

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

MARIA LÍRIDA CALOU DE ARAÚJO E MENDONÇA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e administração pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Henrique Ribeiro Cardoso, Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-038-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.
I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Administração Pública I do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Federal de Sergipe (UFS), cidade de Aracaju SE, caracterizou-se pela atualidade dos temas versados. Dentre estes, evidenciam-se, por sua recorrência, a improbidade administrativa e as contratações públicas.

Há uma série de acontecimentos e modificações na área do Direito, as quais emergem altas indagações sobre a essencialidade do estudo relacionado ao Direito Administrativo e à Administração Pública.

Dentro desse contexto é que o livro em apreço aborda questões relacionadas aos mais variados assuntos do Direito Administrativo hodierno, inclusive refletindo acerca dos princípios e do regime geral de licitações no Brasil.

A diversidade dos temas apresentados e reunidos nesse Grupo de Trabalho, além de refletir um anseio generalizado de abordagens da Administração Pública concertada, implica imensa satisfação por parte dos seus Coordenadores ao vivenciarem tão enriquecedora experiência, invulgar nas observações e discussões de si extraídas em conjunto com tais pesquisadores intimamente ligados ao desenvolvimento nacional. E, para facilitar a experiência e revisitação aos temas e seus autores, a seguir faz-se breve descrição do conteúdo que será encontrado ao longo de toda a obra

Tratando da análise da Lei de Acesso à Informação nos portais do Poder Legislativo Federal, a autora Clarissa Teresinha Lovatto Barros realiza esse estudo com o intuito de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal como ferramenta de controle social e transparência do Poder Legislativo Federal.

Evidenciando as influências da atuação do Tribunal de Contas da União no trabalho de regulação que vem sendo desenvolvido pela Anatel, a autora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho buscou verificar se esta vem adotando as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das telecomunicações brasileiras.

Na medida em que a Lei de Licitações é o principal instrumento normativo nas aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, o autor João Carlos Medrado Sampaio trata da

eficácia das normas de licitação, em especial da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), na promoção da concretização do princípio constitucional da plena satisfação do interesse público.

Versando sobre a legitimidade da ingerência do Judiciário no âmbito da realização e controle das políticas públicas como forma de concretização constitucional dos direitos fundamentais dos cidadãos ou como invasão de competência alheia, a pesquisadora Marília Ferreira da Silva observa que há um espaço de intangibilidade sobre o qual não pode existir qualquer intervenção extraordinária.

No trabalho *Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma análise crítica modernização da Administração Pública em face da reforma do Estado*, os autores Gustavo Brígido Bezerra Cardoso e Aldemar Monteiro da Silva Neto tratam do alcance da desestatização por meio das privatizações e das delegações como ferramenta no aprimoramento das relações do Estado com a iniciativa privada.

Em *Improbidade Administrativa no exercício da Função Jurisdicional*, o pesquisador Jailsom Leandro de Sousa trata da sanção por prática de atos de improbidade administrativa prevista na Constituição Federal e na Lei 8.429/92, em especial sobre a possibilidade de os juízes serem responsabilizados por tais atos quando no exercício da função jurisdicional, fundado no fato de a constituição e a lei não terem feito distinção de pessoas e nem de tipos de atividades funcionais.

Realizando uma releitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público em detrimento do Interesse Privado à luz do Estado Constitucional de Direito, os autores Gina Chaves e Érico Andrade buscam demonstrar que a Administração Pública tem no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado um instrumento efetivo para atender ao Estado Constitucional de Direito, na busca pela implementação dos direitos e garantias fundamentais.

Os autores Guilherme Dourado Aragão Sá Araujo e Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça em *A absolutização do Direito Administrativo na Utopia Racionalista* demonstram como o Direito Administrativo se torna, na visão deles, absoluto ou total nas sociedades utópicas em decorrência da necessidade constante de manutenção da ordem artificial em detrimento da ordem espontânea.

Em A responsabilidade do estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, Ronaldo Alves Marinho da Silva e Gustavo Santana de Jesus realizam uma análise do âmbito da responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional em Portugal.

Os autores Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas realizam uma análise sistêmica das licitações no âmbito do MERCOSUL e dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), dando a ideia da imprescindibilidade de que o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL seja efetivamente incorporado pelos Estados, adquirindo vigência no espaço mercosulista e tornando-se, de conseguinte, de obrigatória observância para todos os procedimentos licitatórios realizados pelos Estados-partes e também para o FOCEM.

No artigo Crise de legitimidade do legislativo e a construção de consensos os autores Talia Bárbara Tumelero e Luiz Carlos Cancellier de Olivo tratam dessa crise apontando os fatores determinantes, as consequências deste processo na consolidação da democracia no país e alguma solução possível para esta realidade.

Abordando os principais benefícios e riscos da utilização do procedimento de manifestação de interesse social previsto na Lei 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre o poder público e o terceiro setor, a autora Mariana Bueno Resende analisa o procedimento de manifestação de interesse já utilizado nas concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas.

Ao tratar do papel das Agências Reguladoras em cenários de instabilidade política e econômica, o autor Francisco Carlos Duarte analisa se as mesmas estão preparadas para agir imediatamente diante de momentos de instabilidade política e econômica, atenuando as consequências para a sociedade e se conferem maior credibilidade à Administração Pública.

O pesquisador Hugo Lázaro Marques Martins, ao realizar uma análise dos Consórcios Intermunicipais e a efetivação da prestação do serviço público de saúde à luz do Princípio Constitucional da Eficiência, demonstra que os Consórcios Públicos apresentam-se como uma das melhores alternativas gerenciais, já que permite a estruturação regional da prestação do serviço público.

No último artigo da coletânea, Emerson Affonso da Costa Moura e Juliana Campos Maranhão demonstram que em uma ordem constitucional voltada à centralidade dos direitos fundamentais, o poder de polícia se submeterá a um juízo de ponderação entre o interesse

público e privado envolvido, de forma a justificar a sua restrição, bem como, a limites procedimentais e substanciais para a sua aplicação.

Com a breve exposição dos trabalhos, é possível ver a atualidade, mediante o emprego de métodos vão além da mera exposição dogmática, a revelar o chamado pensamento tecnológico, voltado para a aplicabilidade e solução dos conflitos com o emprego de uma percepção mais completa e funcional do Direito na Administração Pública, de sorte a revelar investigações científicas cuja leitura recomenda-se vivamente.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr UNICURITIBA

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso - UFS

Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça - UNIFOR

**O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA LEI
13.019/14: UM INSTRUMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL**
**SOCIAL EXPRESSION OF INTEREST PROCESS PROVIDED UNDER THE LAW
13.019/2014: A INSTRUMENT OF CONSENSUAL PUBLIC ADMINISTRATION**

Mariana Bueno Resende

Resumo

O direito administrativo brasileiro tem buscado cada vez mais a adoção de formas consensuais de atuação, utilizando instrumentos que permitem a participação popular na tomada de decisões estatais. O presente trabalho aborda os principais benefícios e riscos da utilização do procedimento de manifestação de interesse social previsto na Lei 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre o poder público e o terceiro setor, analisando o procedimento de manifestação de interesse já utilizado nas concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas. O instrumento institucionaliza o diálogo entre o setor público e privado existente na fase prévia à licitação ou ao chamamento público, possibilitando a interação com setor privado por meio da apresentação de ideias, estudos, projetos e informações à administração pública, conferindo maior eficiência e legitimidade às ações estatais.

Palavras-chave: Procedimento de manifestação de interesse social, Administração consensual, Terceiro setor, Lei nº 13.019/2014.

