

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tratará da materialização da democracia participativa por intermédio do Procedimento de Manifestação de Interesse.

Nos dias de hoje, a democracia apenas representativa não consegue atender aos anseios e às demandas das sociedades hipermodernas.

Portanto, a sociedade, readequando o seu modo de ver e pensar a atuação do Estado, constatou a insuficiência da democracia representativa. Foi necessário aproximar o cidadão das tomadas de decisões, ficando evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados.

Hoje, a democracia, para se materializar, depende da combinação da democracia representativa com a participativa, sendo imperativo que o povo efetivamente exerça as suas prerrogativas, aproximando das tomadas de decisões que lhe dizem respeito.

Assim, a democracia participativa se manifesta em um processo de dialógico, caracterizado pela participação direta dos cidadãos na formação dos atos de governo.

Nesse sentido, o Direito Administrativo vem, ao longo dos anos, passando por transformações para privilegiar o diálogo e a participação popular buscando, assim, inserir o cidadão nas tomadas de decisões administrativas.

Diante desse contexto de evolução e transformação, a administração pública necessitou se reestruturar, privilegiando o diálogo e a administração consensual, de modo a conseguir propiciar uma gestão mais eficiente, para melhor atender os anseios e as necessidades da sociedade.

Foi esse contexto de mudanças, buscando a efetividade da democracia participativa, por meio de mudanças e readequações que privilegiem a participação do particular com o Poder Público, que possibilitou o surgimento do Procedimento de Manifestação de Interesse.

Nesse cenário, o Procedimento de Manifestação de Interesse constitui importante instrumento de institucionalização do diálogo entre os setores público e privado em etapa primitiva do processo de delegação da prestação de utilidade pública. Seu maior objetivo é colaborar com a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas, conferindo transparência às ações estatais.

O procedimento busca a participação dos interessados para legitimar suas decisões com o objetivo de atingir a eficiência estatal nas delegações de utilidade pública.

É exatamente nesse enfoque que se procura estudar o Procedimento de Manifestação de Interesse, verificando se a interação da Administração Pública com o particular, através do Procedimento de Manifestação de Interesse, para o planejamento de concessões comuns e parcerias público-privadas, contribui para a melhoria da atuação administrativa promovendo a materialização da democracia participativa.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO ESTADO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

O Estado democrático de Direito é o termo utilizado para conceituar o Estado que se comprometa a garantir proteção às liberdades, respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais, por meio do estabelecimento de uma proteção jurídica.

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura como objetivo fundamental da República a modelagem de um Estado Democrático de Direito. Em seus artigos 1, 3 e 170 ela estabelece como programa basilar a construção de um Estado de Direito social e ao mesmo tempo democrático em seus fundamentos. Com isso, o Estado terá como principal fundamento o bem comum e a justiça social. Para Canotilho (2002), o Estado Constitucional moderno não pode limitar-se a ser apenas um Estado de Direito, ele tem que estruturar-se como Estado Democrático de Direito.

Assim afirma o autor:

“Ele tem que estruturar-se como Estado de Direito Democrático, isto é, uma ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do direito e do poder no estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. O princípio da soberania popular é, pois, uma das traves mestras do Estado Constitucional.” (CANOTILHO, J.J. GOMES, 2002, pg. 97)

O Estado Democrático de Direito é constituído para satisfazer as necessidades da coletividade, assegurando a dignidade da pessoa humana. Para isso, a Constituição da República Federativa do Brasil apresenta um rol de liberdades e uma série de direitos sociais aos quais o estado não pode se eximir de atuar sob pena de ofender os princípios constitucionais.

Nesse sentido:

A liberdade se mantém como valor básico, bem como a limitação do poder político persevera como um objetivo permanente, mantendo-se, de forma intransponível, o

povo como titular do poder político, porém, para tornar efetiva a tutela dos direitos fundamentais, torna-se necessário articular direitos, liberdades e garantias individuais com os direitos sociais. Exige-se, enfim, um Estado Democrático de Direito que reconheça e garanta os direitos fundamentais e que busque equacionar o dilema da justiça social. (Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008, número 98, pg. 123, 124).

