

O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI)

Ronny Charles Lopes de Torres¹

Roberto Paulino Paulo Neto²

1. Introdução

Com a edição da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública passou a dispor de novo diploma legal para regular os procedimentos licitatórios e as contratações na sua esfera de atuação. Não é mais segredo que com o intuito de favorecer a eficiência e a transparência no planejamento das contratações públicas, a referida norma trouxe inovações, modernizando, sobretudo, algumas diretrizes procedimentais.

Uma dessas novidades é a previsão do art. 78, possibilitando que a Administração Pública utilize procedimentos auxiliares com o objetivo de agilizar os processos de licitação e contratação, tornando-os, conseqüentemente, mais econômicos.

Adentrando-se mais especificamente na fase de planejamento das contratações públicas, destaca-se, dentre as ferramentas auxiliares previstas no art. 78, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Tal procedimento permite que o Poder Público recorra à iniciativa privada para a elaboração de estudos, projetos ou levantamentos técnicos que sirvam de base para questões de relevância pública, especialmente quanto à viabilidade de futuras contratações. Como explica Marçal Justen Filho, o PMI é uma alternativa adequada para os

¹ Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Doutor em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Coordenador da pós-graduação em Licitações e contratos, da Faculdade Baiana de Direito. Professor do Centro de Ensino Renato Saraiva (CERS). Já atuou, pela AGU, como Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (15ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Comentários à Lei de Improbidade administrativa (2ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum).

² Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

casos de ausência de elementos mínimos de conhecimento e informação por parte da Administração³.

Fato é que algumas características atribuídas ao PMI, como o ressarcimento dos gastos tidos pelo autor do projeto, a participação desse (autor do projeto) no certame e a ausência de direito de preferência dele no resultado licitatório, já se encontravam previstas em diplomas anteriores à Lei nº 14.133/2021, como na Lei de Concessões e na Lei das Parcerias Público-Privadas.⁴ No entanto, a partir da NLLCA, o PMI passou a ter ampliada a possibilidade de sua utilização.

Mas o que seria o PMI? Bem, ele encontra previsão específica no art. 81, *caput*, da Lei nº 14.133/2021. O dispositivo estipula a sua utilização, pela Administração Pública, para a “propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública”.

No entanto, a Lei deixa claro que a realização de tais atos não se dá pela entidade pública contratante, mas sim pela iniciativa privada. Nesse caso, a Administração Pública irá se valer da expertise do mercado privado para auxiliar o planejamento de eventual contratação e, principalmente, analisar a sua viabilidade.

Diante disso, torna-se possível, de pronto, elencar duas características do PMI. O seu caráter auxiliar, como prenuncia o art. 78, da Lei nº 14.133/2021, visto que a principal finalidade do procedimento é fornecer subsídios para eventual contratação, em uma esfera ainda preparatória. E a participação de particulares, posto que a Administração Pública solicitará a contribuição da iniciativa privada para esse auxílio.

Além disso, é interessante notar que a realização do PMI não obriga o poder público a executar procedimento licitatório, nos termos do art. 81, § 2º, II, por isso a contratação deve ser tratada como eventual. O inciso III do § 2º ainda prevê que o PMI não gera direito ao ressarcimento por parte do particular colaborador, noção derivada da não vinculação automática à contratação exposta anteriormente.

A Lei nº 14.133/2021 atribui a responsabilidade pelo ressarcimento dos serviços prestados pelo particular em sede de PMI ao vencedor da licitação, caso seja realizada, não tendo o particular colaborador direito de preferência no processo licitatório, apesar de ter a sua

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1155.

⁴ TAVARES, Janaina L. Nova Lei de Licitações e Procedimento de Manifestação de Interesse Privado. *Conjur*, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-05/janaina-tavares-lei-licitacoes-procedimento-interesse/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

participação permitida, nos termos dos incisos I e IV do § 2º, do art. 81, e de acordo com as especificações de eventual edital.

Apesar de representar avanços, amparando a Administração quando esta encontra dificuldades para definir a sua pretensão contratual, sobretudo em objetos complexos, as disposições relativas ao PMI provocam debates sobre o estímulo das entidades privadas em colaborar com a Administração Pública⁵, não havendo certeza sobre o ressarcimento das contribuições em razão da não obrigação de realização do procedimento licitatório. Nesse prumo, Fortini lembra que participar de um PMI envolve uma atividade arriscada para o particular⁶.

Conforme prevê o art. 81, *caput*, o PMI é instaurado a partir de edital de chamamento público, a partir do qual a Administração Pública buscará o conhecimento técnico e especializado da iniciativa privada que pode fundamentar futuras contratações, definindo os critérios para a apresentação dos estudos ou projetos no instrumento convocatório.

As crescentes demandas do setor público, sobretudo quanto à objetos de grande complexidade, fazem com que a Administração Pública recorra cada vez mais ao auxílio da iniciativa privada. Diante desse cenário, o Procedimento de Manifestação de Interesse se apresenta como ferramenta capaz de flexibilizar a relação público-privada, transformando o caráter unilateral das decisões administrativas⁷ para dar ensejo a uma Administração Pública mais dialógica.