Abstract/Resumen/Résumé

Brazilian administrative law has been adopting new ways of consensual acting, using instruments that allow popular participation in governmental decisions. This paper discusses the main benefits and risks involved with the Social Expression of Interest Process, provided under the Law 13.019/2014, that disciplines partnerships between public power and third sector organizations, by analysing the Expression of Interest Process already used in public utilities concessions and public-private partnerships. The instrument institutionalizes public-private dialogue in the prior phase to the bidding process, allowing the interaction with private sector through presentation of ideas, studies, projects and informations to Public Administration, providing greater efficiency and legitimacy to government actions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social expression of interest process, Consensual administration, Third sector, Law 13.019/2014.

1. Introdução

A decisão por meio do ato administrativo unilateral e imperativo tem sido transformada no Estado Democrático de Direito por uma atuação processualizada, que permite a influência dos interesses plurais existentes na sociedade (MELO, 2014, p. 43).

A atuação da administração pública consensual é realizada por meio de “procedimentos que privilegiam o emprego de técnicas, métodos e instrumentos negociais, visando atingir resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva unilateral da Administração Pública”. (JUSTINO DE OLIVEIRA, 2010, p. 222)

O direito administrativo se originou com a consagração do Estado de Direito no modelo liberal de Estado e tinha como principal objetivo a proteção dos administrados frente aos abusos estatais. O papel do direito administrativo era o de reger e limitar a atuação do Estado, por isso se voltou para a figura do ato administrativo, manifestação unilateral do Estado, intimamente relacionada ao exercício do poder de polícia, atividade administrativa que maior destaque possuía, em especial considerando a feição mais tímida e recatada da administração naquele momento, em que incipiente não apenas o conceito de serviço público, como restrita a lista de atividades que poderiam assim ser aclamadas.

Para o exercício do poder de polícia, atividade central do Estado, prerrogativas necessárias a sua plena execução foram idealizadas e adotadas. Desde o início, as prerrogativas visavam instrumentalizar o interesse público, pelo que sua utilização lícita condicionava-se à demonstração da funcionalidade e adequação da medida.

A centralidade do ato administrativo e o conjunto de prerrogativas administrativas relevava o contraponto ao direito privado, movido pela ideia central de maior linearidade das relações, ausente um interesse a ser destacado.

Contudo, a atuação estatal se expandiu com o passar do tempo. Com o Estado Social¹, a administração assumiu atividades que antes não lhe incumbiam, como a prestação de

¹ Sobre essa classificação, necessário ressaltar o entendimento de Marçal Justen Filho ao lecionar que: “Ao longo do século XX, a ideologia do Estado de Bem-Estar significou a assunção pelo Estado de funções de modelação da vida social. O Estado transformou-se em prestador de serviços e em empresário. Invadiu searas antes reputadas próprias da iniciativa privada. desbravou novos setores comerciais e industriais, remodelou o mercado e comandou a renovação das estruturas sociais e econômicas. Lembre-se que a expressão Estado de Bem-Estar reflete urna espécie de simplificação. Trata-se de uma generalização unificante, que padece de defeitos inerentes. Não existiu um modelo único e comum de "Estado de Bem-Estar". Aplicar a expressão para modelos tão diversos como o dos EUA. da Alemanha e da França é um excesso. Quando muito, poderia aludir-se a modelos

serviços e a intervenção direta no domínio econômico, inclusive com a assunção de atividades pelo próprio Estado.

Muitas dessas novas atividades precisaram ser exercidas por meio de formas consideradas até então pertencentes ao direito privado, em razão da necessidade de assegurar a maleabilidade de gestão indispensável para a atuação no meio econômico (ESTORNINHO, 1999, p. 94). Flexibiliza-se, assim, a característica central do direito administrativo marcado pelas relações de subordinação, aproximando-o em algumas situações das relações de cooperação do direito privado.

Ocorre que, no final do século XX, vários países em desenvolvimento (entre eles o Brasil) acompanharam as medidas adotadas em âmbito internacional, sobretudo nos Estados Unidos e no Reino Unido, de retração estatal. O Estado passa então a atuar na economia como agente regulador, fiscalizador e fomentador, restringindo sua atuação direta.

Institui-se a ideia de subsidiariedade da ação estatal, segundo a qual a intervenção do Estado somente é legítima em caso de insuficiência ou de falha dos mecanismos de autorregulação social (supletividade), entendendo-se a necessidade de mecanismos de gestão mais próximos dos cidadãos (proximidade) e de colaboração dos atores sociais para implementação das ações públicas (parceria). (CHEVALLIER, 2009, p. 59-60)

No Brasil, a mudança é percebida com a Constituição de 1988 e com a reforma administrativa da década de 90 que acarretou uma alteração profunda do aparelho estatal.

A Constituição de 1988 trouxe duas ideias fundamentais para efetivação de um Estado Democrático de Direito: a ampliação do conteúdo do princípio da legalidade para abranger os valores e princípios constitucionais e a necessidade de participação popular não só por meio do voto, mas também nas funções de gestão e de controle da administração pública (DI PIETRO, 2005, p.2). Há a valorização da figura do indivíduo e dos seus direitos frente ao Estado.

A reforma da administração pública implementada com o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE em 1995 buscava a transição da administração pública burocrática, rígida e ineficiente, que surgiu com o Estado liberal, por uma administração gerencial e flexível,

de Estado de Bem-Estar, o que levaria à identificação de, quando menos, três tendências distintas (correspondentes às experiências daqueles três países antes indicados). O que pode justificar a expressão Estado de Bem-Estar consistente num conjunto de propostas mais ou menos homogêneas, compostas pelo reconhecimento de uma função intervencionista estatal orientada a promover o desenvolvimento econômico e social.” (2002, p. 17)

baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder alcançar o cidadão.

Nesse cenário, a administração necessitou buscar a eficiência por meio de fenômenos de privatização e da colaboração com a sociedade civil (ESTORNINHO, 1999. P. 354). Os modos de prestar os serviços públicos foram diversificados “observando-se, nas últimas décadas, o surgimento de novos tipos de ajuste, decorrentes de consenso, acordo, cooperação, emergindo o termo ‘parceria’” (ROTTI, 2011, p. 185).

A nova forma de se relacionar com os particulares que eram meros destinatários do ato administrativo e agora passam a atuar em colaboração com a administração na tomada de decisões e na sua execução, pode ser notada tanto nos relacionamentos com o setor privado por meio de concessões e parcerias público-privadas, quanto na atuação conjunta com entidades sem finalidades lucrativas, que visam a consecução de interesses públicos.

Dessa forma, o Estado busca a cooperação com a sociedade, que possibilite um “melhor aproveitamento dos recursos públicos a partir da potencialização de esforços da sociedade organizada, chamada a contribuir ao desenvolvimento das atividades públicas não-estatais”. (VALLE, 2008, p. 28)

Embora já existissem entidades sem finalidade lucrativa que objetivavam atender a finalidades públicas, foi com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que surgiu a expressão “Terceiro Setor”² e sua atuação foi incentivada com a edição das Leis 9.790/99 que disciplina os termos de parceria com as organizações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Lei nº 9.637/98 que disciplina os contratos de gestão com as entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS), fazendo com que essas entidades crescessem expressivamente nos últimos anos³.

No entanto, considerando os diversos problemas que ainda subsistiam, rotineiramente noticiados, e a necessidade de garantir maior transparência e isonomia na escolha das entidades colaboradoras bem como que sua atuação fosse efetivamente destinada à execução dos interesses públicos, o que justificaria um maior rigor no acompanhamento na execução dos ajustes, editou-se um novo marco regulatório das parcerias com entidades privadas.