Concluimos então, que o Estado Democrático de Direito constituído sob os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, é solidificado para que se construa uma sociedade livre, justa e igualitária que possa propiciar o desenvolvimento nacional. Ainda, o referido Estado possui como objetivo primeiro erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Dessa forma, o Estado Democrático de Direito é projetado para ser um Estado solidário de justiça social.

Por sua vez, a democracia em seu fundamento pressupõe que todos os possíveis interesses e opiniões em uma sociedade possam conviver entre si. Portanto, a democracia reclama um Estado pluralista, que possa dar expressão a uma pluralidade de interesses e opiniões, enquanto elementos constitutivos do processo político. Verifica-se que a democracia é o único regime político que considera legítimos os conflitos, buscando instituí-los como direitos, exigindo que sejam reconhecidos e respeitados. O estado não pode ser mais instrumento de grupos dominantes tendo de garantir os interesses gerais.

Portanto, a democracia não pode ser entendida e estudada somente como um conceito político abstrato e estático, mas sim como um processo de afirmação e de garantia dos direitos fundamentais conquistados ao longo da história. Assim, deve ser vista como o processo de participação dos governados na formação da vontade governativa.

Hans Kelsen (2000), em seu livro *A democracia*, explica o significado original do termo, cunhado pela teoria política da Grécia antiga, governo do povo (demos = povo, Kratein = governo). A essência do termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política; e, para o referido autor, foi com esse significado que o termo foi adotado pela teoria política da civilização ocidental. (KELSEN, HANS, 2000, pg. 140).

Waidd Francis de Oliveira ao citar José Luiz Quadros de Magalhães ressalta:

Democracia não é somente votar, mas participar do processo de construção do Estado e da sociedade, por intermédio de canais amplos de comunicação entre os cidadãos e as diversas instituições privadas ou estatais. (OLIVEIRA, WAIDD FRANCIS DE, 2014, pg. 40)

Em seu artigo intitulado *Para além da democracia fugida: algumas reflexões modernas e pós-modernas*, Fred Dallmayr afirma que a democracia, assim como outros conceitos políticos, é contestável, tendo se alastrado ao longo da história uma acirrada controvérsia sobre suas virtudes e seus defeitos. O autor afirma ainda que, nos últimos séculos, a controvérsia acerca da democracia se limitou a comparar seus méritos e deméritos com a monarquia e a aristocracia. Remontando à antiguidade, a democracia estava sofrendo diversos males, como volubilidade e demagogia, tornando-se menos atraentes que os outros citados regimes. Contudo, em épocas mais recentes, essas restrições desaparecem quase por completo, dando margem para a sua aceitação no mundo inteiro.

Nesse sentido afirma o referido autor:

A democracia não é apenas uma opção de regime dentre outras igualmente disponíveis em todos os momentos e lugares, mas mais propriamente constitui uma resposta a desafios e a aspirações históricas. Esse aspecto é evidente tanto na Antiguidade como nos tempos modernos. (DALLMARY, FRED, 2001, pg. 14).

Dessa forma, se verificarmos sobre a perspectiva da modernidade, o desenvolvimento da democracia compreende mais que a mera substituição de um tipo de governo por outro, da monarquia ou do absolutismo real pelo governo popular. O que parece é que o conto da democracia está enredado em uma história maior, em uma história de diversas visões do mundo, de épocas de autoconhecimento humano. (DALLMARY, FRED, 2001, pg. 14).

Nesse sentido:

Como sabemos, a gloriosa revolução na Inglaterra foi precedida do Renascimento e de mudanças drásticas na conceitualização do mundo – mudanças relacionadas a nomes como Bacon, Descartes e Thomas Hobbes. Esses pensadores, com o auxílio de um enorme elenco de apoio, deferiram um golpe mortal na visão do mundo pré-moderna (platônico-aristotélica) que, de forma modificada, havia persistido durante a Idade Média: Descartes, ao ancorar a ação e o conhecimento humano no sujeito pensante; Bacon, ao interpretar a relação ente o sujeito e a natureza (extensão da matéria) como um projeto de domínio pela ciência; e Hobbes, ao conceitualizar a vida social e política como uma luta implacável de egos que culmina na instituição de um poder absoluto e soberano. A mudança na visão do mundo inaugurada pelo começo da modernidade foi pelo menos tão drástica – e talvez ainda mais – quanto o deslocamento paralelo ou subsequente do poder real para o governo popular. Em muitos aspectos pode-se dizer que a mudança anterior ofuscou e estruturou a seguinte. (HOFFE, OTFRIED, 2006, pg. 133)

A democracia, portanto, não se resume à institucionalidade do governo, mas exige um Estado Democrático de Direito responsável por sustentar as normas legais que correspondem à existência e à permanência do regime democrático.

