a vantajosidade do projeto antes de prosseguir para a licitação.
Permitir que o proponente privado defina a alocação de riscos do projeto sem diretrizes prévias do poder público, potencializando a transferência excessiva de riscos ao Estado.	Elaboração, pelo setor público, de uma matriz preliminar de riscos que sirva como diretriz no edital do PMI e como base para a negociação e avaliação das propostas.	Verificar se o edital de chamamento do PMI estabeleceu diretrizes claras sobre a alocação de riscos ou se a administração detinha uma matriz preliminar, evitando a definição unilateral pelo proponente.

Riscos	Fatores Críticos de Sucesso	Itens de Verificação
Perda da expertise mobilizada na análise do PMI, que não é reaproveitada na fiscalização da futura PPP, quebrando o ciclo de acúmulo de conhecimento.	Garantir a continuidade na alocação de recursos humanos qualificados, fortalecendo a maturidade institucional e as estruturas de fiscalização.	Mapear o fluxo de conhecimento. Verificar se os técnicos que analisaram o PMI participam da estruturação da licitação ou da futura comissão de fiscalização do contrato de PPP, assegurando a retenção da expertise.
A falta de expertise limita a capacidade do Estado de regular e contratar estrategicamente, comprometendo a formulação e o monitoramento dos projetos.	Promover a capacitação constante das equipes e a gestão profissionalizada do portfólio de projetos.	Avaliar os planos de capacitação do órgão. Verificar se os gestores e técnicos envolvidos em PMIs/PPPs recebem treinamento específico e contínuo sobre o tema.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 4 - Dimensão 2: Transparência, Governança e Accountability**

Riscos	Fatores Críticos de Sucesso	Itens de Verificação
Falta de transparência, ausência de critérios objetivos e excesso de discricionariedade na seleção, favorecendo comportamentos oportunistas e comprometendo a legitimidade.	Definição prévia de critérios de avaliação claros, estáveis, objetivos e proporcionais, garantindo isonomia e rastreabilidade das decisões.	Auditar o edital de chamamento e os relatórios de avaliação da comissão técnica. Verificar se os critérios de análise foram objetivos e se foram aplicados com isonomia a todos os proponentes.
A assimetria de informação e a falta de transparência criam incentivos para que o proponente molde o projeto aos seus interesses, capture o processo e gere insegurança jurídica.	Estruturação de uma governança clara, com normas e processos padronizados que reduzam a instabilidade, as mudanças ad hoc e as margens de discricionariedade.	Examinar os pareceres técnicos e jurídicos que validaram os estudos. Verificar se houve análise crítica sobre o alinhamento ao interesse público, ou se a administração aceitou passivamente as premissas do proponente (risco de captura).
Falta de publicidade adequada dos chamamentos e omissões relevantes nos portais de transparência (ex: não publicar estudos ou pareceres técnicos), restringindo a concorrência e o controle social.	Ampla divulgação dos chamamentos e publicação proativa de todos os documentos relevantes (estudos, pareceres, atas de decisão) para fortalecer a credibilidade e o controle social.	Inspecionar os portais oficiais de transparência. Verificar se (1) os estudos autorizados, (2) os pareceres técnicos de validação e (3) as atas da comissão estão integralmente disponíveis ao público.
Condução do processo de forma informal, sem ritos claros, o que compromete a segurança jurídica, a eficiência e a legitimidade do PMI.	Adoção de procedimentos formais, com registros e motivações claras das decisões, e estruturação de mecanismos de accountability.	Verificar a rastreabilidade do processo administrativo. Analisar se as decisões da comissão estão formalizadas em atas, se as comunicações são registradas e se há motivação explícita para a aprovação ou rejeição dos estudos.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 5 - Dimensão 3: Capacidade Relacional e Atração de Mercado**