² Observa Gustavo Alexandre Magalhães que “as definições em geral acerca do terceiro setor referem-se a um conjunto de pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa, criadas por particulares para atender a interesses sociais relevantes.” (2012, p. 59)

³ A abrangência do termo terceiro setor é tormentosa, mas não compreende apenas as OSCIPS e OS. Conforme estudo do IBGE de 2002, apresentado por Gustavo Alexandre Magalhães, foram consideradas fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil (FASFIL) as seguintes organizações: 1. Organização Social; 2. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; 3. Outras Fundações mantidas com recursos privados; 4. Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação estrangeiras; e 5. Outras formas de associação. (2012, p. 64)

O novo marco regulatório das parcerias com a sociedade civil, Lei 13.019/14, trouxe para o campo desses ajustes instrumento de administração consensual já adotado no âmbito das parcerias público-privadas e concessões de serviços públicos, que permite a participação privada na formulação dos projetos a serem executados pela administração.

Trata-se do procedimento de manifestação de interesse, instrumento que permite ao administrador público obter estudos, ideias, projetos e informações dos particulares na etapa de planejamento da licitação a fim de embasar eventual contratação.

Por meio desse procedimento, institucionaliza-se a participação dos cidadãos nas etapas prévias a celebração dos acordos, visando uma atuação mais legítima, transparente e eficiente, que esteja em consonância com as demandas sociais e os princípios informadores da atuação estatal.

Sobre os benefícios da adoção de formas de atuação consensuais pela administração, Diogo de Figueiredo Moreira Neto leciona:

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) (2008, p. 2).

O presente trabalho tem como objetivo apresentar o procedimento de manifestação de interesse já adotado para desenvolver projetos de concessões e parcerias público-privadas, bem como seus principais benefícios e riscos, para então analisar o procedimento de manifestação de interesse social previsto na Lei 13.019/14 e suas especificidades.

2. O procedimento de manifestação de interesse nas concessões e parcerias público-privadas

O procedimento de manifestação de interesse surgiu no ordenamento jurídico brasileiro na legislação sobre concessões e permissões de serviços públicos, Lei 8.987/95. O nascimento na lei de concessões não causa espanto, afinal, ela é o reflexo da autoavaliação promovida pelo estado que o conduziu a repensar suas prioridades e reconhecer que a presença privada poderia ser virtuosa, não apenas porque os serviços públicos (e obras a ele eventualmente relacionadas) poderiam ser ofertados a um maior número de usuários, assim

como poderia haver um ganho de eficiência, diante da maior liberdade de atuação do particular, capaz de propiciar melhores preços nos insumos necessários e maior avanço tecnológico.

A Lei de Concessões tem como foco principal o investimento e gerenciamento pelo particular de serviços públicos autossustentáveis, nos quais a remuneração do particular se dá mediante tarifa paga pelos usuários, acrescidas de outras fontes alternativas (FORTINI; PIRES, 2015, p. 285).

Observa-se que o ordenamento jurídico patrocina, cada vez mais, a ideia de permeabilidade do Estado ao criar canais de comunicação com a sociedade, reconhecendo os limites e a importância da colaboração privada. Cita-se como exemplo recente de tal tendência a previsão do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) de que o Plano Diretor seja discutido com a comunidade.

O procedimento de manifestação de interesse é um instrumento que viabiliza a apresentação de estudos, projetos, informações e ideias ao poder público para subsidiar a modelagem de uma concessão de serviços públicos ou parceria público-privada. Leciona Augusto Neves Dal Pozzo:

Procedimento de Manifestação de Interesse, nessa perspectiva, é um rótulo convencionado para identificar o conjunto de normas que estabelece o rito procedimental a ser observado pela Administração sempre que pretender obter da iniciativa privada colaboração técnica para modelagens de concessões e Parcerias Público-Privadas. (2014, p. 57)

Pode se originar por iniciativa da própria administração ou por iniciativa dos particulares, que revelam ao poder público seu interesse em desenvolver estudos ou apresentar dados e informações preexistentes sobre determinado projeto e requerem autorização para executá-los, oportunidade em que outros interessados poderão manifestar sua intenção de também realizar os estudos. Observa-se que a possibilidade de apresentação espontânea pelo particular não é prevista de no ordenamento jurídico brasileiro de forma uniforme⁴.

Logo, o procedimento de manifestação de interesse é instrumento de colaboração entre a administração e os particulares na formatação de um projeto de interesse público. Constitui alternativa aos modelos tradicionais de elaboração de projetos que envolvem a elaboração de estudos pela própria administração; a celebração de convênios ou acordos de

⁴ O Decreto Federal 5.977/2006 no seu art. 3º, §2º veda a apresentação de propostas que não tenham sido previamente solicitadas. Por outro lado, alguns Estados dispõem sobre a possibilidade de propostas não solicitadas. É o que ocorre nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Paraná, no Mato Grosso do Sul e Ceará.

cooperação; ou por consultores externos, contratados por meio da Lei 8.666/93, que, uma vez atuando na fase anterior ao certame, ficam impedidos de participar da licitação.⁵

Em razão da complexidade dos projetos de concessões que envolvem questões multidisciplinares, dos elevados custos e da capacidade limitada do poder público de realizar os estudos de viabilidade necessários, que normalmente envolvem estudos de demanda, de engenharia, ambientais, modelagem jurídica e avaliações econômico-financeiras, entre outros aspectos, o procedimento de manifestação de interesse tem se tornado ferramenta importante na elaboração de tais projetos.

Possibilita que o poder público tenha acesso às novas tecnologias e técnicas utilizadas pelo setor privado e a dados, estudos e informações e faça um levantamento acerca do interesse da iniciativa privada na execução do projeto. Além disso, não há comprometimento de recursos públicos uma vez que apenas os estudos efetivamente utilizados para modelagem de futura licitação serão remunerados pelo licitante vencedor⁶.

A iniciativa privada, além de poder contribuir com a tomada de decisão estatal, tem a oportunidade de conhecer melhor o projeto, apresentar suas ideias e demandas e ainda a possibilidade de reembolso dos estudos.

O instrumento aumenta a confiança do setor privado em relação ao setor público e possibilita diálogo prévio a elaboração do contrato, o que reduz os custos de transação e de aditamentos contratuais.

O objetivo do procedimento de manifestação de interesse não é a contratação de estudos ou de assessoria técnica, mas sim o de obter ideias, projetos, informações e soluções da iniciativa privada para realização de determinado projeto de interesse público.

Dessa forma, o Estado define as finalidades perseguidas com a implementação de determinado empreendimento, o setor privado formula os projetos e aponta as soluções com base em estudos e informações coletadas, permitindo ao Estado avaliar a solução mais adequada ao interesse público (CAMARA, 2011, p. 169).

⁵ Nos termos do artigo 9º da Lei 8.666/93: “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; III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.” O dispositivo será analisado adiante.

⁶ Obviamente que o vencedor da licitação precifica o pagamento dos estudos no valor oferecido pela outorga ou nas tarifas pagas pelos usuários ou na contraprestação da administração, o que no final do processo faz com que o valor dos estudos seja suportado pelo poder público. No entanto, não é preciso um comprometimento prévio orçamentário para elaboração dos projetos. Conforme expressão utilizada por Carlos Pinto Coelho Motta, trata-se de um expediente de “desorçamentação” (2007).