Concluimos que a democracia é mais que apenas uma forma de poder. Conforme seu conceito existencial, ela também é uma forma de vida ou prática social, na qual o importante é a execução real, ou seja, que todos os cidadãos defendam seus direitos políticos e sociais e tomem parte nas decisões acerca de sua ampliação.

3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa se manifesta em um processo dialógico, caracterizada pela participação direta dos cidadãos na formação dos atos de governo.

A democracia apenas representativa não consegue, nos dias de hoje, atender aos anseios e às demandas das sociedades hipermodernas.

Senão vejamos:

O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa, ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. (SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA, 2002).

A população tem se envolvido na vida pública e, inclusive cada vez mais, cobrando e fiscalizando o trabalho de seus representantes. As exigências vêm se tornando mais complexas, e fica evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados.

Alexsandro M. Medeiros, ao citar Antonio Lambertucci, afirma:

A participação social [...] amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira. (MEDEIROS, ALEXSANDRO, 2014).

Dessa forma, verificamos que a democracia deve ser entendida de forma mais ampla e complexa, e não apenas como a escolha de seus representantes. O povo passa a discutir

questões que lhe dizem respeito, como as prioridades na aplicação do orçamento público e nas implementações de políticas públicas.

Nesse sentido, afirma Waidd Francis de Oliveira:

Quanto mais participação popular movimenta o interior das decisões de um determinado Estado, maior a área de abrangência das decisões democráticas. A confiança na sabedoria popular estabelece e defende como prioridade a participação nas discussões e decisões que interferem nas ações estatais. Ninguém mais qualificado que o próprio povo para escolher o que é melhor para seu destino. (OLIVEIRA, WAIDD FRANCIS DE, 2014, pg. 39)

Portanto, para a democracia participativa, essencial é a opinião pública política. Com a sua ajuda, o povo não se constitui simplesmente como eleitorado temporário, eventualmente acompanhado de constantes pesquisas de opinião política, mas como autor da política, mesmo não podendo sempre decidir de forma direta, pois a democracia direta não é nem a única forma nem a forma legitimamente superior.¹

Nossa Constituição Federal combina representação e participação direta, tendendo ao longo de todo o seu texto para a democracia participativa.

Nesse sentido:

A democracia participativa consiste em ampliar o controle da sociedade civil sob a administração pública, reservando aos cidadãos participação nas discussões sobre assuntos importantes para a coletividade. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, a participação está contemplada em todas as funções estatais: no Legislativo, no que se refere ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis; na garantia da fiscalização do Executivo por parte dos cidadãos; e no Judiciário, com instrumentos participativos como ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros. (SILVA, SUYLAN DE ALMEIDA MIDLEJ, 2013)

Concluimos, portanto, que a legitimidade do Estado é profundamente dependente do nível de participação popular na tomada de decisões políticas, o que exige do governo brasileiro - em todos os níveis de federalismo: federal, regional e local - preparação adequada para alcançar um equilíbrio viável entre os interesses privados e entre eles e o interesse coletivo, além de também entre Estado e Sociedade Civil.

Nesse sentido, constatamos que a democracia moderna é não só representativa como participativa, devendo a Administração Pública atuar de forma aberta, transparente, efetivando o princípio da publicidade, possibilitando enquetes, audiências, consultas,

¹ Sobre as democracias participativas do mundo atual Hoffe assevera que são o resultado de um longo processo evolutivo, um processo de civilização que tem sido apoiado por instituições bem-intencionadas, tais como grêmios e constituições esclarecidos, e também através de virtudes cívicas bem intencionadas. No caso ideal, a democracia se torna um plebiscito que se repete todos os dias.

garantindo o direito a objeções e reclamações. A democracia participativa implica o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo.

Assim podemos constatar que a democracia participativa é uma característica essencial do Estado Democrático de Direito na medida em que aproxima o Estado da sociedade, diminuindo suas barreiras.

