



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIELA SANT'ANNA VIRTUOSO

**A UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE  
PARA A MODELAGEM DE PROJETOS A PARTIR DA ÓTICA DO DECRETO Nº  
8.428/2015.**

Florianópolis  
2023

GABRIELA SANT'ANNA VIRTUOSO

**A UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE  
PARA A MODELAGEM DE PROJETOS A PARTIR DA ÓTICA DO DECRETO Nº  
8.428/2015.**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em  
Direito do Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal de Santa Catarina como  
requisito para a obtenção do Título de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Dra. Cristina Mendes Bertoncini Corrêa

Florianópolis

2023

Virtuoso, Gabriela Sant' Anna

A UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PARA A MODELAGEM DE PROJETOS A PARTIR DA ÓTICA DO DECRETO Nº 8.428/2015 / Gabriela Sant' Anna Virtuoso ; orientadora, Cristina Mendes Bertoncini Corrêa , 2023.

78 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

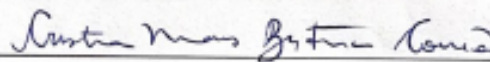
1. Direito. 2. Procedimento de Manifestação de Interesse. 3. projetos. 4. concessão. 5. licitação. I. Corrêa , Cristina Mendes Bertoncini . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

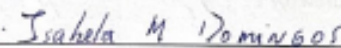
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado **A utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse para a Modelagem de Projetos a partir da ótica do Decreto N° 8.428/2015**, elaborado pelo(a) acadêmico(a) "**Gabriela Sant'Anna Virtuoso**", defendido em **28/11/2023** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 ( Dez ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução n° 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n° 01/CCGD/CCJ/2014.

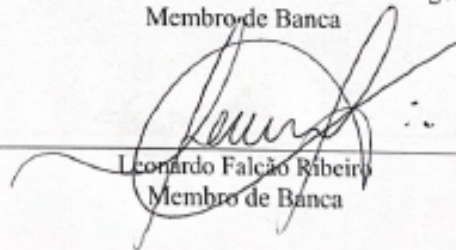
Florianópolis, 28 de Novembro de 2023



Cristina Mendes Bertoncini Corrêa  
Professor Orientador



Isabela Moreira do Nascimento Domingos  
Membro de Banca



Leonardo Falcão Ribeiro  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E  
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): Gabriela Sant'Anna Virtuoso

Matrícula: 19100079

Título do TCC: **A utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse para a Modelagem de Projetos a partir da ótica do Decreto Nº 8.428/2015**

Orientador(a): Cristina Mendes Bertoncini Corrêa

Eu, Gabriela Sant'Anna Virtuoso, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 28 de mês de 2023.

---

Gabriela Sant'Anna Virtuoso

## AGRADECIMENTOS

Ao entregar esse trabalho tão importante e que representa o fim da minha jornada acadêmica dentro da graduação na UFSC, aproveito a oportunidade para agradecer aqueles que tanto me ajudaram e que foram como um alicerce durante esse período.

Mãe Aline e Pai Moacir, amo vocês com todo o meu coração! Obrigada por me darem todo o amor possível, o qual me permite todos os dias sonhar em alcançar aquilo que desejo. Obrigada por me ensinarem os valores da vida e, especialmente, o significado precioso da educação.

Mãe, obrigada por ser a minha bússola e sempre me orientar. Agradeço por você ser a minha melhor amiga, minha parceira, sempre estar presente e ter o dom de encontrar as palavras certas para me trazer conforto.

Pai, obrigada por ser meu apoio, sempre acreditar em mim e vibrar com as minhas conquistas. Agradeço por sempre me fazer rir e me ensinar a levar uma vida com mais leveza. Denise, obrigada por estar sempre junto, torcer por mim e acreditar que tudo ia dar certo.

Edu, meu amor, meu melhor amigo e meu parceiro, obrigada por seu suporte, carinho e compreensão. Sou a pessoa mais sortuda por ter encontrado alguém que me motiva todos os dias a ser uma pessoa melhor. Obrigada por sempre me incentivar a ir atrás dos meus objetivos e dizer que eu sou capaz.

Vó Ermelita, minha maior saudade. A Sra. tem meu eterno amor e agradecimento. Obrigada por iluminar meu caminho e mandar energia para a sua Gabrielinha de onde você estiver. Estais comigo todos os dias em pensamento.

Camila e Amanda, do primeiro dia de graduação até o último: juntas. Agradeço por nossa amizade verdadeira, por compartilharmos nossos sonhos e impulsionarmos diariamente umas às outras a sermos pessoas e futuras profissionais melhores.

Amanda, Hanna, Isa, Lu e Linhares, obrigada por sempre torcerem por mim. Vocês são as amigas mais leais que eu podia um dia imaginar em ter. Agradeço por nossa amizade e conexão eterna.

Agradeço, também, à minha orientadora, Dra. Cristina Bertoncini por me guiar ao longo deste trabalho. Obrigada por dispor do seu tempo, me passar um pouco da sua sabedoria e por ter corrigido minha monografia com tanto zelo.

Agradeço à equipe do CFH Advocacia, a qual me oportunizou ter contato na prática com o tema desta monografia e inspirou a minha escolha. Agradeço, especialmente, ao Dr. Gustavo C. F., o qual passou um pouco do seu conhecimento sobre PMI e, gentilmente, me emprestou seus livros que tanto me auxiliaram.

Agradeço, por fim, à UFSC, lugar que me abriu portas, me permitiu conhecer pessoas incríveis, crescer como ser humano e me auxiliou a construir degraus para atingir meus objetivos.

## RESUMO

A pesquisa tem como objetivo estudar a problemática relacionada ao Decreto 8.428 de 2015, o qual influenciou as demais normativas a nível estadual e municipal, sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse. Estuda-se se esse viabiliza o fim para o qual foi criado, ou seja, se aumenta a qualidade dos projetos que visam se transformar em futuros contratos de concessão, ou não. Para isso, no primeiro capítulo tem-se a introdução. No segundo capítulo será abordado o histórico da atuação da iniciativa privada na Administração Pública, especialmente as concessões públicas. Após, será tratado o histórico de modelagem no país que permitiu a regulamentação do Procedimento de Manifestação de Interesse no Brasil. No terceiro capítulo será definido o conceito e o objetivo do Procedimento de Manifestação de Interesse, seguido dos fundamentos jurídicos desse instrumento. Diante disso, será exposto o processo através das três fases estabelecidas pelo Decreto nº 8.428/2015. Ademais, será feita a diferenciação entre o diálogo competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesse. No quarto e último capítulo, será estudado a aplicação do Procedimento de Manifestação de Interesse na prática. Assim, será feito o estudo referente às problemáticas decorrentes da falta de estrutura na Administração Pública. Depois, serão investigados os potenciais riscos da utilização do instrumento frente à preservação do princípio da isonomia. Por fim, será feito um estudo comparativo entre os países emergentes, desenvolvidos e o Brasil em específico, no que se refere às chamadas "*unsolicited proposals*". Concluiu-se que o Brasil ainda tem muito a avançar para o procedimento ser utilizado ao máximo do seu potencial, pois o país ainda enfrenta muitos problemas estruturais, especialmente a nível municipal. Ademais, verificou-se que o procedimento ainda não possui consenso na doutrina sobre como deverá ser regulamentado para efetivamente assegurar o princípio da isonomia entre os particulares interessados.

**Palavras-chave:** Concessões Públicas; Procedimento de Manifestação de Interesse; Assimetria informacional.



## ABSTRACT

The research focuses on the issues related to Decree 8,428 of 2015, which influenced other regulations at state and municipal level, on the Expression of Interest Procedure. It is studied whether this makes the purpose for which it was created viable, that is, whether it increases the quality of projects that pursue to become future concession contracts, or not. To this end, the first chapter contains the introduction. The second chapter will cover the history of the private sector's role in Public Administration, especially public concessions. Afterwards, the history of modeling in the country that allowed the regulation of the Expression of Interest Procedure in Brazil will be discussed. The third chapter will define the concept and objective of the Expression of Interest Procedure, followed by the legal foundations of this instrument. Therefore, the process will be exposed through the three phases established by Decree No. 8,428/2015. Furthermore, a distinction will be made between competitive dialogue and the Expression of Interest Procedure. Finally, in the fourth and final chapter, the application of the Expression of Interest Procedure in practice will be studied. Thus, a study will be carried out regarding the problems arising from the lack of structure in Public Administration. Afterwards, the potential risks of using the instrument will be investigated in view of preserving the principle of equality. Finally, a comparative study will be carried out between emerging and developed countries and Brazil specifically, with regard to the so-called "unsolicited proposals". It was concluded that Brazil still has a long way to go for the procedure to be used to the fullest extent possible. Its potential, as the country still faces many structural problems, especially at the municipal level. Furthermore, it was found that the procedure does not yet have a consensus in doctrine on how it should be regulated to effectively ensure the principle of equality between interested individuals.

**Keywords:** Public Concessions; Expression of Interest Procedure; Information asymmetry

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
EBP	Estruturadora Brasileira de Projetos
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FEP	Fundo de Estruturação de Projetos
IFC	International Finance Corporation
MIP	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parcerias Público-Privadas
TCESC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. O CAMINHO DA RELAÇÃO DOS PARTICULARES COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:.....</b>	<b>15</b>
2.1 O HISTÓRICO DA INSERÇÃO DO INSTRUMENTO DAS CONCESSÕES PÚBLICAS DENTRO DO ESTADO BRASILEIRO.....	15
2.2 CONCEITOS INTRODUTÓRIOS IMPORTANTES: DIFERENCIAÇÃO ENTRE UTILIDADES PÚBLICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS E A DIFICULDADE DE CONCEITUAR ESSE ÚLTIMO.....	21
2.3 BREVE HISTÓRIA DA MODELAGEM DE PROJETOS NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO.....	24
<b>2.3.1 O papel do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) , da CEF (Caixa Econômica Federal) e da IFC (International Finance Corporation) na estruturação de projetos.....</b>	<b>26</b>
2.4 O OBJETO DE APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: AS CONCESSÕES COMUNS E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	28
<b>3. O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE E AS NORMATIVAS QUE O AUTORIZAM E REGULAM.....</b>	<b>32</b>
3.1 O CONCEITO E O OBJETIVO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE.....	32
3.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE COMPLEMENTARES AO DECRETO 8.428/2015.....	36
3.3 O GRANDE MARCO REGULATÓRIO DO PROCEDIMENTO A NÍVEL FEDERAL: O DECRETO 8.428 DE 2015, ALTERADO PELO DECRETO 10.104/2019.....	41
<b>3.3.1 A primeira fase: o chamamento.....</b>	<b>42</b>
<b>3.3.2 A segunda fase: a autorização.....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.3 A terceira fase: a avaliação, seleção e aprovação.....</b>	<b>46</b>
3.5 DIFERENÇAS ENTRE O DIÁLOGO COMPETITIVO E O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE.....	49
<b>4. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE NO BRASIL.....</b>	<b>51</b>
4.1 OS ENFRENTAMENTOS PARA A APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE.....	51
4.2 OS POTENCIAIS RISCOS DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE RELACIONADOS A ISONOMIA - A POSSIBILIDADE DA FIGURA DO AUTORIZADO EXCLUSIVO.....	58
4.3 A VISÃO INTERNACIONAL SOBRE AS CHAMADAS “UNSOLICITED PROPOSALS”.....	62
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>67</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>71</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A concessão pública ocupa grande importância no cenário jurídico brasileiro, sendo um dos principais meios do particular contribuir na prestação de serviços públicos e de utilidade pública em prol da sociedade. Todavia, anteriormente a esse instrumento, observa-se a existência de uma fase estrutural das concessões, a qual consiste na modelagem de tais projetos. Tal fase, muitas vezes, não recebe tantos holofotes no que se refere ao dispêndio de tempo e de recursos da Administração Pública, se comparada com a licitação das concessões em si.

A urgência de projetos efetivos e de alta qualidade nunca foi tão urgente no país, uma vez que, segundo dados do Tribunal de Contas da União, das 14 mil obras inacabadas no Brasil, 51% delas estão assim por conta de deficiências técnicas (SENADO, 2022). De acordo com o mesmo órgão, uma das principais causas para tal situação é resultado de projetos básicos deficientes, os quais foram feitos sem o amadurecimento necessário.

Assim, a inserção do Procedimento de Manifestação de Interesse, a qual se deu de forma recente e gradual no Brasil, representa uma grande ferramenta para possibilitar a participação efetiva e direta das pessoas, sejam elas jurídicas ou naturais, na apresentação de projetos à Administração Pública.

Contudo, seja pela sua pouca maturidade, ou por problemas internos do próprio estado, o procedimento ainda enfrenta muitos desafios para ter uma aplicação efetiva dentro do cenário brasileiro, especialmente municipal, pois até 2022, apenas 10% dos projetos criados a partir do Procedimento de Manifestação de Interesse chegaram a gerar contratos de concessões efetivamente assinados.

Diante desse cenário e, especialmente após o Decreto Federal 8.428/2015, o qual regulamentou o Procedimento de Manifestação de Interesse, o presente trabalho se justifica, buscando compreender o contexto histórico, a estrutura do procedimento, assim como a aplicação e problemáticas que esse enfrenta na prática. Assim, será possível entender melhor esse instrumento pré-licitatório, ainda pouco disseminado, proporcionalmente, dentro do histórico de licitações brasileiras.

Com essas considerações, chegou-se a seguinte problemática: o regulamento do Procedimento de Manifestação de Interesse no Brasil viabiliza o atingimento do fim a que se destina esse instituto?

Há a suspeita de que as disposições encontradas no regulamento do Procedimento de Manifestação de Interesse ainda encontram diversos empecilhos para se concretizar e ser de fato positivo para a Administração Pública e para o particular. Acredita-se que a pouca eficácia da transformação de PMIs em efetivas contratações está relacionada à falta de estrutura para a análise dos projetos.

Para verificar tal hipótese, utilizar-se-á do método dedutivo, partindo de premissas gerais – da historicidade acerca da relação dos particulares com a administração pública no Brasil, especialmente, no que se refere a sua participação na modelagem de projetos, bem como da evolução legislativa sobre o Procedimento de Manifestação no Brasil – para, enfim, estudar a imputação do Procedimento de Manifestação de Interesse dentro do cenário atual do país e os potenciais empecilhos enfrentados para a sua efetiva utilização e concretude.

Ademais, fundamenta-se em revisões bibliográficas, especialmente doutrinas jurídicas, artigos publicados em revistas jurídicas, dissertações, monografias e teses, além de palestras promovidas sobre a temática, buscando conceituar a inserção da participação privada, especialmente no que se refere a utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse na prática.

Utilizou-se como marco teórico, principalmente, autores da área do direito administrativo e público, tais como Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind, assim como Vera Monteiro. Além disso, foi muito utilizado o estudo elaborado pelo BNDES denominado Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil.

Nesse sentido, no decorrer dessa monografia, será, primeiramente, abordado o histórico da atuação da iniciativa privada na Administração Pública, especialmente através das concessões. Posteriormente, será explorada a diferença conceitual entre serviço público e utilidade pública, dado que esses conceitos são pauta dos objetos de concessões. Após, será abordado o histórico de modelagem no país, para ser possível compreender, assim, a inserção gradual que permitiu a regulamentação do Procedimento de Manifestação de Interesse no Brasil. Diante disso, serão abordados, resumidamente, os dois principais objetos de aplicação do

Procedimento de Manifestação de Interesse, ou seja, a concessão comum e a concessão especial.

Após, no terceiro capítulo, será definido o conceito e o objetivo do Procedimento de Manifestação de Interesse, seguido dos fundamentos jurídicos desse instrumento. Diante disso, será exposto o processo através das três fases estabelecidas pelo Decreto 8.428/2015, o qual ampliou a aplicação e estabeleceu o modo de funcionamento do PMI a nível federal. Ademais, será feita a diferenciação entre o diálogo competitivo, modalidade licitatória, e o Procedimento de Manifestação de Interesse, instrumento opcional de modelagem de projetos.

Por fim, no quarto e último capítulo, será estudado a aplicação do Procedimento de Manifestação de Interesse na prática. Primeiro, será feita a abordagem referente às problemáticas decorrentes da falta de estrutura na Administração Pública, especialmente a nível municipal. Depois, serão estudados os potenciais riscos da utilização do instrumento frente à preservação do princípio da isonomia. Por fim, será feita uma comparação entre os países emergentes, os desenvolvidos e o Brasil, em específico, no que se refere às chamadas “unsolicited proposals” e “solicited proposals”, como forma de buscar compreender se os problemas presentes no Brasil se estendem a outras realidades internacionais.

Por fim, são apresentadas as conclusões extraídas ao longo do estudo realizado.

## **2. O CAMINHO DA RELAÇÃO DOS PARTICULARES COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:**

Este capítulo tratará sobre a história da inserção do instituto das concessões no Brasil, assim como, também, será abordada a evolução da modelagem dos projetos de delegações de serviço público. Assim, será feito o estudo, a partir da doutrina, da evolução da participação dos particulares dentro dos serviços públicos.

É importante entender o direito contemporâneo a partir de suas origens no país, pois, assim, será possível compreender a relação do particular como executor de serviços públicos e a conjuntura política social que permitiu o avanço dessa relação até o patamar atual. Nesse sentido, é necessário observar o histórico para poder entender a funcionalidade e a intenção do legislador ao criar o que hoje se tem como o Procedimento de Manifestação de Interesse, tema central desta monografia.

### **2.1 O HISTÓRICO DA INSERÇÃO DO INSTRUMENTO DAS CONCESSÕES PÚBLICAS DENTRO DO ESTADO BRASILEIRO**

Perpassando desde o período do império, momento em que uma estrutura embrionária de licitações começou a se desenvolver no Brasil, até o momento atual, no qual se vê uma relação bem evoluída e complexa entre o público e o privado, possível observar como a história auxilia a entender o porquê a estrutura normativa estar no modelo que está. Assim, o Procedimento de Manifestação de Interesse, apesar de ser muito recente na legislação brasileira, possui raízes mais antigas, visto que a sua relação de existir está intimamente ligada ao desenvolvimento do instituto das concessões. Nesse sentido, é importante para esse trabalho, primeiro entender a conjuntura das concessões para, posteriormente, avançar-se no histórico da modelagem dos projetos.

Durante o período do Império de Dom Pedro II, o conceito de serviço público era bastante diferente do que se entende hoje (SCHIEFLER, 2013, p. 42). Naquela época, o termo em questão era usado para se referir, principalmente, aos serviços prestados pelos funcionários públicos em prol do próprio Estado. Ou seja, apesar de ainda não possuir uma definição técnica, o vocábulo não era usado para descrever

os serviços prestados em benefício dos cidadãos, mas sim as atividades realizadas em favor do próprio Estado.