Não há obrigatoriedade de realização de posterior licitação nem mesmo de escolha de um estudo, informação ou projeto apresentado. Pode ser que os estudos apresentados não sejam utilizados pelo Estado, que sejam utilizados parcialmente ou ainda que sejam reunidos elementos fornecidos por diversos participantes.

Trata-se de instrumento relevante em razão da ausência ou insuficiência de capacidade técnica dos governos para identificar, priorizar, preparar e adquirir projetos de grandes obras e serviços.

Sempre se entendeu que as tarefas de planejamento⁷ de concessão de obras públicas deveriam ser realizadas pelos agentes governamentais, restando ao setor privado a participação nas licitações e execução dos contratos. Nesse sentido:

A consensualidade nas concessões de serviços públicos esteve, geralmente, restrita à submissão do edital a consultas e audiências públicas e à possibilidade de utilização de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias. A abertura para o consenso ocorria, portanto, em momento posterior à opção administrativa pelo modelo de concessão e à definição do objeto e da “melhor” formatação para a parceria a ser celebrada com a iniciativa privada, os quais permaneciam no domínio exclusivo da autoridade estatal. (VIEIRA; GAROFANO, 2012, p. 5)

Contudo, nos últimos anos observa-se a tendência de que o setor privado participe também da fase de estudos e elaboração de projetos diante da constatação de que seus projetos, estudos e dados não são antagônicos com o interesse coletivo e podem trazer benefícios na estruturação da etapa interna, preparatória do certame (VASSALLO; BARTOLOMÉ, 201, p. 130). Dessa forma,

A participação inicia uma relação comunicacional entre a Administração Pública e os particulares envolvidos; viabiliza a troca de informações por vezes desconhecidas de ambas as partes; antecipa eventuais equívocos que uma decisão unilateral e imposta poderia gerar e contribui para a formação compartilhada da decisão, na qual os interesses (públicos e privados) sejam adequadamente ponderados. Todos esses fatores somados influenciam para que a decisão assim tomada seja mais facilmente aceita pelos destinatários, porque precedida de processo dialógico e participativo. (MELO, 2014, p. 45)

⁷ Sobre a importância do planejamento nas concessões de serviços públicos, Marçal Justen Filho aponta que: “a negligência no desenvolvimento dessa etapa interna refletir-se-á numa licitação mal concebida, a qual propiciará litígios e impasses. Na grande maioria dos casos de conflitos judiciais, a frustração da conclusão do certame e a ampliação da litigiosidade derivam da ausência de suficiente e adequada preparação da licitação. Ademais disso, uma preparação insuficiente da Administração refletir-se-á numa contratação eivada de dificuldades e problemas. Enfim, não seria exagero afirmar que, em matéria de concessões (mais do que em outros setores), a grande sabedoria reside na prevenção de litígios e eliminação de dificuldades. Para obter tal resultado, é imprescindível dedicar à etapa interna preliminar a atenção adequada e necessária.” (2003, p. 203).

A cooperação do setor privado na elaboração de projetos e estudos necessários à licitação com vistas à posterior delegação de serviços públicos e obras de infraestrutura é instrumentalizada em outros países com a adoção de institutos análogos ao procedimento de manifestação de interesse, como a “expression of interest” (eoi)⁸, o diálogo concorrencial⁹ e as “unsolicited proposals”¹⁰.

A despeito de apenas em 1995, o procedimento de manifestação de interesse ter sido disciplinado na ordem jurídica brasileira, não era incomum que particulares oferecessem alguma sorte de contribuição ao setor público.

Nesse sentido, Maurício Portugal e Lucas Navarro Prado afirmam que na prática administrativa é comum que particulares realizem esse tipo de estudos, que, na maioria das vezes, são “de forma velada, ou simplesmente informalmente, oferecidas ao Poder Público como instrumento para demonstração das suas vantagens e estímulo ao engajamento na sua execução”. (RIBEIRO; PRADO, 2007, p. 333)

A institucionalização de um procedimento prévio à licitação para que os interessados apresentem estudos, projetos, investigações com previsão de regras de transparência, publicidade e ampla participação garante maior lisura a uma prática já comum na administração brasileira.

Gustavo Schiefler, ao defender os benefícios do PMI, traz como pressuposto fático e teórico a inevitabilidade do diálogo prévio à contratação pública e afirma que a ausência de regulamentação sobre a forma como essa relação se dá, permite que os estudos e projetos para a estruturação de licitações públicas sejam apresentados pelos particulares e utilizados pela administração “sem qualquer processualização, sem qualquer transparência, sem qualquer isonomia, sem qualquer controle – o que tende à corrupção e não guarda conformidade com o ordenamento”. (2014, p. 148)

O artigo 21 da Lei 8.987/95 prevê a possibilidade de que os estudos elaborados por particulares de utilidade para a licitação sejam ressarcidos pelo vencedor do certame:

⁸ A *Expression of Interest* – EOI é o instituto estrangeiro que influenciou o nome do Procedimento de Manifestação de Interesse. Por meio dele a administração pública busca soluções da iniciativa privada para modelar um projeto de parcerias público-privadas. É usualmente adotado em países como Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Índia, Austrália, Hong Kong, entre outros.

⁹ O diálogo concorrencial é um procedimento pré-contratual competitivo no qual o poder público utiliza das ideias do setor privado na elaboração de projetos de concessões previsto no direito comunitário europeu desde 2004, na Diretiva 2004/18 do Parlamento Europeu e do Conselho.

¹⁰ As “unsolicited proposals”, como o próprio nome indica, tem como traço característico fundamental a provocação da administração pelo particular (atuação proativa). O procedimento das propostas não solicitadas é adotado em países como Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Coréia do Sul, África do Sul, Filipinas, Taiwan, no Estado da Virgínia nos Estados Unidos, entre outros.

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.

O dispositivo estabelece regra importante de publicidade ampla dos estudos de viabilidade e da etapa de estruturação da licitação¹¹ e prevê a possibilidade de que esses estudos sejam ressarcidos pelo vencedor da licitação.

A inovação não reside na possibilidade de os particulares realizarem estudos, uma vez que não é preciso autorização do poder público para que particulares realizem estudos e projetos de interesse público¹², mas na possibilidade de constar no edital da licitação a obrigatoriedade de o vencedor ressarcir os dispêndios. (RIBEIRO; PRADO, 2007, p. 333)

Os particulares autorizados a apresentar estudos úteis à formação das futuras concessões os realizam por sua conta e risco, não havendo contrapartida pela administração nem garantia de ressarcimento. No entanto, no caso de serem utilizados como base para futura licitação, o licitante vencedor se obriga a ressarcir os estudos, conforme determinado no edital.

O direito ao reembolso, caso o procedimento seja utilizado de forma correta pela administração, com avaliação justa, transparente e seriedade na decisão de seguir adiante com as informações ou projetos apresentados (ou com partes deles) institui incentivo para que os particulares se empenhem na elaboração de estudos, desenvolvendo ideias para aprimorar a atuação estatal.

Complementando o disposto na Lei de Concessões de Serviços Públicos, a Lei Federal 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, prevê no artigo 31 que os autores ou responsáveis economicamente pelo projeto básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.

¹¹ Sobre o tema, Cármen Lúcia Antunes Rocha ensina que “No art. 21, aquela lei [a Lei de Concessões] dispõe sobre o direito do cidadão de ter acesso aos ‘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’. Esses dados são importantes para o exercício do controle e fiscalização dos atos do Poder Público pelo cidadão, que somente pode participar da gestão da coisa pública, com efetividade, pelo conhecimento pleno e correto do quanto se pratique no desempenho das atividades que lhe são inerentes” (1996, p. 135-136).