Riscos	Fatores Críticos de Sucesso	Itens de Verificação
Chamamento público com baixa procura, poucas propostas qualificadas, ou participação restrita, elevando o risco de captura por um único proponente.	Garantir ampla divulgação do chamamento e condições que estimulem a participação de múltiplos interessados qualificados.	Analisar o número de participantes que se inscreveram no PMI e o número de estudos efetivamente entregues. Comparar com outros PMIs de complexidade similar para avaliar o nível de competição.
Exigências excessivas ou desproporcionais no edital do PMI, que impõem barreiras financeiras e técnicas, afastando interessados qualificados.	Definir exigências de qualificação e escopo de estudos proporcionais à complexidade do projeto, sem criar barreiras desnecessárias.	Verificar se o edital do PMI impôs custos ou exigências (ex: garantias, detalhamento excessivo) que possam ter inibido a competição. Avaliar a razoabilidade do modelo de ressarcimento previsto.
Falta de canais de comunicação transparentes e de engajamento estruturado, gerando desconfiança, desalinhamento de expectativas e sobrecarga de questionamentos.	Adotar canais formais de comunicação (ex: roadshows, sessões de dúvidas), cronogramas realistas e respostas céleres para alinhar expectativas e reduzir incertezas.	Examinar os registros de comunicação do PMI (ex: atas de reunião, respostas a pedidos de esclarecimento). Verificar se o cronograma foi realista e se a administração conduziu o processo de forma profissional e ágil.
Ambiente de desconfiança e desalinhamento de interesses entre o setor público e o privado, comprometendo a estabilidade e a coordenação do projeto.	Promover um ambiente de alinhamento de interesses, cooperação e confiança mútua para facilitar a mediação de conflitos e a estabilidade da parceria.	Auditar o processo de interação durante o PMI. Verificar se houve tratamento isonômico nas respostas e se as regras foram mantidas estáveis, ou se mudanças ad hoc geraram insegurança e favoreceram conflitos.
Falha em articular e gerenciar os diversos atores (órgãos reguladores, financiadores, sociedade civil), dificultando o alinhamento de expectativas.	Promover a articulação entre os diferentes stakeholders relevantes desde a fase inicial para garantir o alinhamento de expectativas e a governança do projeto.	Verificar se o processo do PMI incluiu mecanismos de consulta ou audiência pública e se houve articulação formal com outras entidades governamentais (ex: agências reguladoras, órgãos ambientais) impactadas pelo projeto.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 6 - Dimensão 4: Capacidade Regulatório-Jurídica**

Riscos	Fatores Críticos de Sucesso	Itens de Verificação
Regras instáveis, mudanças ad hoc nos procedimentos, ou um marco regulatório frágil que afeta a segurança jurídica e desestimula a confiança do setor privado.	Existência de regras claras, estáveis e previsíveis (leis, decretos) que reforcem a confiança do setor privado e a segurança jurídica.	Auditar o arcabouço normativo (leis, decretos de PMI/PPP). Verificar se o edital do PMI seguiu estritamente as regras processuais vigentes, sem alterações casuísticas que comprometam a isonomia.
Contratos frágeis, com cláusulas vagas ou omissas (incompletude contratual), deixadas intencionalmente para negociação	Estruturar contratos (e minutas) com objetivos claros, flexibilidade para adaptação e mecanismos	Analisar a minuta do contrato (se disponível) ou o edital. Verificar se as cláusulas de desempenho, sanções e reequilíbrio econômico-financeiro

Riscos	Fatores Críticos de Sucesso	Itens de Verificação
posterior, facilitando o oportunismo pós-contratual.	robustos de reequilíbrio, que previnam litígios.	são claras, objetivas e aderentes aos estudos.
Falta de diretrizes claras sobre a repartição de riscos no PMI, levando a propostas que alocam riscos excessivos ao setor público.	Sinalização clara (no edital ou em diretrizes) de como os riscos serão alocados, servindo de base para as propostas e para a futura PPP.	Verificar se o edital do PMI forneceu diretrizes mínimas sobre a alocação de riscos, ou se deixou este aspecto crítico ser inteiramente definido pelo proponente privado.
Descontinuidade administrativa e falta de alinhamento governamental que comprometem a previsibilidade e a execução dos projetos de longo prazo.	Existência de instituições (como unidades de PPP ou agências) com expertise para coordenar e supervisionar os projetos, garantindo continuidade técnica.	Avaliar a governança do projeto. Verificar se o PMI está ancorado em uma unidade de PPP ou comitê gestor formalizado, reduzindo o risco de descontinuidade administrativa por mudanças políticas.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 7 - Dimensão 5: Alocação e Gestão de Riscos**

Riscos	Fatores Críticos de Sucesso	Itens de Verificação
Falta de uma matriz de riscos preliminar ou alocação baseada em propostas irrealistas, que não refletem a capacidade real de gerenciamento de cada parte.	Alocar os riscos à parte com maior capacidade de gerenciá-los (ex: construção ao privado, regulatório ao público), buscando eficiência e atração de investidores.	Analisar a matriz de riscos do projeto (proposta no PMI e consolidada na licitação). Verificar se a alocação segue o princípio de eficiência (alocar a quem melhor gerencia) ou se há riscos excessivos retidos pelo poder público.
Intenção de transferir riscos excessivos ao parceiro privado, gerando posturas conservadoras, limitando a inovação ou, em casos extremos, ameaçando a continuidade do projeto.	Definir estratégias de mitigação realistas e instrumentos financeiros (seguros, cláusulas de reequilíbrio) que deem previsibilidade ao contrato.	Verificar se a matriz de riscos é realista. Uma alocação excessivamente otimista para o lado público (transferindo todos os riscos ao privado) pode indicar um projeto com baixa atratividade ou alto custo implícito.
Uma alocação inicial falha (originada no PMI) resulta em contratos desequilibrados, ineficiências, aumento de custos e alta probabilidade de judicialização e renegociação.	Garantir que o contrato de PPP possua mecanismos flexíveis e claros para a revisão e readequação da alocação de riscos ao longo do tempo.	Verificar a clareza das cláusulas contratuais de reequilíbrio econômico-financeiro. Cláusulas excessivamente vagas ou flexíveis podem ser um indicativo de riscos mal alocados na origem.

