



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE LAVRAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DANIELA TERRA CARMO**

**PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: ASPECTOS  
TEÓRICOS E ANÁLISE DA MITIGAÇÃO DE RISCOS**

**LAVRAS/MG**

**2022**

**DANIELA TERRA CARMO**

**PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: ASPECTOS  
TEÓRICOS E ANÁLISE DA MITIGAÇÃO DE RISCOS**

Monografia apresentada ao Centro  
Universitário de Lavras, como parte das  
exigências do curso de graduação em Direito.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Me. Danielle Bastos  
Corrêa Belchior.

**LAVRAS-MG**

**2022**

Ficha Catalográfica preparada pelo Setor de Processamento Técnico da  
Biblioteca Central do UNILAVRAS

C287p Carmo, Daniela Terra.  
Procedimento de manifestação de interesse: aspectos teóricos e análise da mitigação de riscos / Daniela Terra Carmo. – Lavras: Unilavras, 2022.

45f.

Monografia (Graduação em Direito) – Unilavras, Lavras, 2022.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Me. Danielle Bastos Corrêa Belchior.

1. Procedimento de manifestação de interesse. 2. Elaboração. 3. Riscos. 4. Fundamentos constitucionais. I. Belchior, Danielle Bastos Corrêa (Orient.). II. Título.

**DANIELA TERRA CARMO**

**PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: ASPECTOS  
TEÓRICOS E ANÁLISE DA MITIGAÇÃO DE RISCOS**

Monografia apresentada ao Centro  
Universitário de Lavras, como parte das  
exigências do curso de graduação em Direito.

APROVADA EM: 10/05/2022

**ORIENTADORA**

Prof<sup>ª</sup>. Me. Danielle Bastos Corrêa Belchior / Unilavras

**MEMBRO DA BANCA**

Prof. Pós-Dr. Denilson Victor Machado Teixeira/Unilavras

**LAVRAS-MG  
2022**

*Dedico o presente trabalho aos meus pais,  
Ângela e José pelo incentivo e ensinamentos  
dados à minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Estes foram anos de aprendizados, desafios e alegrias e toda essa jornada será lembrada com muita brandura.

Agradeço primeiramente a Deus, fonte de inspiração e sabedoria. Que até aqui me sustentou.

Agradeço especialmente ao meu pai José, à minha mãe Ângela e ao meu irmão Denis que me incentivaram, e estiveram ao meu lado, mesmo nos momentos mais difíceis. Obrigada pelo incentivo e por sempre acreditarem na minha capacidade para alcançar o sucesso.

Agradeço à professora Danielle Bastos Corrêa Belchior por aceitar o convite de me orientar e por ter colaborado com este trabalho.

Agradeço à todos os professores que me acompanharam nessa jornada, vocês foram essenciais no meu crescimento profissional.

Aos amigos, que sempre estiveram ao meu lado, pela amizade incondicional e pelo apoio demonstrado ao longo de todo o período acadêmico.

A todos vocês dedico essa conquista com o mais profundo amor e gratidão.

## RESUMO

**Introdução:** O PMI é um instrumento utilizado pelo poder público que tem como objetivo apresentar estudos de viabilidade de um projeto e é realizado por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. O PMI tem sido utilizado de maneira crescente nos últimos anos no país. É possível destacar projetos sendo criados e implementados mediante a um procedimento constitutivo pela colaboração de interessados, mas que, na maioria dos casos, não possuem observância nos princípios constitucionais e isso pode acontecer devido a falta de uma regra nacional para a utilização do PMI. **Objetivo:** Dessa maneira, o objetivo deste estudo é analisar os princípios norteadores do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), destacando os problemas já percebidos na prática administrativa e evidenciar as possíveis soluções já expostas pela literatura. Além disso, objetiva-se investigar as bases teóricas que perpassam o PMI, fundamentando-o legalmente e destacando suas condicionantes jurídicas. **Metodologia:** Para a consecução dos objetivos acima propostos, foi realizado um estudo predominando os princípios norteadores do Procedimento de Manifestação de Interesse, mediante pesquisa bibliográfica qualitativa dos conteúdos teóricos referentes à temática. Assim, o presente estudo está dividido em: Perspectiva histórica e legislação, Fundamentos Constitucionais, Diretrizes para a elaboração do PMI e Riscos.

**Palavras-Chaves:** Procedimento de Manifestação de Interesse; Fundamentos Constitucionais; Elaboração; Riscos.

## ABSTRACT

**Introduction:** The PMI is an instrument used by the government that aims to present feasibility studies of a project and is carried out by individuals or legal entities governed by private law. The PMI has been used increasingly in recent years in the country. It is possible to highlight projects being created and implemented through a constitutive procedure by the collaboration of interested parties, but which, in most cases, do not comply with constitutional principles and this can happen due to the lack of a national rule for the use of the PMI. **Objective:** In this way, the objective of this study is to analyze the guiding principles of the Expression of Interest Procedure (PMI), highlighting the problems already perceived in administrative practice and highlighting the possible solutions already exposed in the literature. In addition, the objective is to investigate the theoretical bases that permeate the PMI, basing it legally and highlighting its legal constraints. **Methodology:** In order to achieve the objectives proposed above, a study was carried out, predominating the guiding principles of the Expression of Interest Procedure, through qualitative bibliographic research of the theoretical contents related to the theme. Thus, the present study is divided into: Historical perspective and legislation, Constitutional Foundations, Guidelines for the elaboration of the PMI and Risks.

**Keywords:** Expression of Interest Procedure; Constitutional Foundations; Elaboration; Scratches.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Art. Artigo

Nº Número

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development

P. Página

PMI Procedimento de Manifestação de Interesse

PPPs. Parcerias Público-Privadas

VfM Value for Money

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>13</b>
2.1 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE .....	13
2.1.1 Perspectiva Histórica.....	13
2.1.2 Objetivos.....	14
2.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS AO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE.....	16
2.2.1 Do direito à igualdade .....	17
2.2.2 Do princípio da moralidade .....	19
2.2.3 Supremacia do Interesse Público .....	19
2.2.4 Princípio da Motivação .....	20
2.3 DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PMI .....	20
2.3.1 Do edital de chamamento público e requerimento .....	21
2.3.2 Da avaliação .....	22
2.3.3 Das Cláusulas .....	24
2.4 A ANÁLISE DO MÉRITO ( <i>VALUE FOR MONEY</i> ) E DOS REQUISITOS LEGAIS DO PROJETO DE CONCESSÃO COMUM OU DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.....	25
2.5 RISCOS APLICADOS AO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE .....	29
2.5.1 Do risco de captura do interesse público pela iniciativa privada .....	31
2.5.2 Do risco de diminuição da competitividade .....	33
<b>3 CONSIDERAÇÕES GERAIS</b> .....	<b>37</b>
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A forma de atuação estatal sofreu mudanças em decorrência das alterações ocorridas na sociedade no século XX e, em decorrência disso, houve a necessidade de adequar o direito administrativo para abarcar a nova realidade, principalmente em relação às diferenças advindas dos setores público e privado e a valorização do sujeito e de seus direitos fundamentais constituídos pela Constituição.

No século XXI, o direito administrativo, orientado pelo poder estatal e suas prerrogativas, (re) direciona suas ações para a garantia dos direitos dos cidadãos, resultando na exigência da adequação dos meios de atuação à efetiva realização dos interesses da coletividade.

O Estado brasileiro atual está inserido no paradigma do Estado democrático de direito, desse modo, é imprescindível que a participação popular seja prestigiada no que tange a elaboração e execução das normas jurídicas. O cidadão, nesse caso, passa de expectador para auxiliar diretamente nas decisões políticas e administrativas.

Nesse âmbito, o processo de determinação do interesse público é desenvolvido, obedecendo a unilateralidade da administração, sendo criado em uma perspectiva que envolve o concessão e o diálogo, resultando no interesse deste estudo, levando em consideração a transformação da atuação do Estado mobilizando a cooperação entre o setor público e o privado na fase de planejamento da licitação, gerando, para a decisão administrativa, eficiência e legitimidade.

Entretanto, essa participação coletiva pode ocasionar em alguns riscos com relação ao interesse público, como por exemplo, a falta de eficiência e a imparcialidade da atuação administrativa, o que demanda atenção e adequação da utilização do PMI aos princípios informadores da atuação administrativa. O PMI é um instrumento utilizado pelo poder público que tem como objetivo apresentar estudos de viabilidade de um projeto e é realizado por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Justifica-se a escolha da temática pois, o PMI tem sido utilizado de maneira crescente nos últimos anos no país. É possível destacar projetos sendo criados e implementados mediante a um procedimento constitutivo pela colaboração de interessados, mas que, na maioria dos casos, não possuem observância nos princípios constitucionais e isso pode acontecer devido a falta de uma regra nacional para a utilização do PMI.

Dessa maneira, o objetivo deste estudo é analisar os princípios norteadores do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), destacando os problemas já percebidos na

prática administrativa e evidenciar as possíveis soluções já expostas pela literatura. Além disso, objetivou-se investigar as bases teóricas que perpassam o PMI, delimitar a sua fundamentação legal, as suas condicionantes jurídicas e apresentar a sua regulamentação com vistas ao melhor atendimento dos interesses da coletividade.

Para a consecução dos objetivos acima propostos, foi realizado um estudo predominando os princípios norteadores do Procedimento de Manifestação de Interesse, mediante pesquisa bibliográfica qualitativa dos conteúdos teóricos referentes à temática. Assim, o presente estudo está dividido em: Perspectiva histórica e legislação, Fundamentos Constitucionais, Diretrizes para a elaboração do PMI e Riscos.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

#### 2.1.1 Perspectiva Histórica

Em princípio, sabe-se que as alterações na forma de atuação estatal foram resultado das mudanças ocorridas na sociedade durante o século passado. Uma primeira nota que se impõe foi a eminente necessidade de adequação do direito administrativo às novas realidades, principalmente no que diz respeito a quebra da dicotomia entre os setores público e privado e a valorização do indivíduo e dos seus direitos fundamentais.