¹² No mesmo sentido, Danilo Tavares da Silva assevera que o poder público pode ser provocado mediante “simples oferecimento de projetos e estudos, sem que tenha havido um pedido da Administração; nesse caso, a iniciativa particular escora-se simplesmente no direito de petição; (...)” (2011, p. 75)

Se a Lei 8.987/95 silenciava-se a respeito disso, a Lei 9.074/95 eliminou qualquer sorte de dúvidas ao perceber que “a regra vigente na Lei de Licitações afastava da fase de estudos empresas cuja expertise poderia beneficiar a administração pública, gerando melhores projetos públicos”. (REIS; JORDÃO, 2015, pag. 217)

O dispositivo da Lei 9.074/95 enfatiza a conveniência da cooperação, que deve, claro, ser avaliada casuisticamente, na estruturação de projetos de empreendimentos públicos pela iniciativa privada, permitindo que as pessoas jurídicas que desenvolveram o projeto participem da licitação. (SAADI, 2014, p. 143)

Identifica-se, assim, um contraponto entre o tratamento dispensado pela legislação sobre concessões de serviços públicos e o constante da Lei Geral de Licitações e Contratos, cujo artigo 9º veda a participação direta ou indireta dos autores do projeto básico ou executivo na licitação na execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários.

Posteriormente, a Lei 11.079/2004, que institui as normas gerais sobre as Parcerias Público-Privadas, previu no artigo 3º, *caput* e §1º¹³, a aplicação do artigo 21 da Lei 8.987/95 às concessões patrocinada e administrativa.

O procedimento de manifestação de interesse também está previsto na Lei 11.922/2009, fruto da conversão da Medida Provisória 445/2008, que aborda diversos temas entre eles a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal e a extensão de prazos do Estatuto do Desarmamento. Sobre o objeto do estudo, dispõe que:

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.

Embora presente na Lei 8.987/95, a utilização do o procedimento de manifestação de interesse foi potencializada com a edição do Decreto Federal 5.977/06, que regulamenta o artigo 3º da Lei de Parcerias Público-Privadas¹⁴. O maior detalhamento fornecido pelo citado

¹³ Art. 3º. As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995. § 1º. As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.

¹⁴ “Vários atos normativos setoriais também foram editados para possibilitar a apresentação de estudos, pela iniciativa privada, relativos ao desenvolvimento de projetos em setores específicos. Neste sentido, v.g.: (i) a Resolução nº 395/1998, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que estabelece os procedimentos

ato normativo favoreceu a compreensão do instituto, imprimindo maior segurança aos administradores públicos.

Ao decreto federal, se seguiram vários decretos estaduais¹⁵ e municipais. Ressalta-se que “foram necessários 20 (vinte) anos para que os mecanismos de diálogo público-privado na estruturação de projetos fossem efetivamente reconhecidos e praticados”. (MHM, 2014, p. 8)

O procedimento de manifestação de interesse tem sido utilizado com frequência no Brasil nos últimos anos, “grandes projetos de infraestrutura no Brasil já foram implementados – ou estão em vias de serem licitados – a partir da observância de um procedimento pré-contratual marcado pela colaboração dos interessados”. (VIEIRA; GAROFANO, 2012, p.10)

gerais para Registro e Aprovação de Estudos de Viabilidade e Projeto Básico de empreendimentos de geração hidrelétrica. Anteriormente à publicação da Resolução, a Lei nº 9.427/1996, que instituiu a ANEEL e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, já previa a possibilidade de realização de estudos de viabilidade, anteprojetos ou projetos de aproveitamentos de potenciais hidráulicos. Ela deve ser informada à ANEEL para fins de registro e não gera direito de preferência para a obtenção de concessão para serviço público ou uso de bem público (art. 28). Em linha com o art. 21 da Lei de Concessões, a Lei nº 9.427/1996 prevê que, no caso de serem esses estudos ou projetos aprovados pelo Poder Concedente, para inclusão no programa de licitações de concessões, será assegurado ao interessado o ressarcimento dos respectivos custos incorridos, pelo vencedor da licitação, nas condições estabelecidas no edital (art. 28, §3º). (ii) a Portaria nº 108/2010, da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP), a qual estabeleceu diretrizes para outorga de concessão de novos portos organizados marítimos. Em seus termos, a decisão por tal licitação poderá ter como base: a) requerimento à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) de interessado em obter a concessão para a construção e exploração de porto organizado quando o empreendimento estiver previsto na lista de referência do Plano Geral de Outorgas; b) requerimento à ANTAQ de interessado em obter a concessão para a construção e exploração de porto organizado não constante do referido plano. Mais recentemente, a Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013 — a Nova Lei dos Portos —, admitiu que os interessados em obter a autorização de instalação portuária a ser localizada fora do porto organizado poderão requerê-la à ANTAQ a qualquer tempo (art. 9º). Recebido o requerimento de autorização de instalação portuária, a Agência deverá publicar o extrato do requerimento, inclusive na internet, promover a abertura de processo de anúncio público, com prazo de 30 (trinta) dias, para identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes. (iii) a Resolução nº 192/2011 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a qual estabeleceu os procedimentos para solicitação, autorização e aprovação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem de concessões para exploração da infraestrutura aeroportuária pela iniciativa privada definidas como prioritárias pelo Governo Federal.” (SAADI, 2014, p. 145-146)

¹⁵ Foram encontradas normas próprias sobre procedimento de manifestação de interesse em vinte das 27 unidades federativas brasileiras. São elas: Alagoas (Decreto Estadual nº 4067/2008), Bahia (Decreto Estadual nº 12.653/2011), Ceará (Decreto Estadual nº 30.328/2010), Espírito Santo (Decreto Estadual nº 2.889-R /2011), Goiás (Decreto nº 7.365/2011), Mato Grosso (Decreto Estadual nº 926/2011), Mato Grosso do Sul (Lei Estadual 4.303/2012), Minas Gerais (Decreto Estadual nº 44.565/2007), Paraíba (Resolução do Conselho Gestor nº 01/2012), Pará (Resolução CGPA nº 2/2013), Paraná (Decreto Estadual nº 6.823/2012), Pernambuco (Resolução Normativa do Conselho Gestor 001/2006), Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 43.277/2011), Rio Grande do Norte (Decreto Estadual nº 21.377/2009), Rio Grande do Sul (Resolução CGP nº 02/2013), Rondônia (Decreto nº 16.559/ 2012), Santa Catarina (Decreto Estadual nº 962/2012), São Paulo (Decreto Estadual nº 57.289/2011), Sergipe (Resolução CGP nº 01/2008) e no Distrito federal (Decreto nº 28.196/ 2007).

No âmbito federal, podem ser citados como exemplos de contratações provenientes de procedimentos de manifestação de interesse para a estruturação do projeto, as concessões dos aeroportos federais de Guarulhos, Brasília, Viracopos, Galeão e Confins¹⁶.

Relatório apresentado pelo Observatório de Parcerias Público- Privadas – PPP Brasil em 2012 e atualizado em meados de 2013, constatou a realização de 101 procedimentos de manifestação de interesse entre o ano de 2007 e o mês de junho de 2013 com a finalidade de obter estudos de viabilidade de projetos de PPP pelos Estados brasileiros¹⁷.