No que tange a relação de colaboração entre a Administração Pública e particulares, essa existe desde o século XIX, momento em que se começa a encontrar os primeiros registros do que viria a se tornar, futuramente, o instituto das concessões no Brasil. No prefácio da obra de Maurício Portugal Ribeiro (2011, p. 23), Alexandre dos Santos Aragão faz comentário sobre o período em que essas primeiras concessões foram estabelecidas, o qual se transcreve a seguir:

Ao contrário do que muitas vezes se pode dar a entender, a gestão das infraestruturas no Brasil começou a ser feita preponderantemente pela iniciativa privada, mediante o instituto da concessão que adotava o sistema de custo, pelo qual o concessionário privado faria jus a receber em tarifa ou diretamente do Poder Público as quantias necessárias para cobrir os seus custos acrescidas de determinada margem de lucro.

Foi com a vinda da Corte de Dom João VI para o Brasil que se começou a pensar sobre os serviços públicos de infraestrutura urbana. A nobreza portuguesa, não suportando o odor e a insalubridade na cidade do Rio de Janeiro, pressionou o rei para que tomasse providências. O rei, sem recursos para financiar as infraestruturas, apelou para os traficantes de escravos, que possuíam recursos, mas nenhum status, o que o Rei tinha de sobra para conceder-lhes (títulos de nobreza, recepções no palácio etc.). [...]

No Império, foram feitas as primeiras concessões, ainda baseadas na ideia de concessão para utilização do domínio público, sobretudo de ferrovias. O primeiro marco legal sobre concessões foi a Lei Geral 641, de 1852, que autorizava o Governo Federal a conceder a construção e exploração de uma ferrovia entre as províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, estabelecendo as seguintes cláusulas básicas: prazo de 90 anos para o “privilégio” de não haver outras linhas em 31 quilômetros de cada lado; cessão gratuita dos terrenos públicos necessários à construção da linha de ferro; poder de desapropriação sobre terras particulares; isenção do imposto de importação sobre os equipamentos e insumos necessários à prestação do serviço; direito de cobrar tarifa em valor não superior ao valor cobrado anteriormente nos demais meios de transporte, fixada em comum acordo com o Governo; garantia de rentabilidade mínima (garantia de juros) de 5% ao ano, devendo a concessionária, por outro lado, repassar ao Poder Concedente o que excedesse os dividendos de 8% ao ano e reduzir as tarifas; e direito de resgate e reversão da concessão ao Estado, observadas as condições contratuais. (ARAGÃO apud RIBEIRO, 2011, p. 23-24)

O grande destaque do século XIX é Irineu Evangelista de Souza, conhecido como Barão de Mauá, pois foi quem mais se destacou em sua época quando o assunto é um particular prestando serviço público. O empresário, formado na Inglaterra sob a égide da Revolução Industrial, ocupou uma posição central no Brasil em prol de impulsionar o empreendedorismo no país. Ele se destacou por ter sido responsável pelas concessões da Companhia de Iluminação a Gás do Rio de Janeiro (1851), da Estrada de Ferro de Petrópolis (1852), da Estrada de Ferro



Santos-Jundiaí (1855) e do cabo submarino para o sistema de telégrafos (1872) (SCHIEFLER, 2013, p. 47) .

Todavia, apesar de seu grande destaque como símbolo da relação público-particular da época, ele também representa os frutos que uma estreita relação com o Estado pode gerar. Isso porque o Barão de Mauá possuía grande proximidade com os Ministros competentes pelas assinaturas de contratos do gênero (REGO, 1860, p. 39, apud SCHIEFLER, 2013, p. 47). Ou seja, na época em questão, apenas aqueles que possuíssem contatos e grande influência social poderiam estabelecer relações de concessão com o Estado.

Tal situação permaneceu até a década de 1930, período em que o Brasil se juntou à tendência internacional de fortalecimento do papel do Estado. A Administração Pública passou a puxar para si a prestação dos serviços, afunilando as possibilidades de participação dos particulares dentro da máquina pública. O Estado brasileiro, portanto, começou a fornecer diretamente serviços públicos, bem como várias outras atividades econômicas.

Com a primazia de fornecer esses serviços diretamente, as concessões perderam relevância, já que a política estava em desacordo com a transferência de utilidades públicas para terceiros. Nessa fase, conforme leciona Lucas Navarro Prado e Maurício Portugal Ribeiro (2007, p. 38), os contratos de concessão perderam relevância, uma vez que se tornaram instrumentos de delegação a entes estatais do direito de exploração dos serviços públicos. Nesse período, especialmente a partir da década de 1960, era quase consenso, inclusive, também, em âmbito internacional, que o Estado tinha a capacidade e legitimidade para corrigir falhas na economia (SCHIEFLER, 2014, p. 36). Assim, a Administração Pública passou a absorver as antigas concessões para si e a se responsabilizar pela prestação dos serviços (BRUCE, 1996, p.2).

Conforme explora Egon Bockmann Moreira (2008, p. 546-547), a intervenção estatal chegou ao seu ápice durante a década de 1970. Possível visualizar a gestão empresarial pública nos principais setores da economia, tais como petróleo, energia, telecomunicações, indústria siderúrgica, portos, ferrovias, aeroportos e instituições bancárias. Para amparar a administração do estado

perante esses setores, foram criadas diversas entidades da administração indireta, como sociedades de economia mista e empresas públicas.

Todavia, com a redemocratização no Brasil a lógica do modo de se portar do Estado mudou sensivelmente. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a necessidade de o Estado brasileiro assumir novos compromissos sociais, aliada com a séria crise fiscal que o país enfrentava, impulsionou-se a busca por abordagens alternativas para a administração dos serviços públicos. Em particular, havia a demanda de combinar significativos aportes financeiros, abordagens de gestão mais ágeis e a aquisição de profissionais altamente especializados para impulsionar o crescimento do país (GROTTI, 2011, p. 2).

Portanto, especialmente na década de 1990, o cenário brasileiro voltou-se fortemente para a prestação de serviços públicos em forma de concessão, esses agora regulados por agências reguladoras. Nesse momento, a desestatização foi massiva, tanto é que entre outubro de 1991 e março de 1999 foram vendidas 115 empresas estatais (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2000, p. 35).

A Lei nº 8.987/1995<sup>1</sup> foi editada pouco antes do Programa de Desestatização de empresas, bens e serviços públicos, o qual fora promovido pelo Governo Federal a partir de meados da década de 1990. Essa normativa conferiu especificidade a um dos aspectos do Programa Nacional de Desestatização - PND, funcionando como um instrumento de política pública para um dos principais mecanismos do processo de reforma do Estado, transferindo à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público<sup>2</sup> (MOREIRA, 2022, p.19).

O referido programa teve por objetivo disciplinar os tipos de empreendimentos que seriam desestatizados, as formas operacionais e a competência da Comissão Diretora de Programa. Desde então, não só as empresas anteriormente estatais foram sendo gradativamente transferidas para a iniciativa privada, como, também, ampliou-se significativamente o regime das concessões concedidas aos particulares.

---

<sup>1</sup> Essa lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

<sup>2</sup> Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:  
I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

Vera Monteiro (2010, p. 12) observa que, de acordo com a perspectiva do sistema jurídico nacional, foi a partir da promulgação da Lei Federal nº 8.987/1995 que se viu um ressurgimento do interesse pelo instituto das concessões. Esse período é descrito por Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2011, p. 5) da seguinte maneira:

O Estado brasileiro não escapou às novas tendências e adotou como meta a redução de suas próprias dimensões. Iniciou-se, então, um movimento inverso e várias empresas estatais ou áreas absorvidas pelo Estado foram transferidas para o setor privado, com o retorno da concessão para a empresa privada. O instituto ressurgiu com a mesma justificativa que direcionou sua elaboração no século XIX: realização de serviços sem ônus financeiro para a Administração, mas num outro contexto.

Com o início do novo milênio, foram feitas concessões de serviços públicos econômicos que não tinham experimentado o modelo concessório anteriormente. A exemplo, tem-se as delegações aeroportuárias, concessões de serviço de esgotamento sanitário, concessões de serviços não econômicos, como de moradias de interesse social, e, por fim, concessões de serviços em geral, como para estádios de futebol (MONTEIRO, 2022, p. 60).

Assim percebe-se que a partir da década de 1990 e, especialmente, com a virada do século, houve uma onda de reafirmação dos princípios fundamentais contidos na Constituição de 1988, a qual colocou a Administração Pública como uma entidade do estado que tinha como função ser “gestora dos interesses coletivos” (NIEBUHR, 2001, p. 51, SCHIEFLER, 2014, P. 59). Por conseguinte, não se observa mais o direito administrativo com uma ótica primária de atender os interesses do Estado, mas sim como um “instrumento de garantia, do Estado, dos direitos fundamentais positivos ou negativos<sup>34</sup>” (ARAGÃO, 2010, p.2-3).

Por conta disso, como é de se esperar de um reflexo da Constituição, a qual é hierarquicamente superior às demais normas e representa a nota máxima do ordenamento, põe-se à crítica e ao juízo de validade todas as normas e atos administrativos que contrastem com o conteúdo constitucional (FERRAJOLI, 2012, p. 23). Nesse sentido está o comentário de Gustavo Binbenbojm (2008, p. 24):

---

<sup>34</sup>Os direitos civis e políticos são tradicionalmente identificados como direitos negativos, não onerosos, facilmente exigíveis e, ademais, de fácil proteção, os direitos sociais são habitualmente apontados como direitos positivos, onerosos, vagos, indeterminados e de eficácia mediata, condicionados, na sua concretização, por critérios de razoabilidade ou de disponibilidade, à reserva do possível, ou seja, a contingências, sobretudo a contingências econômico-financeiras, em um claro contexto de disputas alocativas” (SCHWARTZ, 2016, p. 269).

Na tarefa de desconsideração dos velhos paradigmas e proposição de novos, a tessitura constitucional assume papel condutor determinante, funcionando como diretriz normativa legitimadora das novas categorias. A premissa básica a ser assumida é a de que as feições jurídicas da Administração Pública - e *a fortiori*, a disciplina instrumental, estrutural e finalística da sua atuação - estão alicerçadas na própria estrutura da Constituição, entendida em sua dimensão material de estatuto básico do sistema de direitos fundamentais da democracia.

O impacto foi tão profundo na matéria administrativa que Binenbojm (2008, p. 24) ressalta que houve uma obrigação em se reformular, mesmo que parcialmente, as categorias tradicionais do direito administrativo.

Como primeiro aspecto dessa mudança, tem-se que, por força do art. 5º, parágrafo 1º, da CF, concebeu-se como elemento de partida que todo direito e garantia fundamental tem eficácia vinculante. Ou seja, a Administração Pública deve se submeter aos direitos de defesa dos particulares, que demarcam uma zona de não-intervenção e uma esfera de autonomia individual perante o poder estatal (NIEBUHR, 2001, p. 52-53; SARLET, 2011, p. 46-47). Exemplo desse reflexo nas normas infraconstitucionais é o Código de Defesa Consumidor, o qual prevê em seu art. 6º que é direito do consumidor ter adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

A segunda mudança que pode ser destacada em virtude do deslocamento do eixo administrativo, ao aproximar-se do constitucional, foi no nível de discricionariedade do agente público, uma vez que passou-se a ter uma maior vinculação desse aos princípios da Constituição Federal. Ou seja, “as escolhas administrativas só serão válidas se - e somente se - forem sistematicamente eficazes, motivadas, proporcionais, transparentes, imparciais, respeitadoras da participação social, da moralidade e da plena responsabilidade”. (FREITAS, 2009, p. 24). Nesse sentido, não pode mais o agente público tomar decisões sem perpassar primeiro pelo crivo de respeito a essas diretrizes.

Outra alteração digna de destaque foi fruto do avanço tecnológico que o Século XXI proporcionou, o qual impulsionou, também, o clamor social pela publicidade dos atos públicos em um nível maior do que se estava acostumado. Ou seja, a mera divulgação dos atos nos Diários Oficiais deixou de ser suficiente. Passou-se a implementar uma transparência mais acessível, especialmente com o auxílio da rede mundial de computadores. A chamada “transparência ativa” ganhou

visibilidade, na qual as informações são disponibilizadas pelos órgãos e entidades, independentemente de solicitação.<sup>4</sup>

## 2.2 CONCEITOS INTRODUTÓRIOS IMPORTANTES: DIFERENCIAÇÃO ENTRE UTILIDADES PÚBLICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS E A DIFICULDADE DE CONCEITUAR ESSE ÚLTIMO

Importante, antes de iniciar o estudo propriamente dito sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse, é realizar uma diferenciação conceitual entre utilidade pública e serviço público. Especialmente sobre este último que, apesar de ocupar posição central dentro do direito administrativo, ainda não possui um conceito único dentro da doutrina.

O termo “utilidades públicas” foi importado do direito anglo-saxão, conhecido como “public utilities”. Todavia, importante destacar que nos Estados Unidos inexistente a categoria de serviços públicos, isso porque, devido ao caráter liberal do país, o domínio econômico sempre foi dos particulares. Nesse sentido, mesmo as public utilities de lá são de caráter privado, somente possuindo esse nome por conta da finalidade que exercem e por sofrerem mais intensa regulação estatal (NETO, 2019, 341).

Todavia, apesar da origem do termo, pode-se dizer que esse no Brasil possui um conceito mais aberto e é considerado como um termo “guarda-chuva”. Ou seja, possui significado mais amplo, incluindo todos os serviços e infraestruturas que têm a possibilidade de serem concedidos ao particular (SCHIEFLER, 2013, p. 37).

No que se refere ao segundo conceito, o de serviço público, destaca-se a fala de Caio Tácito de que “entre as mais árduas missões do jurista, no campo do Direito Administrativo, figura a de conceituar, adequadamente, o serviço público.” (2003, p. 373). Isso porque o Brasil possui concessões as quais não se encaixam no conceito clássico de “serviço público”, isso ao se observar os possíveis objetos de concessão comum ou de parcerias público-privadas celebrados no país. Sobre o

---

<sup>4</sup> Conceito do Governo Federal. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/transparencia-ativa#:~:text=As%20informa%C3%A7%C3%B5es%20publicadas%20em%20transpar%C3%A7%C3%A3o%2C%20utilizando%20principalmente%20a%20internet>. Acesso em 18/10/2023.

tema, destaca-se o raciocínio desenvolvido por Gustavo Henrique Carvalho Schiefler (2013, p. 37):

Ocorre que uma observação apurada da realidade brasileira revela que o moderno direito administrativo conta com concessões outras que não são exatamente as de serviços públicos propriamente ditos, por exemplo: as concessões de rodovias, com muito mais quê de concessão de obra pública do que de concessão de serviço público; como as concessões de estações de transmissão de energia elétrica ou de estádios de futebol, igualmente; como as concessões de propagandas em ônibus, com aspecto mais aproximado de concessão de uso de bem público; como as concessões para o desempenho de serviços em unidades de atendimento integrado ao cidadão, que estão mais para concessão de serviços estatais que para serviços públicos.

O conceito clássico de serviço público, desenvolvido pela Escola de Bordeaux, se referia ao termo como uma ideia mestra do direito administrativo, em que o Estado seria uma cooperativa de serviços públicos organizados e controlados pelos governantes. Todavia, tal teoria sentiu abalo quando ocorreu dos particulares começarem a atuar prestando tais atividades, até então, intocáveis frente às mãos do Estado. Nesse momento falou-se, inclusive, em uma crise do serviço público, diante do crescimentos de variados modos de prestações de serviços (MEDAUAR, 2018, p. 348).

Dentro da Constituição Brasileira, vê-se a referência aos serviços públicos em diversos artigos<sup>5</sup>. Todavia, é necessário destacar que essa fornece uma compreensão ampla do fenômeno, na qual o serviço público abrangeria toda e qualquer prestação estatal, incluindo desde as atividades essenciais do Estado, como a jurisdição e segurança pública, até atividades econômicas em que haja participação governamental (NETO, 2002, p. 18).

Ambas as perspectivas conceituais permanecem na Constituição Federal. Conforme distingue Fernando Vernalha Guimarães (2012, p.73), o “serviço público de cunho orgânico”, em relação ao agente público em prol do Estado, está presente no inciso XIII do artigo 37<sup>6</sup> da Constituição Federal. Paralelo a esse, o de cunho

---

<sup>5</sup> Possível ver referência a serviços públicos nos artigos 21; 25, § 2º, art. 175 e 177. Também os artigos 196, 199, 203, 204, 205 e 209 da Constituição Federal.

<sup>6</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (BRASIL, 1988).

objetivo, o qual faz referência à natureza prestacional do serviço público, encontra-se no artigo 175<sup>7</sup> da Constituição Federal.

Um dos conceitos mais aceitos para definir o serviço público é o elaborado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 695):

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

Todavia, as mudanças trazidas com a intervenção do Estado na economia, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, até a mais recente onda de privatizações, com o retorno dos institutos das concessões, provocaram questionamentos (CEZNE, 2005, p. 42). As mudanças trouxeram indagações sobre qual seria o conceito de serviço público, e, para além, qual seria desse no campo do direito administrativo, hoje. Todavia, ela ressalta que, apesar da crise conceitual instalada desde a década de 50, não se diminuiu a importância do conceito dentro do direito administrativo.

Ademais, sobre a temática, Marçal Justen Filho (2003, p. 32, Schiefler, 2013) destaca a impossibilidade de padronizar as necessidades humanas, a menos que se sacrifique uma das características fundamentais da natureza do ser humano, a individualidade. No entanto, embora a objetividade pura seja inatingível, isso não implica em uma relativização completa. Portanto, é viável estabelecer de maneira razoável o que é considerado indispensável e o que não é sem um contexto específico e sem um determinado momento histórico.

Nesse sentido, para este trabalho, será feita a seguinte utilização dos conceitos: as utilidades públicas representam todos os possíveis objetos de exploração pelas concessões comuns e parcerias público-privadas. Já os serviços públicos constituem o centro dessas concessões, sendo considerados como espécie principal do gênero utilidades públicas.

---

<sup>7</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988).

## 2.3 BREVE HISTÓRIA DA MODELAGEM DE PROJETOS NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

O estudo do histórico dos projetos de modelagem de concessão no Brasil é de fundamental importância para o desenvolvimento eficaz de futuras iniciativas de infraestrutura e serviços públicos. Esse exame retrospectivo é necessário para facilitar uma compreensão mais profunda das práticas, tendências e resultados que se desenvolveram ao longo do tempo, no que se refere ao que hoje se tem como o Procedimento de Manifestação de Interesse. Desse modo, estabelecendo, uma base para a discussão de temas pertinentes à concessão de infraestrutura, observar-se-á com mais eficácia a efetividade das políticas públicas e estratégias de modelagem atuais.

No Brasil, não se estabeleceu um modelo único predominante ao longo do tempo, a abordagem adotada para a formulação de políticas de concessão acabou por acompanhar as flutuações experimentadas pelo país. Sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da onda de privatizações ao longo da década de 1990, é possível observar que a modelagem era feita a partir da força interna da administração pública somada ao auxílio de consultores contratados (MONTEIRO, 2022, p. 60). Assim, impulsionados, especialmente, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDES, os projetos de concessões em nível federal tiveram relevante desenvolvimento nesse período<sup>8</sup> (MOURÃO, 2022, p. 206).