No que toca o Procedimento de Manifestação de Interesse, foco da atenção no presente trabalho foi instituído pelo Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015 (que 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). Conforme especificado no artigo 1º.

Art. 1º Este Decreto estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias, nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016).

Nessa perspectiva, segundo Ramos (2021), no art. 2º da Lei nº 11.922/2009, está prevista que a possibilidade de apresentação de projetos e estudos pela iniciativa privada:

Art. 2º **Ficam os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autorizados a estabelecer normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada** (BRASIL, 2009). (grifo nosso)

Destaca-se que após a época da primazia teórica e prática em favor de um Estado que satisfazia, intrinsecamente, todas as necessidades da sociedade, alcançou-se uma fase em que a função administrativa é executada de forma sinérgica com os particulares. Assim, o que se percebe é que a maior parte das utilidades públicas é prestada e, algumas delas, financiadas pelos particulares, devendo observar, no entanto, a regulação e a titularidade estatal.

Entende-se que o PMI não finda diante uma licitação, respeitando de forma precisa o Decreto que a rege, mas coopera com os conceitos que traz para que possa obter relação com os procedimentos. Portanto, o procedimento administrativo permeia com diversas normas de direito e veículos da Lei de Licitações e Contratos, conceituada na Lei 8.666/1993. Schiefler (2013), relaciona o seguinte:

O Procedimento de Manifestação de Interesse, como instituto de direito administrativo, está condicionado à observância das normas de direito público. 17 Além das regras propriamente ditas, veiculadas em lei ou em decretos regulamentadores, a condução do Procedimento de Manifestação de Interesse subordina-se aos valores e aos princípios norteadores da atividade administrativa, com destaque para a conteúdo normativo da Constituição Federal. Dentre esses princípios, reconhece-se com maior ênfase a irradiação de efeitos jurídicos daqueles já conhecidos da doutrina das licitações públicas, que, como o Procedimento de Manifestação de Interesse, também é procedimento administrativo fundado na isonomia e na busca de soluções para o interesse público. Os princípios pertinentes às licitações públicas aplicam-se em sua maioria ao Procedimento de Manifestação de Interesse, pois emanam efeitos para todos os processos de contratações públicas, incluindo, por evidência, as concessões comuns e parcerias público-privadas (SCHIEFLER, 2013, p. 303- 304).

O Procedimento de Manifestação de Interesse é então um procedimento administrativo que decorre da aproximação da Administração Pública e a iniciativa privada para investimentos em obras e serviços e necessita de um planejamento a nível de projetos viáveis a serem levados à efeitos, em termos de uma visão moderna de empreendimentos empresariais públicos. Insta ressaltar que esta visão tem como fator de decisão da autoridade competente pública em promover o chamamento público para que a iniciativa privada atenda de maneira espontânea participar dessa conjuntura.

### **2.1.2 Objetivos**

Sob este prisma, o principal objetivo do Procedimento de Manifestação de Interesse é a manifestação dos interesses dos particulares, ou seja, a sua manifestação significativa a respeito do que eles entendem por conveniente e o que percebem como mais adequado, proveitoso e útil para o projeto.

Por outro enfoque, delinea-se oportuno pontuar que a nomenclatura “procedimento de manifestação de interesse” não possui previsão no regramento jurídico em âmbito nacional. É por essa razão que Augusto Neves Dal Pozzo leciona que:

Procedimento de Manifestação de Interesse, nessa perspectiva, é um rótulo

convencionado para identificar o conjunto de normas que estabelece o rito procedimental a ser observado pela Administração sempre que pretender obter da iniciativa privada colaboração técnica para modelagens de concessões e Parcerias Público-Privadas (DAL POZZO, 2014, p. 57).

Nesse embalo, para Antunes (1989, p. 77), as relações entre Administração Pública e a iniciativa privada se traduz com o momento que “o atual Estado administrativo encontra-se confrontado com uma sociedade ao mesmo tempo dividida e relutante em delegar a resolução dos seus interesses e conflitos em aparelhos rígidos, legitimados pelos mecanismos partidários e representativos”. Ademais, tornando-se apreciáveis as considerações sustentadas sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse

Há, portanto, uma grande diversificação dos modos de prestação das atividades estatais, tendentes ao concerto de interesses públicos e privados. Estas parcerias colaborativas concebem um movimento reconhecido pelo processo de transição de um Estado patenteado por sua índole autoritária para outro, diverso, que toma feições de consensualidade (GROTTI, 2011, p. 4).

Como se observa, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) pode ser classificado como um instrumento capaz de auxiliar a eficiência administrativa. Isso porque trata-se de um dispositivo que fomenta a captação da destreza do mercado pela Administração Pública, nos casos em que esta, apesar de reconhecer que exista uma necessidade administrativa, não consegue precisar e/ou estabelecer o perfil daquilo que se pretende contratar.

Por iguais razões, é mediante ao contrato administrativo que ocorre a colaboração público-privada, visto que, a responsabilidade pelo empreendimento à função administrativa do Estado é da Administração Pública, esta, por sua vez, contrata com os particulares com o condão de se obter a satisfação de suas necessidades e finalidades, dispondo dos contratos administrativos. Tendo como pano de fundo o interesse público, infere-se que a Administração Pública deve assim proceder em todas as oportunidades que verificar que a contratação de um particular é a solução mais adequada para satisfazer determinada necessidade.

Outrossim, é preciso considerar, como já adiantado, que quando constatada a dificuldade da Administração Pública em definir aquilo que se quer contratar, é premente que o gestor público, em especial nas situações em que haja a pluralidade de resolução das demandas ou a complexidade do objeto, providencie a instauração do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), visando solicitar à iniciativa privada, por meio de um procedimento aberto. Esse procedimento é iniciado mediante a publicação de edital de

chamamento público e, nesse ínterim, estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento são realizados.

A vista do até aqui exposto, o Procedimento de Manifestação de Interesse é instrumento hábil à participação do cidadão, que na visão de Oliveira (2010, p. 166 - 167) “assume posturas pró-ativas perante uma Administração Pública que deve agir em proveito dos cidadãos e de toda a sociedade”. Através dele pode-se efetivar uma participação de caráter cidadã, decorrente do desenvolvimento político do país, no qual os participantes têm voz ativa na condução da função administrativa, com o propósito de legitimar as decisões estatais a partir de suas manifestações.

Por fim, após tecidas algumas considerações a respeito da compreensão do instituto, bem como a sua perspectiva histórica, serão analisados os fundamentos constitucionais pertinentes ao Processo de Manifestação de Interesse.

## 2.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS AO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

Como instituto de direito administrativo, o Procedimento de Manifestação de Interesse condiciona-se à observância das normas de direito público. Não obstante, em que pese as regras propriamente ditas, dispostas na lei ou em decretos regulamentadores, este procedimento está abarcado aos valores e aos princípios norteadores da atividade administrativa, com destaque para o conteúdo normativo da Constituição Federal.

Por iguais razões, visando a compreensão de alguns direitos fundamentais do indivíduo, o Procedimento de Manifestação de Interesse deve ser compreendido como uma oportunidade precisa e otimizada para com a Administração Pública. Dentre os direitos que devem ser observados e resguardados, destaca-se: o direito de petição, presente na alínea “a” do inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal; o direito de acesso à informação disposto nos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal; o direito de participação na Administração Pública, preceituado no parágrafo único e inciso II do artigo 1º e parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal e o direito à igualdade, elencado no artigo 5º e inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. Para o doutrinador Marcos Augusto Perez (2004, p. 165-183),

Os direitos de petição e de acesso à informação foram reconhecidos como sendo os dois principais fundamentos dos institutos participativos de caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos, classificação a qual é válida para o Procedimento



de Manifestação de Interesse, em companhia de outros institutos de direito, como as audiências públicas, as consultas públicas e o orçamento participativo.

Como se nota, os preceitos constitucionais do direito de petição, do direito de acesso à informação, do direito de participação na Administração Pública e do direito à igualdade que verte à Administração Pública a observância da isonomia, clarificados no esteio da cidadania e da soberania popular, e fundamentados na Constituição Federal, resultam da prescindibilidade de sua previsão legal. Por tais motivos, Gustavo Binbenbom (2008, p. 14-15) aponta que:

Verifica-se, assim, o surgimento de uma verdadeira Constituição administrativa, que, por um processo de autodeterminação constitucional, emancipou-se da lei na sua relação com a Administração Pública, passando a consagrar princípios e regras que, sem dependência da interpositivo *legislatoris*, vinculam direta e imediatamente as autoridades administrativas. A Constituição, assim, deixa de ser mero programa político genérico à espera de concretização pelo legislador e passa a ser vista como norma diretamente habilitadora da competência administrativa e como critério imediato de fundamentação e legitimação da decisão administrativa.

Diante o fundamento de acesso à informação amparado pelo princípio da informação diz Fabrício Mota:

Os atos administrativos devem ser públicos e transparentes — públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação etc.); transparentes porque devem permitir entender com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle. Resumindo em singela frase a reflexão proposta, *nem tudo o que é público é necessariamente transparente*.

Em concordância com Binbenbom, é legítima por força da Constituição a existência do PMI, levando em consideração que basta-se a destituição da particularidade da previsão de eventual direito de ressarcimento, não dependendo, dessa forma, de previsão legal para seu desenvolvimento.

### **2.2.1 Do direito à igualdade**

Tocantemente, ainda, ao tema versado, e por derradeiro, ressalta-se que, além da atuação da Administração Pública estar estada na lei, esta deve estar vinculada ao dever de igualdade.

O direito à igualdade posiciona-se no que tange à coletividade, ou seja, reconhece os interesses aos quais o Estado está incumbido prosseguir. Portanto, a natureza desses interesses, proclama que “quaisquer atos que os órgãos administrativos pratiquem devem,

necessariamente, refletir, na medida do possível, a igualdade de oportunidades para todos os administrados” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 83).

