

PROC. SEI. N. 2024.630204.00554-DNMS/MAPA
EDITAL PMPI N. 02/2024-DNMS/MAPA

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL PMIP N.º 02/2024-DNMS-MAPA (CHAMAMENTO PÚBLICO).

Interessado: WAGADS CUTRIM SANTOS – OAB/MA n. 24.323

Trata-se de impugnação ao Edital de CHAMAMENTO PÚBLICO supra, que tem por objeto “orientar e solicitar a manifestação de interesse dos INTERESSADOS em participar do Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (PMIP) n.º 02/2024-DNMS/MAPA, referente à elaboração dos ESTUDOS acerca da gestão das linhas semiurbanas de transporte público coletivo da Região Metropolitana de São Luís, as quais conectam áreas urbanas e semiurbanas, com fins em seu aprimoramento.” – cf. 1.1 do referido Edital.

Via setor de protocolo, às 17h24 do dia 13 de março de 2025, o interessado WAGDAS CUTRIM LIMA, advogado OAB/MA 24.323, apresentou impugnação, entendendo terem ocorrido “graves desconformidades” à Constituição e Legislação aplicáveis, o que, “compromete não apenas a higidez do certame, mas também violam princípios basilares do regime jurídico administrativo, em especial, as Leis n.º 13.303/2016, n.º 8987/1995, n.º 11079/2004, n.º 14133/2021 e Lei Estadual n.º 10.538/2016”.

Em suma, assim entende porque, segundo o interessado: a) não há critério objetivo de julgamento e seleção dos estudos a serem apresentados; b) inexiste valor estimado e limite ao ressarcimento dos estudos; c) há insuficiência de critérios de qualificação técnica; d) há indevida admissão de entidades de direito privado como participantes do PMIP; e) há deficiência das informações técnicas disponibilizadas; f) há inadequação da redação de dispositivos relativos à consolidação de modificação de estudos pela comissão de avaliação; g) há utilização de legislação revogada e omissão de diplomas pertinentes; h) há ausência de justificativa técnica e econômica para escolha do PMIP em detrimento de Chamamento Público Convencional; i) há ausência de previsão de dotação orçamentária e orçamento estimado; j) o procedimento se submete à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

Pois bem. Passa-se à análise da impugnação.

1. DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO (PMI)

No âmbito da Lei das Estatais, ao tratar da Seção que dispõe do caráter geral sobre licitações e contratos, relativamente ao PMI, os §§4º e 5º, do art. 31, da Lei 13.303/2016, prescrevem:

§ 4º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão adotar **procedimento de manifestação de interesse privado** para o recebimento de propostas e projetos de empreendimentos com vistas a atender necessidades previamente identificadas, **cabendo a regulamento a definição de suas regras específicas.**

§ 5º Na hipótese a que se refere o § 4º, o autor ou financiador do projeto poderá participar da licitação para a execução do empreendimento, podendo ser ressarcido pelos custos aprovados pela empresa pública ou sociedade de economia mista caso não vença o certame, desde que seja promovida a cessão de direitos de que trata o art. 80.

Em linhas gerais, admite-se que o PMIP seja manejado pela Administração, por iniciativa própria ou a pedido de terceiro, ante a complexidade e/ou especialidade do objeto, com vistas à produção e seleção de projetos, estudos, investigação ou levantamentos a serem utilizados em futura contratação.

Com o instrumento, busca-se absorver a expertise do mercado e, por meio da participação destes atores/players, angariar a solução mais adequada à pretensão Administrativa, que, aliás, ainda será pormenorizada.

Por seu caráter auxiliar, não implica exclusividade e não gera direito de preferência naquele que virá a ser o procedimento licitatório, que aliás, poderá nem existir, dado que a Estatal não se obriga a sua realização.

Conforme prevê a legislação federal, cabe ao regulamento a definição de suas regras específicas, admissível, inclusive, dispor sobre o assunto no regulamento interno de licitações da respectiva estatal. A saber:

Lei. 13.303/2016. Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a:

- I - glossário de expressões técnicas;
- II - cadastro de fornecedores;
- III - minutas-padrão de editais e contratos;
- IV - procedimentos de licitação e contratação direta;**
- V - tramitação de recursos;
- VI - formalização de contratos;
- VII - gestão e fiscalização de contratos;
- VIII - aplicação de penalidades;
- IX - recebimento do objeto do contrato.

No Estado do Maranhão, a matéria é regida pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos Maranhão Parcerias - MAPA (RILCMP)¹ e pelo Manual de PMI²

O art. 45 do RILCMP - ao tratar das hipóteses de contratação direta, e em especial do diálogo com agentes econômicos - prevê o Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (PMIP). O art. 46, por sua vez, aduz:

Art. 46. Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (PMIP) será utilizado para obtenção pela MAPA de projetos, levantamentos, investigações ou estudos com a finalidade de subsidiar o planejamento das licitações e contratações, nos casos em se entender necessário para uma melhor estruturação da solução a ser requisitada.