Na virada do milênio, emergiu uma nova geração de projetos que se destacavam por sua inovação, caracterizada pela introdução de serviços inéditos e formatos contratuais pioneiros (MONTEIRO, 2022, p. 60). No caso da estruturação dentro do setor elétrico, por exemplo, em um primeiro momento, a modelagem estava a cargo de um grupo de concessionárias vinculadas à Eletrobras. Todavia, nos anos 2000, essa função foi transferida ao Ministério de Minas e Energia. Posteriormente, surgiu a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), uma empresa pública criada em 2004 e vinculada ao supracitado ministério. Essa atuava realizando pesquisas e estudos destinados a subsidiar o planejamento do setor

---

<sup>8</sup> A Lei 9.491/97, que tratou do Programa Nacional de Desestatização, permitiu o serviço de consultoria para a elaboração de projetos, conforme o seu art. 18, parágrafo único (BRASIL, 1997).



energético. Assim, alguns estudos de viabilidade de empreendimentos de energia elétrica foram desenvolvidos por essa que contratava, via licitação, estudos cartográficos, de engenharia e socioambientais<sup>9</sup> (MONTEIRO, MOURÃO, 2022, p. 207).

Assim, no que se refere ao setor de energia, houve, portanto, uma fase antes da Constituição da República Federativa do Brasil em que as autorizações para estudos eram concedidas a interessados que não iriam futuramente disputar a outorga do empreendimento em questão. Esses elaboravam o projeto, diante da possibilidade de implementação, e, em seguida, remetiam para a administração pública, a qual outorgava a concessão sem nem mesmo uma licitação. Nesse momento, ainda não havia a ideia de ressarcimento pelos valores despendidos com a elaboração dos projetos (MONTEIRO, 2022, p. 62).

A possibilidade ampliada para que qualquer setor se utilizasse da autorização<sup>10</sup> para conduzir estudos surgiu em 1995, no art. 21<sup>11</sup> da Lei das Concessões. Esse, conjuntamente com o art. 31<sup>12</sup> da Lei 9.074/95 estabelece o regime aplicável ao referido instrumento. Yasser Reis Gabriel (2016, p. 89) aponta que, com a Constituição da República Federativa do Brasil e a exigência de licitação para a outorga de serviços e bens de titularidade estadual, o artigo 21 foi concebido com o propósito de auxiliar a administração pública na elaboração de projetos. Dessa forma, substitui-se a lógica anterior que favorecia o autorizado, como era o caso mencionado anteriormente no setor elétrico.

Desde o surgimento da Lei das Concessões, a autorização tem sido, dentro da esfera estadual e municipal, o modo mais comum de obtenção de estudos para a

---

<sup>9</sup> É o caso, por exemplo, dos estudos que embasam os projetos das usinas hidrelétricas da Bacia do Rio Teles Pires, quais sejam, UHE Teles Pires, UHE São Manoel, UHE Sinop e UHE Foz de Apicás, conforme Bruno Rodrigues (EPE, Eletrobras e a estruturação de projetos no setor elétrico. Disponível em:

<http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/redeppp/default.asp?id=artigo-aborda-a-estruturacao-de-projetos-no-setor-eletrico>>. Acesso em 11 de junho de 2020.

<sup>10</sup> O conceito de autorização aqui se refere a ausência de vínculo contratual entre o particular e o poder público. Nessas autorizações o que se pretende é institucionalizar interesses, publicizando as proposições de projetos da iniciativa privada e legitimando sua internalização pelo Poder Público (REIS, JORDÃO, 2022, p. 232).

<sup>11</sup> Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital (BRASIL, 1995).

<sup>12</sup> Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços (BRASIL, 1995).

modelagem de contratos de parceria. Ou seja, o poder público autoriza particulares a realizarem estudos pensando em uma possível futura licitação. Sobre essa parte do processo pré-licitatório que esse estudo terá enfoque, o chamado “procedimento de manifestação de interesse” - PMI, tem por objetivo servir de base e acompanhar a autorização desses estudos.

O procedimento encontra entraves na sua correta utilização, o qual buscará se explorar ao longo deste estudo. Apesar de o mecanismo, a primeiro olhar, ser simples, sua finalidade pode ser deturpada a fim de virar um mero instrumento. A consequência desse cenário é que se observa crescente o número de PMIs realizadas no país, porém os resultados ainda permanecem baixos. Ou seja, percebe-se que simplesmente existir um canal aberto para a entrega de projetos não resolve a situação de que bons projetos concretamente sairão dali, todavia, tal problemática será abordada posteriormente nesta monografia.

### **2.3.1 O papel do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) , da CEF (Caixa Econômica Federal) e da IFC (International Finance Corporation) na estruturação de projetos**

Importante trazer também o histórico das três instituições que dão nome a este subcapítulo, as quais ocupam posição de destaque no histórico da elaboração de projetos dentro do Brasil. O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) , a CEF (Caixa Econômica Federal) e o IFC (International Finance Corporation) têm sua importância, pois incentivam a inovação e a financiabilidade de projetos (MONTEIRO, 2022, p. 67).

Primeiro, atenta-se para o BNDES que, em 2007, deu início a proposta de atuação conjunta a outros parceiros para criar fundos financeiros de investimentos cujo fim era a estruturação de projetos de infra-estrutura na modalidade de concessões públicas e parcerias público-privadas (PPPs). Os chamados facility foram firmados junto com o IFC e o Banco Mundial que, nesta ocasião, aquele tomou o papel de estruturador-chefe. O programa em questão foi denominado de Brazil PSP Development Program, e previa a criação de um fundo, com aporte inicial de US\$3,99 milhões.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> BNDES, IFC e BID criam fundo para financiar a modelagem de projetos de infra-estrutura no Brasil.Disponível em:

No ano seguinte, o BNDES criou, em conjunto com outros bancos, a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), sociedade anônima privada cujo objetivo era exclusivamente contratar e coordenar o desenvolvimento de projetos de infraestrutura. Todavia, em 2015, o Tribunal de Contas da União considerou como irregular o convênio firmado entre o BNDES e a EBP, determinando a sua rescisão<sup>14</sup>, conforme trecho extraído do relatório anual de atividades do TCU daquele ano:

De acordo com o convênio firmado, compete à EPB a estruturação de projetos de infraestrutura, que seriam utilizados em relações contratuais de longo prazo entre a Administração Pública e agentes privados, especialmente em concessões. O BNDES, por sua vez, iria acompanhar o gerenciamento e a execução dos estudos elaborados pela EPB e verificar se estão de acordo com as diretrizes e políticas públicas setoriais.

A EBP é uma empresa privada, constituída sob a forma de sociedade por ações e que tem o BNDES como um de seus acionistas. De acordo com um dos princípios da contabilidade, deveria haver completa segregação de funções entre o sócio e a sociedade.

O TCU avaliou que o BNDES, sob o argumento de ser necessária a melhoria dos projetos de infraestrutura, empresta, de forma gratuita, seus conhecimentos técnicos à EBP no desenvolvimento de atividades que podem ser caracterizadas como de interlocução, supervisão e consultoria. Também foi entendido que a atuação do BNDES pode proporcionar tratamento diferenciado para a EPB junto a outros órgãos e entidades públicas.

O Tribunal não acatou o argumento do BNDES de que o convênio caracterizava atividade de fomento, pois ele se deu de forma exclusiva e tomou a EBP como única participante possível. A auditoria apontou, ainda, que as atividades da EPB têm finalidade privada e que sempre que os estudos por ela elaborados forem aproveitados pelo poder público, ela será remunerada, o que lhe proporcionará lucros. Por outro lado, se seus estudos nunca forem aproveitados, o convênio não terá alcançado seu objetivo e perderá a razão de existir.

Para o TCU, o modelo utilizado pelos acionistas para criação da EBP e para a celebração do convênio entre ela e o BNDES, somado às justificativas apresentadas, sinalizam a existência de arranjo institucional em que as atividades da empresa privada dependem significativa e essencialmente dos serviços do Banco. O Ministro relator ressaltou que “não são poucas as reuniões realizadas neste Tribunal em que aspectos técnicos dos projetos e estudos da EBP foram discutidos por empregados do BNDES, e não por integrantes da EBP” (Acórdão 1.602/2015-Plenário, de 1/7/2015; TC 033.438/2013-7; Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; Unidade Técnica: Sefid Transporte).

Posteriormente, em 2017, a Lei 13.529 criou o fundo de apoio à estruturação de projetos. Com inspiração nela, a Caixa Econômica Federal instituiu o Fundo de Estruturação de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP) cujo

---

[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20071019\\_not244\\_07](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20071019_not244_07)  
Acesso em: 17/10/2023.

<sup>14</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Relatório Anual de Atividades, 2015. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/07/31/D5/77/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio\\_anual\\_atividades\\_TCU\\_2015.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/07/31/D5/77/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2015.pdf). Acesso em: 18/10/2023

objetivo era custear serviços técnicos para profissionais que atuavam na modelagem de projetos. Tal fundo é muito importante para o desenvolvimento de projetos especialmente a nível municipal no país (2022) pois apoia com recursos não reembolsáveis estudos técnicos ou pesquisas que promovam o desenvolvimento econômico no Brasil. Os projetos são selecionados de acordo com a ordem de preferência do próprio BNDES, seguindo orientações estratégicas, prioridades e políticas do Banco (BNDES, 2023).

Por fim, o IFC que, por ser membro do Grupo Mundial tem por objetivo a promoção da atuação privada no investimento e na expansão da infraestrutura pública. Ele atua tanto na celebração de convênios (com fulcro no art. 116 da Lei de Licitações), como através da contratação direta por inexigibilidade. Essa corporação foi responsável, por exemplo, pela prestação de consultoria técnica para projetos na Bahia, sendo eles na área do sistema viário, e no programa Inova Saúde, fase I e II (MONTEIRO, 2022, p. 68).

Nesse sentido, observa-se que as três instituições ocupam papel de grande relevância ao impulsionar o financiamento de projetos de alta qualidade no Brasil. Ou seja, esses, através de uma equipe de uma equipe técnica competente, a qual possui capacidade de dialogar com vários agentes de mercado, demonstraram os grandes efeitos positivos para as concessões públicas, uma vez que geram projetos com mais credibilidade.

#### 2.4 O OBJETO DE APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE: AS CONCESSÕES COMUNS E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O procedimento de manifestação de interesse tem por objetivo primário a elaboração de projetos que podem servir como base para futuras concessões. Por esse motivo é importante, a primeiro plano, diferenciar os dois principais meios de delegação do serviço público que dialogam com o PMI, sendo eles as concessões comuns e as concessões especiais, também conhecida como Parcerias Público-Privadas (PPPs).

As normas gerais de licitação e contratos, conforme art. 22, inciso XXVII<sup>15</sup> da Constituição, são de competência privativa da União. Por conta dessa estrutura legislativa, as leis federais de concessões devem ser consideradas impositivas (WALD, MORAES, WALD, 1996, p.149) para os estados e municípios, devendo servir de base para as delegações efetuadas em todos os entes federativos.

A primeira delas, é a concessão comum, a qual é regulada principalmente pelas Lei 8.987/95, Lei 9.074/95 e a Lei 14.133/2021<sup>16</sup>. As concessões comuns são guiadas, primariamente, pela Lei Federal 8.987/95, a qual dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, o qual está previsto no art. 175 da Constituição Federal.

Na concessão comum, conforme destaca Egon. B. Moreira (2022, p. 26), os ganhos têm origem principalmente nos pagamentos feitos pelos usuários. Ou seja, caso “o projeto permita que dele se auferam rendimentos oriundos de tarifas pagas pelos usuários e que estes colham os benefícios proporcionais ao todo do empreendimento, está-se diante de uma concessão comum”.

Apesar da Lei Federal 8.987/95 se referir, a primeiro plano, apenas aos serviços, ela se destina também às concessões de bens e obras públicas. Portanto, conforme conceituado anteriormente, pode-se dizer que a normativa regula as utilidades públicas. A ideia dessa tratar de bens e obras, vem exatamente do art. 2º, inciso III, o qual inclui a construção, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de qualquer obra de interesse público.

A respeito da delegação por concessão, Floriano Peixoto Marques de Azevedo Neto (2004, p. 117-118) comenta que a concessão de serviços públicos “pressupõe a outorga a um particular da exploração de uma dada atividade de relevância coletiva, definida como tal no ordenamento jurídico”, enquanto a concessão de bem público envolve “a outorga do uso privativo de um bem de titularidade pública, seja esse de uso comum, especial ou dominical”.

---

<sup>15</sup> Constituição Federal, art. 22, XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

<sup>16</sup> Podem ser destacadas leis também de matérias específicas que regulam o tema, como a Lei 12.815/2013, conhecida como a Lei dos Portos, e a Lei 11.445/2007, conhecida como a Lei do Saneamento Básico, ambas regulam contratos de concessão.

A concessão comum de serviço público se destaca por conceder, pura e simplesmente, a organização e prestação da tarefa, podendo ser executados de forma imediata pelo vencedor da licitação, dado que independem de qualquer obra pública. Enquadrado dentro dessa categoria estaria a concessão de transporte urbano de passageiros, ou ainda, os serviços de esgotamento sanitário (2020, p. 704).

O segundo tipo seria a concessão comum de serviço precedida de obra pública, a qual, como o nome já define, necessita do concessionário, primeiro, uma edificação de determinada obra para, após a sua conclusão, esse possa explorar o serviço por determinado prazo. Conforme destaca José dos Santos Carvalho Filho, a obra não é tecnicamente concedida, apenas o que ocorre é o Estado concedendo a atividade, todavia, autoriza que o concessionário execute a obra de forma prévia. Um exemplo dentro dessa modalidade seria um contrato de serviço de manejo de resíduos sólidos, na qual o Município, por não possuir um aterro sanitário ainda, recorre ao particular que, além de executar a construção do aterro em si, realizou posteriormente o serviço (2020, p. 708).

Por outro lado, a denominada concessão especial, têm um escopo de regulação mais complexo do que os contratos de concessão comum, dado que devem se enquadrar em algumas características bem específicas para poder existir, sendo regulado pela Lei 11.079/2004.

A supracitada normativa restringe a aplicação desse tipo de concessão aos contratos tenham valor igual ou superior a R\$10.000.000,00, tenha período igual ou superior a 5 anos e que tenha não como objeto exclusivo o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, conforme art. 2º, parágrafo 4º da Lei 11.079/2004. Assim, a partir dessa delimitação José Filho elaborou o seguinte conceito para as concessões especiais:

Trata-se de acordo de natureza contratual, já que resultante da manifestação volitiva da Administração e do concessionário privado. A delegação implica o serviço de implantação e gestão de empreendimentos públicos normalmente de grande vulto. Dependendo da natureza do serviço, pode ocorrer que sua execução reclame eventual realização de obras e fornecimento de bens; ainda assim, o objeto básico é o serviço de interesse público a ser prestado. O dispêndio, total ou parcial, com a prestação do serviço incumbe à pessoa privada, que será devidamente ressarcida no curso do contrato (FILHO, 2020, p. 792).

Nesse sentido, conforme destaca Eugenia Marolla, as parcerias público-privadas são destinadas àqueles serviços e/ou obras públicas cuja exploração não é suficiente para remunerar o contratado, ou para aquelas em que não há contraprestação dos usuários (MAROLLA, 2011, p. 21)

Conforme destaca Alexandre dos Santos Aragão (2011, p. 32), a conjuntura nacional que permitiu a inserção do instrumento das parcerias público-privadas podem ser resumidas em duas causas principais. Primeiro ele destaca os gargalos de infraestrutura impeditivos do crescimento e a conseqüente melhora da situação fiscal do Estado. Depois, como segunda motivação, pode ser salientada a existência de uma série de atividades de relevância coletiva, muitas delas envolvendo as referidas infraestruturas, não autossustentáveis financeiramente e sem que o Estado tenha condições de financiá-las sozinhas.

Através da supracitada Lei Federal 11.079/2004, consolidou-se no país dois tipos de parcerias público-privadas. A primeira, referente aos serviços que incluem as cobranças de tarifas, conhecida como Concessão Patrocinada. Por sua vez, a segunda, que, por não ter usuários diretos não se justificaria cobrar tal tributo, ficou conhecida como Concessão Administrativa.

A partir das modalidades expostas, especialmente se comparada à concessão comum, o Brasil, portanto quando comparado com a visão internacional, adotou um critério diferente para o conceito de PPPs. Isso porque, em outros países, se entende (SUNDFELD, 2011, p. 24) que o termo “parceria público-privada” é um termo guarda-chuva. Em outras palavras, uma palavra genérica para se referir a toda relação entre o primeiro e o segundo setor<sup>17</sup>. Todavia, nacionalmente, percebe-se que esse consiste em uma modalidade dentro das diferentes formas de delegação por concessão das utilidades públicas, sendo um conceito mais fechado.

Assim, após a conceituação dos conceitos de concessão e do seu respectivo histórico, passar-se-á ao terceiro capítulo, o qual abordará o conceito e objetivo do Procedimento de Manifestação de Interesse e a sua regulação, especialmente a partir da ótica do Decreto 8.428/2015, que o regula em nível federal.

---

<sup>17</sup> Termo de origem americana, o Brasil utiliza a mesma classificação. O primeiro setor abrange instituições ligadas ao Estado e segundo setor envolve a iniciativa privada e materializa-se em indústrias e empresas ligadas a atividades fabris, ao comércio e aos serviços (2011).

### **3. O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE E AS NORMATIVAS QUE O AUTORIZAM E REGULAM**

Como já referido neste capítulo, será abordado o conceito e as normativas que regulam e autorizam a existência do Procedimento de Manifestação de Interesse. O conceito e o objetivo do procedimento elaborados pela doutrina, e fixados na lei e decretos, fornecem um panorama do ideal para o qual o referido instrumento surgiu, sendo possível, a partir desses, refletir seus possíveis pontos de melhoria.

Nesse sentido, através de uma revisão doutrinária e normativa, será estudado os limites e possíveis aplicações existentes atualmente, os quais guiam esse meio de modelagem disponível aos diferentes entes federativos.

#### **3.1 O CONCEITO E O OBJETIVO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE**

O processo para se concretizar uma concessão, seja ela do regime comum ou especial (PPPs), consiste, basicamente, em duas fases, estando o procedimento de manifestação de interesse atrelado à facilitação da primeira delas.

Pode-se descrever a primeira como fase interna da Administração Pública, na qual essa se concentra em avaliar as necessidades do ente a qual representa e verificar se há a possibilidade de se elaborar uma contratação. Nessa fase, são desenvolvidos estudos técnicos e se recolhe toda a informação necessária para a estruturação de um processo licitatório. Pode-se destacar a necessidade de elaboração, por exemplo, do edital da licitação, da minuta do contrato e dos demais documentos que integram o certame licitatório<sup>18</sup>.