As conclusões apresentadas no relatório publicado apontam o procedimento de manifestação de interesse como instrumento preferencial dos Estados para estruturar projetos de parcerias público-privadas. (PEREIRA; VILELLA; SALGADO, 2012)

No entanto, foram encontrados vários problemas relacionados à sua utilização, entre eles, a dificuldade em obter dados sobre os procedimentos, pois não foram encontradas informações sobre os participantes, estudos apresentados e avaliação do estudo vencedor, muitas vezes nem mesmo o edital estava disponível para fácil acesso nos sites dos órgãos responsáveis. O que demonstra a falta de transparência e publicidade no emprego do procedimento pela administração brasileira.

Observa-se que, apesar de constituir ferramenta importante de diálogo entre o setor público e o setor privado, a adoção do procedimento de manifestação de interesse pode vir acompanhada de vários riscos e problemas que se não forem percebidos e evitados, podem torná-lo um instrumento contrário aos seus objetivos, capaz de legitimar comportamentos imorais, de permitir que o setor privado influa nas decisões administrativas de modo a garantir seus interesses em detrimento dos interesses da coletividade e, ainda, torna-se um procedimento ineficiente, demorado e dispendioso.

A imparcialidade das decisões administrativas está relacionada, sobretudo, à falta de transparência, à assimetria de informações existente entre o setor público e privado e à

¹⁶ Outros exemplos de adoção do PMI em âmbito federal: Aviso de Solicitação de Propostas nº 1/2013 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para estudos sobre projeto de concessão de construção de empreendimentos residenciais e comerciais, a serem empregados como Próprio Nacional Residencial a fim de atender ao pessoal que comporá as instalações das Organizações Militares do Complexo Naval em Itaguaí; Aviso de Solicitação de Propostas nº 2/2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para estudos sobre PPP para abastecimento e gerenciamento de frota (AGEFROT) do Exército; Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nº 01/2012, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, para que a iniciativa privada apresente de propostas de uso, para o Forte São Marcelo, sito na Baía de Todos os Santos, na cidade de Salvador/BA; Edital de Chamamento Público nº 1/2013, do Ministério dos Transportes, para atualização dos estudos desenvolvidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, relativos à concessão das rodovias BR-040 DF/GO/MG, trecho Brasília/DF - Juiz de Fora/MG e BR-116/MG, trecho Além Paraíba-MG - Divisa Alegre/MG.

¹⁷ Os relatórios podem ser encontrados no site www.pppbrasil.com.br.

desigualdade de participação dos setores interessados, possibilitando a prevalência de determinados interesses.

Diante disso, para que o procedimento de manifestação de interesse efetivamente atinja o interesse público, é necessário que seja pautado pelos princípios informadores da atuação administrativa, o que acarreta a necessidade de publicação prévia, clara e pormenorizada dos objetivos do procedimento, critérios de participação, critérios de avaliação e de reembolso, bem como que seja editado um regramento específico sobre o tema garantindo segurança, isonomia e transparência¹⁸.

Ademais, o poder público deve assegurar que os agentes responsáveis pela elaboração do edital e pela avaliação dos estudos possuam a capacidade técnica necessária, que todas as decisões sejam fundamentadas e que exista efetivo incentivo à ampla participação.

3. O Marco Regulatório do Terceiro Setor - Lei 13.019/14

O Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei 13.019/14) foi proposto, nos dizeres da justificativa do projeto de lei que o originou, em razão do “vazio legislativo no que se refere à regulamentação, de uma forma ampla” (FERREIRA, 2011, p. 46) em âmbito nacional dos acordos entre a administração e as entidades privadas sem fins lucrativos para realização de interesses públicos.

Insta observar que a constitucionalidade da Lei 13.019/14 é discutida, uma vez que a competência da União para editar normas gerais sobre o tema, aplicáveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios é questionada.

Por não se tratar do objeto central deste estudo, a discussão não será analisada de forma aprofundada, destaca-se apenas que o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal¹⁹ prevê a competência da União para editar normas gerais sobre licitação e contratos.

Há quem entenda que as parcerias celebradas pelos entes estatais e entidades do terceiro setor, por se tratarem de avenças celebradas mediante colaboração mútua para atender a um interesse público, constituem espécie distinta do contrato, com regime jurídico próprio.

¹⁸ Nesse sentido, já decidiu o plenário do TCU no acórdão nº 1155/2014 de Relatoria do Ministro Weder em 7/5/2014.

¹⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: 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.

Por não se tratarem de contratos, não caberia à União legislar sobre normas aplicáveis em âmbito nacional. Nesse sentido:

A Lei nº 13.019/2014, ao dispor sobre parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, refere-se, portanto, aos convênios, ainda que a norma tenha utilizado outras expressões (Termo de colaboração e Termo de fomento). [...]

A partir da premissa de que os contratos e os convênios são instrumentos jurídicos diversos, é forçoso concluir que a Constituição apenas estabelece a competência da União para elaborar normas gerais sobre contratos, na forma do art. 22, XXVII da CRFB, inexistindo idêntica autorização em relação aos convênios. (REZENDE OLIVEIRA, 2014, p. 11-12)

Em contrapartida, por entender que o termo contratação tem sentido amplo abarcando tanto os contratos em sentido estrito, negócios jurídicos representados por interesses contrapostos entre as partes, quanto os ajustes de associação de vontades, em que os interesses entre as partes são comuns, José dos Santos Carvalho Filho aduz que

É nesta última categoria que estão as várias formas de parceria, firmadas com entidades privadas ou públicas, nas quais os objetivos se desenvolvem pela conjugação de esforços e pela mútua cooperação. Infere-se, pois, que, com fundamento no art. 22, XXVII, da CF, pode a União legislar sobre normas gerais a respeito de parcerias, tendo em vista que estas, apesar de suas singularidades, se integram na noção geral de contratação. (2014, p. 26)

Atualmente, as parcerias entre a administração e o terceiro setor são reguladas em normas diversas. Em âmbito federal, os convênios de natureza financeira, são regulamentados no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011. A Lei nº 9.790/99 e o Decreto Federal nº 3.100/9 disciplinam os termos de parceria com as organizações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) na órbita federal e a Lei nº 9.637/98 prevê os contratos de gestão com as entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS).

A Lei 8.666/93, editada pela União com base no artigo 22, inciso XXVII da CF/88, que conforme já citado assegura à União a competência para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, no seu artigo 116, trata dos “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração” determinando a aplicação dos seus ditames a essa sorte de avenças, “no que couber”. O dispositivo dirige-se aos convênios financeiros, nos quais há o repasse de verbas.

De modo geral, as avenças entre o poder público e o terceiro setor foram pautadas por regramentos insuficientes e inseguranças jurídicas.

A proliferação desses convênios e as altas quantias repassadas pelo poder público, fizeram com que de despertasse para a necessidade de regramento dessas parcerias, possibilitando a colaboração da sociedade civil e resguardando que a atuação seja transparente, isonômica e eficiente.

Ademais, em que pese essas entidades se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado, por receberem recursos públicos, há a necessidade de que parte do regime jurídico administrativo incida sobre essas avenças.

Foi com base nessa ideia de que os acordos entre a administração e as entidades privadas sem fins lucrativos para realização de interesses públicos precisavam de um regramento e que a Lei nº 8.666/1993 não era adequada para essas situações, que o novo regramento foi disciplinado (FERREIRA, 2011, p. 47). Nesse sentido:

O Congresso Nacional, na mesma esteira do reconhecimento da participação social como direito do cidadão e do fortalecimento das OSCs como dever do Estado, aprovou a Lei nº 13.019/2014, que traz em seus princípios e diretrizes a participação social, a gestão pública democrática e o fortalecimento da sociedade civil e respeito a sua autonomia. A nova lei busca prover uma regulação mais adequada às parcerias com o Estado e dá mais clareza aos processos de planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas das parcerias. As novas relações de parceria que serão inauguradas com a lei racionalizam a gestão pública e permitem maior equilíbrio entre as partes, construindo uma arquitetura institucional onde as OSCs e o Estado possam ser co-responsáveis pela boa aplicação dos recursos e pelos seus resultados, demonstrando isso a sociedade. (LOPES, 2014, p. 40)

Nos termos do artigo primeiro da Lei 13.019/2014, a lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.