Revela notar, ainda, que no tocante ao Procedimento de Manifestação de Interesse, o princípio da isonomia ganha uma notória atenção, visando garantir a todo e qualquer interessado o legítimo direito de requerer a autorização para a apresentação de trabalhos técnicos e de participar de procedimentos impostos pelo Poder Público com esse objetivo.

Para Niebhurn (2011, p. 42), “o artigo 5º da Constituição Federal reconhece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se, dentre outros direitos, a inviolabilidade do direito à igualdade”. Nessa abordagem, percebe-se que o princípio da igualdade/isonomia determina que todo aquele que carece se beneficiar da Administração Pública terão que serem tratados de maneira isonômica/igual.

À vista disso, respeitando o princípio da isonomia e aplicando-o a todas as atuações administrativas, principalmente nos processos administrativos colaborativos, a Administração Pública, em face do oferecimento espontâneo de estudos ou da solicitação de autorização para tanto, caso seja de seu interesse recebê-los, deverá estender a mesma oportunidade a toda a coletividade.

Considerando tais colocações, todo cidadão pode oferecer suas ideias, projetos, estudos e sugestões à Administração Pública, bem como conhecer previamente os seus principais propósitos e exigir dela uma resposta motivada. Sintetizando o exposto, deve-se garantir o acesso aos interessados em igualdade de oportunidades, pautado pela imparcialidade no julgamento realizado, segundo critérios objetivamente demonstrados na motivação do ato final de seleção (VIEIRA; GAROFANO, 2012, p. 183-211).

Um outro aspecto a ser levado em conta diz respeito ao fato de que mesmo não sendo obrigatório o lançamento do Procedimento de Manifestação de Interesse, a Constituição Federal assegura aos particulares o direito de oferecer estudos à Administração Pública e de receber uma decisão justificada sobre o seu mérito.

E ao considerar os referidos aspectos, é importante situar a existência do artigo 33 da Lei Federal nº 9.784/1999, que prevê o desenvolvimento de meios de participação de administrados quaisquer na Administração Pública: “os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas” (BRASIL, 1999).

Ainda sobre esse propósito, caso a Administração Pública esteja interessada nesses estudos, deverá oferecer a mesma oportunidade de colaboração aos potenciais interessados, resguardando o dever constitucional. Dessa forma, um procedimento administrativo deverá ser

lançado, a saber, o Procedimento de Manifestação de Interesse.

### **2.2.2 Do princípio da moralidade**

O agente público, na maioria das vezes, precisa realizar tomadas de decisões relacionados aos atos administrativos, principalmente quando relacionados às condutas referentes ao Procedimento de Manifestação de Interesse. Diante dessa complexidade,

Podemos interpretar o princípio da moralidade em um sentido de igualdade ao princípio da boa-fé, pois ambos estão atrelados à conduta do agente, ou seja, dependerá da moral do agente para que tais princípios estejam presentes na execução das atividades por eles desempenhadas (DI PIETRO, 2013, p. 78).

Torna-se importante enfatizar que durante o exercício de sua função, o agente público deve considerar os valores e princípios encartados pela Constituição Federal, pelo que as suas manifestações podem, inclusive, ter amparo direto naquela norma, dessa forma conceituando o princípio da moralidade.

### **2.2.3 Supremacia do Interesse Público**

Um dos pilares que rege as ações que incumbe ao Poder Público, visa direcionado ao princípio da supremacia do interesse público. Visa destacar conforme palavras de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 113), quando esclarece que a “primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a”. O autor explica que essa supremacia se justifica pelo interesse coletivo. Portanto, as ações devem ser voltadas para que o interesse público sobressaia com a motivação de satisfação da coletividade.

O interesse que deve ser respeitado é o chamado interesse público primário, referindo ao bem-estar coletivo, ou seja, a sociedade. Sendo que a regra básica da administração é o atendimento ao interesse público (FUHRER, 2002).

Em decorrência desse conceito, o Procedimento de Manifestação de Interesse, deve observar os preceitos para que sua finalidade atinja o coletivo, resumindo os seus atos para que aplicação dos projetos apresentados seja relevante para sociedade.

Nesta conjunção, o princípio da supremacia do interesse público abrange as diretrizes para que o poder público possa anular ou revogar seus atos, conforme diz a legislação vigente sobre o assunto, ou seja, a Lei 8.666/93.

Art. 49 – A autoridade competente para aprovação do procedimento somente poderá revogar licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado (BRASIL, 1993, art. 49).

Ainda nessa perspectiva conceitua a Súmula 473:

A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Ao propósito, seguindo a linha da pertinente Lei, a administração pode valer-se de revogação ou anulação dos atos em razões de interesse público, assim, caso resta necessário, o Procedimento de Manifestação de Interesse pode seguir os parâmetros para tal finalidade.

#### **2.2.4 Princípio da Motivação**

O princípio da motivação constitui os fundamentos que a Administração Pública deve adotar diante uma decisão em seus atos administrativos.

O princípio da motivação é decorrência do Estado Democrático de Direito, determinando que os agentes públicos, ao decidir, apresentem os fundamentos que os levarem a tal posicionamento. Assim, apesar de não constar expressamente, ele decorre da interpretação de diversos dispositivos constitucionais (PATRIOTA, 2018, p. 1).

Nesse sentido, Santos (2014) diz:

A motivação é fundamental para o Direito. Não há o que se falar em justiça sem nortear os motivos e explicações pelos quais aquele ato fora julgado daquela forma. A publicação é sim de grande importância, porém, há a necessidade dos fundamentos que norteiam aquela decisão (p. 4).

### **2.3 DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PMI**

Nos moldes das diretrizes para a elaboração do Procedimento de Manifestação de Interesse, sabe-se, assim como já aclarado anteriormente, que conforme a interpretação que se entende adequada, o PMI é posto como regulamento necessário e apto para estruturar qualquer forma de delegação de utilidades públicas.

Em decorrência dessa realidade, se tratando do poder público, quando surge o reconhecimento de atendimento a certa necessidade pública, passível de ser satisfeita através de uma concessão de poderes, há a possibilidade de convocação de interessados para apresentar estudos a respeito de sua viabilidade ou a pedido de possíveis interessados, para que, de forma autêntica e ativa, desenvolvam estudos que constituem a realização da licitação para a disponibilização de concessões.

Nesta conjunção, o instrumento necessário que viabiliza o aprimoramento do planejamento com a apresentação de estudos, investigações, levantamentos e projetos ao poder público, para subsidiar a modelagem de uma concessão tradicional de serviços públicos ou parceria público-privada, é o Procedimento de Manifestação de Interesse, que contribui para solucionar o problema da ausência ou insuficiência de capacidade técnica dos governos para identificar, priorizar, preparar e adquirir projetos de grandes obras e serviços.

Cai a lançar notar que, como já adiantado, o Procedimento de Manifestação de Interesse deve observar alguns preceitos para que seja realizado de forma incontestável e eficiente, com base no Decreto nº 8.428/15 e, ainda, a nova Lei de Licitações de nº 14.133/21, ainda, a nova Lei de Licitações e Contratos de nº 14.133/21 juntamente com a lei anterior nº 8.666/93.

### **2.3.1 Do edital de chamamento público e requerimento**

Ao propósito, o Estado define as finalidades buscadas com a implementação de determinado empreendimento e, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse, a Administração torna público o edital de chamamento público para que os interessados requeiram autorização para realizar estudos, investigações, levantamentos e projetos sobre determinado empreendimento (sem exclusividade). Vislumbra destacar que o decreto 8.428/15 condiciona os meios de divulgação: “Art. 4º - IV - ser objeto de ampla publicidade, por meio de publicação no Diário Oficial da União e de divulgação no sítio na internet dos órgãos e entidades a que se refere o art. 2º” (BRASIL, 2015, art. 4º).

Ato contínuo, as propostas apresentadas são analisadas pautadas nas diretrizes específicas no artigo 4º do decreto 8.428/15.

Art. 4º O edital de chamamento público deverá, no mínimo:

2.2.1.1 - delimitar o escopo mediante termo de referência, dos projetos, levantamentos, investigações ou estudos; e

2.2.1.2 - indicar:

a) diretrizes e premissas do projeto que orientem sua elaboração com vistas ao atendimento do interesse público;

- b) prazo máximo e forma para apresentação de requerimento de autorização para participar do procedimento;
  - c) prazo máximo para apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos, contado da data de publicação da autorização e compatível com a abrangência dos estudos e o nível de complexidade das atividades a serem desenvolvidas;
  - d) valor nominal máximo para eventual ressarcimento;
  - e) critérios para qualificação, análise e aprovação de requerimento de autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos;
  - f) critérios para avaliação e seleção de projetos, levantamentos, investigações ou estudos apresentados por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado autorizadas, nos termos do art. 10; e
  - g) a contraprestação pública admitida, no caso de parceria público-privada, sempre que possível estimar, ainda que sob a forma de percentual;
- 2.2.1.3- divulgar as informações públicas disponíveis para a realização de projetos, levantamentos, investigações ou estudos (BRASIL, 2015, art. 4º).

Para que a Administração atue de forma eficaz, o decreto 8.428/15 especifica o prazo para que os interessados apresentem o requerimento para autorização da participação para apresentação dos projetos e participação do procedimento.

Art. 3º O PMI será aberto mediante chamamento público, a ser promovido pelo órgão ou pela entidade que detenha a competência prevista no art. 2º, de ofício ou por provocação de pessoa física ou jurídica interessada.

§ 3º O prazo para apresentação de requerimento de autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos não será inferior a vinte dias, contado da data de publicação do edital.

Posterior o administrador público seleciona os estudos considerados relevantes para embasar a modelagem da licitação, caso se entenda pela sua viabilidade e conveniência.