§1º O procedimento de manifestação de interesse privado, facultativo para a MAPA, deve observar a seguinte tramitação:

I – O PMIP não depende de provocação de terceiro, podendo ser instaurado de ofício pelo Diretor-Presidente ou mediante sua autorização;

II – Em caso de manifestação de interesse solicitada por terceiro, o documento solicitante será avaliado pela Diretoria respectiva, que responderá a solicitação no sentido de dar prosseguimento ou arquivamento, com ratificação do Diretor-Presidente;

III – Em caso de prosseguimento, a Diretoria responsável determinará a elaboração de convocatória de chamamento público, a ser publicado no sítio eletrônico da MAPA.

IV – O instrumento de chamamento público poderá incluir os termos necessários para análise de propostas, bem como critérios de avaliação, prazo de entrega de propostas e escopo, diretrizes e ressarcimento de projetos, a depender dos objetivos da MAPA em relação ao PMIP.

§2º O PMIP não gera o dever de contratação ou de ressarcimento pelos estudos, informações, pareceres e demais documentos pela MAPA.

Com tais premissas em mente, passa-se à análise da impugnação do interessado.

¹ APROVADO EM 19 DE SETEMBRO DE 2019, PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MARANHÃO, CADERNO DE TERCEIROS, NO DIA 24 DE OUTUBRO DE 2019 - disponível em: <https://www.mapa.ma.gov.br/uploads/mapa/docs/Regulamento-Interno-de-Licita%C3%A7%C3%B5es-e-Contratos.pdf>

² Disponível em: [3. Orientações para apresentação de propostas | Maranhão Parcerias](#)

2. DA ANÁLISE DOS ARGUMENTOS FÁTICO/JURÍDICOS DA IMPUGNAÇÃO.

Pelo que consta da impugnação, de um modo geral, a argumentação veiculada pelo interessado parece supor que o Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (PMIP) destina-se à ‘licitação para contratar’. Viu-se, porém, que o PMI tem natureza distinta, servindo como um procedimento auxiliar destinado à produção, recebimento e seleção de projetos, estudos, investigação ou levantamentos a serem utilizados em futura licitação/contratação (*caput* do art. 46, RILCMP), cabendo ao **instrumento convocatório** “os termos necessários para análise de propostas, bem como critérios de avaliação, prazo de entrega de propostas e escopo, diretrizes e ressarcimento de projetos, a depender dos objetivos da MAPA em relação ao PMIP” (IV, art. 46, RILCMP). Assim se fez.

Na hipótese, o item 1.1 do Instrumento Convocatório, prevê que o objeto da pretensão administrativa é “a elaboração dos ESTUDOS acerca da gestão das linhas semiurbanas de transporte público coletivo da Região Metropolitana de São Luís, as quais conectam áreas urbanas e semiurbanas, com fins em seu aprimoramento”, de acordo com as especificações do Termo de Referência – Anexo I do Edital.

Por sua vez, o TR informa que “cabe aos INTERESSADOS e AUTORIZADOS realizar seus próprios levantamentos e avaliações para a estruturação dos ESTUDOS a serem entregues” (item 1.2), cláusula complementada pelo item ‘4 Escopo dos Estudos’, devendo conter: *a)* sumário executivo; *b)* relatório de situação atual; *c)* modelagem técnica; *d)* modelagem operacional; *e)* modelagem econômico-financeira e; *f)* modelagem jurídica; de acordo com os claros e objetivos critérios, conforme descrito nos **itens 9 e 5** do Edital e TR, respectivamente.

Relativamente ao grau de aproveitamento de cada um deles, trata-se de prerrogativa da Comissão designada (itens 9.3 e 5.3).

Em tempo, tratando-se do **valor estimado para a contratação e limites ao ressarcimento**, note-se: **a)** o primeiro será objeto de valoração ao tempo da fase de planejamento da licitação (se ela vier a existir), também podendo ser investigado pelo interessado, na medida em que deve apresentar modelagem econômico-financeira para participação no PMIP e; **b)** o segundo encontra previsão no item/subitens 9.4 do instrumento convocatório e de igual forma no item 5.9 do TR.

Quanto à suposta “insuficiência de critérios de qualificação técnica”, observo que o Edital exigiu comprovação de experiência (item 4.12) e da mesma forma no Termo de Referência (item 5.1.6 ao estabelecer a necessidade de “experiência profissional comprovada na área temática do PMI”, pormenorizando-a na forma do item 6.11), o que afasta o argumentado pelo interessado no **item 3 da Impugnação**.