4 AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO DE FORMA A PRIVILEGIAR A PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA

A sociedade, readequando o seu modo de ver e pensar a atuação do Estado, constatou a insuficiência da democracia representativa. Foi necessário aproximar o cidadão das tomadas de decisões.

Nas palavras de Gustavo Justino de Oliveira o fenômeno da participação administrativa configura uma das linhas de evolução da Administração pública contemporânea.

Essas transformações na Administração Pública surgiram de maneira lenta e gradual e começaram a ganhar impulso na primeira metade do século XX. Tornou-se necessário uma readequação do modo de ser e de atuar do Estado.

Portanto, o objetivo principal das transformações era encontrar respostas adequadas às crescentes demandas tendentes a redefinir os fins e o alcance do Estado, reestipular suas tarefas e redesenhar sua organização político institucional e administrativa. (OLIVEIRA, 2005) Dois importantes vetores dessa mudança, conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005) foram: a) a emergência do Estado Democrático de Direito e b) a modernização da Administração Pública.

No que se refere ao Estado Democrático de Direito, afirma o referido autor: “Não basta que o Estado se submeta ao Direito conformado pelas leis, que é seu próprio produto; é necessário que estas leis se submetam ao Direito, que é produto da sociedade”. (MOREIRA NETO, 2005).

Contudo, além de estar submetido ao Estado Democrático de Direito, outro objetivo que passa a estar presente no Estado é a atualização da atividade de Administração Pública respeitando o princípio da eficiência. Nesse sentido, ensina José dos Santos Carvalho Filho:

O núcleo do princípio da eficiência é a procura de produtividade e economicidade, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização. (FILHO, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO, 2016, p.31).

Dessa forma, surge uma nova configuração da função administrativa, com mudanças e readequações. É responsabilidade da Administração ser uma ponte entre a sociedade e o Estado, recebendo suas demandas e buscando satisfazer seus interesses.

Nesse sentido, espera-se que o Estado moderno, como conciliador de conflitos da sociedade atual, estabeleça canais de participação e interlocução com seus representantes bem como crie vínculos, acordos, alianças e parcerias com as entidades empresariais e sociais. (OLIVEIRA, 2005).

Isso é completamente oposto à ideia que se tinha do Estado “todo poderoso”, que deveria e poderia, por si só, satisfazer todos os anseios da coletividade.

Nesse sentido, Gustavo Henrique Carvalho Schiefler afirma que, para materializar a democracia, é necessário que o povo efetivamente exerça as suas prerrogativas. O povo deve se aproximar das tomadas de decisões que lhe dizem respeito:

Como consequência direta desse movimento democrático, a Administração Pública não pode mais deter exclusividade para a iniciativa ou para a definição das soluções para o interesse público, sobretudo em se tratando das utilidades públicas tão indispensáveis à coletividade. Essas soluções devem ser construídas de forma compartilhada com a sociedade. (SCHIEFLER, 2014).

Diante desse contexto de evolução e transformação, a administração pública necessitou se reestruturar, de modo a conseguir propiciar uma gestão mais eficiente, para atender os anseios e as necessidades existentes no novo contexto social.

Essa nova gestão se configurou baseada em mecanismos de governança, procedimentalização administrativa, tomada de decisão colegiada, participação democrática, gestão integrada de ações e principalmente o envolvimento da sociedade. (XAVIER, CAMILA/XAVIER, GABRIELA, 2014).

É nesse contexto de mudanças que surge a participação administrativa, definida como a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas. Até porque a lógica do sistema atual é muito mais baseada na coparticipação dos atores da relação jurídico-administrativa, do que propriamente na soberania do Poder Público.

Verifica-se, portanto, uma transformação da atuação do Estado, surgindo uma nova concepção de Administração Pública, privilegiando a administração participativa.

5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

Conforme disposto acima, com as transformações no Direito Administrativo, vem se estabelecendo e privilegiando uma Administração Pública que busca compatibilizar as prerrogativas públicas aos direitos e garantias fundamentais da nossa Constituição Federal inserindo o cidadão nas relações e tomadas de decisões administrativas. O cidadão não é mais visto como simples destinatário da ação administrativa. Ele participa junto com o Estado para construir as tomadas de decisão.