Nesse sentido, deve-se dizer que no decorrer do período de acompanhamento da produção dos estudos, é passível a Administração Pública promover sessões abertas para o esclarecimento de detalhes a respeito do projeto. Similarmente, os responsáveis pela condução do PMI devem responder formalmente os pedidos de esclarecimentos apresentados pelos particulares. Sob tal ambulação, é alvitado que seja organizado no próprio sítio eletrônico do órgão ou da entidade da Administração Pública.

Impende, além disso, frisar que aos responsáveis pela condução do PMI, fica o encargo de recebimento dos produtos e dos estudos dos particulares autorizados, desde que respeitado o prazo estabelecido no edital mediante protocolo e emissão de recibo.

### **2.3.2 Da avaliação**

A posteriori, depois de recebidos todos os materiais produzidos pelos participantes, a comissão procederá à sua respectiva avaliação. Nesse embalo, caso a Administração Pública

entenda que os estudos e projetos requerem algum detalhamento maior, pode devolvê-los e abrir prazo para reapresentação. O prazo deverá ser estabelecido conforme complexibilidade. Nesta etapa, urge verificar o que dispõe o regulamento a respeito da publicidade sobre os estudos e projetos recebidos. A avaliação deverá estar estabelecida em edital e seguirá os critérios observados no decreto 8.428/2015, conforme dispõe o artigo 10:

Art. 10. Os critérios para avaliação e seleção dos projetos, levantamentos, investigações e estudos serão especificados no edital de chamamento público e considerarão:

- I - a observância de diretrizes e premissas definidas pelo órgão ou pela entidade a que se refere o art. 2º ;
- II - a consistência e a coerência das informações que subsidiaram sua realização;
- III - a adoção das melhores técnicas de elaboração, segundo normas e procedimentos científicos pertinentes, e a utilização de equipamentos e processos recomendados pela melhor tecnologia aplicada ao setor;
- IV - a compatibilidade com a legislação aplicável ao setor e com as normas técnicas emitidas pelos órgãos e pelas entidades competentes;
- V - a demonstração comparativa de custo e benefício da proposta do empreendimento em relação a opções funcionalmente equivalentes, na hipótese prevista no § 2º do art. 4º ; e
- VI - o impacto socioeconômico da proposta para o empreendimento, se aplicável (BRASIL, 2015, art. 10º).

Diante os critérios estabelecidos, nota-se que a avaliação possui caráter subjetivo, sendo necessário levar em consideração o objeto que desprenderá o estudo para que conceitue a melhor observância dos critérios estabelecidos.

Nesse viés, permeia que a avaliação seja concluída mediante adoção de projetos que melhor demonstrem a sua aplicabilidade e custo benefício correlacionado com as normas instituídas na legislação aplicável, além de destacar os aspectos que demonstrem o desenvolvimento econômico e melhor beneficie a coletividade.

Impende, além disso, destacar que em caso de interessado exclusivo ou número limitado de participantes a administração deverá seguir os critérios estipulados no artigo 10 parágrafo único.

Parágrafo único. Na hipótese de autorização exclusiva ou a número limitado de interessados, a seleção deverá considerar um ou mais dos seguintes critérios: (Incluído pelo Decreto nº 10.104, de 2019)

- I - experiência profissional comprovada; (Incluído pelo Decreto nº 10.104, de 2019)
- II - plano de trabalho; e (Incluído pelo Decreto nº 10.104, de 2019) III - avaliações preliminares sobre o empreendimento (BRASIL, 2019, art. 10).

Assim, consiste na formação do edital em elaborar critérios que visualiza e comprove a qualificação e idoneidade do empreendimento, bem como a demonstração dos objetivos do empreendimento que influenciam diretamente na proposta exigida para definição do PMI.

Roborando o assunto, a realização do procedimento não gera, necessariamente, a

obrigação de ressarcimento aos interessados pelos gastos relativos ao procedimento, a obrigação de elaboração do material ou do lançamento da licitação (SCHIEFLER, 2015).

Outra questão relevante, consiste no fato de que, após registrado em ata, o resultado deve ser publicado oficialmente, abrangendo a indicação dos estudos selecionados e a respectiva exposição de motivos, devidamente detalhada e fundamentada. Aos participantes, deve ser expedida notificação de forma individual da decisão, a partir de quando iniciará o prazo para eventuais recursos administrativos.

Superada a fase dos recursos, a Administração Pública deterá o conjunto final dos estudos e projetos que devem passar pela etapa de atribuição do valor para eventual ressarcimento. A avaliação ocorrerá a partir dos valores requeridos pelos próprios participantes quando da apresentação dos estudos. Com isso, os particulares que tiveram seus estudos selecionados deverão ser notificados a respeito da aceitação ou não dos valores por eles apontados como devidos. Nos casos em que haja um acordo a respeito do valor, o particular deverá renunciar a quaisquer outros valores pecuniários relacionados com o material. Após essas fases, a Administração Pública conterá o conjunto final de estudos e projetos selecionados no PMI.

Consoante noção cedida, a Administração Pública poderá consolidar a modelagem final da concessão mediante estudos e projetos selecionados nesse procedimento, não vislumbrando nenhum prejuízo da eventual combinação com informações técnicas que já tem, ou ainda, obtidas por outros meios, como por consultoria especializada que eventualmente tenha contratado para auxiliá-la no curso do procedimento.

É sobretudo importante assinalar que o projeto final poderá ser constituído a partir de parcelas retiradas dos projetos selecionados. Ou seja, o modelo final, mesmo que subsidiado pelos projetos particulares, pode ser distinto de todos eles, pode ser articulado a partir de conteúdos parciais de estudos oferecidos por diferentes interessados. Nesse caso, o eventual direito de ressarcimento será proporcional ao que efetivamente tenha sido utilizado pela Administração Pública, conforme os parâmetros previamente acordados.

### **2.3.3 Das Cláusulas**

Em última análise, o edital licitatório deverá conter cláusula que condicione a assinatura do contrato pelo vencedor da licitação pública ao ressarcimento dos valores relativos à elaboração dos estudos e projetos originados do PMI empregados na modelagem. *Ex positis*, caso efetivamente utilizadas pela administração, pelo vencedor da eventual licitação, as



propostas selecionadas serão remuneradas.

No que tange ao caráter processual, com ou sem a realização prévia do PMI, antes de lançar o edital de licitação pública, uma análise do mérito da modelagem final do projeto de concessão deve ser realizada, além de uma análise sobre sua pertinência com os requisitos legais para o lançamento da licitação pública.

Denominada na maioria das vezes como análise do *Value for Money* (especialmente em relação a projetos de parcerias público-privadas), a análise de mérito do projeto tem o condão de garantir e justificar a eficiência no uso dos recursos públicos, conferindo maior transparência na celebração dos contratos e, com isso, maior legitimidade e segurança jurídica. É, ainda, requisito para a tomada de decisão sobre a licitação pública, sendo o momento em que a Administração Pública deve justificar tecnicamente os motivos pelos quais está disposta a delegar a prestação dos serviços públicos por intermédio de concessão e, por consequência, no caso de parceria público-privada, a assumir a responsabilidade por parcela ou pela integralidade da contraprestação do parceiro privado.

Ao ensejo de conclusão, destaca-se que o PMI não se iguala aos meios existentes de elaboração de projetos públicos e não os substitui, constituindo apenas uma ferramenta diferente de que pode dispor a Administração Pública, a ser utilizada de acordo com as circunstâncias do caso concreto e observância à legislação aplicável.

#### 2.4 A ANÁLISE DO MÉRITO (*VALUE FOR MONEY*) E DOS REQUISITOS LEGAIS DO PROJETO DE CONCESSÃO COMUM OU DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Na atual conjuntura, inclusive em países que atingiram um nível elevado de desenvolvimento econômico, os governos enfrentam sérios problemas para a implementação de projetos de infraestrutura, seja porque envolvem o dispêndio de vultosos gastos, seja porque geralmente possuem objetos complexos (instalação de linhas de metrô em grandes cidades, universalização de saneamento básico, etc.).

Isso explica por que a implementação de grandes projetos de infraestrutura ainda é um dos desafios para o desenvolvimento. A união destes dois fatores – gastos elevados e complexidade dos projetos – fizeram com que ao longo do tempo fossem buscadas algumas alternativas para que o Estado pudesse implementar políticas públicas sem inviabilizar o seu fluxo de caixa e assim entregar aos usuários serviços públicos adequados e de qualidade.

Dentre as alternativas, cita-se a notória possibilidade de utilização de parcerias com o setor privado, seja por meio de concessões comuns, seja, de modo especial, por meio de

parcerias público-privadas (PPPs) – que no Brasil foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004.

Segundo definição da OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a PPP é um contrato de longa duração realizado entre o governo e um parceiro privado, onde este último financia e entrega serviços públicos utilizando recursos de capital próprios, mediante o compartilhamento de riscos.

Num contrato de PPP o serviço prestado cumpre com os objetivos pretendidos pelo governo e está alinhado com os objetivos de lucro do privado, sendo que a efetividade deste alinhamento depende de uma satisfatória e apropriada transferência de riscos ao parceiro privado.

Com efeito, o governo especifica a qualidade e a quantidade do serviço a ser prestado pelo privado, onde o parceiro privado pode ser encarregado do projeto, construção, financiamento, operação e gestão da infraestrutura exigível para prestação do serviço requerido, bem como prestar este serviço ao governo ou diretamente aos usuários (OECD, 2017, p. 13).

Apresentadas essas razões, note-se que em relação ao contrato de PPP, o que se busca é sempre a implementação de uma infraestrutura para a prestação de serviços públicos, envolvendo ou não a entrega de uma obra pública, de vulto econômico, de longo prazo, com investimentos realizados pelo parceiro privado que serão amortizados pelos pagamentos do parceiro público, com a repartição de riscos entre os parceiros, com comprovação de sustentabilidade econômico-financeira e ganhos socioeconômicos, e cuja infraestrutura retornará ao parceiro público ao final da concessão.