Fonte: Elaboração própria.

Essa estrutura consolidada permite auditorias baseadas em evidências, estruturadas em constructos teóricos validados pela literatura. A operacionalização via itens de verificação transforma pressupostos abstratos em protocolos aplicáveis pelo controle externo, possibilitando identificar déficits de capacidade estatal antes da consolidação de contratos desequilibrados.

## Referências Bibliográficas

- Aghion, P., & Tirole, J. (1997). Formal and real authority in organizations. *Journal of Political Economy*, 105(1), 1–29. <https://doi.org/10.1086/262063>
- Akerlof, G. A. (1970). The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500. <https://doi.org/10.2307/1879431>
- Al Saadi, R., Abdou, A., & Alkass, S. (2024). Quantitative Analysis of Critical Success Factors in the Development of Public-Private Partnership (PPP) Project Briefs in the United Arab Emirates. *Buildings*, 14(12), 4067.
- Alexy, O., Criscuolo, P., & Salter, A. (2012). Managing unsolicited ideas for R&D. *California Management Review*, 54(3), 116–139. <https://doi.org/10.1525/cmr.2012.54.3.116>
- Almarri, K., & Abu-Hijleh, B. (2017). Critical success factors for public private partnerships in the UAE construction industry: A comparative analysis between the UAE and the UK. *Journal of Engineering, Project, and Production Management*, 7(1), 21–32. <https://doi.org/10.32738/jepm.201701.0004>
- Almeile, A. M., Chipulu, M., Ojiako, U., Vahidi, R., & Marshall, A. (2024). Project focused literature on public private partnerships (PPP) in developing countries: A critical review. *Production Planning & Control*, 35(7), 683–710. <https://doi.org/10.1080/09537287.2022.2123408>
- Arrow, K. J. (1963). Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American Economic Review*, 53(5), 941–973.
- Aziz, A., & Nabavi, H. (2014). Unsolicited proposals for PPP projects: Private sector perceptions in the USA. In *Construction Research Congress 2014* (pp. 1349–1358). ASCE. <https://doi.org/10.1061/9780784413517.138>
- Berisha, A., Kruja, A., & Hysa, E. (2022). Perspective of critical factors toward successful public–private partnerships for emerging economies. *Administrative Sciences*, 12(4), 160. <https://doi.org/10.3390/admsci12040160>
- Brasil. (1993). *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. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)
- Brasil. (2015). *Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015*. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos,

investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Presidência da República.

[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)

Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)

Burger, P., & Hawkesworth, I. (2011). How to attain value for money: Comparing PPP and traditional public procurement. *OECD Journal on Budgeting*, 11(1), 91–146.

<https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zfr313b7>

Camacho, F., Rodrigues, B., & Vieira, H. (2017). Unsolicited proposals in infrastructure: Lessons from Brazil and Chile. In S. O. Ogunlana (Ed.), *The Emerald Handbook of Public–Private Partnerships in Developing and Emerging Economies* (pp. 213–230). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-78714-493-420171021>

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386–405.

<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>

Cui, C., Liu, Y., Hope, A., & Wang, J. (2018). Review of studies on public–private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36(5), 773–794. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004>

De Schepper, S., Haezendonck, E., & Dooms, M. (2015). Understanding pre-contractual transaction costs for Public–Private Partnership infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 33(4), 932–946.

Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>

Farquharson, E., Torres de Mästle, C., & Yescombe, E. R. (2011). *How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets*. World Bank / PPIAF. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2533>

Fernando, G., Kulathunga, U., Thayaparan, M., & Hadiwattege, C. (2023). Legal and regulatory framework related to unsolicited proposals in various countries: A systematic review for procurement stage. In Y. G. Sandanayake, H. S. Jayasena, & A. A. D. A. J. Perera (Eds.), *Proceedings of the 11th World Construction Symposium* (pp. 712–726). CIOB. <https://doi.org/10.31705/WCS.2023.58>

Firmino, S. I. M. (2018). Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: Aspectos político-institucionais. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1270–1281.

<https://doi.org/10.1590/0034-761220170228>

Fleta-Asín, J., & Muñoz, F. (2020). How does risk transference to private partner impact public private partnerships' success? Empirical evidence from developing economies. *Socio-Economic Planning Sciences*, 72, 100807. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2020.100807>

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107050891>

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368.

<https://doi.org/10.1111/gove.12035>

Gifford, J. L., Bolaños, L. A., Daito, N., & Casady, C. B. (2024). What triggers public private partnership (PPP) renegotiations in the United States? *Public Management Review*, 26(6), 1583-1609. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2200404>

Gomide, A. A., & Marengo, A. (Orgs.). (2024). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Enap. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875>

Gomide, A. A., Machado, R. A., & Albuquerque, P. M. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: Desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(Special Edition), 689–704.

<https://doi.org/10.1590/1679-395120200061>

Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2016). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 49–67. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are public private partnerships value for money?

Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views.

*Accounting Forum*, Volume 29(4), 345–378. <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2005.01.001>

Grin, E. J. (2024). Capacidades estatais: antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos. In A. A. Gomide & A. Marengo (Orgs.), *Capacidades estatais: avanços e tendências* (pp. 43–55). Enap. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875>

Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), 691–719.

<https://doi.org/10.1086/261404>

- Guasch, J. L., Laffont, J. J., & Straub, S. (2006). Renegotiation of concession contracts: A theoretical approach. *Review of Industrial Organization*, 29(1-2), 55–73.  
<https://doi.org/10.1007/s11151-006-9111-7>
- Hart, O., & Moore, J. (1988). Incomplete contracts and renegotiation. *Econometrica*, 56(4), 755–785. <https://doi.org/10.2307/1912698>
- Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, 113(486), C69–C76.  
<https://doi.org/10.1111/1468-0297.00119>
- Hodges, J., & Dellacha, G. (2007). *Unsolicited infrastructure proposals: How some countries introduce competition and transparency* (PPIAF Working Paper No. 1). World Bank / PPIAF.  
<https://ppiaf.org/documents/527>
- Holmström, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74–91. <https://doi.org/10.2307/3003320>
- Januška, M., & Pešík, J. (2023). Recommendations for strengthening the critical factors of utilizing public procurement for innovative solutions. *Liberec Economic Forum*, 44–53.  
<https://doi.org/10.15240/tul/009/lef2023-44>
- Kang, S., Mulaphong, D., Hwang, E., & Chang, C. K. (2018). Public private partnerships in developing countries: Factors for successful adoption and implementation. *International Journal of Public Sector Management*, 31(5), 685–703. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2017-0186>
- Keers, B. B. M., & Van Fenema, P. C. (2018). Managing risks in public private partnership formation projects. *International Journal of Project Management*, 36(6), 861–875.  
<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.05.001>
- Lazzarini, S. G. (2023). *A privatização certa: Por que as empresas privadas em iniciativas públicas precisam de governos capazes*. Portfolio Penguin.
- Lima, C. M. C., & Coelho, A. C. D. (2015). Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 267–291.  
<https://doi.org/10.1590/0034-7612130020>
- Mallissetti, V., Dolla, T., & Laishram, B. (2021). Motivations and critical success factors of Indian public–private partnership unsolicited proposals. *Journal of the Institution of Engineers (India): Series A*, 102(1), 143–155. <https://doi.org/10.1007/s40030-020-00494-w>

- Marques, R. C. (2018). Empirical evidence of unsolicited proposals in PPP arrangements: A comparison of Brazil, Korea and the USA. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(4), 404-419. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1390866>
- Marques, R. C., & Berg, S. (2011). Public-private partnership contracts: A tale of two risk allocations. *Public Administration*, 89(4), 1585–1603. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01925.x>
- Menezes, D. C., & Vieira, D. M. (2022). Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 47–79. <https://doi.org/10.1590/0034-76122020-0720>
- Meho, L. I. (2006). E-mail interviewing in qualitative research: A methodological discussion. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 57(10), 1284–1295. <https://doi.org/10.1002/asi.20416>
- Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (2015). *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. Penguin Books.
- Moon, W., Ku, S., Jo, H., & Sim, J. (2022). The institutional effects of public–private partnerships on competition: Unsolicited proposal projects. *Journal of Public Procurement*, 22(4), 367–389. <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-2021-0066>
- Mulyani, S. (2021). Critical success factors in public private partnership. *Journal of Accounting Auditing and Business*, 4(1), 81–86. <https://doi.org/10.24198/jaab.v4i1.31953>
- Narbaev, T., De Marco, A., & Orazalin, N. (2019). A multidisciplinary meta-review of public–private partnership research. *Construction Management and Economics*, 37(10), 589–617. <https://doi.org/10.1080/01446193.2019.1643033>
- Nyagormey, J. J., Baiden, B. K., Nani, G., & Adinyira, E. (2022). Review on criteria for evaluating unsolicited public–private partnership proposals from 2004 to 2018. *International Journal of Construction Management*, 22(14), 2890–2904. <https://doi.org/10.1080/15623599.2020.1783596>
- OECD. (2010). *Dedicated public-private partnership units: A survey of institutional and governance structures*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264086968-en>
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2015). Review of studies on the critical success factors for public-private partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335–1346. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.02.008>
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2017). Comparative analysis of the success criteria for public–private partnership projects in developing and developed countries. *Engineering*,

*Construction and Architectural Management*, 24(6), 1222–1245.

<https://doi.org/10.1108/ECAM-06-2016-0143>

Osei-Kyei, R., Chan, A. P. C., Dansoh, A., & Ofori-Kuragu, J. K. (2018). Motivations for adopting unsolicited proposals for public private partnership project implementation. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 23(2), 221–238.