Assim, nesse novo cenário, aponta-se para o surgimento de uma Administração pública dialógica, a qual contrastaria com a Administração pública monológica refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade. (OLIVEIRA, JUSTINO, 2008).

Nesse sentido, o objetivo da Administração Pública dialógica é realizar um efetivo diálogo com o principal destinatário da atuação do Estado.

Gustavo Justino de Oliveira, ao dispor sobre o tema afirma:

Aplicada ao terreno da Administração Pública, essa orientação gerou expressões como: Administrar por contrato, Administrar por acordos, Administração paritária Administração dialógica, e mais recentemente, Administração consensual. Cumpre notar que tal diversidade terminológica acaba tendo efeitos positivos, principalmente porque evoca o fato de que administrar por meio de métodos ou instrumentos consensuais não significa, necessariamente, lançar mão da figura clássica do contrato administrativo. O sentido das expressões elencadas sinaliza um novo caminho, no qual a Administração Pública passa a valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação, a transação. Isso em setores e atividades preferencial ou exclusivamente reservados ao tradicional modo de administrar: a administração por via impositiva ou autoritária. (OLIVEIRA, 2010).

A administração dialógica e consensual sinaliza um novo caminho, no qual a administração pública passa a valorizar uma forma de gestão que privilegia o acordo, a negociação, a cooperação, a colaboração, a conciliação e a transação. (OLIVEIRA, JUSTINO, 2008).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto assim dispõe sobre os benefícios da consensualidade:

É inegável que a renovada preocupação com o consenso, como forma alternativa de ação estatal, representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). (MOREIRA NETO, 2008).

Portanto, há um processo de substituição das relações baseadas na unilateralidade e na imposição por relações que se sustentam com diálogos e negociações. O Direito Administrativo deixa de ser o Direito de uma administração toda poderosa, para passar a ser o Direito dos particulares nas suas relações para com a verdadeira Administração. (SCHIEFLER, 2014, p.3).

A administração consensual marca a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a contemplar os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade). Sua disseminação tem por fim, nortear a transição de um modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático, habilitando o Estado contemporâneo a bem desempenhar as suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente de modo compartilhado com os cidadãos. (OLIVEIRA, JUSTINO, 2008).

Essa mudança é, portanto, uma expressão da necessidade da própria Administração Pública de estruturar contratos mais eficientes, buscando soluções mais sofisticadas, contemporâneas e compatíveis com as práticas do mercado. (SCHIEFLER, 2014).

Foi nesse contexto de mudanças, buscando a efetividade da democracia participativa, por meio de mudanças e readequações que privilegiem a participação do particular com o Poder Público, que possibilitou o surgimento do Procedimento de Manifestação de Interesse.

6 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

Verifica-se no atual ordenamento jurídico que uma usual forma de colaboração público privada é realizada por meio do contrato administrativo. A Administração, verificando haver interesse público, contrata particulares para alcançar seus fins e suas necessidades. Respeitando o princípio da isonomia, a escolha do particular é realizada mediante licitação.

As etapas preparatórias da licitação são, em regra, desenvolvidas com exclusividade pela Administração, sem envolver os particulares na sua definição e estruturação. Contudo, há uma tendência à abertura à participação dos particulares durante a etapa de estruturação das soluções contratuais, e é sobre essa exteriorização da fase interna da licitação que se sustenta o Procedimento de Manifestação de Interesse. (SCHIEFLER, 2014).

Portanto, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é um instituto do Direito Administrativo que permite a aproximação dialógica entre particulares e Administração Pública para que estes corroborem com a estruturação de modelagens de concessões comuns e de parcerias público privadas em etapa primitiva do processo de delegação da prestação de utilidades públicas. (SCHIEFLER, 2014, pg. 97).

Existem várias nomenclaturas para traduzir o mesmo instituto, sendo a escolhida para o presente trabalho a expressão “Procedimento de Manifestação de Interesse”.²

Em países como Inglaterra, Itália, Canadá, África do Sul, Irlanda ou Austrália, os procedimentos de solicitação pela Administração Pública são práticas usuais e atendem pela nomenclatura, Expression of Interest. (BATISTA; GUIMARÃES NETO, 2010).