Uma primeira nota que se impõe, diz respeito ao fato de que frente a própria complexidade do objeto de um contrato de PPP, a ideia é analisar as razões para realização desta contratação pelo Poder Público, especialmente durante a estruturação do projeto para uma parceria desta envergadura, o que vem expresso na relação de custo-benefício desta concessão de serviços públicos mediante remuneração. Tal exigência decorre do disposto no art. 4º, VII, e no art. 10, I, a, ambos da Lei nº 11.079/2004, e que é tratado na doutrina e na prática das concessões como sendo o *Value for Money* (VfM), que justificaria a transferência da realização de investimentos, obras e execução de um serviço público para um ente privado.

Para uma caracterização inicial do VfM, é imprescindível notar que ele dever ser explicado como sendo formado por uma série de critérios que irão aferir a qualidade na entrega dos serviços, levando-se em consideração, de modo especial, os critérios de economia, eficiência e eficácia (AKBIYIKLI e EATON, p. 19).

Neste mesmo sentido vem a definição do *U.S. Department of Transportation* (2012, p.

6), para quem o VfM é definido por uma combinação ótima entre o ciclo de vida dos custos e a qualidade (ou adequação à finalidade) de um bom serviço a ser entregue em conformidade com os anseios dos usuários. Cita-se, como exemplo, o caso das rodovias, onde a exigência dos usuários pode ser que uma específica rodovia tenha mobilidade e segurança.

Sobre a definição uniforme do VfM, que não é pacificado na doutrina, cumpre resguardar a existência de três elementos (economia, eficiência e eficácia), todos em um consenso, como acentua Grilo quando trata da qualidade nos investimentos em PPP:

**Economia:** a economia designa a aquisição de recursos com uma quantidade ou qualidade apropriada com um custo mínimo. Dois aspectos são relevantes para determinar se o serviço é econômico: qualidade e custo. A qualidade dos materiais pode ser estabelecida por especificações técnicas. A qualidade da equipe pode ser provida de diretrizes profissionais ou por um acordo de trabalho. Uma vez que a qualidade dos recursos foi estabelecida, a gerência precisa assegurar que eles foram adquiridos com um custo aceitável ou mínimo, em relação às condições locais de operação. **Eficiência:** a eficiência, por sua vez, consiste em assegurar que o nível máximo de resultados é obtido com uma determinada quantidade de recursos ou que uma mínima quantidade de recursos é utilizada para produzir um determinado nível de resultados. A definição implica que se os resultados por unidade de insumo podem ser medidos, mas isso não é tão fácil de ser avaliado na prática, pois pode ser influenciado por fatores externos.

**Eficácia:** consiste na garantia de que o resultado de uma determinada atividade atinja os objetivos desejados. A gestão deve se preocupar, acima de tudo, com os resultados obtidos. É possível atingir o mesmo nível de eficácia de modo mais eficiente ou pode ser que uma ação seja ineficaz, embora opere com eficiência. Em alguns casos é possível produzir dados quantitativos para monitorar o desempenho. Em outros, é preciso que o valor seja medido de forma indireta ou por meio de julgamentos pessoais. Nestes casos é vital tomar providências para limitar o viés e os gerentes devem buscar opiniões de terceiros e de especialistas independentes (GRILO, 2008, p. 160-161) (Destaque nosso).

De forma sintética e conectada com a prática da estruturação dos projetos de PPP, tomando como base nos mesmos elementos e as proposições acima citadas, tem-se a seguinte sistematização:

Economia de gastos públicos: Assunção de que a PPP possui gastos inferiores àqueles da gestão de serviços públicos, justificando-a por um serviço de maior qualidade e menor custo; Eficiência alocativa: Frases onde se identificam argumentos de otimização dos recursos para se alcançar os resultados propostos na prestação de serviço escopo do projeto; Eficácia ou efetividade: Justificativas que mostrem a garantia de que o resultado de determinada atividade atinja os objetivos esperados. Isso poderia se traduzir tanto pela melhoria dos resultados da prestação do serviço quanto pelo desempenho do parceiro privado para alcançar estes resultados (BUCINI, PAIVA e ALMEIDA, 2015, p. 10).

Nesse cenário, a avaliação da capacidade de projetos de Parceria Público Privada (PPP) de produzirem ganhos de eficiência em comparação com a implementação tradicional de infraestrutura que significa “valor por dinheiro” é, portanto, um teste ao qual os projetos de PPP

deveriam ser submetidos uma ou várias vezes durante o desenvolvimento do projeto.

Esta eficiência pode traduzir-se em custos mais baratos, serviços melhores, redução nos sobrepreços e atrasos, ou ainda, uma estrutura de custos otimizada ao longo da vida do ativo que gere um melhor Valor Presente Líquido para o governo. Seja qual for o critério, diversos estudos e comparações, dentro e fora do Brasil, vêm sugerindo que PPPs podem ajudar muito na obtenção de melhores resultados de custos e benefícios, quando comparadas com infraestrutura implementada pelos governos via modelos de contratos tradicionais, sem contar a capacidade do mecanismo de atingir os objetivos mais amplos de eficácia e efetividade de políticas públicas que dependem de equipamentos de infraestrutura.

Deste modo, caso o projeto de PPP apresente um melhor VfM do que seu concorrente público, ele pode seguir em frente e ser licitado via PPP. A mensuração deste “Valor por Dinheiro” tipicamente envolve o levantamento de dois fluxos de caixa:

- O fluxo de desembolsos previstos para o governo no contrato de PPP, incluindo todos os custos adicionais que surgem com o projeto, como custos regulatórios, contratação de consultorias e auditorias, etc.
- O fluxo de desembolsos previstos para o governo se fosse implementar um projeto nas mesmas condições diretamente, incluindo uma valoração econômica dos riscos que o governo suportaria com esta estratégia de implementação, mas que ele deixará de suportar com a PPP. Normalmente este segundo fluxo de caixa é chamado de Comparador do Setor Público (ou PSC, da sigla em inglês).

Ato contínuo, os Valores Presentes Líquidos destes dois fluxos de caixa são comparados e se a opção pela PPP gerar um custo menor, diz-se que a alternativa apresentou um melhor “*Value for Money*”, e o projeto passa no teste.

Um dos problemas desta análise é que ela depende de dados muito detalhados que somente estão disponíveis em fases muito avançadas da preparação. Assim, a equipe do projeto tem fortes incentivos para que as avaliações de VfM deem resultados positivos ou sejam impregnadas de certo otimismo sobre os riscos do projeto, afinal os estudos de preparação já consumiram um alto volume de tempo e recursos.

Outro problema é que o cálculo do Valor Presente Líquido exige a definição de uma Taxa de Desconto, cujo cálculo é impreciso e difícil de construir. Evoluções recentes na utilização da ferramenta de análise de VfM sugerem a utilização cada vez maior de aspectos qualitativos na comparação dos projetos, bem como na realização de diversas análises comparativas que vão aumentando em precisão na medida em que mais dados estão disponíveis.

Outra evolução deste método de comparação é realizar avaliações após a assinatura do contrato (quando é possível fazer previsões mais precisas), gerando aprendizado para futuros contratos. Apesar de não haver, no Brasil, exigência legal ou formal para a realização de estudos de VfM, alguns governos vêm realizando estudos a partir desta metodologia. Um dos desafios da experiência brasileira com o tema é que os poderes públicos não estabelecem e divulgam previamente seu entendimento sobre o método do “Valor por Dinheiro” criando divergências em relação a práticas e conceitos.

Ainda que não se possa inventariar todas as possíveis observações e conclusões relativamente ao tema objeto do presente texto, é possível sumariar alguns pontos que parecem centrais. A crescente necessidade de maiores e mais complexos investimentos do Estado em políticas públicas, de modo especial em infraestrutura, exige que sejam reformuladas e reinventadas as formas de contratação do Estado, até mesmo para manter a saúde financeira do erário.

Nesta esteira é que surgem os projetos de parcerias público-privadas, especialmente visando possibilitar uma nova forma de financiamento da instalação e operação de infraestruturas para a viabilização da prestação de serviços públicos. Acompanhado desta nova forma de financiamento procura-se também agregar algum valor ao projeto, na medida em que se exige uma eficácia e qualidade dos serviços a serem prestados pela parceria que justifiquem a realização desta delegação ao privado. Neste contexto é que se instalam as PPPs – contratações de longo prazo para a realização de objetos complexos – tendo que vencer a desconfiança desta relação público-privado e servindo como um elemento inovador para possibilitar não só a realização de grandes projetos de infraestrutura de serviços públicos, mas também para que estes projetos gerem uma melhor qualidade dos serviços aos usuários.

Em vista disto é que se mostra de suma importância a exigência da demonstração de que a forma de contratação por meio da parceria público privada implicará em um ganho econômico-financeiro e socioeconômico, o que se convencionou chamar de demonstração do *Value for Money* do projeto e que vem disciplinado legalmente no art. 4, VII e no art. 10, I, a, ambos da Lei nº 11.079/2004.

## 2.5 RISCOS APLICADOS AO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

Após a exposição da perspectiva histórica, dos fundamentos constitucionais e das diretrizes para a elaboração do Procedimento de Manifestação de Interesse, apresentam-se no presente capítulo, os seus potenciais riscos. Ter ciência desses riscos é a pedra de toque que

sustenta o objeto deste trabalho.

Como restou comprovado, o Procedimento de Manifestação de Interesse propicia inúmeros benefícios para a Administração Pública e, conseqüentemente, para a sociedade.

Além de possibilitar participação na fase de planejamento da licitação, instituindo etapa dialógica antes da formulação do projeto, permitindo troca de informações e *expertise* com o setor privado e conferindo legitimidade às escolhas estatais, há maior transparência nos relacionamentos entre administradores e entes privados, permitindo igualdade, moralidade e maior controle sobre as decisões. Também por este prisma é o entendimento do respeitável autor Guimarães Neto, que partilha o mesmo pensar, ao asseverar que:

Por essas razões, é interessante ressaltar que o PMI pode ser benéfico tanto para a empresa que objetiva executar eventual objeto licitado pelo poder público, que ao conhecer integralmente o projeto pode ofertar a proposta que melhor atenda ao interesse público, quanto para o Estado, que ao se apropriar dos estudos, verifica a viabilidade de seus projetos e sinaliza estabilidade ao mercado, sempre tendo em vista o interesse público (GUIMARÃES NETO, 2010).