<https://doi.org/10.1108/JFMPC-06-2017-0020>

Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2021). Management of unsolicited public private partnership projects. In R. Osei-Kyei & A. P. C. Chan (Eds.), *International best practices of public private partnership* (pp. 109–126). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-7639-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-981-15-7639-6_6)

Peña-Miguel, N., & Cuadrado-Ballesteros, B. (2023). Explaining public-private partnership projects through political factors: An assessment of developing countries. *Political Studies*, 71(3), 733–755. <https://doi.org/10.1177/00323217211040382>

Pinheiro, A. C. (Ed.). (2015). *Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento*. IFC / World Bank.

<https://www.infrappworld.com/documents/3394/download>

PPP Center Philippines. (2023). *Unsolicited proposal manual of procedures*. Government of the Philippines. [https://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2023/07/Unsolicited-Proposals-Manual\\_as-of-25July2023.pdf](https://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2023/07/Unsolicited-Proposals-Manual_as-of-25July2023.pdf)

Rwelamila, P. D., Fewings, P., & Henjewe, C. (2015). Addressing the missing link in PPP projects: What constitutes the public? *Journal of Management in Engineering*, 31(5), 04014085. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000328](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000328)

Rybnicek, R., Plakolm, J., & Baumgartner, L. (2020). Risks in public–private partnerships: A systematic literature review of risk factors, their impact and risk mitigation strategies. *Public Performance & Management Review*, 43(6), 1324–1357.

<https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1741406>

Schomaker, R. M. (2020). Conceptualizing corruption in public private partnerships. *Public Organization Review*, 20(4), 807–820. <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00473-6>

Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal. (2019a). Edital de Chamamento Público Nº 001/2019 – *Restaurantes Comunitários*. Brasília, DF.

Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal. (2019b). Edital de Chamamento Público do PMI nº 002/2019 – *Logística de Medicamentos*. Brasília, DF.

Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal. (2019c). Termo de Autorização do PMI nº 001/2019 – *Logística de Medicamentos*. Brasília, DF.

- Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal. (2019d). Termo de Autorização do PMI n° 001/2019 — *Restaurantes Comunitários*. Brasília, DF.
- Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal. (2020). Termo de Autorização do PMI n° 002/2019 – *Logística de Medicamentos*. Brasília, DF.
- Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal. (2016). Edital de chamamento do *PMI n° 01/2016/SEMOB – Avenida das Cidades*. Brasília, DF.
- Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal. (2019). Edital de Chamamento para Manifestação de Interesse do *PMI n° 03/2019/SEMOB – Metrô*. Brasília, DF.
- Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal. (2021). Edital de avaliação e seleção do *PMI n° 01/2016/SEMOB – Avenida das Cidades*. Brasília, DF.
- Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal. (2022). *Relatório técnico n° 8 da Comissão Técnica do PMI n° 03/2019/SEMOB – Metrô*. Brasília, DF.
- Sehgal, R., & Dubey, A. M. (2019). Identification of critical success factors for public–private partnership projects. *Journal of Public Affairs*, 19(4), e1956. <https://doi.org/10.1002/pa.1956>
- South Africa National Treasury. (2017). *PPP practice note on unsolicited proposals*. National Treasury. <https://www.gtac.gov.za/wp-content/uploads/2023/11/PPP-Practice-Note-02-of-2017-Unsolicited-Proposals.pdf>
- Spence, M. (1973). Job market signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374. <https://doi.org/10.2307/1882010>
- Stiglitz, J. E. (1975). The theory of “screening,” education, and the distribution of income. *The American Economic Review*, 65(3), 283–300.
- Takano, G. (2021). The competitive performance of public private partnership markets: The case of unsolicited proposals in Peru. *Utilities Policy*, 72, 101274. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101274>
- Thamer, R., & Lazzarini, S. G. (2015). Projetos de parceria público-privada: Fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 819–846. <https://doi.org/10.1590/0034-7612128793>
- Transparency International. (2019). *Corruption and unsolicited proposals: Risks, accountability and best practices*. <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-and-unsolicited-proposals>
- Tribunal de Contas do Distrito Federal. (2025a). *Projeto de parceria público-privada do Metrô do Distrito Federal* (Processo n° 00600-00000288/2021-87-e). Brasília, DF.

Tribunal de Contas do Distrito Federal. (2025b). *Projeto Avenida das Cidades* (Processo nº 00600-00004641/2021-06-e). Brasília, DF.

Tribunal de Contas do Distrito Federal. (2025c). *Projeto de parceria público-privada dos Restaurantes Comunitários do Distrito Federal* (Processo nº 00600-00008418/2020-49-e). Brasília, DF.

Tribunal de Contas do Distrito Federal. (2025d). *Projeto de parceria público-privada de logística de medicamentos* (Processo nº 00600-00005270/2022-52-e). Brasília, DF.

Tribunal de Contas do Distrito Federal. (2025e). *Auditoria sobre os processos especiais do Distrito Federal* (Processo nº 00600-00012338/2023-31). Brasília, DF.

Tribunal de Contas da União. (2015). *Acórdão 2362/2015 – Plenário*.