De acordo com o art. 2º, inciso I, considera-se organização da sociedade civil a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

A lei estabelece que os acordos celebrados se darão por meio do termo de colaboração no caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pela administração pública e termo de fomento em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil.

Prevê que tais acordos serão precedidos, exceto nas hipóteses prevista na lei²⁰, de chamamento público, procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A exigência de procedimento de seleção para celebração de parcerias já era defendida nas decisões jurisprudenciais e constava na legislação sobre o tema²¹, mas com a nova legislação constitui obrigatoriedade ampla em âmbito nacional.

Antes da celebração da parceria, é necessário que o administrador faça um planejamento, considerando os projetos a serem desenvolvidos, requisitos para participação e avaliação no chamamento público, estabeleça os critérios de desempenho do serviço prestado, entre outras medidas.

Para tanto, a legislação previu a possibilidade da adoção de um procedimento de manifestação de interesse social, que permite que o poder público absorva, se assim julgar conveniente e oportuno, as demandas e sugestões da sociedade.

²⁰ Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas no âmbito de parceria já celebrada, limitada a vigência da nova parceria ao prazo do termo original, desde que atendida a ordem de classificação do chamamento público, mantidas e aceitas as mesmas condições oferecidas pela organização da sociedade civil vencedora do certame; II - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e que tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009; III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; IV - (VETADO).

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de processo seletivo será detalhadamente justificada pelo administrador público. § 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deste artigo deverá ser publicado, pelo menos, 5 (cinco) dias antes dessa formalização, em página do sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública, a fim de garantir ampla e efetiva transparência. § 2º Admite-se a impugnação à justificativa, desde que apresentada antes da celebração da parceria, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável. § 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

²¹ Nesse sentido o Decreto nº 7.568/2011, que alterou o Decreto Federal nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

4. O procedimento de manifestação de interesse social

Nos termos do artigo 18 da Lei 13.019/14, o procedimento de manifestação de interesse social é o instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.

Deve ser enviada proposta à administração com a identificação do seu subscritor, a indicação do interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Preenchidos os requisitos, a proposição será publicada em sítio eletrônico e, caso a administração entenda conveniente, poderá ser realizado procedimento de manifestação de interesse social para oitiva da sociedade sobre o tema.

A realização do procedimento não dispensa a necessidade de chamamento público destinado a selecionar organização da sociedade civil para celebração de eventual parceria, que poderá ocorrer de acordo com os interesses da administração.

Assim como preveem as normas sobre procedimento de manifestação de interesse para apresentação de estudos destinados à concessão de serviços públicos e parcerias público-privadas, a participação no procedimento de manifestação de interesse social não impede a organização da sociedade civil de participar no eventual chamamento público subsequente.

O legislador deixou aos regulamentos próprios de cada ente federado a disciplina sobre os prazos e regras do procedimento.

A lei não trata da possibilidade de reembolso dos estudos apresentados pelo vencedor de eventual chamamento público, como nas licitações para concessões e parcerias público-privadas. Isso porque as parcerias por ela reguladas não possuem intuito lucrativo.

A previsão do procedimento de manifestação de interesse social vai ao encontro dos fundamentos justificadores da existência da lei, de gestão pública democrática, participação social e fortalecimento da sociedade civil, constituindo mecanismo capaz de possibilitar efetiva participação social às entidades do terceiro setor e cidadãos de modo geral para propor ao poder público projetos que considerem relevantes. (QUEIROZ, 2014, p. 107)

É relevante a constatação de que a atuação do terceiro setor em colaboração com o Estado deve se dar não apenas como executor de atividades de interesse público, mas também

como interlocutor em um processo, “que necessariamente há de ser dialógico, de identificação das mais adequadas linhas de ação no enfrentamento dos problemas cada vez mais complexos da gestão do convívio social”. (VALLE, 2008, p. 28)

Observa-se que não há na nova legislação constituição de direitos antes inexistentes aos cidadãos. A novidade reside na institucionalização do procedimento para trazer transparência nas decisões relativas às parcerias com do terceiro setor e maior divulgação e incentivo à participação da sociedade.

Assim como no procedimento de manifestação de interesse para projetos de concessões e parcerias público-privadas, é essencial que o PMI Social seja regulamentado para que sua utilização se dê de forma transparente, garantindo isonomia e ampla participação da sociedade, além de segurança para os gestores públicos na adoção do instrumento.

Apesar de não estar expresso na lei, os estudos e investigações realizados nessa etapa e utilizados para formatação de futuro chamamento público deverão ser objeto de ampla publicidade, para que os participantes do PMI não tenham vantagens informacionais no processo seletivo.

A Lei 13.019/14 prevê, nos artigos sétimo e oitavo, que os entes federados estabelecerão programas de capacitação. Decidindo pela celebração das parcerias tratadas na lei, o administrador público deverá levar em consideração a capacidade operacional do órgão ou entidade da administração pública para instituir processos seletivos e avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário.

Importante ressaltar que o sucesso do PMI depende fundamentalmente da capacidade técnica dos gestores públicos para formular os procedimentos e analisar as propostas apresentadas.

Nessas parcerias com o terceiro setor, em que é marcante o traço da cooperação e da ausência de interesse especulativo, fica mais evidente a utilização do procedimento de manifestação de interesse como mecanismo de administração pública democrática, visando à contribuição dos cidadãos para formulação conjunta dos projetos de interesse público a serem executados. Isso porque “só há democracia quando se ouve e quando se dialoga com o cidadão, permitindo-lhe influir nas deliberações administrativas”. (FORTINI, 2006, p. 1)

Contudo, observa-se que a participação privada nas tomadas de decisões administrativas pode levar a captura do administrador público por interesses privados que não constituem a melhor decisão para a coletividade. A respeito dos riscos associados à participação popular:

Destaca-se o risco evidenciado quando particulares, privilegiados pela detenção de meios econômicos, políticos e de informação, podem tornar a participação injusta e desigual, levando a decisões que privilegiam injustamente alguns interessados. Nesse sentido, opera-se o risco da captura que revela que a participação pode implicar fragilização do interesse público, pois atores poderosos podem influenciar o processo decisório, podendo resultar em um injustificado desfavorecimento do interesse público. (XAVIER, 2014, p. 39)

Para evitar que a decisão tomada pela administração privilegie interesses privados, fundamental que os agentes públicos envolvidos sejam dotados de capacidade técnica para realizar o procedimento, que exista ampla publicidade e transparência.

Ademais, não basta oportunizar a participação. Ela deve efetivamente ocorrer. A maior participação e controle da sociedade garante que as decisões sejam tomadas em prol de todos.

Nos procedimentos de manifestação de interesse adotados nas concessões e parcerias público-privadas é mais frequente a participação dos agentes econômicos interessados na futura contratação com a administração. Espera-se que com a adoção do PMI social, a sociedade se torne consciente do seu potencial de influir nas decisões estatais que afetem seus interesses como cidadãos²².