Na segunda fase, se tem parte do caminho já percorrido, uma vez que a Administração já tem ideia do que quer, como quer e porque quer e, a partir disso,

---

<sup>18</sup> Exemplo dessa documentação são os documentos de: diretrizes da proposta técnica, matriz de alocação de riscos, lista de bens reversíveis, metas e indicadores, protocolo de intenções, minutas de leis e ato autorizativo. Todos esses devem estar de acordo tanto com a legislação federal, como também a nível estadual e local.



lança um processo de licitação, na qual os interessados apresentam suas propostas e documentações demonstrando que tem a maior capacidade de ganhar o certame.

No que se refere a primeira etapa, observa-se, portanto, que na maioria das vezes os projetos são elaborados de forma autônoma e unilateral pelo poder público, o qual se encarrega de produzir, de compilar dados, realizar estudos, fazer levantamentos de informações, bem como de escolher o melhor modelo de concessão, o seu contrato e suas diretrizes (PALMA, 2022, p. 137). Ou seja, a chamada fase interna, é, também, um processo de grande complexidade o qual, muitas vezes, não está dentro das capacidades dos milhares de municípios existentes no Brasil, pois esses possuem pouca estrutura para realizar tal análise sozinhos (MATOS, 2023).

Para além, observa-se que tais projetos são elaborados, em grande parte das vezes, sob um olhar uno, sem a presença do contraditório para fazer o contraponto e efetivamente debater o melhor para o caso em concreto. Observa-se comentário sobre o assunto de Vera Monteiro e Carolina Mota Mourão (2022, p. 198)

Desde sempre, o mercado dialoga com entes públicos. Nem sempre, contudo, de forma estruturada e transparente. Além dos receios inerentes à falta de integridade na interlocução entre o público e o privado, os contratantes supunham ser autossuficientes no desenho dos contratos e, por isso, se fechavam ao diálogo. Desconsideravam, assim, a assimetria de informações. Como resultado, os editais passaram a ser feitos internamente nos órgãos, a partir de soluções preconcebidas, mas nem sempre aderentes aos problemas reais enfrentados pela administração. O importante não era identificar o problema, e a melhor forma de resolvê-lo, mas usar termo de referência já testado e com menor risco de questionamento pelo próprio mercado ou por órgãos de controle.

O problema dessa prática é que a solução para eventuais dúvidas na interpretação dos editais era deixada ao Judiciário, que certamente é muito menos apto para solucionar questões de gestão pública que a própria administração. Contudo, o aprendizado advindo do histórico enfrentamento da rigidez nas contratações permitiu que os agentes públicos compreendessem que há muitas contratações complexas e que a administração não tem, por si só, as informações necessárias para refletir e seguir adiante. Aceitamos que o diálogo transparente é elemento importante para contratar melhor, bem como instrumento para frear os indesejáveis riscos morais, decorrentes de interesses e lobbies ocultos. A consolidação do PMI ocorreu nesse cenário.

Assim, quando o poder público se encontra em desfalque para poder elaborar tais projetos, esse pode se utilizar de consultorias através de contratações

diretas<sup>19</sup>. Ou, ainda, a outra possibilidade ao alcance da Administração é o lançamento de um Procedimento de Manifestação de Interesse.

Nesse sentido, percebe-se que o Procedimento de Manifestação de Interesse consiste em um instrumento anterior ainda a licitação, o qual, tem por objetivo base otimizar a eficácia dos projetos que poderão se tornar uma futura concessão. Assim, diferente do objetivo da consulta pública<sup>20</sup>, representa uma possibilidade de participação de futuros interessados no objeto do contrato, os quais poderão, ou não, figurar como futuros licitantes. Destaca-se, portanto, o conceito de PMI elaborado por Vera Monteiro:

PMI é espécie de procedimento administrativo, inaugurado e conduzido por órgão público (da administração direta ou indireta), para obter, de interessados, estudos, dados, informações, projetos, enfim, informações técnicas sobre determinado negócio de interesse público e privado. No mundo ideal, a melhor proposta é apresentada, transformada em edital, licitada e o vencedor da licitação reembolsará os custos despendidos pelo autor dos estudos (art. 21, Lei 8.987/1995). O autor dos estudos pode participar e vencer a licitação (art. 31, Lei 9.074/1995). (MONTEIRO, 2022, p. 163).

Conceituando o procedimento, também tem-se a fala de Guilherme F. Dias Reisdorfer, o qual destaca que o PMI como uma das técnicas que fomentam a manifestação do interesse do particular em apresentar projetos de interesse público, conforme extrai-se de trecho da sua reflexão:

O procedimento de manifestação de interesse é uma dessas técnicas. Trata-se de figura de caráter processual por meio da qual particulares são convidados a se habilitar para obter autorizações com o objetivo de submeter à Administração Pública contribuições que podem envolver investigações, estudos e levantamentos preliminares e até mesmo projetos de interesse público para embasar a futura contratação (REISDORFER, 2022, p. 208-209).

Ademais, Dinorá Grotti e Mário Saad, agregam enfatizando que o PMI pode tanto derivar de uma solicitação pública, como também pode se originar de forma espontânea e independente, o que se conhece como manifestação espontânea e

---

<sup>19</sup> Art. 74 da Lei 14.133: É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias (BRASIL, 2021);

<sup>20</sup> A lei de licitações e contratos administrativos possui a previsão de realização de consulta pública, conforme redação do art. 21, da Lei 14.133/2021, transcrito a seguir: Art. 21, parágrafo único: “ A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.” Essa ferramenta é voltada mais para a população em geral, não estando necessariamente vinculada a pessoas interessadas em apresentar propostas efetivamente técnicas de projetos.

independente de particulares, que será explorada posteriormente neste capítulo. Assim, os autores destacam que o PMI surge a partir do reconhecimento por parte do poder público da sua dificuldade de custear projetos e estudos. Sendo, portanto, um mecanismo para estimular a competitividade (GROTTI, SAAD, 2022, p 188).

Assim, observa-se que o Procedimento de Manifestação de Interesse é um processo administrativo auxiliar das licitações e contratações<sup>21</sup> por meio do qual, dando ênfase aos princípios e valores da Constituição Federal, a Administração Pública organiza em regulamento a oportunidade para que particulares elaborem modelagem a sua conta e risco. Por meio deste, o Estado requer que sejam apresentados pelos particulares estudos e projetos específicos, todavia, sem fornecer nenhum tipo de vantagem àqueles que os elaboraram (MONTEIRO, 2022, p. 164).

Percebe-se que o instituto representa uma maior racionalização do Estado em reconhecer que não necessariamente sabe tudo sobre todos os assuntos. Tal reconhecimento é importante especialmente no que se refere aos municípios, os quais possuem um quadro de estrutura de funcionários muito mais simples, quando comparados aos demais entes federativos. Assim, apesar de esses estarem muitas vezes acostumados a lidar com situações de licitações consideradas ordinárias ou rotineiras, podem não ter o conhecimento sobre problemas relacionados a novas tecnologias, ou obras de infraestrutura mais complexas necessárias no local.

Portanto, é sob essa perspectiva que o PMI foi pensado, como forma de aproximar o ente público do mercado atual e diminuir essa assimetria de informações. Nas aquisições públicas voltadas para inovação, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) desempenha o papel crucial de mitigar as discrepâncias de informação entre a entidade pública contratante e os potenciais fornecedores contratados. Isso ocorre porque, devido à natureza da economia contemporânea, que é caracterizada por sua especificidade, fragmentação e interdependência, a administração não pode, de fato, possuir conhecimento completo acerca de todas as soluções disponíveis, conforme destacado por Mankiw (2014, p. 103).

---

<sup>21</sup> Art. 78 da Lei 14.133/2021: São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: III - procedimento de manifestação de interesse. (BRASIL, 2021)

Ademais, ao diminuir essa assimetria de informações, a tendência é que o projeto final seja mais compatível com os interesses tanto da Administração Pública, quanto do particular. Isso porque, uma vez que todos têm o direito de compartilhar informações e influenciar na construção da modelagem da futura concessão, a chance de o contrato ser mais vantajoso para ambas as partes é maior (SCHIEFLER, 2014, p. 166).

Ademais, é interessante perceber que o lançamento do PMI, também, tem a tendência de contribuir para o aumento de interessados em formular o projeto. Uma vez que, sob a perspectiva do particular, estimula a sua participação por conta da “pressão” que esses sentem em também contribuir com seus próprios estudos, pois correm o risco, caso não o façam, de estarem em uma posição de prejuízo ao não terem suas ideias refletidas no projeto que gerará uma concessão. Ou seja, maior a tendência de que os particulares se sintam obrigados a participarem para evitar o risco de não influenciarem a modelagem enquanto seus concorrentes o fazem (SCHIEFLER, 2014, 165).

### 3.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE COMPLEMENTARES AO DECRETO 8.428/2015

O Procedimento de Manifestação de Interesse só foi regulado a nível federal em 2015 para ser aplicado em ampla escala, com o Decreto 8.428/2015. Todavia, anteriormente a esse, já vigoravam no Brasil alguns artigos isolados que autorizavam a realização do instrumento ou, ainda, que regulavam de forma superficial o procedimento. Nesse sentido, neste item será feita estudo das principais normativas existentes sobre o tema, com enfoque especial para as federais.

Seguindo a lógica estabelecida por Gustavo Schiefler (2014, p. 248), o Procedimento de Manifestação de Interesse deve ser interpretado como uma oportunidade de concretizar quatro direitos fundamentais do indivíduo: o direito de petição (alínea “a” do inciso XXXIV, do art. 5º da CF), o de acesso à informação (incisos XIV e XXXIII do art. 5ª da CF), o de participação na Administração Pública (parágrafo único e inciso II do art. 1º e parágrafo 3º do art. 37 da CF) e, por fim, o de

igualdade (art. 5º e inciso XXI do art. 37 da CF).<sup>22</sup> Nesse sentido, percebe-se que referido procedimento possui respaldo na Constituição, visto que segue os direitos fundamentais dispostos nela, representando uma forma legítima de participação não vinculada da população dentro da democracia.

A primeira autorização normativa mais direta sobre a possibilidade dos particulares apresentarem projetos foi prevista no art. 21<sup>23</sup> da Lei nº 8.987, de fevereiro de 1995, conhecida como a Lei de Concessões.

O referido dispositivo não só deixou evidente a possibilidade de elaboração dos estudos pelo particular autorizado, como também esclareceu a possibilidade de ressarcimento dos estudos efetuados por esses. Tal previsão, inclusive, tornou-se um dos grandes motores para atrair possíveis interessados na realização de tais modelagens.

Posteriormente, em julho do mesmo ano, veio a Lei 9.074/1995, a qual, em seu art. 31<sup>24</sup>, passou a permitir que aqueles que apresentassem o projeto base também fossem permitidos de concorrer para a licitação futura. Tal previsão foi tão norteadora que está presente em todos os demais decretos posteriores à referida lei, demonstrando, também, o entendimento do país em consonância com a postura internacional sobre a temática (PALMA, 2022, p. 140).

---

<sup>22</sup>Abaixo, estão os quatro fundamentos constitucionais dos direitos mencionados (BRASIL, 1988):  
Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
II - a cidadania.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Art. 37 [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

<sup>23</sup> Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

<sup>24</sup> Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.

A supracitada norma é destinada apenas para as concessões e permissões de serviço público privado. Ou seja, somente nesses casos é aceito que os autores do projeto participem da licitação. Assim, apesar de, a primeiro olhar, o dispositivo contrariar o, na época ainda em voga, art. 9º, I e II<sup>25</sup> da Lei 8.666/1993, o qual proibia a participação dos autores dos projetos nas licitações, não há contrariedade.

Isso porque o objeto de aplicação do Procedimento de Manifestação de Interesse é para apenas os casos em que as licitações se destinam a contratações de concessões comuns e de parcerias público-privadas. Sobre o tema, destaca-se a fala de Gustavo Schiefler (2013, p. 336):

A questão é das mais relevantes para a abrangência do objeto do Procedimento de Manifestação de Interesse. É justamente por isso que o instituto tem aplicabilidade mais restrita às concessões comuns e às parcerias público-privadas. Caso a Lei Federal nº 8.666/1993 concedesse a mesma liberdade aos licitantes, o Procedimento de Manifestação de Interesse poderia ser pensado também para as licitações públicas comuns, que igualmente, por vezes, possuem objetos complexos.

Tal peculiaridade, como já visto, representa uma das essenciais distinções entre as contratações comuns e as contratações de concessões comuns e de parcerias público-privadas.

O regime distinto para as concessões comuns e parcerias público privadas, por permitir que os autores dos estudos e projetos preparatórios participem da licitação pública, privilegia a competitividade do certame em detrimento da segurança que a vedação prestaria à moralidade. O artigo 9º da Lei Federal nº 8666/1993 orienta-se pela segurança de um procedimento probo em detrimento da competitividade.

Ademais, interrompendo a ordem cronológica de apresentação das normativas que envolvem o PMI, destaca-se que a Nova Lei de Licitações, de nº 14.133/2021, em seu art. 14, I e II<sup>26</sup>, manteve redação similar ao da Lei 8.666/1993 sobre esse tema. Ou seja, manteve a proibição de participação do autor do projeto na posterior disputa da licitação.

---

<sup>25</sup> Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado (BRASIL, 1993);

<sup>26</sup> Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados; II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários (BRASIL, 2021);

Destaca-se que o art. 14, I e II da Lei 14.133/2021 será melhor explorado no item 3.3.3 desta monografia. Todavia, adianta-se que, conforme destaca o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021, on-line), apesar de uma nova lei, mantém-se a mesma lógica da antiga normativa. Nesse sentido, para as licitações que objetivam concessões comuns e parcerias público-privadas a participação dos autores dos projetos no certame licitatório é autorizada caso provenientes do Procedimento de Manifestação de Interesse, sendo sua base legal de autorização, ainda, o art. 31 da Lei 9.074/1995.

Retornando a apresentação das normativas em sequência cronológica, tem-se a Lei 11.922/2009, na qual, em seu art. 2<sup>o</sup><sup>27</sup>, passou a autorizar que os entes federados legissem sobre o procedimento administrativo referente aos estudos nas delegações de serviços e obras públicas. Tal previsão está em consonância com a Constituição Federal, a qual estabelece que a competência para legislar sobre procedimento administrativo é concorrente entre os entes federados, cabendo aos estados e municípios suplementares a legislação federal e a estadual no que couber<sup>28</sup>. Através dessa previsão, vários estados e municípios passaram a criar a sua própria normativa sobre o assunto. Veja-se o referido artigo:

A Nova Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, também expressamente reafirmou a autorização para o Procedimento de Manifestação de Interesse, conforme redação do seu art. 81<sup>29</sup>. O referido artigo, inclusive, reforçou a destinação

---

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> Constituição Federal, Art. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988);

<sup>29</sup> Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.

§ 1º Os estudos, as investigações, os levantamentos e os projetos vinculados à contratação e de utilidade para a licitação, realizados pela Administração ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, e o vencedor da licitação deverá ressarcir os dispêndios correspondentes, conforme especificado no edital.

§ 2º A realização, pela iniciativa privada, de estudos, investigações, levantamentos e projetos em decorrência do procedimento de manifestação de interesse previsto no **caput** deste artigo:

I - não atribuirá ao realizador direito de preferência no processo licitatório;

II - não obrigará o poder público a realizar licitação;

III - não implicará, por si só, direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração;

IV - será remunerada somente pelo vencedor da licitação, vedada, em qualquer hipótese, a cobrança de valores do poder público.

§ 3º Para aceitação dos produtos e serviços de que trata o **caput** deste artigo, a Administração deverá elaborar parecer fundamentado com a demonstração de que o produto ou serviço entregue é

do procedimento para projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.

Conforme destaca Reisdorfer (2022, p. 214), a supracitada lei foi muito importante porque essa é subsidiária à Lei 11.079/2004, a qual disciplina as Parcerias Público-Privadas. Ou seja, como essa última não trata do tema do PMI, a lei geral é atraída e aplicada no que se refere à ligação entre PPPs e PMIs.

Outra mudança relevante dessa lei é a presença do diálogo competitivo, nova modalidade de licitação que, a primeiro plano, pode ser confundida com o Procedimento de Manifestação de Interesse. Todavia, tal temática será explorada futuramente nesse mesmo capítulo.

Perceptível, portanto, que todas essas normativas citadas apenas tratam do procedimento de modo genérico, fazendo apenas previsões gerais sobre a temática sem de fato regulá-la. No desenvolvimento da PMI no país, conforme ressalta Juliana Bonacorsi de Palma (2022, p. 141), fica clara, portanto, a distinção entre três fases de regulamentação do procedimento, as quais se falará a seguir.

A primeira fase consiste no período anterior à edição do Decreto Federal 5.977/2006, o qual veio a ser revogado pelo Decreto Federal 8.428/2015, sendo considerado o marco normativo da PMI. Aquele decreto, todavia, era aplicável apenas à Administração Pública Federal, em razão da competência local para regulamentar as contratações<sup>30</sup>.

Assim, esse primeiro momento foi marcado por uma grande volatilidade nas regulações do assunto, quase como se fosse um período de experimentação. Apesar da existência das leis federais supracitadas, como foi possível constatar, elas eram muito rasas, no sentido de regulamentação da matéria. Por conta disso, o

---

adequado e suficiente à compreensão do objeto, de que as premissas adotadas são compatíveis com as reais necessidades do órgão e de que a metodologia proposta é a que propicia maior economia e vantagem entre as demais possíveis.

§ 4º O procedimento previsto no **caput** deste artigo poderá ser restrito a startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração (BRASIL, 2021).

<sup>30</sup> O Decreto Federal nº 5.977/2006 foi promulgado como regulamento ao art 3º da Lei nº 11.079/2004 e com o intuito de incentivar as PPP, as quais haviam sido eleitas como prioridade do Governo Federal da época.



diálogo para a elaboração de projetos era muito informal. Todavia o Decreto de 2006 foi importante para fornecer a “abertura para a criação de outras legislações, especialmente estaduais e municipais, sobre o recebimento de estudos e modelagem e de aproximação entre entidades públicas e privadas de forma ampla” (VIEIRA, 2017, p. 108).

A segunda fase, portanto, consiste entre a promulgação do Decreto Federal 5.977/2006 e o Decreto paulista 57.289/2011. Nesse período surgiram sucessivos diplomas normativos com influência daquele de caráter federal. A estrutura era já de um modelo competitivo, todavia, ao contrário do entendimento internacional, aquele que apresentasse o projeto não tinha qualquer tipo de preferência. O decreto em questão ainda era pouco detalhado, quando comparado com o atual, e era voltado exclusivamente para as modelagens de parcerias público-privadas já definidas como prioritárias no âmbito da administração pública federal (PALMA, 2022, p. 141).