Assim, podemos definir o Procedimento de Manifestação de Interesse como sendo

o procedimento administrativo consultivo por meio do qual a Administração Pública organiza em regulamento a oportunidade para que particulares, por conta e risco, elaborem modelagens com vistas à estruturação da delegação de utilidades públicas geralmente por via de concessão comum ou de parceria público-privada. (SCHIEFLER, 2014, pg. 97).

No regulamento, a Administração requer que sejam apresentados estudos e projetos específicos, conforme diretrizes predefinidas, que sejam úteis à licitação pública e ao respectivo contrato, sem que seja necessariamente garantido o ressarcimento pelos respectivos dispêndios. (SCHIEFLER, 2014, pg. 97).

Mario Queiroz Guimarães Neto e Adrian Machado Batista também definiram o procedimento como sendo

² Assevera Gustavo Henrique Carvalho Schiefler que “é possível encontrar procedimentos intitulados, por exemplo, como Solicitação de Propostas, como Solicitação de Manifestação de Interesse ou de forma mais genérica, como, procedimento de solicitação de propostas para desenvolvimento e apresentação, por eventuais agentes interessados da iniciativa privada, de estudos técnicos e modelagem do projeto de Parceria Público Privada”. “Contudo, o Procedimento de Manifestação de Interesse não se confunde com a “Manifestação de Interesse (MI)”, que visa à contratação de especialista na prestação de determinado serviço técnico.” Citamos como exemplo a Manifestação de Interesse MI 02/2012 promovida pelo Ministério da Defesa para a contratação de especialista para a prestação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na área de engenharia rodoviária. (SCHIEFLER, 2014, pg. 297).

(...) um instrumento utilizado pela administração pública antes da fase de elaboração de editais e contratos de concessão. Através dele, é dada ao setor privado permissão para se executar estudos técnicos, ambientais, econômicos, jurídicos ou de engenharia, para o desenvolvimento do projeto de interesse público que se pretenda implantar. (BATISTA; GUIMARÃES NETO, 2010).

No mesmo sentido é a definição do Procedimento por Bruno Ramos Pereira, Mariana Vilella e Valério Salgado:

O PMI é um instrumento que institucionaliza o diálogo público privado a respeito de um projeto de interesse público a ser concedido à iniciativa privada. Por intermédio desse instrumento, o setor público obtém, de consultores ou diretamente das empresas interessadas em disputar futuros contratos de concessão, os estudos de viabilidade sobre projetos de infraestrutura que estão na agenda da tomada de decisão do Estado. Em outras palavras, o PMI é um convite do poder público para que a iniciativa privada interessada possa apresentar, por sua conta e risco, análises e propostas sobre um projeto de interesse público que, no futuro, poderá ser licitado.” (PEREIRA, VILELLA E SALGADO, 2012, pg. 5).

O principal objetivo é instituir o diálogo entre o particular e a Administração Pública, para que estes manifestem seus interesses, com o propósito de juntos planejarem o futuro contrato.

Dessa forma, a adoção do procedimento permite um canal de diálogo prévio entre os particulares e a Administração Pública, de maneira isonômica, transparente e legal, permitindo maior compreensão das necessidades a serem solucionadas, das possibilidades técnico-jurídicas e das circunstâncias do futuro contrato. Nesse sentido, Schiefler afirma que,

(...) por meio desse diálogo, os particulares percebem vantagem por conseguirem oferecer soluções mais afeitas a suas atividades, planejando de antemão os pormenores dos projetos de concessão e, pois, contribuindo para que as suas pretensões se coadunem com as da Administração Pública. (SCHIEFLER, 2014).

Portanto, o procedimento busca a participação dos interessados para legitimar suas decisões com o objetivo de atingir a eficiência estatal nas delegações de utilidade pública.

Importante ressaltar que participar do procedimento de manifestação de interesse não é condição para que o particular participe da licitação pública e não vincula a Administração. Dessa forma, inexistente obrigação da Administração de utilizar os estudos apresentados. O PMI é, portanto, uma manifestação de liberdade do particular. Sua finalidade é levantar estudos, projetos e interesses dos particulares, de maneira que possam embasar a estruturação técnica, econômica e jurídica da concessão comum ou da parceria público privada. (SCHIEFLER, 2014).

Esse procedimento é uma forma de diminuir os riscos, reduzir custos e preservar a harmonia dos interesses.