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2362-2015/PLENARIO/NUMERO/>

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2022). *Parcerias público-privadas (PPP)*. TCE-SP. [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/parcerias-publico-privadas\\_ppp\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/parcerias-publico-privadas_ppp_0.pdf)

Verweij, S., Hueskes, M., & Koppenjan, J. (2019). Public-private partnerships for infrastructure: Lessons from Dutch and Flemish PhD theses. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 19(3), 183–202. <https://doi.org/10.18757/ejtir.2019.19.3.3364>

Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293–316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445>

Wibowo, A., & Alfen, H. W. (2015). Identifying macro-environmental critical success factors and key areas for improvement to promote public-private partnerships in infrastructure: Indonesia's perspective. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 22(2), 148–168. <https://doi.org/10.1108/ECAM-06-2013-0056>

Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261. <https://doi.org/10.1086/466942>

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Free Press.

World Bank. (2018). *Procuring infrastructure public-private partnerships 2018: Assessing government capability to prepare, procure, and manage PPPs*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1299-2>

World Bank. (2019). *Policy guidelines for managing unsolicited proposals in infrastructure projects*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents->

[reports/documentdetail/855921564883944645/policy-guidelines-for-managing-unsolicited-proposals-in-infrastructure-projects-volume-1-of-3-main-report](https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001)

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165–171.  
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

Yun, S., Jung, W., Han, S. H., & Park, H. (2015). Critical organizational success factors for public-private partnership projects: A comparison of solicited and unsolicited proposals. *Journal of Civil Engineering and Management*, 21(2), 131–143.  
<https://doi.org/10.3846/13923730.2013.802715>

## **Anexo 1 – Entrevistas com Auditores**

### **Bloco 1**

1.1. Para começar, o(a) senhor(a) poderia se apresentar brevemente, informando sua função atual no órgão de controle e sua trajetória profissional?

1.2. Em quantas auditorias envolvendo projetos estruturados via Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) o(a) senhor(a) atuou?

1.3. Antes de auditar projetos oriundos de PMIs, qual era sua percepção sobre esse instrumento? Essa visão se transformou com a prática?

### **Bloco 2**

2.1. De forma geral, como o(a) senhor(a) avalia a qualidade técnica e a profundidade dos estudos resultantes de PMIs que foram auditados?

2.2. Utilizando uma escala de 1 a 5 (sendo 1 “muito fraca” e 5 “excelente”), como o(a) senhor(a) classificaria a qualidade média desses estudos? O que fundamenta essa avaliação?

2.3. Com que frequência o(a) senhor(a) identificou falhas estruturais relevantes nesses estudos, como projeções de demanda superestimadas, alocação de riscos mal distribuída ou estimativas orçamentárias inconsistentes?

2.4. Na sua percepção, essas falhas costumam decorrer da complexidade inerente aos projetos ou de um esforço reduzido na elaboração dos estudos? Poderia elaborar em maiores detalhes suas impressões?

2.5. O uso de PMIs pela administração pública tem sido, na sua visão, aplicado de forma criteriosa, seletiva e adequada ao porte e à complexidade dos projetos? Houve situações em que o uso do procedimento pareceu inadequado? Desenvolva suas impressões.

2.6. Em sua experiência, a capacidade técnica das comissões avaliadoras influencia significativamente a qualidade final dos estudos aprovados?

2.7. O(a) senhor(a) poderia dar um ou dois exemplos de falhas críticas que poderiam ter sido evitadas com uma equipe técnica mais robusta nas comissões?

### **Bloco 3**

3.1. O(a) senhor(a) já se deparou com casos em que o escopo, o modelo de negócio ou a alocação de riscos em projetos derivados de PMIs pareciam favorecer os proponentes em detrimento da competitividade ou do interesse público?

3.2. Quando essa tentativa de favorecimento ocorreu, quais mecanismos, cláusulas ou estratégias foram utilizados pelas empresas?

3.3. Quais os principais riscos ao interesse público que o TCDF tem identificado em projetos estruturados via PMI? O(a) senhor(a) poderia apontar até três riscos mais recorrentes e, se possível, exemplificá-los?

### **Bloco 4**

4.1. Na sua avaliação, o TCDF tem assumido funções de revisão técnica que, idealmente, deveriam ser realizadas previamente pela administração pública?

4.2. O(a) senhor(a) percebe que há, por parte da administração, uma dependência da atuação do controle externo para identificar e corrigir falhas que poderiam ser tratadas internamente?

4.3. Quais as consequências dessa dependência para a governança, a celeridade e a eficiência dos projetos estruturados via PMIs?

4.4. O corpo técnico do Tribunal dispõe, atualmente, da expertise necessária para revisar projetos de alta complexidade nas áreas de engenharia, finanças e regulação? Há lacunas relevantes?

## Bloco 5

5.1. Com base em sua experiência, o(a) senhor(a) considera que os benefícios trazidos pelos PMIs têm superado os riscos e problemas observados nas auditorias?