Por fim, o terceiro período, o qual ainda se encontra atualmente, surgiu após o Decreto paulista 57.289/2011. Esse foi inovador pois passou a prever um procedimento específico para lidar com as propostas recebidas e não solicitadas, conhecidas como Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada - MIP. A partir desse momento, passou-se a utilizar esse instrumento conjuntamente com o PMI. Outros estados seguiram essa proposta, é o caso de, em ordem cronológica, Goiás<sup>31</sup>, Rio de Janeiro<sup>32</sup>, Santa Catarina<sup>33</sup> e Paraná<sup>34</sup>, os quais passaram também a prever o MIP.

Assim, a ideia de se ter a possibilidade de uma iniciativa espontânea privada para a elaboração de projetos, sem se ter antes a manifestação de vontade por parte da Administração Pública, surgiu no decreto paulista de 2011. A partir dessa normativa estadual, o Decreto 8.428/2015, como se verá a seguir, inseriu oficialmente a nível federal tal possibilidade.<sup>35</sup> A grosso modo, os dois instrumentos são muito similares, a principal diferença é quem dá o primeiro passo, sendo no PMI o ente público e no MIP fica a encargo do setor privado interessado.

---

<sup>31</sup> Decreto 7.365/2011 (GOIÁS, 2011)

<sup>32</sup> Decreto 43.277/2011, depois revogado pelo Decreto N° 45294//2015 (RIO DE JANEIRO, 2011)

<sup>33</sup> Decreto 962/2012 (SANTA CATARINA, 2012)

<sup>34</sup> Decreto 6.823/2012 (PARANÁ, 2012)

<sup>35</sup> Decreto 8.428/2015, 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. (BRASIL, 2015)

### 3.3 O GRANDE MARCO REGULATÓRIO DO PROCEDIMENTO A NÍVEL FEDERAL: O DECRETO 8.428 DE 2015, ALTERADO PELO DECRETO 10.104/2019

O Decreto 8.428/2015 regula o Procedimento de Manifestação de Interesse a nível federal, devendo ser observado para a 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. Conforme destaca Juliana Bonacorsi de Palma (2022. p. 150) o Decreto manteve forte a característica típica dos procedimentos formais administrativos. Em outros termos, manteve uma centralização decisória nas mãos do poder público e uma grande uniformidade.

O Decreto deixou claro que a escolha em se utilizar desse procedimento é facultativa e fixou que a competência pelo processamento poderá ser exercida pela autoridade máxima ou pelo órgão colegiado máximo do órgão ou entidade da administração pública federal competente para proceder à licitação do empreendimento ou para a elaboração dos projetos, levantamentos, investigações ou estudos, conforme art. 2º do decreto em questão.

O decreto subdividiu o procedimento administrativo em três fases, são elas: a abertura, por meio de publicação de edital de chamamento público; seguida da autorização para a apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos; e, por fim, a avaliação, seleção e aprovação. Essas serão abordadas uma a uma a seguir.

#### **3.3.1 A primeira fase: o chamamento**

A primeira fase, conhecida como a abertura, se concretiza por meio do lançamento de um edital de chamamento público. Tal edital deverá delimitar, mediante termo de referência, o regramento para o processamento do PMI em questão.

O regulamento do PMI não exige ação normativa prévia do Poder Executivo Federal, podendo ser editado via decreto municipal ou estadual. Assim, mesmo na

ausência de uma normativa prévia que o regule, poderá o ente público interessado, seja ele estadual ou municipal, editar um decreto. Inclusive, tal regulação poderá ser feita dentro do próprio edital de chamamento (MONTEIRO, MOURÃO, 2022, p. 215).

Todavia, o decreto, assim como é trazido nas leis que tratam de delegação de utilidades públicas, trouxe um conjunto de cláusulas obrigatórias que devem estar presentes no referido instrumento<sup>36</sup>. Por conseguinte, ao longo do art. 4º do decreto, se faz presente as diretrizes mínimas que deverão constar nos chamamentos públicos para que estes sejam considerados válidos.

A delimitação do escopo de o que o estudo deverá abordar, suas diretrizes e premissas devem estar claras, como forma de favorecer a igualdade entre os participantes do PMI, assim como para elevar o nível de técnica e especificidade do estudo. Ademais, a forma de apresentação da documentação, os critérios de análise, a forma de divulgação das informações públicas necessárias para a modelagem também devem contar nesse primeiro momento.

Todavia, conforme também autoriza o caput do art. 81 da Lei 14.133/2021, admite-se certa flexibilização na definição do objeto do projeto do PMI, justamente pela ideia do instrumento jurídico ser atrelado à inovação de possibilidades, ou seja, o pensar fora da caixa. Nesse sentido, não necessariamente os chamamentos devem ser lançados com o seu objeto totalmente integral e acabado. Fornecendo um exemplo de como funcionaria os benefícios dessa flexibilização está o comentário de Guilherme F. Dias Reisdorfer (2022, p. 218 a 219):

Pense no exemplo recorrentemente referido em que o ente público busca resolver as dificuldades atinentes ao transporte em determinada região, mas entende conveniente dialogar com a iniciativa privada inclusive sobre a definição do modal mais adequado. O ente público pode então se restringir a apontar as dificuldades de transporte e descrever o cenário de resultados que espera obter, remetendo às contribuições dos particulares a definição macro do objeto a ser licitado e do tipo contratual que atenderiam de forma mais eficaz às necessidades públicas identificadas.

Conforme já era autorizado no art. 21 da Lei nº 8.987, de fevereiro de 1995, ponto interessante a ser destacado quanto a essa fase é a necessidade do valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos estudos, constante do art. 4º, §

---

<sup>36</sup> Com o objetivo de delinear as regras que deveriam vigorar quando da execução do serviço público, o legislador predeterminou quais seriam as cláusulas que deveriam obrigatoriamente constar nos contratos. As cláusulas obrigatórias estão presentes nos arts. 23 e 23-A, da Lei n. 8.987/1995, como, também, no art. 92 da Lei 14.133/2012, por exemplo.

5º, inciso II, do decreto<sup>37</sup>. Mauro Santos Silva (2022, 188) aponta essa exigência como um dos maiores desafios da elaboração do edital de chamamento, uma vez que “o decreto exige que, para a elaboração do edital de chamamento, a administração já deva possuir um dado que ela pretende obter exatamente com o resultado do estudo objeto daquele chamamento”.

### 3.3.2 A segunda fase: a autorização

A segunda fase do procedimento tem por objetivo autorizar o início dos estudos àqueles que manifestaram interesse em participar, nesse sentido, o art. 6º do Decreto 8.428/2015, é claro ao traçar os limites de tal anuência do poder público, conforme transcrito a seguir:

Art. 6º A autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos:

I - será conferida sem exclusividade;

I - poderá ser conferida com exclusividade ou a número limitado de interessados; (Redação dada pelo Decreto nº 10.104, de 2019)

II - não gerará direito de preferência no processo licitatório do empreendimento;

III - não obrigará o Poder Público a realizar licitação;

IV - não implicará, por si só, direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração; e

V - será pessoal e intransferível.

Assim, após a divulgação do chamamento público, é necessário fazer o cadastramento, na qual aqueles interessados podem realizar pedidos de autorização para a elaboração dos estudos, para isso devem apresentar os documentos descritos no edital de chamamento. Preenchido os requisitos, a autorização é deferida para atingir exclusivamente a atividade que envolva a elaboração do projeto, conforme destaca Guilherme F. Dias Reisdorfer:

A autorização serve estritamente para o fim de dirigir as atividades dos sujeitos interessados, sem que dela surja alguma obrigação imediata ao órgão ou entidade estatal que não seja a de conduzir o procedimento corretamente. Como regra, as autorizações são outorgadas com caráter precário. Não há assunção de riscos pelo Poder Público. Ao contrário, no

---

<sup>37</sup> A redação de tal dispositivo estabelece que o valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos projetos ou estudos, além de ter que ser fundamentado em prévia justificativa técnica, não poderá ultrapassar, em seu conjunto, 2,5% do valor total estimado previamente pela administração para os investimentos necessários à implementação do empreendimento ou para os gastos necessários à operação e à manutenção do empreendimento durante o período de vigência do contrato, o que for maior

plano federal, por exemplo, ressalva-se que a autorização não implica corresponsabilidade da União em razão dos atos praticados pelos autorizados. Idêntica disciplina foi incorporada na Lei 14.133/2021 (v. incisos do art 81, §2º). Os particulares são autorizados sob a condição de assumirem a responsabilidade pelos custos financeiros e demais ônus necessários para apresentar a contribuição. (REISDORFER, 2022, p. 219)

Apesar de o decreto em si não dispor sobre a possibilidade de recursos dentro do procedimento administrativo, os interessados possuem a seu dispor instrumentos de contestação frente ao instrumento convocatório, o qual, muitas vezes, restringe de forma exacerbada a participação dos particulares no PMI, ou, ainda, não seguem as regras previstas no Decreto.

Ademais, como muitas vezes os municípios não têm experiência com o PMI, acabam quase o transformando em um edital de licitação. Sobre esse aspecto os tribunais de contas estaduais atuam fornecendo suporte para a estruturação dos editais de chamamento público do instrumento, e nas demais fases do processo, fornecendo recomendações aos Municípios sobre como corrigir e adequar o certame a legislação (ACHKAR, 2022).

No que se refere ao número de interessados permitidos a produzir os estudos, houve uma mudança no Decreto 8.428/2015, através do Decreto em 10.104/2019, a qual foi uma resposta a uma problemática que se visualizou como um fator de desincentivo aos particulares para proporem estudos. Ou seja, o que era perceptível é que, quando havia um grande número de autorizados e a, conseqüente, menor chance de esse sair como o vencedor da licitação, os estudos vinham com menos qualidade. Isso porque, os projetos também são um grande gasto para os particulares.

Assim, sob a possibilidade de se concretizar como um fator de desincentivo na elaboração de bons estudos, passou a debater a possibilidade de se regulamentar para se ter apenas um autorizado no PMI (SOUZA, 2022). Assim, com o intuito de aumentar a qualidade dos estudos elaborados, ocorreu uma alteração no Decreto nº 8.428/2015, alterado pelo Decreto nº 10.104/2019, o qual, também, passou a possibilitar a exclusividade de autorização.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Decreto nº 8.428/2015 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) (BRASIL, 2015).

Os Estados e Municípios, os quais a primeiro plano somente replicavam igualmente o decreto federal, passaram, também, a incluir nas suas normativas a possibilidade de apenas um autorizado ser permitido. O Estado de Santa Catarina, por exemplo, alterou sua normativa em 2021, através do Decreto nº 962/2012<sup>39</sup>, a fim de incluir essa possibilidade. No mesmo sentido caminhou o estado do Paraná, através da Lei Ordinária nº 19.811/2019.

### **3.3.3 A terceira fase: a avaliação, seleção e aprovação**

Após a entrega dos estudos, passa-se para a fase avaliativa. Normalmente, tal fase é feita por uma comissão específica<sup>40</sup>, a qual fará a avaliação seguindo os critérios já anunciados anteriormente no termo de referência. O acolhimento ou rejeição dos projetos pode ser parcial e, até mesmo, pode haver uma rejeição total.

Caso o projeto elaborado através de PMI seja aprovado e venha a encabeçar um processo licitatório, importante destacar o art. 14<sup>41</sup> da Lei

---

<sup>39</sup> A autorização exclusiva em Santa Catarina foi prevista através do Decreto 1.530/2021. A previsão está presente no art. 26, §1º, I com a seguinte redação: Art. 26º. A aprovação da manifestação de interesses, a autorização para a realização dos estudos técnicos e o aproveitamento desses estudos será pessoal e intransferível, podendo ser cancelada a qualquer tempo por razões de oportunidade e de conveniência, sem direito a qualquer espécie de indenização. § 1º A manifestação de interesse: I - poderá ser conferida com exclusividade ou a número limitado de interessados; (Redação do inciso dada pelo Decreto Nº 1530 DE 22/10/2021) (SANTA CATARINA, 2021).

<sup>40</sup> Art. 9º do Decreto 8.428 tem a seguinte redação: “A avaliação e a seleção de projetos, levantamentos, investigações e estudos apresentados serão efetuadas por comissão designada pelo órgão ou pela entidade solicitante.”(BRASIL, 2015). No Decreto 962/2012 de Santa Catarina quem fará a análise é o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPP).

<sup>41</sup> Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

14.133/2021, o qual pode soar um pouco contraditório perante o art. 81 da mesma lei - os quais já foram citados no item 3.2.2 do presente estudo. Isso porque, aquele impede que o autor do anteprojeto, do projeto básico ou, ainda do projeto executivo (de obras, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados) dispute futuras licitações.

Todavia, o artigo acima deve ser interpretado de maneira restritiva no que se refere ao Procedimento de Manifestação de Interesse. Sobre o tema, destaca-se a fala de Rafael Garofano, no sentido de que a manutenção da proibição do autor dos projetos existe como uma precaução de preocupação com a isonomia da licitação:

A disposição preserva a clássica segregação entre os mercados de empresas projetistas, de um lado, e de empresas executoras de obras e serviços, de outro, existente sob o regime da lei 8.666/93 (art. 9º, I e II). A regra tem um certo caráter protetivo da competição e da higidez da licitação. Ela busca evitar situações de conflito de interesses ou de informação privilegiada em proveito do autor do projeto ou empresa a ele vinculada. A participação direta ou indireta dele na disputa da execução do objeto poderia prejudicar a isonomia no certame, colocando-o em situação de vantagem em relação aos demais competidores, ou mesmo poderia abrir campo para manipulações ou distorções intencionais do projeto em razão do interesse em vencer a licitação futura da execução (GAROFANO, 2023, on-line).

Todavia, percebe-se que, apesar da existência na Lei 14.133 da proibição, essa também autoriza de forma implícita a participação dos autorizados na PMI a concorrer no certame licitatório. Isso porque, a redação do art. 81, § 2º<sup>42</sup> da

---

§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do caput deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.

§ 2º A critério da Administração e exclusivamente a seu serviço, o autor dos projetos e a empresa a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo poderão participar no apoio das atividades de planejamento da contratação, de execução da licitação ou de gestão do contrato, desde que sob supervisão exclusiva de agentes públicos do órgão ou entidade.

§ 3º Equiparam-se aos autores do projeto as empresas integrantes do mesmo grupo econômico.

§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.

§ 5º Em licitações e contratações realizadas no âmbito de projetos e programas parcialmente financiados por agência oficial de cooperação estrangeira ou por organismo financeiro internacional com recursos do financiamento ou da contrapartida nacional, não poderá participar pessoa física ou jurídica que integre o rol de pessoas sancionadas por essas entidades ou que seja declarada inidônea nos termos desta Lei (BRASIL, 2021).

<sup>42</sup> Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento. § 2º A realização, pela iniciativa privada, de estudos, investigações, levantamentos e projetos em decorrência do procedimento de manifestação de interesse previsto no **caput** deste artigo: I - não atribuirá ao realizador direito de preferência no processo licitatório;

supracitada lei menciona que a realização de estudos e projetos pela iniciativa privada em decorrência da manifestação de interesse não atribuirá ao realizador direito de preferência no processo licitatório. Ou seja, há uma autorização implícita da participação do autor (GAROFANO, 2023, on-line).

### . 3.4 SOBRE A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE DA INICIATIVA PRIVADA

A apresentação de uma MIP pelo particular, seja essa amparada por uma legislação que preveja o procedimento, ou ainda, pelo mero exercício de direito previsto na Constituição Federal<sup>43</sup>, levará, necessariamente, a uma decisão da Administração Pública. Para evitar dispêndio de dinheiro e tempo, importante perpassar por certos filtros básicos de admissibilidade, conforme destacado por Livia Vieira:

Assim, pode-se dizer que os primeiros filtros seriam: (i) avaliar se o objetivo da proposta corresponde a uma necessidade pública e, em caso positivo, se é passível de tratamento por aquele órgão ou entidade pública; (ii) avaliar se o objeto é legal e compatível com o interesse público; e (iii) avaliar se a necessidade pública está entre as prioridades identificáveis pela Administração Pública.

Na hipótese de qualquer desses filtros iniciais apontarem para a improbidade do objeto recebido, não seria aconselhável o aprofundamento da análise do projeto pela Administração Pública, já que isso implicaria o dispêndio de recursos públicos desnecessariamente (VIEIRA, 2017, p. 320).

Caso o objeto do projeto esteja de acordo, a Administração Pública fará a análise se de fato o projeto é interessante e condizente com as suas condições político-orçamentárias. O Ente público, sendo livre para decidir, avalia se o projeto é relevante ou não, e, caso seja a segunda opção, devolve, de forma justificada o projeto ao ofertante, dizendo o motivo do seu indeferimento. Optando por seguir com a manifestação, é necessário avaliar se existem outros possíveis interessados no mercado para a realização da modelagem.

Assim, “o MIP se mostrará inadequado se, notória e comprovadamente, só houver uma empresa apta a realizar a modelagem, ou seja, aquela que ofereceu o projeto à Administração Pública” (VIEIRA, 2022, p. 324).

Nesse sentido, percebe-se que no MIP, como quem dá o primeiro passo não é o poder público, deve ser tomado um cuidado extra para não desvirtuar os

---

<sup>43</sup> Previsto no art. 5º, XXXIV da Constituição Federal (BRASIL, 1988).



objetivos e prioridades do poder público por conta de um projeto apresentado por um particular que não bate com os interesses da Administração. Ademais, para levar o procedimento para frente, deve ser estudado se existiriam outros interessados, caso contrário, poderia haver uma ameaça ao princípio da isonomia e da concorrência.

### 3.5 DIFERENÇAS ENTRE O DIÁLOGO COMPETITIVO E O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

Interessante fazer uma diferenciação entre o Procedimento de Manifestação de Interesse e o diálogo competitivo, o qual é uma das maiores inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos<sup>44</sup>. Essa diferenciação é importante pois pode, muitas vezes, ter seu objetivo e natureza confundidos com o PMI.

O procedimento de diálogo competitivo é diferente das outras modalidades de licitação, pois, conforme o art. 32, inciso I, alíneas a a c, da Lei 14.133/21<sup>45</sup>, inclui uma etapa específica destinada à discussão, ao desenvolvimento e à definição de soluções técnicas, econômicas e jurídicas com os potenciais interessados em contratar. Assim, essa modalidade licitatória se faz conveniente, especialmente, para dar suporte às demandas complexas, que envolvem a necessidade de tomar decisões em cenários de considerável incerteza e com maior grau de riscos (REISDORFER, 2023, on-line).

Em síntese, o diálogo competitivo inicia seu procedimento com a entidade pública estabelecendo uma necessidade específica e, em sequência, convidando potenciais licitantes com capacidades técnicas para participar de uma fase preliminar de discussão. Durante essa fase, ocorre um diálogo entre o público e o privado a fim de trocar informações essenciais para o desenvolvimento de uma

---

<sup>44</sup>O artigo 6º, inciso XLII, da Lei 14.133/21 conceitua o diálogo competitivo como: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021);

<sup>45</sup> Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração: I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições: a) inovação tecnológica ou técnica; b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração (BRASIL, 2021);

solução para o objetivo em pauta. Posteriormente, é promovida uma licitação, ampliando nesse momento a participação para empresas que, de outra forma, não teriam viabilidade de participar de um procedimento licitatório tradicional (FERRAREZI, 2023, on-line).