Posta assim a questão, infere-se que os benefícios com a adoção do Procedimento de Manifestação de Interesse englobam tanto a administração quanto as empresas interessadas na contratação com a administração e, principalmente, para a participação da sociedade civil, que visa opinar sobre determinados projetos sem necessariamente intentar contratar com a administração na futura licitação.

Sem embargo, a adoção do procedimento é acompanhada de vários riscos e problemas que, se não forem percebidos e evitados, podem tornar do Procedimento de Manifestação de Interesse um instrumento contrário aos seus objetivos, capaz de legitimar comportamentos imorais, de permitir que o setor privado influa nas decisões administrativas de modo a garantir seus interesses em detrimento dos interesses da coletividade e, ainda, se tornar instrumento dispendioso. A esse propósito, salienta a autora Gabriela Costa Xavier:

A participação procedimental pode gerar efeitos indesejados como: multiplicação de formas de participação, redução da eficiência em virtude do prolongamento do caminho da decisão, encarecimento do processo, excesso de informação prejudicial para a decisão e etc. Destaca-se o risco evidenciado quando particulares, privilegiados pela detenção de meios econômicos, políticos e de informação, podem tornar a participação injusta e desigual, levando a decisões que privilegiam injustamente alguns interessados (XAVIER, 2014, p. 33-43).

Seguindo nessa linha de raciocínio, o doutrinador Alfonso Pérez Moreno destaca dois relevantes perigos para a sociedade que carece de meios suficientes diretos de participação, sendo eles: os grupos sociais menos escrupulosos podem utilizá-los de forma simulada,

ocultando a finalidade de favorecer-se e, concomitantemente, os grupos sociais mais habilidosos podem fazer uma utilização degenerada da colaboração (MORENO, 1989).

Ainda segundo o autor, somado a esses riscos, tem-se a expectativa de que a administração tente converter a presença dos representantes dos grupos sociais em uma real aparência de democracia ou utilizá-los como instrumento de controle. Não obstante, o autor ressalta a existência da participação informal, que ocorre de maneira frequente em visitas e reuniões entre os políticos e os interessados, excluindo, para tanto, a sociedade civil das decisões.

Outro ponto que merece análise diz respeito ao fato de que o Procedimento de Manifestação de Interesse é por vezes utilizado apenas como forma de se tornar legítimo um relacionamento existente de maneira formal e irregular entre a administração e algum particular, afrontando assim os princípios da isonomia e da moralidade administrativa.

Diante desse raciocínio, percebe-se a necessidade de realizar uma análise crítica em torno da participação privada na atividade administrativa. No capítulo em questão, busca-se analisar os principais problemas envolvidos na realização do PMI e as possíveis soluções para atenuá-los.

### **2.5.1 Do risco de captura do interesse público pela iniciativa privada**

Dentre os problemas associados ao Procedimento de Manifestação de Interesse, um dos principais está relacionado à possibilidade de que a decisão do administrador público privilegie apenas interesses de setores específicos da sociedade, em detrimento do interesse público, não respeitando, para tanto, a imparcialidade.

A ampla relação permitida pelo PMI entre o poder público e a iniciativa privada pode facilitar o privilégio dos setores mais organizados, por estes guardarem meios políticos e econômicos de influenciar de maneira injusta, as decisões administrativas.

Nesse diapasão, a influência de certos entes sobre a decisão administrativa recebe o nome de “captura” da Administração Pública pela iniciativa privada. Isso porque a expressão supracitada indica a situação em que a agência reguladora “perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou de todos os segmentos regulados” (JUSTEN FILHO, 2002, p. 369-370).

Nesse contexto, urge destacar o entendimento de Schiefler no que concerne o risco de captura no Procedimento de Manifestação de Interesse, a saber:

O risco de captura define-se pelo perigo de que os interesses dos agentes públicos responsáveis pela estruturação final do projeto concessório sejam capturados indevidamente em favor de interesses ilegítimos dos participantes do Procedimento de Manifestação de Interesse e, a partir disso, renunciem ao interesse público em suas decisões sobre o projeto. A captura do interesse público pelo interesse privado ocorre, na forma clássica, por meio de conluio entre o particular e o agente público representante da Administração Pública, mas também pode vir a efeito por meio de ascendência técnica ou gerencial do primeiro sobre o último (SCHIEFLER, 2013, p. 223).

Tendo em vista essas considerações, sabe-se que incumbe ao administrador público analisar e ponderar os interesses envolvidos em uma certa concessão de serviço público ou parceria público-privada, no qual ele decide, de forma imparcial, pela melhor solução, não autorizando a prevalência injustificada e desproporcional de um interesse em face de outro. Assim, o PMI assegura ao administrador a ampliação de seu espectro de informações, ao mesmo tempo em que facilita conversão da Administração Pública pelo setor privado. Para Saadi (2014, p. 169), “outro risco de captura do interesse público está ligado ao condicionamento pelo particular da tomada de decisão administrativa, em especial pela assimetria informacional existente no processo”.

Ainda que se entenda que os agentes públicos atuem sempre buscando maximizar seus interesses individuais próprios, a teoria da captura não considera a influência exercida pela instituição nas quais eles estão inseridos. Isto posto, o conjunto de regras formais e informais que disciplinam a atuação dos indivíduos, bem como a existência de mecanismos garantidores de sua aplicabilidade, possuem a capacidade de conformar as condutas, conduzindo-as à realização do interesse público. Insta destacar o entendimento de Andrea Cristina Bagatin sobre o tema:

A maneira como está organizado o ente responsável pelo exercício da regulação é um dado exógeno à relação “regulador” – grupo de interesse” capaz de influenciar o resultado da regulação. O desenho estrutural e funcional das instituições responsáveis pelo exercício da regulação condiciona a conduta daqueles que venham a integrá-la. Logo, parece possível que, ao delineá-la, possam ser vislumbrados mecanismos que minimizam (ou, caso se prefira, não incentivam) a possibilidade de captura da regulação (BAGATIN, 2010).

Como se nota, as regras que disciplinam a atuação dos indivíduos são capazes de conformar e restringir o seu comportamento, podendo reduzir o risco de que ocorra a captura. Dessa forma, conclui-se que, no caso específico do PMI, a imparcialidade das decisões decorre da falta de transparência, da assimetria de informações e da desigualdade de participação dos setores interessados.

Ao propósito, pode-se adotar algumas medidas visando a diminuição de decisões no



PMI que sejam influenciadas de forma negativa pelo setor privado.

Em primeiro plano, sugere-se que a utilização do PMI seja precedida de sua regulamentação, o que permite segurança jurídica tanto para os agentes públicos quanto para os participantes. Nesse embalo, o edital de chamamento para participação deve conter previsões objetivas, sobre qual a finalidade do administrador com a sua adoção.

Não obstante, deve-se evitar barreiras que sejam desnecessárias à participação no procedimento, com a adoção de exigências necessárias à garantia da capacidade de elaboração dos estudos que serão apresentados.

Além do mais, as decisões tomadas pelo administrador público devem ser fundamentadas, de forma que fique claro os motivos que levaram a escolha ou não dos estudos, demonstrando que a opção escolhida é satisfatória frente às demais opções. É o que aduz o autor Bruno Ramos Pereira:

É importante que o poder público motive, publicamente, porque aceitou e porque não aceitou os estudos de viabilidade das pessoas físicas ou jurídicas autorizada a produzi-los. Todos os estudos, quer sejam os aceitos, quer sejam os não aceitos, devem ser publicados e disponibilizados de modo facilitado pelo poder público, para qualquer interessado. Para que a qualidade dos estudos seja elevada, é importante que o mercado provedor de estudos de viabilidade tenha a consciência dos potenciais embaraços decorrentes de eventual não aceitação de seus produtos em função da baixa qualidade. O poder público deve também justificar a organização e a subdivisão dos estudos de viabilidade, indicando porque optou por deixar a integração entre eles ao cargo das pessoas físicas e jurídicas autorizadas a produzi-los ou porque optou por permitir que os estudos fossem produzidos de modo autônomo pelas pessoas interessadas (PEREIRA, 2011, p. 10).

Em síntese, no que concerne os riscos que os projetos, os estudos, os levantamentos e as informações prestadas sejam, em tese, unilaterais, o PMI é vantajoso porque institucionaliza a relação entre o Estado e seus particulares, fazendo com que a decisão administrativa seja tomada por meio de um procedimento administrativo passível de controle e com ampla visibilidade. Ressalta-se ainda que a exigência de fundamentação e transparência acerca das decisões tomadas conduz a uma atuação mais harmoniosa com o interesse público. Além do exposto, o dever de motivação, com a exposição das razões e dos pressupostos fáticos institui a necessidade de demonstrar que a decisão adotada foi a mais adequada, obedecendo aos limites da discricionariedade.

### **2.5.2 Do risco de diminuição da competitividade**

O Decreto Federal nº 8.428/2015, que regulamenta o Procedimento de Manifestação de

Interesse no âmbito federal, vedava a aplicação de qualquer restrição sobre o número de interessados em participar da elaboração dos projetos no PMI.

Com esse decreto, qualquer interessado poderia fazer a remissão do seu projeto e a Administração não poderia limitar a quantidade de participantes. Por conseguinte, a não restrição era vista como positiva pois, quanto mais participantes da elaboração do projeto, entendia-se que o mesmo concluiria de forma mais consistente. Mas, na prática, não foi esse o ocorrido esperado, ou seja, ao ocorrer muitos projetos apresentados, houve dificuldades por parte da Administração Pública em analisá-los, além disso, foram apresentados muitos projetos precários que não atendiam ao procedimento.