5.2. Apesar dos desafios, o(a) senhor(a) se recorda de algum projeto originado por PMI que tenha sido bem-sucedido e tecnicamente sólido? O que contribuiu para esse sucesso?

5.3. Se o(a) senhor(a) pudesse propor uma mudança institucional (ex: marco legal ou governança) e uma mudança procedimental (ex: práticas da comissão ou critérios de avaliação) para tornar os PMIs mais seguros e eficazes, quais seriam?

5.4. Há algo mais que o(a) senhor(a) gostaria de registrar sobre sua experiência com a fiscalização de projetos derivados de PMIs?

*Tabela 3 - Relação entre perguntas, hipóteses e objetivos (roteiro auditores).*

<i>Bloco / Perguntas</i>	<i>Hipótese Principal (H)</i>	<i>Objetivo Específico</i>
<b>BLOCO 1: Perfil e Contexto</b>		
1.1 e 1.2	Contextualização	Objetivo Geral
1.3	<b>H1</b>	Objetivo Geral
<b>BLOCO 2: Qualidade e Capacidade</b>		
2.1, 2.2 e 2.3	<b>H2 e H5</b>	Objetivo (a)
2.4	<b>H5</b>	Objetivo (a)
2.5	<b>H1</b>	Objetivo Geral
2.6 e 2.7	<b>H2</b>	Objetivo (b)
<b>BLOCO 3: Assimetria e Riscos</b>		
3.1 e 3.2	<b>H3</b>	Objetivo (a)
3.3	<b>H3</b>	Objetivos (a) e (c)
<b>BLOCO 4: O Papel do TCDF</b>		
4.1, 4.2 e 4.3	<b>H4</b>	Objetivo (c)
4.4	<b>H4</b>	Objetivo (c)
<b>BLOCO 5: Encerramento</b>		
5.1 e 5.2	Síntese	Objetivo Geral
5.3	<b>H1, H2 e H4</b>	Objetivos (b) e (c)
5.4	Aberta	-

Fonte: elaboração própria.

Legenda:

- (a) Analisar problemas nos estudos técnicos.
- (b) Examinar limitações da capacidade da administração.
- (c) Analisar efeitos da atuação do TCDF (controle).

## **Anexo 2 – Entrevistas com Gestores**

### **Bloco 1**

- 1.1. Para começar, você poderia me contar seu nome, cargo atual e órgão de lotação?
- 1.2. Qual é sua formação acadêmica e há quantos anos você trabalha no setor público?
- 1.3. Você poderia me contar qual foi seu papel ou função específica (ex: análise de engenharia, avaliação econômico-financeira, jurídica, coordenação) na(s) comissão(ões) técnica(s) de PMI em que atuou?
- 1.4. Em quantos processos de PMI você participou diretamente? Se possível, você poderia mencionar um ou dois projetos específicos para contextualizar suas respostas?

### **Bloco 2**

- 2.1. Na sua percepção, quais são as principais motivações que levam o órgão a utilizar o instrumento do PMI para desenvolver seus projetos?
- 2.2. Como a análise dos estudos do PMI se encaixou nas suas outras atribuições de trabalho? Você poderia descrever qual foi o impacto dessa atividade na sua rotina e na da equipe?
- 2.3. Como o volume de documentos e os prazos estabelecidos influenciaram a profundidade e o rigor técnico da avaliação? Houve situações em que a comissão sentiu necessidade de mais tempo para aprofundar a análise?
- 2.4. Em que medida a capacidade técnica e administrativa do órgão (em termos de pessoal, expertise e estrutura) se mostrou alinhada à demanda gerada pelos PMIs? Existia um equilíbrio entre a capacidade de análise e o volume de projetos em andamento?

### **Bloco 3**

- 3.1. Quais foram os principais desafios técnicos (de engenharia, econômico-financeiros, etc.) que a comissão enfrentou ao analisar os estudos? Você poderia dar exemplos concretos de premissas ou cálculos que exigiram maior esforço de validação?

**3.2.** Como você compararia o nível de expertise técnica da comissão com o das equipes das empresas proponentes? Houve áreas específicas em que a comissão precisou buscar mais subsídios técnicos para dialogar com os proponentes? Se sim, como a equipe lidou com essa necessidade?

**3.3.** Como você avalia a adequação dos recursos disponíveis (softwares, bases de dados, tempo, apoio de outras áreas) para a realização de uma análise aprofundada? Quais recursos foram mais críticos e quais fizeram mais falta?

**3.4.** Ocorreram situações em que a comissão técnica finalizou sua análise com ressalvas sobre pontos não totalmente esclarecidos? Em caso afirmativo, qual era a expectativa em relação à revisão desses pontos nas etapas seguintes do projeto (incluindo a análise pelos órgãos de controle)?

**3.5.** Como era a dinâmica de trabalho dentro da comissão? Em casos de divergências de análise entre os membros (ex: visão da engenharia vs. visão econômico-financeira), como a equipe chegava a um consenso para o relatório final?