A partir do exposto, em primeiro plano, pode-se dizer que os dois instrumentos jurídicos contam com particulares para lhes apresentar soluções inovadoras. Todavia, sob um olhar mais apurado, o PMI e o diálogo competitivo servem a objetivos diferentes (ZAGO, 2021, on-line). Aquele é previsto na Nova Lei de Licitações, em seu art. 82, como um procedimento auxiliar para atuar especificamente em estudos pré-licitatórios. Ao contrário do diálogo que, por ser uma modalidade de licitação, atua na fase externa da licitação. Outra diferenciação que pode ser apontada é que a realização de um PMI não gera nenhuma certeza que de fato será realizado um certame, por isso é importante frisar que é um procedimento potencialmente pré-licitatório.

Apesar das sintéticas distinções assinaladas, entende-se que os dois instrumentos previstos na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos configuram diálogos público-privados formais, expressão designada a descrever as comunicações realizadas entre agentes públicos e agentes econômicos cujas informações encontram-se devidamente registradas em processo administrativo — num cenário de potencial visibilidade (HAAB, 2021, SCHIEFLER, 2017, p. 155).

Por conseguinte, após essa explicação, tem-se definido o que é o Procedimento de Manifestação de Interesse e o que o diferencia enquanto instituto das demais formas de participação do setor privado na estruturação de projetos. Nesse sentido, observa-se a necessidade de explorar como esse é aplicado na prática e quais possíveis problemas são enfrentados na sua utilização.

## 4. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE NO BRASIL

Neste capítulo será abordada a aplicação do Procedimento de Manifestação de Interesse no Brasil, fazendo-se uma estudo sobre os possíveis pontos de melhoria.

Assim, especialmente para projetos de infraestrutura mais complexos, o sucesso para superar esses desafios citados dependem de recursos para a elaboração de projetos adequados que, muitas vezes, suscitam dúvidas sobre a adequação de contratar consultorias de menor preço e que entreguem a mesma qualidade (REIS, JORDÃO, 2022, p. 232).

Apesar do aumento considerável no número de PMIs publicados, houve uma escassa quantidade de projetos nos quais os contratos de concessão foram efetivamente assinados. O Radar PPP coletou os dados entre janeiro de 2017 e dezembro de 2020 e concluiu que apenas 11% dos PMIs lançados geraram contratos assinados. De janeiro de 2021 a julho de 2022, dos 229 foram lançados, a mesma fonte coletou que apenas 4 tiveram licitações iniciadas (SOUZA, 2022).

Nesse sentido, ao longo desse capítulo irá se explorar alguns possíveis problemas que geram essa instabilidade no procedimento. Primeiro, será falado sobre a falta de estrutura presente nos municípios brasileiros e a assimetria informacional existente entre o público e privado Depois, será feita a análise de riscos que afetam a isonomia dentro do procedimento, colocando-se em cheque a permissão de autorizados exclusivos. Por fim, será feito uma comparação entre os países denominados como desenvolvidos, os emergentes e o Brasil, em específico, no que se refere às *unsolicited proposals*.

### 4.1 OS ENFRENTAMENTOS PARA A APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

O fato do ente público lançar um Procedimento de Manifestação de Interesse não vincula ou obriga esse a posteriormente transformá-lo em uma licitação. Há um grande risco de esses serem arquivados e tal ocorrência gerar um

inconveniente para ambos os lados. Para o particular, o qual arcará com todos os custos do projeto sem a possibilidade de ser ressarcido. Assim como para a Administração Pública, a qual terá despendido tempo e pessoal e, até mesmo, poderá ter gastado recursos financeiros na contratação de consultores para auxiliá-la na avaliação dos projetos.

Assim, antes de estudar as potenciais causas para os referidos engavetamentos de projetos, observa-se o PMI em números. Um dos poucos estudos realizados que envolve a temática foi realizado em 2015, disponibilizado pelo International Finance Corporation, em conjunto com o BNDES (2015, p. 217). Esse, por sua vez, utilizou-se dos dados obtidos pelo Radar PPP, o qual organiza e disponibiliza informações sobre o mercado nacional de concessões.

Os dados empíricos demonstraram que, apesar do significativo aumento do número de PMIs publicados, poucos foram os projetos cujos contratos de concessão foram realmente assinados em decorrência do procedimento efetuado. Especificamente em relação aos projetos de PPPs, dos 162 PMIs iniciados entre 2010 e 2014, apenas 46 (28%) chegaram à fase de consulta pública<sup>46</sup>; 34 (21%) resultaram em editais efetivamente publicados; e 20 (12,3%) em contratos assinados (BNDES, 2015, p. 18). Observa-se que nos últimos anos a taxa permanece similar, uma vez que, em 2022, ainda estava próximo de 90% a taxa dos PMIs que não geraram contratos de concessões (SOUZA, 2022).

Como as duas principais causas para essa baixa taxa de transformação de projetos em contratos de concessão (2015. p 18), podem ser destacadas duas causas principais. A primeira, é a existência de custos de transação muito elevados, já a segunda é decorrente das assimetrias informacionais e do desalinhamento de incentivos entre público e privado. Ambos os motivos serão explorados em sequência.

Sobre o primeiro fator, mesmo com o lançamento dos PMIs, o formato tradicional adotado nesses procedimentos não reduz efetivamente os custos de transação dos gestores públicos (BNDES, 2015, p. 18). Isso porque, ao final desses, o poder público é responsável por analisar os projetos, avaliá-los e, eventualmente,

---

<sup>46</sup> A consulta pública é uma etapa obrigatória para as Parcerias Pública-Privadas e deverá ocorrer antes da abertura de edital, conforme art. 10. inciso VI da Lei 11.079/2004.

mesclá-los entre si, para, aí sim, se transformarem em documentos aptos a inaugurarem um processo licitatório.

Ou seja, verifica-se que, mesmo com o lançamento do PMI, para que um município possa analisar todas essas propostas oferecidas de modo eficiente e justo, é necessário que esses tenham um corpo técnico habilitado para julgar de forma correta tais propostas. Inclusive, porque, principalmente nos contratos de infraestrutura, os documentos não são elaborados somente por um advogado, engenheiro, contador ou administrador, mas sim por uma simbiose dos conhecimentos profissionais desses agentes, elevando, e muito, a complexidade do exame em questão (LOCH, 2022).

Todavia, o que se observa é que grande parte dos municípios brasileiros não têm esse pessoal disponível. Segundo a Associação Brasileira de Municípios (2012), 30% a 40% dos projetos apresentados por prefeituras ao governo federal são rejeitados por falta de qualidade técnica. De acordo com a Secretaria de Relações Institucionais (2012)<sup>47</sup>, mais da metade dos municípios com até 20 mil habitantes precisam recorrer a contadores terceirizados na hora de preparar projetos.

Apesar da supracitada pesquisa ser de 2011, percebe-se que o país continua enfrentando problemas do gênero. O Tribunal de Contas da União afirmou que uma das três principais causas de obras paralisadas no Brasil se dá por conta de contratações de empreendimentos com base em projetos básicos deficientes. Vital do Rêgo, classificou tal problemática como “uma velha conhecida do TCU” decorrente do baixo interesse de governadores e prefeitos em realizar estudos para futuras concessões, conforme transcrição abaixo:

O efeito nocivo de se privilegiar o início da execução das obras em detrimento do planejamento é o anúncio de obras sem o devido embasamento técnico, resultando em atrasos e majoração dos custos inicialmente previstos (REGO, 2019, ACCIOLY, 2022)

Por conseguinte, percebe-se que grande parte dos municípios brasileiros precisam contratar profissionais qualificados para que possam realizar as análises necessárias. Por conta desse déficit, especialmente municipal, o IFC e o BNDES reconheceram (2015, p. 18) que o Procedimento de Manifestação de Interesse ainda vincula custos a serem suportados pela Administração Pública. Sobre essa questão,

---

<sup>47</sup> O estudo foi elaborado em 2011 e contou com a participação de um grupo de trabalho na Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência, sobre convênios entre municípios e a União.

inclusive o referido estudo destaca, ainda, a necessidade de adaptação para os projetos se adequarem a necessidade municipal:

Adicionalmente, a regra é que os estudos, quando apresentados pelos autorizados, estejam longe de uma condição em que possam ser prontamente aproveitados pelo Poder Público. Nesse sentido, o gestor público pode não se sentir confortável em levar o projeto adiante sem uma análise mais cuidadosa e a validação destes estudos. Assim, na prática, a estruturação de projetos a partir dos estudos preparados em PMIs não é tão eficiente nem protege tanto o interesse público, como sugere a teoria (2015, p. 18)

Outro ponto, é a distorção do objetivo do Procedimento de Manifestação de Interesse que, ao invés de atuar como um instrumento para diminuir a discrepância de informações entre público e privado, acaba por contribuir para um desalinhamento que favoreça de forma exacerbada um autorizado, em virtude da sua superioridade informacional sobre o tema .

Por conta dessa assimetria de informações, conforme destaca Schiefler (2014, p. 192), a Administração terá dificuldade de definir informações relevantes com relação ao projeto, podendo facilmente se deixar influenciar por não ter domínio da temática. Para se prevenir desses riscos, se argumenta que o ente público não pode ser rebocado pelos participantes do Procedimento de Manifestação de Interesse (BELÉM, 2013, SCHIEFLER, 2013, p. 193).

Nesse sentido, percebe-se que, na prática, apesar de o PMI poder ser utilizado como um meio de diminuir a assimetria de informações, conforme fora teorizado no capítulo 3.1 deste estudo, o mesmo pode, também, ser usado para piorar o cenário de disparidade informacional, criando uma “falha de governo”, o qual o Estado ficaria a mercê do particular (PEREIRA, 2011, MONTEIRO, MOURÃO, 2022, p. 205).

Segundo Pereira (2011, p. 7) o PMI enfrenta um dilema pois, apesar de fornecer subsídios para uma melhor estruturação de um projeto, por outro lado, fornece grande poder ao setor privado. Inclusive porque não se pode deixar de lembrar que o grande objetivo de qualquer empresa é gerar lucro para si, o qual não necessariamente envolve colocar para a mesa a proposta que mais iria beneficiar o serviço público.

George Stigler fala sobre isso ao desenvolver a chamada “teoria da captura” (1971, p. 3-31), no qual grupos são capazes de influenciar entidades reguladoras a

fim de tirar benefício da própria indústria regulada, em detrimento dos consumidores, os quais dispõem de menos condições de interferir na tomada de decisão. A teoria é aplicada, não somente em falhas de mercado, como também para refletir sobre possíveis falhas de governo. Sobre essa teoria, destaca-se a reflexão de Vera Monteiro e Carolina M. Mourão, as quais defendem que o Procedimento de Manifestação de Interesse deve ser utilizado apenas quando a assimetria de informações for maior do que o risco de captura (2022, p. 205):

De forma análoga à relação entre regulador e regulado, a captura do setor público pelo privado também pode ocorrer no âmbito das contratações públicas. O PMI pode servir de instrumento para que grupos de interesse se beneficiem indevidamente. Isso acontece quando o poder público não tem capacidade institucional de dialogar com as ideias e propostas, e passa a aceitá-las sem critério. O grande risco está em contratar mal, além do direcionamento em si da licitação e da redução indevida da competição (Camacho e Rodrigues, 2015, p. 22).

A forma de o poder público mitigar os riscos de captura e de redução da competição na futura licitação é investir na sua capacidade institucional, no planejamento de suas contratações, na transparência do processo e na ampla divulgação do PMI, na medida em que permite a participação e a reação de outros agentes econômicos interessados na contratação pública.

Tal lógica se mostra relevante e, especialmente, preocupante quando se observa os dados obtidos do supracitado estudo do BNDES (2015), em que, dentro de uma listagem de 147 projetos de PPPs e concessões, foram localizadas informações sobre o autor dos estudos e a empresa vencedora na licitação em 53 projetos. Destes, foi possível constatar que 19 projetos foram elaborados diretamente por empresas interessadas em participar, direta ou indiretamente, da licitação da concessão. Ainda, desses, observa-se que em cerca de 80% dos casos, a empresa ou o grupo econômico responsável pelo desenvolvimento dos estudos foi o vencedor da licitação (2015).

Em âmbito catarinense, tal realidade se faz presente também, pois o que se vê foi várias obras de grande porte no estado sendo disputadas por um único licitante<sup>48</sup>, o qual em grande parte foi o que elaborou os estudos de modelagem, através de Procedimento de Manifestação de Interesse (LOCH, 2022),.

Para tentar solucionar essa questão de falta de suporte para a análise, o estado de Minas Gerais editou o Decreto nº 48.377/2022 como alternativa para tentar superar essa assimetria. Nesse, ficou permitido que a Secretaria de

---

<sup>48</sup> Cita-se a Marina de Florianópolis, no Aeroporto de Chapecó, no Centro de Eventos de Balneário Camboriú e na Rodoviária Rita Maria.

Infraestrutura Urbana (SEINFRA), com o apoio de coordenadorias especializadas, poderá apoiar tecnicamente municípios na estruturação de PMIs e MIPs. A partir desse, o estado espera, também, que ocorra uma maior divulgação dos procedimentos ativos, dado ao alcance desse ser notadamente maior que o municipal. Todavia, como o Decreto é muito recente, ainda não colheu-se os frutos se tal alternativa realmente será uma resolução com sucesso na prática (SOUZA, 2022).

Assim, diante da problemática narrada, observa-se que, no plano das ideias o PMI é simples: a melhor proposta é apresentada, é transformada em edital e licitada, podendo o autor desses estudos participar do certame. Por fim, caso o vencedor dessa licitação não seja o mesmo que realizou o projeto vencedor, esse será reembolsado pelo ganhador. Apesar de o mecanismo, em tese, ser vantajoso e simples, observa-se que o instrumento vem sendo utilizado de modo equivocado e irrestrito, demonstrando que a mera existência desse canal à disponibilização do ente público não gera uma garantia de que os estudos serão efetivamente melhores em qualidade.

Conforme desmistificou-se, grande parte dos municípios que tenham interesse em usar o PMI de forma correta, terão que arcar com custos para poder superar a desvantagem informacional decorrente da falta de pessoal qualificado. Diante desse cenário, caso o município não queira arcar com esses custos, desencadeia-se outra situação problemática para a eficácia do PMI, a desvirtuação do objeto para o qual ele foi criado, ou seja, a dissociação da ideia de utilizá-los para obter propostas inovadoras.

Ou seja, para escapar da necessidade de gastos com consultores, os entes públicos acabam por realizar o procedimento mesmo sem a capacidade interna de revisão crítica dos estudos e propostas elaborados. A falta de orçamento, somada a uma insegurança que acomete o poder público de “pisar no desconhecido” em avaliar projetos dos quais não possui conhecimento, gera uma acomodação dos municípios.



Por conseguinte, o que tem ocorrido é a ideia de se utilizar do PMI apenas com o objetivo de meramente reduzir os custos da Administração Pública<sup>49</sup>, pois os projetos seriam realizados a um custo zero. Assim, os PMIs vêm funcionando como uma estratégia indireta de “desorçamentação”, dado que as modelagens em licitações começaram a ocorrer por conta e risco dos particulares, deixando para esses os custos com a elaboração das contribuições. Por conta desses fatores, o PMI acaba por ser utilizado, muitas vezes, apenas dentro das zonas de conforto do município, em segmentos que esses já têm mais familiaridade (MONTEIRO, MOURÃO, 2022, p. 213). É o que ocorreu, por exemplo, com as concessões de saneamento.

Em setembro de 2021, de acordo com o Radar PPP, haviam 117 projetos iniciados por Procedimento de Manifestação de Interesse no Brasil, divididos em 17 segmentos. Desses, ocupando o primeiro lugar estava o saneamento, incluindo água, esgoto e resíduos sólidos, com 27,35%. Na mesma data, analisou-se os projetos que envolviam PMI, mas que já haviam sido encerrados. Dentre esses, também na dianteira estava o saneamento, com 29,47%. Assim, percebe-se que o objetivo para o qual o PMI foi criado, de auxiliar em concessões cujo foco fosse a inovação, acabam por não serem tão explorados dada a falta de estrutura municipal de grande parte das localidades brasileiras.

Apesar dos problemas narrados, o Procedimento de Manifestação de Interesse gerou contratos positivos que apesar de não serem tão volumosos numericamente, demonstram o potencial do procedimento. Como exemplo de contratos inovadores, tem-se o programa habitacional do Projeto Jardins Mangueiral no Distrito Federal; a urbanização no Porto Maravilha, no Rio de Janeiro; o sistema prisional do Complexo Penal, em Minas Gerais; e o centros de atendimento ao cidadão da Unidade de Atendimento Integrado, também em Minas Gerais (MONTEIRO, MOURÃO, 2022, p. 213).

---

<sup>49</sup> Percebe-se que tal tema é bem emergente pois metade dos municípios têm contas no vermelho no primeiro trimestre de 2023. Segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios, 2362 cidades registraram déficit no primeiro semestre de 2023, representando 51% das que disponibilizaram dados ao Tesouro Nacional. O número é quase 7 vezes maior do que o registrado no ano de 2022 (TOMAZELLI, 2023).

## 4.2 OS POTENCIAIS RISCOS DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE RELACIONADOS A ISONOMIA - A POSSIBILIDADE DA FIGURA DO AUTORIZADO EXCLUSIVO

O Procedimento de Manifestação de Interesse é rodeado de boas intenções e idealizações sócio-econômicas positivas para a relação entre particular e público dentro dos diversos entes federados do Brasil. Todavia, é necessário analisar o procedimento sob a perspectiva do resguardo da isonomia entre os interessados, o qual é um princípio basilar do procedimento licitatório<sup>50</sup> e que, também, orienta o PMI.

Sobre uma possível ameaça a esse princípio argumenta-se, primeiramente, que o autor do projeto já poderia ter mais conhecimento sobre ele e, por conseguinte, teria mais condições de elaborar uma proposta vencedora da futura licitação, desenvolvendo certa vantagem competitiva. Sobre essa questão destaca-se a reflexão de Tarcila Reis e Eduardo Jordão (2022):

Num conflito entre os princípios da isonomia e da eficiência, o legislador optou por privilegiar este último. Esta solução só seria inconstitucional se a opção do legislador por privilegiar um princípio constitucional em detrimento do outro fosse irrazoável ou desproporcional - e este não nos parece o caso.

Ou seja, de acordo com o posicionamento dos autores, percebe-se que, sob a perspectiva do legislador, a permissão dos projetistas para participar da licitação foi um direito colocado na balança. Ou seja, há mais vantagens em deixá-los participar da licitação, caso queiram, do que não deixar. Todavia, conforme ressaltado no capítulo 4.1 dessa monografia, é importante sempre olhar o procedimento sob a perspectiva local, em prol de diminuir as assimetrias informacionais do caso em concreto.