Oportuno se torna dizer que, diante deste contexto, o Decreto Federal nº 10.104/2019 alterou o inciso I do artigo 6º do Decreto Federal nº 8.428/2015, no qual possibilitaria a limitação quanto ao número de interessados no Procedimento de Manifestação de Interesse:

“Art. 6º A autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos:  
I – Poderá ser conferida com exclusividade ou a número limitado de interessados; (Redação dada pelo Decreto nº 10.104, de 2019)”.

Mister se faz ressaltar que a justificativa para essa mudança é que, ao limitar o número de interessados, a Administração Pública possui maior capacidade institucional na análise dos projetos apresentados. Porém, essa limitação também contém negatividades, visto que, pode acentuar o risco de desvirtuamento do procedimento e esbarra também no critério de escolha dos interessados. Schiefler (2018) complementa dizendo que:

Assim, se, por alguma razão justificada, o objetivo da administração pública é selecionar um único participante para a elaboração colaborativa dos estudos técnicos que darão origem a determinado projeto, não poderá simplesmente analisar os diferentes candidatos e motivar a sua escolha de exclusividade a partir de critérios racionais, adequados e objetivos. Há um elemento essencial para essa operação, que não pode ser afastado: os critérios de eleição devem ser previamente conhecidos pelos interessados, o que remete, justamente, ao lançamento de um edital e à promoção de um processo seletivo análogo à licitação pública. Esse é o procedimento-padrão previsto na legislação para os casos em que é preciso escolher apenas um dentre vários potenciais fornecedores ou prestadores de serviços. Ainda que não se pretenda a contratação do particular, mas somente a concessão de uma autorização qualificada para que realize estudos e projetos, haverá de ser conduzido um chamamento público para a sua eleição, sob pena de violação do princípio da isonomia e da impessoalidade. E este chamamento público, que contera as regras de qualificação e seleção, terá de ser necessariamente aberto a todo o conjunto de eventuais interessados. Não se descarta, na hipótese dos diálogos prévios às licitações públicas, que excepcionalmente apenas um particular seja eleito para a interlocução; essa seleção, no entanto, como regra, deverá ser antecedida de um procedimento aberto e isonômico. Sendo viável a competição, não há como obter uma decisão legítima de exclusão de participantes sem que haja o confronto entre os diferentes potenciais interessados – especialmente em diálogos público-privados cujo

resultado pode conferir benefícios econômicos substanciais, como é o caso do procedimento de manifestação de interesse (PMI), em que o participante pode obter o ressarcimento pelos dispêndios incorridos nos estudos, que podem chegar a cifras milionárias (SCHIEFLER, 2018, p. 184-185).

Considerando toda a explanação feita para chegar até aqui, nos casos em que for adotado o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Administração Pública optar por limitar o número de participantes, é imperioso que seja prestigiado o princípio da impessoalidade na escolha dos participantes, mediante procedimento objetivo e dotado de publicidade, similar, embora simplificado, à lógica adotada no âmbito das próprias licitações públicas, regida pela Lei Federal nº 8.666/1993.

Em relação ao risco de diminuição da competitividade, importa destacar, ainda, a necessidade de isonomia na escolha dos interessados, fato de que essa restrição deve ser encarada como uma exceção à regra de ampla abertura à participação de interessados, uma vez que a diminuição desse universo poderá acarretar uma diminuição na competitividade em uma licitação futura, baseada nos projetos apresentados, o que reforça a necessidade de adoção de um procedimento objetivo e isonômico entre os interessados.

Conforme preleciona Delacha e Hodges (2007, p. 15),

Caso o Procedimento de Manifestação de Interesse não seja conduzido com transparência e isonomia, aqueles particulares que não participaram do procedimento, ou que não tiveram seus estudos e projetos empregados na modelagem, dificilmente concorrerão na licitação pública. Poderá haver, então, uma redução da competição no certame.

Levando em consideração o fato de que os participantes do Procedimento de Manifestação de Interesse possuem uma vantagem competitiva, por terem participado da elaboração dos projetos e estudos, o ideal é que esse procedimento seja modelado de forma que a vantagem competitiva dos participantes não seja impeditiva da participação de outros particulares interessados em empreender o objeto da concessão, para que não haja uma assimetria informacional acentuada entre os próprios potenciais licitantes.

Como se depreende, em razão do desdobramento da carência de transparência ou isonomia, os demais particulares tendem a desconfiar da possível existência de conluio entre os agentes públicos responsáveis pela licitação pública e os particulares participantes que eventualmente receberam algum privilégio.

Pelo exposto, caso o Procedimento de Manifestação de Interesse seja promovido com um único participante, esse risco de diminuição da competitividade é ainda mais acentuado. A publicação integral dos estudos apresentados no procedimento é medida que mitiga o risco

de uma diminuição da competitividade.

A partir da análise legal e doutrinária, conclui-se que é igualmente importante a promoção de um Procedimento de Manifestação de Interesse que conte com o máximo de participantes (sem requisitos para autorização que inibam os interessados e com ampla divulgação do procedimento, com amplos prazos para inscrição). Ainda, a disponibilização do projeto final em prazo suficiente para a elaboração das propostas na licitação pública (PEREIRA, 2011, p. 8), respeitando o instituto da competitividade entre os interessados.

### 3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A partir do modelo de aproximação e incentivo do Estado com os particulares, a fim de atender as necessidades da sociedade, apresentam diversas metodologias para atender o comportamento público e concentrar no planejamento eficaz para o fortalecimento de modernização dos projetos públicos.

Neste sentido, a partir dos meios de aproximação da iniciativa privada, evidencia o procedimento de manifestação de interesse como instrumento apto a explorar a iniciativa privada com informações técnicas e profissionais para atuação anterior ao edital de licitação.

No que refere as diretrizes para elaboração do PMI, condiciona-se à observância das normas do direito público e fundamentos constitucionais.

Em condordância com a previsão legal, ressalta-se que a isonomia, transparência, motivação, constitui a conjunção para a elaboração do chamamento da parceria público privada e objeto para reduzir os riscos advindos da abertura inadequada do agente público.

Ademais, entende-se que o procedimento de manifestação de interesse possibilita a percepção de cooperação democrática participativa, descentralizando o planejamento do poder público e priorizando o planejamento da parceria privada que conduz de forma técnica e especializada em cada caso específico.

Nessa perspectiva, entende-se que o procedimento de manifestação de interesse viabiliza o aprimoramento do planejamento técnico, consubstanciando melhorias para o poder público de forma concentrada em um único projeto, afastando tentativas frustradas e insegurança de execução dos projetos. Dessa forma, capaz de reduzir custos aos cofres públicos no que se refere aos investimentos realizados por projetos não elaborados com aprovação técnica.

## 4 CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi trazer a discussão sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse e, neste momento, compete algumas considerações. O PMI é juridicamente deduzido pelo Decreto 8.428, de 2 de abril de 2015 e instituído pelo direito administrativo e mesmo que seja utilizado para estruturar concessões comuns e parcerias entre o público e o privado, pode ser aplicado em qualquer outra modalidade pública.

O PMI pode ser conceituado como a autorização para que pessoas físicas e jurídicas desenvolvam trabalhos técnicos que possam embasar as concessões. Apresenta-se como um *nomen iuris* para o recebimento de estudos, projetos e investigações mediante a Administração Pública, de pessoas físicas e jurídicas. Essas pessoas, por sua vez, possuem como objetivo instruir um procedimento licitatório voltado à outorga de uma concessão ou de uma permissão de serviço público.

No que toca ao PMI, destaca-se a possibilidade de modernização e atuação técnica avançadas para os projetos que dispõe realizar. Dessa forma, o PMI visa aproximar a Administração Pública e a iniciativa privada para abarcar sobre os projetos e empreendimentos públicos. Nessa perspectiva, o PMI não trata a matéria própria de contratações públicas, mas busca viabilizar o aprimoramento do planejamento técnico para contribuição na solução de um problema e assim, subsequente realizar uma licitação.

Cabe ao PMI elaborar projetos de prestação de utilidades públicas, sendo o mesmo realizado de forma partilhada entre a instância pública e a privada. Além disso, está inserido no ordenamento jurídico e administrativo com o objetivo de reestruturar os institutos clássicos do direito administrativo, pelo viés dos princípios e valores pertencentes à Constituição Federal, imprimindo eficácia aos direitos fundamentais e à democracia.

Destaca-se que os atos possuam isonomia das decisões e conformidade com o interesse público e a aferição das razões, além de serem motivados de maneira transparente, aferem de fato e de direito, ou seja, deve haver o respeito em relação ao usuário, sendo este, sujeito central da prestação das utilidades públicas. Para que a efetivação desse processo, dentro dos princípios constituintes, é requerido espírito colaborativo e consensual.

Nesse viés, o decreto 8.428/15 pormeriza que o procedimento realiza por meio de edital de chamamento dos interessados. Sendo ele, responsável por guiar as diretrizes para compor a elaboração do projeto. De modo geral, a administração dispõe de discricionariedade para estabelecer os critérios, contudo reitera o decreto a divulgação das informações públicas

disponíveis para a realização dos projetos como, o objeto, prazos e critérios para avaliação.

Outro conteúdo importante, diz respeito a possibilidade de ressarcimento, portanto o condicionamento do ressarcimento fica a critério da administração e deverá estar expresso no edital, levando em consideração que as hipóteses transcritas no decreto são meramente exemplificativas.

Vale destacar que a participação popular não é cultura enraizada na sociedade brasileira e também não existe uma assimetria entre a população e aqueles que desenvolvem as atividades de utilidade pública. Nessa direção, o PMI é estimado como um potencial para materializar uma democracia participativa, sendo que há a possibilidade de uma participação popular maior no processo de formação e decisão dos atos administrativos.

Em contrapartida, mesmo com todos os benefícios elencados, alguns riscos também foram identificados ao longo do estudo. Quando não observado os princípios e valores que norteiam a regulamentação do PMI, este é utilizado de maneira indevida, ocasionando na derrogação do interesse público por parte dos gestores da Administração Pública.