#### **Bloco 4**

**4.1.** De modo geral, como você avalia o nível de maturidade e a qualidade técnica dos estudos recebidos via PMI? Eles se mostraram, em geral, adequados para subsidiar diretamente uma licitação?

**4.2.** Em projetos com múltiplos proponentes, você observou diferenças de qualidade e detalhamento entre os estudos? Caso sim, a que você atribui essa variação?

**4.3.** Como a diferença de informações entre a comissão e os proponentes se manifestava na prática?

*Vou dar alguns exemplos de onde isso pode aparecer:*

- Na alocação de riscos entre o setor público e o privado
- Na escolha de soluções de engenharia ou tecnologias
- Nas premissas da modelagem econômico-financeira (CAPEX, OPEX, demanda, etc.)

*Você poderia detalhar com exemplos como isso foi observado?*

**4.4.** A comissão se deparou com propostas ou soluções técnicas que pareciam otimizadas para um modelo de negócio específico do proponente? Como a equipe técnica trabalhou para garantir que a solução final atendesse ao interesse público, independentemente do autor do estudo?

## **Bloco 5**

**5.1.** Como você descreveria a dinâmica de interação com os agentes privados durante o período de análise? O fluxo de informações foi suficiente para esclarecer as dúvidas técnicas da comissão?

**5.2.** Houve situações em que a comissão encontrou dificuldade para questionar tecnicamente ou validar as premissas dos proponentes? Se sim, a que fatores você atribui essa dificuldade?

**5.3.** Como você descreveria a interação da comissão com o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) durante o processo? A atuação do Tribunal foi percebida mais como um apoio técnico, um validador das análises ou estritamente como um fiscalizador?

**5.4.** Ao comparar os relatórios da comissão com os pareceres do TCDF, era comum que o órgão de controle apontasse questões não identificadas ou aprofundadas pela equipe técnica? Qual era o impacto dessas observações no projeto e na equipe?

## **Bloco 6**

**6.1.** Com base em sua experiência, quais são os principais benefícios e os maiores riscos ou desvantagens que o uso recorrente do PMI traz para a administração pública?

**6.2.** Pensando de forma prática, se você pudesse implementar uma ou duas mudanças para fortalecer a análise de PMIs no seu órgão, quais seriam as prioridades? (Por exemplo: capacitação da equipe, contratação de consultoria externa de apoio, mais tempo para análise, melhores ferramentas, etc.)

**6.3.** Pensando agora na experiência e no conhecimento que a comissão acumula ao fazer essas análises... Esse conhecimento é aproveitado de alguma forma pelo órgão? Existe um processo para que as lições aprendidas em um PMI ajudem a melhorar os próximos? Se sim, como isso acontece na prática?

**6.4.** Em que medida o contexto político e as prioridades da alta gestão do órgão influenciaram o ritmo, o escopo ou as decisões técnicas relacionadas ao PMI?

**6.5.** Para finalizar, há algum outro ponto que você considera crucial para entender a realidade do trabalho de uma comissão de avaliação de PMI e que não foi abordado?

*Tabela 4 - Relação entre perguntas, hipóteses e objetivos (roteiro gestores).*

BLOCO / PERGUNTAS	HIPÓTESE PRINCIPAL (H)	OBJETIVO ESPECÍFICO
<b>BLOCO 1: PERFIL E CONTEXTO</b>		
1.1 A 1.4	Contextualização	Objetivo Geral
<b>BLOCO 2: MOTIVAÇÃO E CAPACIDADE</b>		
2.1	<b>H1</b>	Objetivo Geral
2.2 E 2.3	<b>H1 e H2</b>	Objetivo (b)
2.4	<b>H2</b>	Objetivo (b)
<b>BLOCO 3: DESAFIOS E ASSIMETRIA</b>		
3.1	<b>H2</b>	Objetivo (b)
3.2	<b>H3 e H2</b>	Objetivo (b)
3.3	<b>H2</b>	Objetivo (b)
3.4	<b>H4</b>	Objetivo (c)
3.5	Processo	Objetivo (b)
<b>BLOCO 4: QUALIDADE E VIÉS</b>		
4.1 E 4.2	<b>H5</b>	Objetivo (a)
4.3 E 4.4	<b>H3</b>	Objetivo (a)
<b>BLOCO 5: INTERAÇÃO E CONTROLE</b>		
5.1 E 5.2	<b>H3 e H2</b>	Objetivo (b)
5.3	<b>H4</b>	Objetivo (c)
5.4	<b>H4 e H2</b>	Objetivo (c)
<b>BLOCO 6: REFLEXÃO E CONTEXTO</b>		
6.1	Síntese	Objetivo Geral
6.2	<b>H2</b>	Objetivo (b)
6.3	Processo / Gestão	Objetivo (b)
6.4	Contexto Político	Objetivo Geral
6.5	Aberta	-

Fonte: elaboração própria.

Legenda:

- (a) Analisar problemas nos estudos técnicos.
- (b) Examinar limitações da capacidade da administração.
- (c) Analisar efeitos da atuação do TCDF (controle).