Sobre aplicar a isonomia frente ao caso em concreto, chega-se à reflexão se a Administração Pública deve filtrar quantos interessados devem ser efetivamente autorizados a confeccionar os estudos (REIS, JORDÃO, 2022). Observa-se que,

---

<sup>50</sup> Art. 5º da Lei 14;133/2021 Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).(BRASIL, 2021)

conforme destacado no capítulo anterior, uma das soluções para tentar aumentar a qualidade dos estudos foi a inovação de incluir a possibilidade de restrição quantitativa de interessados. Todavia, tal restrição gera duas inseguranças jurídicas ao procedimento, uma vez que se confere dois potenciais benefícios ao autorizado. A primeira é que esse seria o único a receber o ressarcimento do vencedor da licitação. A segunda seriam as vantagens informacionais que diminuiriam a competitividade.

Para, Mais Moreno (2016, p. 183), a autorização múltipla tem mais desvantagens pois, ao invés de diminuir o risco de contaminação indevida pelo mercado, pode potencializá-lo, pois o governo atuaria apenas como um interlocutor proponente de alternativas.

Jordão e Reis destacam que o fato de se ter vários autorizados não resolve o problema das possíveis vantagens competitivas na licitação, apenas as posterga, veja-se a reflexão a seguir:

A autorização múltipla não resolve o problema da possibilidade de privilégio da Administração a um particular específico – ela apenas posterga este problema no tempo. Afinal, o que é realmente relevante é a escolha do projeto que irá pautar a licitação, já que é esta a decisão que poderá gerar benefícios econômicos em função do ressarcimento ou das vantagens competitivas na licitação futura. Nem se argumente que seria possível evitar este privilégio aproveitando o melhor de cada estudo apresentado pelos particulares. Este objetivo de aproveitar o melhor de cada estudo leva comumente à produção de uma “colcha de retalhos”. (JORDÃO, REIS, 2022, p. 242)

Os autores ainda destacam a possibilidade dos projetos simplesmente virarem um “Frankenstein” dos estudos, que acabam por não agradar a ninguém, seja sob o olhar da perspectiva, econômica e, até mesmo, técnica. Como exemplo de que tal mescla pode não funcionar na prática tem-se a situação do metrô da Linha 6 de São Paulo o qual teve seu projeto final alvo de críticas por conta do poder concedente ter aproveitado parte de cada um dos três estudos apresentados. No caso em questão, na data marcada para o recebimento das propostas, nenhuma das empresas apareceu e a licitação naquela ocasião foi considerada deserta<sup>51</sup> por conta da ineficiência evidente presente no edital licitatório, fruto da mistura entre os projetos (JORDÃO E REIS, 2022, p. 243-244).

---

<sup>51</sup> A licitação deserta ocorre quando nenhum particular assume a postura de desejar a contratação, sequer atendendo à convocação de se candidatar na licitação lançada. (FILHO, 2020, p. 491).

Por conseguinte, observa-se que a mera multiplicidade de projetos também não assegura uma isonomia. Assim, explorando a possibilidade já existente dentro dos ordenamentos sobre a restrição do número de participantes no PMI, discute-se como esse único autorizado será escolhido dentre os demais em prol de manter o procedimento justo e isonômico. O tema foi alvo de debates na 1ª Jornada de Direito Administrativo do Conselho de Justiça Federal, que aconteceu em agosto de 2020. Na ocasião, foi formado o consenso em aprovar o enunciado nº 1, que possui a seguinte redação:

A autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse, quando concedida mediante restrição ao número de participantes, deve se dar por meio de seleção imparcial dos interessados, com ampla publicidade e critérios objetivos.

Ou seja, apesar do ato de utilização, ou não, do PMI ser discricionário da Administração Pública, a escolha do autorizado não é, devendo seguir uma seleção imparcial e com critérios objetivos, além da ampla publicidade (SCHIEFLER, 2020).

Ademais, é possível concluir que a autorização exclusiva é indicada a fim de incentivar a elaboração de estudos com maior qualidade (SOUZA, 2022), especialmente no que se refere a projetos destinados a áreas de maior risco ou em casos de maior possibilidade de se ter uma licitação deserta. Outro motivo para se optar por esse tipo de autorização é nos casos que o PMI é voltado para empresas estruturadoras, conforme destaca-se a seguir:

O mercado de estruturação está dividido entre os interessados na concessão e aqueles que apenas querem estruturar, especializados em apenas estruturar. Tal divisão também deve estar clara no regulamento do Procedimento de Manifestação de Interesse pois facilita muito o procedimento. Nesse caso é justificável a exclusividade (ACHKAR, 2022)

Percebe-se que tais pontos não somente funcionam como uma maior segurança para o poder público de que o PMI será de fato vantajoso, como também funcionam como um atrativo para o setor privado. Ou seja, o princípio da isonomia também é importante para as empresas privadas as quais, antes do procedimento de manifestação ser efetivamente regulamentado em maior escala, concentravam-se apenas nas consultorias provocadas pelo poder público. Com as mudanças provocadas após o Decreto 8.428/2015, é importante que o segundo setor também se sinta motivado a participar do PMI, sendo a autorização exclusiva, se usada de modo correto, um bom incentivo.

Sobre o tópico de proteção da isonomia quando se pensa nas MIPs, observa-se que os comentários feitos anteriormente sobre a temática também se aplicam a essas. Todavia, ainda é possível chamar a atenção para a necessidade, ou não, de se realizar um chamamento público toda vez que uma MIP é apresentada à Administração, uma vez que o chamamento pode ser tanto prejudicial como benéfico para a isonomia dentro do procedimento das MIPs.

A prática ordinária de se fazer quando uma MIP é apresentada pelo ente privado é a de realizar um chamamento público como forma de possibilitar que outros eventuais interessados também tenham a chance de enviar projetos. Nesse chamamento, caso houvesse outros interessados, o MIP seguiria o rito do PMI, de modo geral. Contudo, tal chamamento, muitas vezes, se torna extremamente problemático para a Administração Pública, a qual se vê vinculada a lidar com um procedimento para o qual, muitas vezes, o seu objeto nem sequer estava em cogitação no momento pela administração local. (JORDÃO, REIS, 2022, p. 245-246).

Por conta disso, Jordão e Reis defendem que exista a possibilidade de o poder público realizar tal chamamento, mas que esse não seja nunca obrigatório, sob pena de gerar uma pseudo concorrência. Ou seja, como os demais interessados não teriam necessariamente tempo para desenvolver um estudo que concorra em pé de igualdade com aquele apresentado pelo particular que provocou a MIP, a isonomia entre os interessados estaria potencialmente prejudicada. (JORDÃO, REIS, 2022, p. 223).

Por isso, os supracitados autores defendem que tanto a MIP quanto o PMI devem ter objetos de utilização diferentes, como forma de mitigar tanto a falta de isonomia como, também, a assimetria informacional entre público e privado, veja-se a lógica desenvolvida por Jordão e Reis:

Uma forma de mitigar esta pseudoconcorrência é reconhecer a devida diferença entre PMI e MIP, deixando para MIP apenas os projetos que não sejam prioritários da Administração. Os projetos constantes de programa de governo, por exemplo, seriam objeto de PMI, com atribuição do mesmo prazo real para todos os interessados. A MIP ficaria devidamente regulamentada, mas destinada às ideias e propostas que viriam da iniciativa privada, ampliando os focos de atenção da Administração Pública. A possibilidade de propor estudos estaria aberta a todos de forma latente e a preocupação de “fabricar” uma concorrência artificial depois de autorizada uma MIP tornar-se-ia menos importante (JORDÃO, REIS, 2022, p. 247).

Nesse sentido, observa-se que o potencial risco ao princípio da isonomia é um dos principais problemas enfrentados pelo PMI e MIP. Assim como entende-se que esses devem ser sempre analisados sob o caso concreto, tanto com relação ao número de interessados autorizados, como, no que se refere especialmente ao MIP, a escolha de realizar um chamamento público ou não.

#### 4.3 A VISÃO INTERNACIONAL SOBRE AS CHAMADAS “UNSOLICITED PROPOSALS”

Como o Brasil, conforme foi visto, encontra vários problemas em relação a aplicação do PMI e MIP, é interessante tecer também comentários comparativos sobre como outros países veem tais procedimentos, como forma de buscar compreender se os problemas presentes no Brasil, tais como assimetria informacional e isonomia, se estendem a outras realidades internacionais.

Todavia, antes de adentrar na visão de outros países, é necessário esclarecer o conceito de “solicited proposals”<sup>52</sup> e “unsolicited proposals”<sup>53</sup>. Será utilizado o conceito elaborado por Fernando Tavares Camacho e Bruno da Costa Lucas Rodrigues, ambos atuantes na Área de Estruturação de Projetos do BNDES e, também, autores do estudo comparativo utilizado como base para esta monografia (BNDES, 2015).

Para eles, o termo Solicited e Unsolicited não se referem a uma parte específica do processo de contratação de projetos de infraestrutura. Suas diferenças se concentram na etapa de identificação e preparação do projeto. Ou seja, o “solicited” é o termo utilizado para definir os projetos que são identificados e preparados pelo governo, o qual pode solicitar o apoio de consultores independentes para auxiliá-lo. Já o termo “unsolicited” é destinado para os projetos que partem da iniciativa privada (CAMACHO, RODRIGUES, 2014, p. n., apud MONTEIRO, 2015, p. 217).

Sobre essa distinção, destaca Vera Monteiro (2015, p. 217):

Uma análise literal dos termos poderia direcionar o entendimento de que o foco da distinção desses modelos reside na fase de procedimento licitatório,

---

<sup>52</sup>traduzido do Inglês: *proposta solicitada*

<sup>53</sup> traduzido do Inglês: *proposta não solicitada*

com a solicitação ou não de propostas. Entretanto, é na fase inicial do projeto, mais especificamente nas etapas de identificação e preparação do projeto, que se encontram as principais diferenças entre esses modelos. Inclusive, o recomendável é que não haja distinções entre os modelos durante a fase licitatória, dado que mesmo no caso das *Unsolicited Proposals* o ideal é que ocorra a licitação competitiva do projeto, abrindo espaço para o surgimento de propostas alternativas”.

Ou seja, traçando um paralelo com os instrumentos que se tem no Brasil, percebe-se que o termo *unsolicited* pode ser comparado ao PMI e ao MIP, no que se refere a como os estudos dos projetos são elaborados, ou seja, por iniciativa privada. Em contrapartida, o *solicited* é um termo utilizado para quando não se tem envolvimento do particular de forma tão predominante, restringindo-se a sua participação as consultorias prestadas à Administração Pública. Comparando-se ao Brasil, esse último se equipara às consultorias técnicas descritas no art. 74 da Lei 14.133/2021, descritas no item 3.1 desta monografia.

Seguindo o estudo elaborado pelo BNDES (2015, p. 18), é possível examinar os modelos de estruturação de projetos dividindo os países em dois grandes grupos. O primeiro grupo é composto pelos países denominados como referência, tais como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, além dos países integrantes do Reino Unido e da União Europeia<sup>54</sup>, conhecidos comumente como desenvolvidos. Já o segundo grupo, é composto por países emergentes, como Chile, Colômbia, Peru e Coreia do Sul.

Assim, após esse esclarecimento, passa-se ao primeiro grupo. Observa-se que em países de referência o modelo mais utilizado é o chamado "solicited proposal". Isso porque o outro, "unsolicited proposal", é criticado por conta da assimetria de informações que pode ser gerada, dado que o projeto ficaria como um encargo de potencial licitante.

Ou seja, os países desenvolvidos não utilizam o *unsolicited proposal* pois entendem que tal procedimento fornece muito poder aos particulares. A iniciativa de modelagem por parte do particular está, inclusive, proibida em países como Reino Unido, Canadá e União Europeia, além de ser utilizado em caráter de exceção na Austrália e Nova Zelândia (MONTEIRO, 2022, p. 65).

---

<sup>54</sup> Os Estados Unidos, conforme foi destacado no capítulo 2.2 desta monografia, não possui serviços públicos, uma vez que esses sempre foram prestados por particulares. Nesse sentido, o país não é estudado nessa diferenciação entre "unsolicited e solicited proposals".

Assim, quando permitido, os unsolicited proposals são utilizados em ocasiões que envolvem um domínio de patente por parte do particular. Por isso, normalmente, estão vinculados a procedimentos que envolvem dispensa de licitação, seja por possuírem exclusividade no domínio de algum conhecimento ou, ainda, por possuírem tecnologia essencial para o projeto (PINHEIRO, 2015, 149).

Ou seja, percebe-se que as preocupações narradas ao longo do capítulo 4.1 e 4.2 desta monografia atingem também o pensamento dos países desenvolvidos e, por precaução a essas, esses restringem muito as formas de unsolicited proposals. Todavia, é necessário ressaltar que, aliada a preocupação com, por exemplo, a assimetria informacional, esses países possuem uma estrutura socioeconômica para efetuar os projetos com grande qualidade técnica. Por conta disso, esses permitem-se colocar de lado o suporte da iniciativa privada, já que a Administração Pública é quase que auto suficiente (PINHEIRO, 2015, 103).

Por outro lado, analisando países emergentes, o recurso de se utilizar das propostas iniciadas pelo setor privado é amplo e bem aceito. O World Bank (PINHEIRO, 2015, p. 102) destacou que, nos países em desenvolvimento, tal opção é interessante para evitar um processo licitatório demorado, sendo uma alternativa para a implantação do projeto de PPP mais rapidamente. Além disso, destacou a falta de estrutura governamental para identificar, priorizar e preparar os projetos.

Por fim, identificou que o pouco orçamento do Estado os impede de realizar projetos de qualidade, veja-se comentário de Pinheiro sobre o tema:

A falta de capacidade financeira também pesa na decisão de aceitar propostas não solicitadas: tipicamente os custos de desenvolvimento do projeto chegam a 3% ou 4% do custo de investimento do projeto, quando este é inferior a US\$ 100 milhões, e a cerca de 2% para aqueles orçados acima de US\$ 500 milhões (excluindo custos mais significativos de aquisição de terras, preparativos iniciais e avaliação dos impactos ambientais) (Farquharson, Mastle, Yescombe e Encinas, 2011, PINHEIRO 2015, p. 102). Não só a estruturação do projeto, como também a análise das propostas recebidas do setor privado consome elevado volume de recursos especializados (PINHEIRO 2015, p. 102).

Nesses países, é comum que, assim como no Brasil, os projetos de iniciativa privada sejam acompanhados de licitação. Todavia, divergem do sistema brasileiro pois os autores dos projetos têm certa vantagem no leilão. Sobre o tema, destaca-se trecho do estudo do BNDES:



Nos economias emergentes aqui examinadas, por outro lado, o recurso a propostas iniciadas pelo setor privado é amplo e bem aceito. O mesmo se dá em relação a confiar o desenvolvimento do projeto a investidores privados que, em geral, são depois recompensados por esse esforço de alguma forma. De fato, o setor público não apenas estabelece procedimentos para o reembolso dos custos de desenvolvimento do projeto, como dá vantagem ao proponente original no processo licitatório, como visto aqui para os casos do Chile e da Colômbia (PINHEIRO, 2015, p. 102).

Ademais, percebe-se que os mesmos problemas encontrados no Brasil, da baixa taxa de efetividade dos projetos, também acometem outros países. O Chile é um exemplo claro disso, no qual apenas 4,5% dos projetos de Iniciativa Privada apresentados foram efetivamente transformados em projetos de concessão, conforme as estatísticas do Ministério de Obras Públicas (PINHEIRO 2015, p. 127). No que se refere ao possível favorecimento informacional daquele que elaborou o projeto, observa-se que na Coreia “proponentes originais venceram cerca de 90% das licitações de propostas não solicitadas, enquanto nas Filipinas isso ocorreu em 92% das licitações”. (PINHEIRO, 2015, p. 104).

Após comparar-se a utilização das “unsolicited proposals” em países desenvolvidos e emergentes, Pinheiro (2015, p. 149) destaca que o Brasil se encontra em uma categoria à parte no que se refere a utilização dos chamados “unsolicited proposals”, por conta de alguns fatores, os quais irá se retratar a seguir.

Primeiro, a estruturação de projetos, no Brasil, por empresas privadas não foca em projetos para os quais essas detenham tecnologia ou conhecimento exclusivo, como ocorre nos países desenvolvidos. Ou seja, o foco brasileiro está apenas na estruturação da modelagem em si, utilizando-se do setor privado como forma de complementar a falta de estrutura técnica do poder público.

Segundo, nos demais países emergentes quando há licitação, o proponente responsável por estruturar o projeto goza de uma vantagem competitiva no leilão. Por outro lado, no Brasil, o autor do projeto não tem nenhum tipo de preferência normativa na posterior licitação. Isso porque neste, impreterivelmente<sup>55</sup>, está vinculado a uma licitação que pretende ser competitiva, com todos os licitantes participando em iguais condições. Tal característica brasileira pode conferir dois potenciais resultados, o de se ter um menor risco de captura - conceito trazidos no item 4.1 deste estudo - já que não há vantagem declarada. A segunda consequência

---

<sup>55</sup> com exceção das causas de dispensa e inexigibilidade de licitação tratadas na Lei 14.133/2021.

é um menor incentivo para a preparação de projetos pelo setor privado, já que esta não dá vantagens na licitação da concessão e o risco de não ressarcimento é maior.

Esses os quais, apesar de todos os empecilhos relatados no item 4.1 deste capítulo, veem no Procedimento de Manifestação de Interesse uma possibilidade de suprir a carência estrutural da Administração Pública.

Nesse sentido, observa-se que os problemas enfrentados pelo Brasil ao utilizar-se do PMI, como a assimetria informacional, a falta de corpo técnico qualificado e a ameaça à isonomia, são característicos dos países emergentes. Ou seja, esses, em decorrência da carência de recursos próprios, ainda estão presos a investimentos externos para auxiliar na elaboração de projetos de qualidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 consagrou o serviço público como mecanismo para a efetivação, de forma direta ou indireta, dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a concessão possui figura central, uma vez que é a materialização de tais serviços exercidos pelos particulares.

Todavia, para que essa seja bem sucedida, é necessário que esteja embasada em um projeto bem estruturado, condizente com a realidade para o qual será aplicado e, especialmente, que atenda as necessidades para o qual se destina. Do contrário, observa-se um cenário no qual há dispêndio desnecessário de dinheiro, pessoal e tempo da Administração Pública que poderia ter gastado seus recursos de uma forma melhor.

O Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada se inserem dentro desse cenário e representam uma tentativa do poder público tentar resolver essa problemática da qualidade dos projetos, os quais antes eram realizados principalmente através de consultas ou programas estatais que auxiliam na modelagem.