Ante tais razões, carecem de substâncias os argumentos dos itens 2, 2.1, 2.2; 3 e; 9 da Impugnação.

Noutra senda, reconheça-se como indevida a admissão de pessoas jurídicas de direito público como interessadas no PMP, conforme tese defendida pelo interessado (**item 4 da Impugnação**), pelo que os termos e/ou expressões que assim o admitirem devem ser desconsiderados.

Ainda, argumenta o interessado que o art. 8º, da Lei 13.303/2016, faz exigir da Administração a “disponibilização de informações técnicas”, sob pena de violação ao princípio da publicidade e à boa fé objetiva (item 5 da Impugnação). Note-se que o referido dispositivo se encontra no capítulo que trata do ‘DO REGIME SOCIETÁRIO DA EMPRESA PÚBLICA E DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA’, daí não se verificando pertinência entre a tese defendida e a consequência esperada pelo interessado. Com efeito, também faz parte do escopo dos estudos as modelagens técnica e operacional, de incumbência dos interessados. **Item 5 da Impugnação refutado.**

Noutro aspecto, sendo certo que a Comissão poderá aceitar/rejeitar os projetos, levantamentos, investigações e estudos parcial ou totalmente (item 5.3 do TR), não assiste razão ao interessado a argumentação de potencial violação de direitos autorais decorrente do trabalho utilizado. Ademais, o Termo de Referência previu cessão dos direitos decorrentes de “todas as informações, dados, levantamentos, projetos e documentos apresentados” pelo interessado (item 7.2 do TR e ANEXO III do Edital), sendo certo que a participação exige submissão a todas as regras. Em tempo, a faculdade de combinação, alteração e complementação é própria da finalidade do procedimento. **Item 6 também rejeitado.**

Quanto ao aparente conflito de normas, observa-se que, diferentemente do alegado pelo impugnante, nenhuma das prescrições da Lei Estadual n. 10.538/2016 **expressamente** revoga a Lei 9.431/2011. Ao que cabe a esta análise, não se pode dizer que a “novel” legislação regulou **inteiramente** a matéria, nem que a anterior seja com ela

incompatível [§1º, art. 2º, Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)]. Ademais, ao tratar da Modelagem Jurídica, o item 4.13.2 do TR exige do interessado que seja “indicado o regime jurídico adequado ao modelo proposto, que deverá ser claramente detalhado e justificado”. O Edital, por sua vez (item 3), é claro ao informar os diplomas legais aplicáveis, “**sem prejuízo de outras normas pertinentes**”, o que impõe o levantamento e observância à legislação vigente.

Quanto à escolha do procedimento adotado pela Administração, note-se que a eleição do instrumento público destinado a alcançar o interesse administrativo pretendido é discricionária. Mais uma vez, o impugnante subsidia seu interesse em norma (art. 10, Lei 13303/2016 – que dispõe que a Estatal deverá criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros) que nada diz respeito à consequência por ele pretendida. **Item 8 da impugnação rejeitado.**

Quanto às formalidades relativas à publicação do Edital, observo que o impugnante pretende submissão do presente procedimento às regras da Lei 14.133/21, a exigir publicação do Edital no Portal Nacional de Compras Públicas. Contudo, o art. 1º, §1º da referida norma, expressamente prevê que “**não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei”. Ademais, ao que importa neste específico, a Lei 13.303/2016 exige a publicação do Edital em Diário Oficial do Estado e na internet (§2º, art. 51), o que ocorreu. **Item 10 rejeitado.**

3 DA CONCLUSÃO

Dado o exposto:

- a) Exercendo moderação à formalidade excessiva, admito a impugnação oferecida por WAGADS CUTRIM SANTOS – OAB/MA n. 24.323, apesar de protocolada em descompasso ao previsto no item 8.2 do TR, que exigiu a via do correio eletrônico (contato.dnms@mapa.ma.gov.br), com exclusividade, para apresentação de esclarecimentos e/ou impugnação.

- b) Na forma das razões expendidas retro, entendo por deferir, em parte, o pedido do **item 4 da impugnação**, pelo que os termos e/ou expressões que digam respeito a admissão de **pessoa jurídica de direito público** a participar do procedimento PMI N. 02/2024 devem ser desconsiderados e;
- c) Conforme as demais razões, indefiro os outros pedidos.
- d) Observando a equivocada inclusão da Lei 14.133/21 enquanto diploma legal aplicável ao presente procedimento (item 3.1.3 do Edital), em exercício de autotutela administrativa, esta Comissão entende por excluir tal regime jurídico, ante expressa proibição prevista no §1º, do art. 1º, da Lei 14.133/21.



MARCUS VINÍCIUS COSTA DE MENDONÇA

Presidente da Comissão Permanente de Licitação da MAPA