Um dos riscos mencionados foi risco de captura do interesse público pelo interesse ilegítimo dos particulares participantes, o risco de que seja empregado para legitimar relacionamentos ilícitos pretéritos e o risco de agravamento da cultura de desconfiança dos particulares sobre as atividades da Administração Pública.

Nesse viés o risco de captura do interesse público pelo interesse ilegítimo dos particulares participantes, que se caracteriza pelo desvio do interesse coletivo, favorecendo seletos grupos de interesse que detém a informação técnica necessária para realizar a obra ou o serviço, resultando, simultaneamente, em danos aos usuários do produto sob o qual foi feita a concessão posterior.

Por todo o exposto, ressalta-se que por mais que o procedimento em voga apresente vantagens, há uma série de desafios a serem observados que caso não sejam verificados e evitados, tornam o Procedimento de Manifestação de Interesse um instrumento contrário aos seus objetivos, suscitando em condutas escabrosas, permitindo que o setor privado influa nas decisões administrativas, garantindo assim os seus interesses em detrimento dos interesses da coletividade, consubstanciando em um procedimento oneroso.

Como resultado para gerir os riscos, é importante que todas as etapas e documentos relacionados ao PMI recebam o tratamento de transparência ativa por parte da Administração Pública e, mediante a essa transparência, haverá o resguardo do interesse público.

Conclui-se que o Procedimento de Manifestação de Interesse constitui-se potencial para a promoção da eficiência econômica e democrática das delegações de utilidades públicas.

Mesmo com a presença dos riscos, entende-se que a Administração Pública se encontra em vantagem quando os princípios e valores são colocados em prática pelo direito Administrativo.



## REFERÊNCIAS

AKBIYIKLI, R. e EATON, D. **A value for money (VFM) framework proposal for PFI road projects**. Disponível em: <https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB1848.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

ANTUNES, Mariana de Araújo. **Os Desafios Relacionados Ao Planejamento De Parcerias Público Privadas No Brasil E O Papel Do Procedimento De Manifestação De Interesse Como Instrumento De Acréscimo De Eficiência Aos Projetos: Um Olhar Sobre A Experiência De Minas Gerais**. 2018. 212 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/453> . Acesso em: 27 abr. 2022.

BAGATIN, Andreia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. Dissertação. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

BELO, Thaisa Fidelis. **A crise do princípio da supremacia do interesse públicosobre o interesse particular**. 2013. Disponível em: <<https://ri.unipac.br/repositorio/wp-content/uploads/2019/07/THAISA-FIDELIS-BELO.pdf>>. acesso em: 02 maio 2022.

BELSITO, Bruno Gazzaneo. **O Procedimento de Manifestação de Interesse/PMIna estruturação de contratos de concessão: exame crítico e propostas de aperfeiçoamento do instrumento no Direito brasileiro**. 2015. 317 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais., Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9743>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008.

BRAGA, Carlo Fabrizio Campanile. A Relevância Da Análise Do Value For Money Qualitativo Na Estruturação Dos Projetos De Parcerias Público-Privadas. **RevistaPGE**, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, p. 1-14, fev. 2020. Disponível em: <http://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Revista-PGE-artigo-relev%C3%A2ncia-da-an%C3%A1lise.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BUCINI, Aline Rabelo Assis; PAIVA, Danuza Aparecida de e ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Value for money: as PPPs trazem eficiência? uma análise do projeto das unidades de atendimento integrado do governo de Minas Gerais**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://docplayer.com.br/23454947-Value-for-money--as-ppps-trazem.html>. Acesso em: 30

abr. 2022.

BRASIL. **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. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm) > Acesso em: 02 maio 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 10.104 de 6 de novembro de 2019**. Altera o Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10104.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 18 de abr. 2022.

BRIDGE, Skype. **Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos dePPP**. Radar PPP, Escócia. Reino Unido, 2014. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

CAPRONI, Tiago Vieira. **Fatores críticos sobre manifestações de interesse emParcerias Público-Privadas e as propriedades da visão do produto**. DigitalLibrary, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 1-288, 08 mar. 2018. Universidade de Sao Paulo, Agência USP de Gestao da Informacao Academica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/t.18.2018.tde-28052018-084219>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18156/tde-28052018-084219/en.php>. Acesso em: 30 abr. 2022.

COUTO, Carolina. **Procedimento de manifestação de interesse: contributo para o estudo da participação administrativa procedimental com a finalidade de otimizar a fase de planejamento das contratações públicas**. 2019. 43 f. Monografia (Graduação em Direito) - Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019. Disponível em: <http://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/2298>. Acesso em: 17 de abr. de 2022.

DAL POZZO, Augusto Neves. **Procedimento de manifestação de interesse e o planejamento estatal de infraestrutura**. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael;

AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). *Parcerias público- privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERNANDES, Jacoby. **Estados transferem à iniciativa privada projetos de grandes obras**. 2017. Disponível em: <<https://jacoby.pro.br/site/estados-transferem-a-iniciativa-privada-projetos-de-grandes-obras/>>. Acesso em: 02 maio 2022.

GRILO, Leonardo Melhorato. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de parceria público-privada**. Tese de doutorado apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *As agências reguladoras*. Salvador: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-6-MAIO-2006DINORA.pdf>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

GUIMARÃES NETO, M. Q. e BATISTA, A. M. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): diálogos com a iniciativa privada**. Anais do III Congresso Consad (Conselho Nacional de Secretário de Estado da Administração) de Gestão Pública. 2010.

HODGES, J.T.; DELLACHA, G. **Unsolicited infrastructure proposals: how some contries introduce competition and transparence**. Washington, DC: The World Bank, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique. **Direito administrativo democrático**. São Paulo: Editora Fórum, 2010.

LAVOURINHA, Andréa Romualdo. **Procedimento de Manifestação de Interesse: interesse de quem?** 2013. 63 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12668>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

LIMA, Mario Marcio Saadi. **O procedimento de manifestação de interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. 2014. 240 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6483>. Acesso em: 17 de abr. 2022.

LOUREIRO, Luiza Leite Cabral. *Manifestando Interesse Nas Parcerias Público- Privadas*. **Âmbito Jurídico**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-20, fev. 2020. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/manifestando-interesse-nas-parcerias-publico-privadas/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. 28ª edição.

MORENO, Alfonso Pérez. Crisis de la participación administrativa. **Revista de administración pública**, nº 199, 1989, pag. 91-132.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>>. Acesso em: 02 maio 2022.

OECD – **Organization For Economic Co-Operation And Development**. Public governance on public-private partnership. 2017.

PEREIRA, Bruno Ramos. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: monólogo ou diálogo público-privado?** Observatório das Parcerias Público-Privadas, 2011. Disponível em: <http://pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-procedimento-de-manifesta%C3%A7%C3%A3o-de-interesse-pmi-e-assimetria-de-informa%C3%A7%C3%A3o-entre-o-seto>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. O Procedimento De Manifestação De Interesse E A Assimetria De Informação: Uma Perspectiva Dialógica. **Publica Direito**, Paraíba, v. 1, n. 1, p. 1-19, 8 maio 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/46436/137.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

RAMOS, Marcus Vinicius Fernandes. **O Procedimento de Manifestação de Interesses e a Manifestação de Interesse Privado: análise preliminar do Decreto nº 8.428/2015, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 10.104/2019**. [online] 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/90135/o-procedimento-de-manifestacao-de-interesses-e-a-manifestacao-de-interesse-privado-analise-preliminar-do-decreto-n-8-428-2015-com-as-alteracoes-introduzidas-pelo-decreto-n-10-104-2019>>. Acesso em: 02 maio 2022.

RESENDE, Mariana Bueno. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI): uma**

reflexão à luz da Constituição da República de 1988. 2015. 235 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-A3XHDU>. Acesso em: 16 de abr. 2022.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1989.

SAADI, Mário. **O Procedimento de Manifestação de Interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. 2014. 240 p. Dissertação (mestrado em direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2014.

SCHIEFLER ADVOCACIA. **A restrição de participantes em Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): Comentários ao Enunciado 1 da Jornada de Direito Administrativo**. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2020. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/a-restricao-de-participantes-em-procedimento-de-manifestacao-de-interesse-pmi-comentarios-ao-enunciado-1-da-jornada-de-direito-administrativo/> Acesso em: 30 abr. 2022.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos Público-Privados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 184 e 185.

\_\_\_\_\_. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): Solicitação e Apresentação de Estudos e Projetos para a Estruturação de Concessões Comuns e Parcerias Público-Privadas**. 2013. 500 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina - Ufsc, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107525>. Acesso em: 18 de abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Roteiro para a estruturação de concessões por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)**. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 259, p. 828-837, set. 2015.

SOARES, Guilherme da Silva. **O Procedimento de Manifestação de Interesse e a Nova Perspectiva Dialógica na Contratação das Concessões de Serviços Públicos**. 2017. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina - Ufsc, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/177318>. Acesso em: 30 abr. 2022.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. **Value for Money Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer**. 2012. Disponível em: [https://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3\\_value\\_for\\_money\\_primer\\_122612.pdf](https://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3_value_for_money_primer_122612.pdf). Acesso em: 30 abr. 2022.

VIEIRA, Livia Wanderley de Barros Maia; GAROFANO, Rafael Roque. Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e de Propostas Não Solicitadas (PNS): os riscos e os desafios da contratação na sequência de cooperação da iniciativa privada. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 183-211, jul./dez. 2012.

XAVIER, Gabriela Costa. **Novos Rumos da Administração Pública eficiente: participação administrativa, procedimentalização, consensualismo e as decisões colegiadas**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, 2014, n. 159, p. 33-43. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=pt-BR&user=o5FI90AAAAAJ&citation\\_for\\_view=o5FI90AAAAAJ:2osOgNQ5qMEC](https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=o5FI90AAAAAJ&citation_for_view=o5FI90AAAAAJ:2osOgNQ5qMEC). Acesso em: 30 abr. 2022.