5. Conclusão

A tendência do direito administrativo atual de buscar cada vez mais a adoção de formas processualizadas de atuação, em substituição às formas unilaterais pelas quais se utilizou desde a sua criação, tem gerado mecanismos novos de participação popular na gestão pública. Observa-se cada vez mais a importância da colaboração privada, conferindo maior eficiência e legitimidade às ações estatais.

Entre os novos instrumentos, destaca-se o procedimento de manifestação de interesse, que surgiu no ordenamento jurídico acerca das concessões de serviços públicos, mas ampliou seu espectro de atuação abarcando as parcerias público-privadas e, mais recentemente, com a

²² Gustavo Justino de Oliveira leciona ser o “cidadão consciente de seus direitos civis, políticos e sociais (porque bem informado), e que deseja tomar a palavra e expressar sua opinião nos assuntos relativos à condução das atividades públicas. É o cidadão responsável, conhecedor do seu compromisso social de intervir na esfera estatal, visando com que as decisões dela emanadas possam se ajustar o mais possível com a realidade social. É o cidadão cooperador, que almeja não ser visto como intruso ou estranho na organização administrativa, mas como seu principal colaborador. Enfim, é cidadão participador, que assume posturas pró-ativas perante uma Administração Pública que deve agir em proveito dos cidadãos e de toda a sociedade”. (2010, p. 166-167)

edição do novo Marco Regulatório do Terceiro Setor, aplica-se também às parcerias entre o estado e as entidades sem finalidades lucrativas.

O estudo buscou tecer análise a respeito da relevância da adoção do procedimento, que institucionaliza o diálogo existente entre o setor público e privado no planejamento das ações estatais, garantindo a adequação da conduta dos agentes públicos aos princípios norteadores da atividade administrativa, sobretudo aos princípios da isonomia, moralidade e eficiência.

Ressalta-se ainda a importância do amplo debate prévio à decisão estatal, fornecendo suporte a uma atuação consonante com o interesse público, ao obter informações diversas acerca de determinado projeto e ponderar todos os interesses envolvidos.

Dessa forma, espera-se que o procedimento de manifestação de interesse social seja capaz de efetivar uma gestão pública democrática, possibilitando ampla participação social e fortalecimento da sociedade civil.

Para tanto, não se pode perder de vista que a utilização do instrumento, se não for feita da forma correta, pode ir à contramão dos objetivos pelos quais foi criado, possibilitando que determinados setores mais organizados influenciem a seu favor a conduta dos agentes estatais, fazendo com que o instrumento legitime condutas contrárias ao interesse público.

Diante dessa percepção, é necessário que a adoção do procedimento de manifestação de interesse social, assim como deve ocorrer no procedimento de manifestação de interesse nas concessões e parcerias público-privadas, seja pautada por um regramento prévio à sua utilização, elaborado pela autoridade competente, permitindo segurança jurídica aos agentes envolvidos, publicidade efetiva de todas as etapas, fundamentação das decisões, incentivo à participação ampla e que se estabeleça critérios objetivos para avaliação dos estudos e projetos apresentados.

Por fim, a administração deve se certificar da capacidade técnica de seus agentes para elaborar, fiscalizar e decidir ao final do procedimento, preocupação já trazida pela Lei 13.019/14, que dá ênfase à necessidade de capacitação dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 11.922 de 13 de abril de 2009. Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal; altera as Leis nºs 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11922.htm>. Acesso em: 03 de abril de 2015.

BRASIL. Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 03 de abril de 2015.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 03 de abril de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 03 de abril de 2015.

CAMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Parcerias público-privadas. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O novo regime jurídico das parcerias voluntárias. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 13, n. 155, nov. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=212842>>. Acesso em: 24 mar. 2015

CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DAL POZZO, Augusto Neves. Procedimento de manifestação de interesse e o planejamento estatal de infraestrutura. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella . Regulação, Poder Estatal e Controle Social. Revista de Direito Público da Economia RDPE. Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho/Setembro2005 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31157>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado. Livraria Almedina: Coimbra, 1999.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Justificativa: Projeto de Lei nº 649, de 24 de outubro de 2011. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=98462&tp=1>>. Acesso em: 09/03/14.

FORTINI, Cristiana. Processo administrativo como mecanismo pelo qual se efetiva a cidadania. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 6, n. 69, nov. 2006. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=38282>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

FORTINI, Cristiana; PIRES, Priscila Giannetti Campos. Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Parcerias Público-Privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.

LOPES, Laís de Figueirêdo et al. Fomento e colaboração: novas propostas de parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, jul./set. 2014. Disponível em:

<<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=181697>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênios Administrativos: aspectos polêmicos e análise crítica do seu regime jurídico. São Paulo: Atlas, 2012.

MELO, Cristina Andrade. A participação popular nos contratos administrativos. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; ARÊDES, Sirlene Nunes; MATOS, Frederico Nunes de (Coord.). Contratos administrativos: estudos em homenagem ao Professor Florivaldo Dutra de Araújo. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MHM - Madrona Hong Mazzuco Sociedade de Advogados. Cartilha MIP (Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – Participação da iniciativa privada na modelagem de projetos de infraestrutura). 2014. Disponível em: <http://mail.mhmlaw.com.br/mkt/info/Cartilha_MIP_INFRAMHM.pdf>. Acesso em: 03/04/2015.

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: 28/03/2015.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. As Leis de Licitação e de Responsabilidade Fiscal em seus aspectos de transparência, controle e fiscalização. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n° 8, dezembro 2006./ Janeiro/fevereiro 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-8-DEZEMBRO-2006CARLOS%20MOTTA.pdf>>. Acesso em: 17/03/2015.

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

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei n° 13.019/2014. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=181696>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

PEREIRA, Bruno Ramos; VILELLA, Mariana; SALGADO, Valério. Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados: relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI. Observatório das Parcerias Público-Privadas, 2012. Disponível em: <<<http://pppbrasil.com.br/portal/content/ppp-brasil-divulga-relat%C3%B3rio-sobre-os-pmis-nos-estados-0>>> Acesso em: 06/03/2015.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Principais aspectos do regime jurídico das parcerias voluntárias introduzidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 16, n. 87, set./out. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=212817>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

REIS, Tarcila; JORDÃO, Eduardo. A experiência brasileira de MIPs e PMIs: três dilemas da aproximação público-privada na concepção de projetos. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. Comentários à Lei de PPPs – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1996.

ROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Parcerias público-privadas. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SAADI, Mário. O planejamento da concessão e o procedimento de manifestação de interesse: fundamentos legais, aplicação e desdobramentos. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 133-153, jan./jun. 2014.

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

TAVARES DA SILVA, Danilo. Licitação na Lei 11.079/2004. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). Estudos sobre a Lei das Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Terceiro Setor e parcerias com a Administração Pública: desafios ao controle das OS e OSCIPS. Revista TCMRJ n. 39 - setembro 2008.

VASSALLO, José Manuel; BARTOLOMÉ, Magro Rafael Izquierdo de. Infraestructura Pública y Participación Privada Conceptos y experiencias en América y España. 2010.

VIEIRA, Livia Wanderley de Barros Maia; GAROFANO, Rafael Roque. Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e de Propostas Não Solicitadas (PNS): os riscos e os desafios da contratação na sequência de cooperação da iniciativa privada. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 1, n . 2, jul./dez.2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=80807>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

XAVIER, Gabriela Costa. Novos rumos da Administração Pública eficiente: participação administrativa, procedimentalização, consensualismo e as decisões colegiadas. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 159, p. 33-43, maio 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=117717>>. Acesso em: 19 mar. 2015.