O PMI também proporciona agilidade na contratação e permite a aplicação da *expertise* e das inovações tecnológicas existentes no mercado no desenvolvimento de projetos públicos, resultando em melhores serviços para a população. (BATISTA; GUIMARÃES NETO, 2010).

Há benefícios para ambos os lados. A Administração Pública se beneficia coletando estudos de viabilidade e anteprojetos ou projetos básicos sem o comprometimento do seu orçamento, e a sociedade encontra um meio democrático e isonômico para busca de soluções relacionadas ao interesse público. (SCHIEFLER, 2014).

7 A MATERIALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como consequência do movimento democrático, privilegiando a democracia participativa, Administração Pública não pode mais deter exclusividade para a iniciativa ou para a definição das soluções para o interesse público, sobretudo quando se trata de utilidades públicas. As soluções devem ser construídas com a sociedade. (SCHIEFLER, 2014).

Assim, considerando que os principais interessados e beneficiários das concessões comuns e parcerias público privadas, são os particulares, estes devem participar ativamente do processo de elaboração e estruturação das licitações públicas e futuramente dos contratos de concessões comuns e parcerias público privadas, para garantir maior efetividade a seu propósito.

Por intermédio desse instrumento, o setor público obtém, estudos técnicos, ambientais, econômicos, jurídicos ou de engenharia, para o desenvolvimento do projeto de interesse público que se pretenda implantar. Com essa comunicação governamental, os administradores podem se valer para antecipar aos particulares alguma preocupação com a prestação determinado direito social e solicitar auxílio na empreitada de planejar meios para efetiva-lo. (SCHIEFLER, 2014).

Nesse cenário, o Procedimento de Manifestação de Interesse se torna um importante instrumento de democracia participativa, possibilitando ao cidadão buscar junto com a Administração Pública soluções mais favoráveis ao interesse público.

O PMI, dessa forma, é instrumento hábil à participação do cidadão “que assume posturas pró-ativas perante uma Administração Pública que deve agir em proveito dos

cidadãos e de toda a sociedade”. Por meio dele pode-se efetivar uma participação de caráter cidadã, decorrente do desenvolvimento político do país, “em que os participantes têm voz ativa na condução da função administrativa, de forma a legitimar as decisões estatais a partir de suas manifestações”. (OLIVEIRA, JUSTINO, 2008).

No mesmo sentido são os ensinamentos de Gustavo Henrique Carvalho Schiefler:

O Procedimento de Manifestação de Interesse, ao conferir oportunidade de planejamento compartilhado com os particulares, expande as possibilidades de participação para além dos interesses econômicos – o que seria representado pelos interessados em explorar a concessão – pois também confere a mesma oportunidade a interessados em outras matizes do projeto, sejam esses interesses sociais, ambientais ou políticos, que passam a também contar com tal oportunidade de planejamento compartilhado, no mínimo, para conhecer os projetos ou até para influenciar os seus meandros. E estender de forma ampla a oportunidade para colaborar com o planejamento de uma solução pública é um passo firme no sentido da materialização da democracia. (SCHIEFLER, 2014).

Portanto, a oportunidade concedida pela administração de institucionalizar o diálogo público privado a respeito de um projeto de interesse público a ser concedido à iniciativa privada cumpre o seu propósito democrático. Com a participação dos interessados para legitimar suas decisões nas delegações de utilidade pública, ele contribui para a democratização dos processos de contratação de concessões comuns e parcerias público privadas.

Diante do exposto, conclui-se que o PMI busca atingir a eficiência da atuação do Estado, possibilitando a efetivação da democracia participativa através de uma aproximação dialógica entre a Administração Pública e particulares.

8 CONCLUSÃO

A sociedade, readequando o seu modo de ver e pensar a atuação do Estado, deparou-se com a insuficiência da democracia representativa.

A população passou a se envolver na vida pública, inclusive cobrando e fiscalizando o trabalho de seus representantes. As exigências se tornaram mais complexas, e ficou evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados.

Assim, as transformações ocorridas no Direito Administrativo mudaram as formas de atuação do Estado, passando a privilegiar a participação popular e o diálogo entre os setores públicos e privados, de modo a aumentar a eficiência administrativa.