Em linhas gerais, o objeto da pesquisa está relacionado à compreensão do que consiste o procedimento do procedimento de manifestação de interesse, suas normativas principais e qual o seu papel dentro do direito administrativo e do ambiente sócio-econômico como um todo. Para além, o objetivo é traçar um comparativo entre o que se tem no papel e o que é visto na prática da aplicação, principalmente, do PMI, traçando os principais desafios a serem enfrentados, seja pela natureza intrínseca do procedimento, ou por fatores internos que interferem na dinâmica da sua aplicação.

Assim, para responder a questionamento, utilizou-se o método dedutivo, com o auxílio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, dividindo-se a pesquisa em três etapas.

Na primeira, procurou-se delimitar e contextualizar o contexto histórico que permitiu a participação do particular, em conjunto com o poder público, na prestação de serviços e utilidades públicas, assim como o contexto no qual a modelagem foi feita no Brasil nos últimos anos, especialmente, anteriores ao Decreto 8.428/2015.

Observou-se que a relação entre público e particular ocorreu de forma gradual, na qual, ao longo dos anos, a evolução entre as partes permitiu a participação mais isonômica, não se contendo apenas aqueles que possuem grande influência frente ao Estado.

Ademais, especialmente após a redemocratização, na qual houve uma tendência de desestatização muito forte, observa-se o grande salto que a discussão acerca da modelagem de projetos teve, em consonância com as novas leis acerca da delegação dos serviços públicos. Todavia, o que percebeu-se foi que até a primeira década dos anos 2000, a possibilidade dos particulares atuando ativamente para contribuir na elaboração dos estudos ainda estava em desenvolvimento. No período, observou-se que o BNDES, a CEF e o IFC tiveram enorme importância para auxiliar na estruturação das modelagens, atuando na confecção dos estudos necessários e, ou, no seu respectivo financiamento.

Na segunda etapa, focou-se em conceituar e compreender os objetivos para o qual o legislador elaborou o Procedimento de Manifestação de Interesse. Verificou-se que o procedimento foi pensado para sair da lógica de um olhar uno, ampliando o debate acerca do melhor projeto para cada caso em concreto e, dessa forma, corrigir o problema de concessões mal elaboradas.

Ademais, concentrou-se em analisar o Decreto 8.428/2015, o qual percebeu-se que foi pensado com o intuito de estabelecer normas transparentes e uniformes para toda a Administração Pública Federal. Observou-se pela forma que foi estruturado que esse buscou ser um instrumento que assegurasse a divulgação, a igualdade e a imparcialidade nos processos de autorização.

Percebeu-se que, buscou-se, através da organização das fases do procedimento, fornecer mais segurança jurídica para a aplicação do PMI a nível federal, assim como impulsionar a utilização do instrumento nos estados da federação e nos municípios, os quais, em grande parte, inspiraram a suas normativas legais no referido Decreto.

Ademais, concluiu-se que o PMI não deixa de ser utilizável, como também não corre o risco de ser esquecido, pela existência da nova modalidade de licitação, denominada diálogo competitivo, a qual foi inserida pela nova Lei de Licitações de

2021. Isso porque, o PMI é um procedimento facultativo de modelagem de projetos e que não vincula em nada a Administração Pública a efetuar uma futura licitação.

Na terceira etapa, a pesquisa destinou-se a estudar como era a aplicação real do Procedimento de Manifestação de Interesse no Brasil, dando particular ênfase às dificuldades enfrentadas pelos municípios.

Primeiro, constatou-se que grande parte dos municípios brasileiros enfrentam grandes problemas estruturais no que se refere à falta de pessoal qualificado tanto para estruturar projetos, como para avaliar aqueles recebidos. Assim, concluiu-se que o PMI, apesar de ser muito útil a primeiro plano, enfrenta sérias dificuldades na sua aplicação no mundo real. Isso porque por conta da assimetria informacional, os municípios necessitam investir em consultores externos para poder fazer a análise dos projetos recebidos. Ou seja, a maioria das localidades não tem verba disponível para realizar tal procedimento de forma correta e efetiva, levando a concluir que em muitos locais o PMI tem seus objetivos desvirtuados.

Por conta desses fatores, concluiu-se que a assimetria informacional e a falta de estrutura, tanto econômica quanto técnica é um dos principais fatores para a baixa taxa de efetividade do procedimento e um dos principais enfrentamentos existe atualmente para que o PMI seja mais utilizado. Nesse sentido, como potenciais pontos de melhoria destaca-se a capacitação das equipes dentro dos entes públicos, especialmente em esfera municipal, e a respectiva designação de uma comissão de avaliação que, preferencialmente seja a mesma que elaborou o edital do caso em concreto.

Ademais, observou-se que, apesar de o PMI ter sido elaborado para ampliar a isonomia entre os interessados, percebe-se que a realidade pode ser diferente. Observou-se que uma das principais críticas ao PMI é a possibilidade do autor do estudo participar da licitação futura, pois isso geraria uma vantagem competitiva, todavia, concluiu-se que a doutrina majoritária ainda prefere deixar essa permissão pois traz mais benefícios à sociedade.

Concluiu-se também que, uma tentativa encontrada para tentar aumentar e incentivar a qualidade e números de interessados em participar de PMIs foi a criação de autorizações exclusivas. Todavia, apesar de ser observado que tal ponto ainda

encontra divergências na doutrina, observou-se que esse é um meio válido de incentivo aos particulares em empenhar-se mais na elaboração dos estudos. Nesse sentido, percebe-se que assegurar a isonomia dentro do Procedimento de Manifestação de Interesse não é uma tarefa fácil, mas deve ser fruto da combinação de vários fatores.

Percebeu-se que as “unsolicited proposals”, termo internacional para modelagem de projetos que partem da iniciativa privada, são característicos de países emergentes como resultado da falta de escopo técnico e financeiro que atinge esses países. Concluiu-se que o Brasil não está sozinho a ter problemas com projetos que partem do particular e que é comum outros países terem receio de utilizá-los por medo de gerar assimetria informacional.

Confirmou-se a suspeita de que o Procedimento de Manifestação de Interesse possui grandes problemas na sua aplicação dentro do Brasil, porém, também, confirmou-se que é um instrumento muito útil e importante para resolver problemas de concessões que tiveram seu contrato interrompido por conta de um projeto mais elaborado.

Assim, resolveu-se a problemática proposta no sentido de que analisar se o marco regulatório do Procedimento de Manifestação de Interesse no Brasil viabiliza o atingimento do fim para o qual se destina esse instituto.

A resolução desses problemas envolve a diminuição da assimetria informacional existente dentro dos municípios brasileiros, o qual poderá ser feita através de estímulos como, por exemplo, um programa institucional de parcerias que facilite a contratação de profissionais qualificados para ajudar na análise dos estudos. Ademais, é importante também a regulamentação efetiva no local sobre a matéria de PMI, a qual seja adequada para a realidade da localidade em questão.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Dante Falta de dinheiro, falhas de projeto e omissão política geram 14 mil obras inacabadas; Brasília: Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/06/falta-de-dinheiro-falhas-d-e-projeto-e-omissao-politica-geram-14-mil-obras-inacabadas>. Acesso em: 18/10/2023

ACHKAR, Azor; SOUZA, Érica Réqui de; LOCH, Rogério. Seminário Desenvolvimento e Infraestrutura. Exposição oral no Tribunal de Contas de Santa Catarina em 04/08/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GGNiF-QeW9Q>. Acesso em 05/11/2023

ANDERSON, Perry. História e lições do neoliberalismo: a construção de uma via única. Rede semanal, Brasília, 5 nov. 1996.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A “supremacia do interesse público” no advento do Estado de Direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 1-22.

BELÉM, Bruno Moraes Faria Monteiro. Procedimento de manifestação de interesse e as modalidades de participação na estruturação de projetos de parcerias. Exposição oral no Fórum de Gestão Pública em Santa Catarina. In: SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014 p. 193.

BNDES, Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP) - Apoio a projetos, s.d. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndes-fep> Acesso em: 20/10/2023

BRASIL. Decreto nº 5.977 de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3o, caput e § 1o, da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5977.htm). Acesso em: 20/10/2023

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em: 20/10/2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015 Procedimento de manifestação de interesse - PMI. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/2015/150406\\_Apresentacao\\_DecretoPMI\\_ASSEC.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/2015/150406_Apresentacao_DecretoPMI_ASSEC.pdf)>. Acesso em 24 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 20/10/2023.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm). Acesso em: 20/10/2023

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm). Acesso em: 20/10/2023

BRASIL. Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 20/10/2023

BRASIL. LEI Nº 11.922, DE 13 DE ABRIL DE 2009. Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11922.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11922.htm). Acesso em: 20/10/2023

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 20/10/2023

BOGOSSIAN, Martins. O diálogo concorrencial. In: Boletim de direito administrativo, v. 26, n. 4, abr. 2010.

CAMACHO, F.; RODRIGUES, B. da C. Estruturação de projetos de infraestrutura: experiência internacional e lições para o Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3bw2kj>. Acesso em 04/11/2023



CAVALCANTI, Francisco. Contexto histórico do direito administrativo brasileiro e os atos administrativos. Revista Acadêmica, v. 84, 2012, p. 342. Disponível em: [https://laprocon.ufes.br/sites/laprocon.ufes.br/files/field/anexo/resumo\\_de\\_direito\\_administrativo.pdf](https://laprocon.ufes.br/sites/laprocon.ufes.br/files/field/anexo/resumo_de_direito_administrativo.pdf). Acesso em: 01/11/2023

CEZNE, Andrea Nárriman, O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo, Brasília, DF: Revista de Informação Legislativa, 2005 Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril\\_v42\\_n167\\_p315.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p315.pdf) Acesso em: 12/10/2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DUARTE, Alessandra, BENEVIDES, Carolina. Falta de qualificação afeta a vida de prefeituras do Brasil. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/falta-de-qualificacao-afeta-vida-de-prefeituras-brasil-eiras-4048170>. Acesso em 04/11/2023

FARQUARSON, Edward; MASTLE, Clemencia Torres de; YESCOMBE, E.R. with ENCINAS, Javier. How to engage with the private sector in Public- Private Partnerships in Emerging Markets. Washington DC: The World Bank/PPIAF, 2011. p. 12.

FERRAREZI, Thiago. Entendendo e aplicando o diálogo competitivo na elaboração de projetos de concessão e PPPs. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/384532/dialogo-competitivo-na-elaboracao-de-projetos-de-concessao-e-ppps>. Acesso em 03/11/2023

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Gabriela%20Sant'Anna%20V/Downloads/Manual%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Jos%C3%A9%20dos%20Santos%20Carvalho%20Filho%20-%202020.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2023.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

GABRIEL, Yasser Reis. Procedimento de jurídicos para estruturação de concessão de infraestrutura e o desenvolvimento brasileiro. Tese (Mestrado em Direito) FGV Direito. São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16540/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20%28fgv%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y> Acesso em 15/10/2023

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GAROFANO, Rafael. Empresas de engenharia agora podem elaborar projeto em PMI e participar da execução das obras e serviços?. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/386644/empresas-de-engenharia-agora-podem-elaborar-projeto-em-pmi>. Acesso em 16/11/2023

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Concessão de serviço público. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOIÁS, Decreto nº 7.365, de 09 de junho de 2011. Dispõe sobre a instituição de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI – destinado a orientar a participação de particulares na estruturação de projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, de concessão comum e de permissão no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo. Goiás: Secretaria de Estado da Casa Civil, 2011. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/64413/pdf>. Acesso em: 10/10/2023

IPEA. Desafios contemporâneos acerca do terceiro setor e serviço social: entre o novo trato da questão social e a negação da solidariedade de classe, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo12.pdf>. Acesso em: 18/10/2023

JOHNSON, Bruce Baner; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TEIXEIRA, Hélio Janny; WRIGHT, James Terence Coulter. Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas: concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública. São Paulo; Edgard Blücher; 1996.

MANKIW, N. G. (Org.). Introdução à Economia. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

MAROLA, Eugenia Cristina Cleto. Concessões de serviço público. São Paulo: Verbatim, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 228, p. 13-29, abr./ jun. 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. As políticas públicas de universalização, legalidade e isonomia: o caso telefone social. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 4, v. 14, 2006.

MATOS, Davidson Rodrigo Gomes Borges de. Impacto da Nova Lei de Licitações nos Pequenos Municípios. Jusbrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/impacto-da-nova-lei-de-licitacoes-nos-pequenos-municipios/1944962044>. Acesso em 03/11/2023

Medauar, Odete, pg. 348 - Direito administrativo moderno, , 21ª ed. revista, atualizada e ampliada, Editora Revista dos Tribunais, 2018

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto Estadual nº 48.377 de 15 de março de 2022. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada para a apresentação de estudos, projetos e

levantamentos preliminares a serem utilizados para subsidiar a estruturação de parcerias no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Diário Oficial. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-48377-2022-minas-gerais-imprimir-documento-decreto-48377-de-15-03-2022-texto-original>. Acesso em: 05/10/2023

MONTEIRO, Vera. Histórico da Modelagem de concessão de infraestrutura. In: SCHWIND, Rafael Wallbach; FILHO, (Org.). Parcerias Público- Privadas - Reflexões sobre a Lei 11.079/2004, Coordenação Filho e Schwind, 2ª Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2022, p. 57-67.

MONTEIRO, Vera; PINHEIRO, Armando Castelar; BNDES (Org.) Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>. Acesso em 23/09/2023

MOREIRA, Egon Bockmann, Direito das Concessões de Serviço Público, 2ª edição revista ampliada e atualizada, Belo Horizonte, 2022

MORENO, Mais. A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP. Dissertação de Conclusão de Mestrado em Direito da Universidade de São Paulo. Defesa: São Paulo 2016.

MOURÃO, Carolina Mota Mourão; MONTEIRO, Vera. COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO NO BRASIL: NOVAS POSSIBILIDADES LEGAIS, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/8/218187\\_LV\\_Compras%20publicas\\_Cap06.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/8/218187_LV_Compras%20publicas_Cap06.pdf). Acesso em 28 de outubro de 2023

NIEBUHR, Joel Manoel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NETO, Floriano Peixoto de Azevedo Marques. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. Editorial Line, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n. 25, fev/mar/abr, 2011.

PALMA, Juliana Bonacorsi de, Atividade normativa da Administração Pública. Estudo do processo administrativo normativo. Tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Direito USP, 2014

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Governança pública nas parcerias público-privadas: o caso da elaboração consensual de projetos de PPP. In: FILHO, Marçal Justen; SCHWIND, Rafael Wallbach (Org.). Parcerias público-privadas. Reflexões sobre a Lei 11.079/2004. São Paulo? Revista dos Tribunais, 2022.

PARANÁ (Estado). Decreto Nº 6823 de 21 de dezembro de 2012. Curitiba: Diário Oficial do Paraná, 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=249019>. Acesso em: 20/11/2023

PARANÁ (Estado). Lei Ordinária nº 19.811, de 05 de fevereiro de 2019. Curitiba: Diário Oficial do Paraná, 2019. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=215711&indice=1&totalRegistros=3&anoSpan=2019&anoSelecionado=2019&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso em: 20/11/2023

PEREIRA, B. R. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: monólogo ou diálogo público-privado? PPP Brasil, 22 nov. 2011. Disponível em: . Acesso em: 15 fev. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil . In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro (Ed.). A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

PRADO, Lucas Navarro; RIBEIRO, Maurício Portugal. Comentários à lei de PPP - parceria público privada: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Diálogo competitivo da Lei 14.133/21: 4 providências de estruturação e governança. Conjur, 2023. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2023-jul-26/guilherme-reisdorfer-dialogo-competitivo-lei-14133#\\_ftn1](https://www.conjur.com.br/2023-jul-26/guilherme-reisdorfer-dialogo-competitivo-lei-14133#_ftn1). Acesso em 03/11/2023

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e PPPs: notas sobre o papel da lei 14.133/21, aspectos procedimentais e atuação estatal responsável (art. 27 da LINDB). In: FILHO, Marçal Justen; SCHWIND, Rafael Wallbach - Parcerias Público-Privadas Reflexões sobre a lei Lei 11.079/2004 2ª edição, São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Atlas, 2011.

RIO DE JANEIRO, Decreto nº 43.377, de 07 de junho de 2011. Regulamenta o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos apresentados pela iniciativa privada para inclusão no programa estadual de parcerias público-privadas - PROPAR, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159520>. Acesso em: 10/10/2023

SANTA CATARINA (Estado). Decreto nº 962, de 8 de maio de 2012. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada e estabelece outras providências. Florianópolis, Diário Oficial, 2012. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-962-2012-santa-catarina-altera-o-decreto-n-962-de-2012-e-o-decreto-n-468-de-2020>. Acesso em: 10/10/2023.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 57.289, de 30 de agosto de 2011. Altera o decreto nº 48.867, de 10 de agosto de 2004, para detalhar o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos encaminhados pela iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no programa de parcerias-público privadas - PPP, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57289-30.08.2011.html>. Acesso em: 10/10/2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.) Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2 ed. ver. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SCHIEFLER, Advocacia. O enunciado aprovado é categórico ao destacar a necessidade de uma seleção imparcial quando ocorrer a restrição do número de participantes no Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, visando-se, assim, o atendimento ao disposto no artigo 37, caput, como também o efetivo alcance do interesse público. Schiefler Advocacia, 2020. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/tag/isonomia/> Acesso em 12/11/2023

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.

SCHWARTZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas: algumas considerações; Revista Ajuris, Porto Alagrr, 2016. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-AJURIS\\_141.10.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_141.10.pdf) Acesso em: 15/11/2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: (coord.) Parcerias público-privadas. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 24).

TÁCITO, Caio. Temas de direito público (estudos e pareceres). 1º vol. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Denúncias e representações, s.d. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/denuncias-representacoes>. Acesso em: 25/10/2023

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Comentários - Artigo 14 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/14>. Acesso em: 25/10/2023

TOMAZELLI, Indiana. Metade dos municípios têm contas no vermelho, e prefeitos pressionam por ajuda da União. São Paulo: Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: Orçamento: metade das cidades tem contas no vermelho - 20/08/2023 - Mercado - Folha (uol.com.br). Acesso em: 08/10/2023

VIEIRA, Livia Wanderley de Barros Maia. Procedimentos de manifestação de interesse (PMI) e manifestação de interesse da iniciativa privada (MIP): mecanismos de contribuição das entidades privadas para o alcance dos fins públicos. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19112020-001825/>. Acesso em: 23 out. 2023.

WALD, Arnoldo; MORAES, Luíza Rangel de; WALD, Alexandre de M., O direito de parceria e a Lei de Concessões, 1996, op. cit. p. 149.

ZAGO, Marina Fontão. Diálogo competitivo: diferenças e semelhanças com outros institutos. Jota, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/nacao-inovadora/dialogo-competitivo-diferencas-e-semelhancas-com-outros-institutos-06062021>. Acesso em: 03/11/2023.

I Jornada de Direito Administrativo : enunciados aprovados. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020. <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados> Acesso em 12/11/2023