A regulamentação do PMI no âmbito da Lei nº 14.133/2021 favorece ainda mais a relação entre os setores público e privado, especialmente por apresentar previsões mais consolidadas sobre o procedimento em relação a diplomas anteriores e, como dito, ampliar as possibilidades da sua utilização.

As principais vantagens da utilização do PMI, de fato, se materializam a partir da possibilidade do setor público contar com a ampla gama de soluções disponíveis no setor privado, permitindo que a Administração Pública aproveite competências que, muitas vezes, não são encontradas nos seus domínios. Além disso, a realização de um processo transparente pode reduzir a assimetria de informação e trazer mais segurança jurídica para as escolhas administrativas, notadamente diante de dilemas entre soluções complexas.

⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16ª edição, São Paulo: editora Jus Podivm, p. 554.

⁶ FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.) *et al. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 189.

⁷ LIMA, Mário Márcio Saadi. **O procedimento de manifestação de interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Recorrer à expertise do mercado privado, na medida em que favorece o acesso ao conhecimento técnico e especializado que pode não ser encontrado no próprio setor público, é responsável por gerar melhorias no planejamento de eventuais contratações e, conseqüentemente, promover ganhos de eficiência e redução de custos para a Administração Pública.

De qualquer forma, apesar de suas inegáveis virtudes, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) impõe à Administração Pública a adoção de cautelas específicas para preservar a impessoalidade e a integridade do processo licitatório subsequente.

Um dos principais riscos associados ao PMI é o direcionamento indevido da contratação. Como o estudo apresentado pelo particular pode se tornar a base para a futura licitação, existe o risco de que o modelo proposto acabe por favorecer, consciente ou inconscientemente, o próprio autor do projeto, restringindo a competitividade do certame. Para evitar esse desvio, é essencial que a Administração mantenha o controle do conteúdo técnico, avaliando criticamente os estudos recebidos e promovendo ajustes que assegurem a neutralidade do objeto, além de definir regras que façam a devida alocação desse risco, no pertinente a eventuais falhas do projeto e a execução do contrato.

Outro desafio relevante é a possibilidade de conflito de interesses entre o proponente do estudo e o futuro contratado. Ainda que a Lei nº 14.133/2021 autorize a participação do autor do projeto no certame, desde que respeitados os princípios da isonomia e da competição, essa possibilidade deve ser analisada com rigor. Em contextos sensíveis ou em setores com baixa concorrência, a participação do proponente pode desencadear questionamentos quanto à imparcialidade do processo. Daí a necessidade de regras claras e objetivas no edital de chamamento quanto à admissibilidade dessa participação e seus limites.

Nesse contexto, a clareza dos critérios estabelecidos no edital de chamamento é condição indispensável para a credibilidade do PMI. O instrumento convocatório deve explicitar, com precisão, os objetivos do procedimento, as diretrizes técnicas, os prazos, os critérios de avaliação dos estudos e as condições de eventual ressarcimento. A ausência de critérios objetivos pode desestimular a participação de agentes qualificados ou, pior, abrir espaço para interpretações arbitrárias e favorecimentos indevidos.

A eficácia do PMI depende diretamente da transparência e do controle institucional. A ampla publicidade das fases do procedimento, inclusive dos estudos apresentados, da análise técnica realizada pela Administração e das razões para sua aceitação ou rejeição, constitui uma garantia essencial para a lisura do processo. A atuação preventiva dos órgãos de controle, interna e externamente, somada à construção de mecanismos de accountability, deve ser

estimulada como forma de mitigar os riscos de captura do interesse público por agendas privadas.

Em suma, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), tal como disciplinado pela Lei nº 14.133/2021, representa um importante avanço na busca por maior eficiência, tecnicidade e racionalidade no planejamento das contratações públicas. Ao permitir que a Administração se beneficie da expertise do setor privado para a elaboração de estudos, projetos e levantamentos, o PMI se apresenta como uma ferramenta inovadora, alinhada ao ideal de uma gestão pública mais dialógica e orientada a resultados.

Contudo, como todo instrumento que pressupõe cooperação público-privada, sua aplicação exige atenção redobrada por parte do gestor público. Os riscos de direcionamento, conflitos de interesse e eventual desequilíbrio concorrencial não são meramente teóricos — exigem da Administração o estabelecimento de salvaguardas institucionais, como critérios objetivos, controle rigoroso dos estudos e ampla transparência em todas as fases do procedimento.

O desafio está em aproveitar as vantagens do PMI sem comprometer os pilares do regime jurídico-administrativo, em especial os princípios da impessoalidade, isonomia, legalidade e supremacia do interesse público.

É necessário, portanto, compreender o PMI não como um atalho procedimental, mas como um processo qualificado de escuta técnica, capaz de enriquecer as decisões públicas quando orientado por critérios republicanos. A adequada regulação do chamamento, a análise crítica dos estudos apresentados e o controle institucional — tanto preventivo quanto corretivo — são elementos centrais para que o PMI contribua, de fato, com a melhoria da gestão pública.