Esse cenário possibilitou o surgimento do Procedimento de Manifestação de Interesse, instrumento que institucionaliza o diálogo público-privado a respeito de um projeto de interesse público a ser concedido à iniciativa privada. Por intermédio desse instrumento, o setor público obtém estudos técnicos, ambientais, econômicos, jurídicos ou de engenharia para o desenvolvimento do projeto de interesse público que se pretenda implantar.

Dessa forma, a adoção do procedimento permite um canal de diálogo prévio entre os particulares e a Administração Pública, de maneira isonômica, transparente e legal, permitindo maior compreensão das necessidades a serem solucionadas, das possibilidades técnico-jurídicas e das circunstâncias do futuro contrato.

Nesses termos, constataram-se que a interação da Administração Pública com o particular, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse, para o planejamento de concessões comuns e parcerias público-privadas, contribui para a melhoria da atuação administrativa na medida em que o Estado utiliza informações do setor privado promovendo uma conciliação de interesses.

Diante do exposto, conclui-se que o PMI busca atingir a eficiência da atuação do Estado, possibilitando a efetivação da democracia participativa por meio de uma aproximação dialógica entre a Administração Pública e particulares.

Para tanto, deve sempre respeitar os valores e princípios constitucionais de forma a permitir maior transparência e dinamicidade com o fim de alcançar soluções eficientes para a prestação de utilidades públicas.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações Do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BATISTA, Adrian Machado; GUIMARÃES NETO, Mario Queiroz. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): diálogos com a iniciativa privada. **III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010**. Disponível em <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_44/procedimento_de_manifestacao_de_interesse_dialogos_com_a_iniciativa_privada.pdf> Acesso em 03 mar 2018.

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. Diário Oficial da União, Brasília, 24 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993.

CANOTILHO, J.J. Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

DE MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar 1993. file:///C:/Users/user/Downloads/45639-98680-1-PB.pdf

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 30.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. **Transparência administrativa, publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 26, p. 115-136, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

KILDARE, Carvalho Gonçalves. **Teoria do Estado e da Constituição**. 20 ed. Volume 1. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MEDAUAR, Odete. Administração pública ainda sem democracia. **Problemas Brasileiros**, São Paulo, a. 23, n. 256, p. 37-53., mar./abr. 1986.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

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

MEDEIROS, Alexsandro M. **Democracia Participativa**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 5 jun 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo – Novas considerações (avaliação e controle das transformações). **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.2, junho, julho, agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-2-junho-2005-diogo%20figueiredo.pdf>>. Acesso em: 06 abr 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2008-DIOGO-DE-FIGUEIREDO-MOREIRA-NETO.PDF>>. Acesso em: 15 abr 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 209, p. 153-167, jul./set. 1997. file:///C:/Users/user/Downloads/47049-95009-1-PB.pdf

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005 file:///C:/Users/user/Downloads/459-601-1-PB%20(1).pdf

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança Pública e Parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público, n.23, setembro/outubro/novembro, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-23-setembro-2010-gustavo-justino-oliveira.pdf>>. Acesso em: 22 abr 2018.

OLIVEIRA, Waidd Francis de. **Constituição e democracia participativa: a questão dos orçamentos públicos e os conselhos de direitos e garantias**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

PEREIRA, Bruno Ramos; VILELLA, Mariana; SALGADO, Valério. Procedimento de manifestação de interesse nos estados: atualização do relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI. **Observatório das Parcerias Público-Privadas**, 2012. Disponível em:

<<https://dl.dropboxusercontent.com/u/18438258/PMI%202013/Atualiza%C3%A7%C3%A3o%20-%20PMIs%20nos%20Estados%2020junho2013.pdf>>. Acesso em: 29 abr 2018.

REALE, Miguel. **O Estado Democrático E Conflito De Ideologias**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REVISTA Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008, número 98, pg 123, 124.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos para a democracia participativa. Editora: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro 2002. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 2 jun de 2018.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999

SILVA, Suylan de Almeida Midlej. **Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas**: a influência da campanha contra a Alca. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100004>. Acesso em: 7 de jun de 2018.

SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora: UNB Brasília, 2001

XAVIER, Gabriela Costa, XAVIER, Camila Costa. **Novos rumos da Administração Pública eficiente**: participação administrativa, procedimentalização, consensualismo e as decisões colegiadas. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14126>. Acesso em: 8 de jun de 2018.