



## Proc. Administrativo 19- 8.256/2024

---

**De:** Mayara N. - SAGEP-AGS-DL-CL-ACEA

**Para:** Envolvidos internos acompanhando

**Data:** 02/12/2025 às 10:14:49

**Setores envolvidos:**

SAJ, SSP, SAJ-ASS, SAGEP-AGS-DL, SAGEP-AGS-DCCM, SAGEP-AGS-DCCM-DCCC, SSP-AGS-DPS, SAGEP-AGS-DCCM-DETP, SAGEP-AGS-DL-CL-ACEA, SAGEP-DCCM-DPED

### Estudo Técnico Preliminar - Patio

Segue resposta à Impugnação.

—

Mayara da Silva Neves

**Anexos:**

RESPOSTA\_A\_IMPUGNACAO\_PMI\_PATIO.pdf



## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

**PROCEDIMENTO:** Chamamento Público nº 10/2025

**PROCESSO ADMINISTRATIVO:** Nº 8256/2024

**OBJETO:** Procedimento de Manifestação de Interesse para estruturação de modelo de concessão dos serviços de pátio de apreensão e guarda de veículos infratores

### I. RELATÓRIO

Cuida-se de impugnação ao edital de Procedimento de Manifestação de Interesse apresentada pelo Sr. Fabio Leandro Sanches Martins de Gregório, na qual se questiona a regularidade jurídica de três aspectos do instrumento convocatório: a possibilidade de participação futura em licitação pela empresa responsável pelos estudos apresentados em sede de PMI; a exigência de certidão negativa de débitos do município de Boituva como requisito para autorização; e o momento de apresentação dos documentos que o impugnante denominou “de habilitação”. Passa-se à análise técnico-jurídica das alegações.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

#### II.1. Da natureza jurídica do Procedimento de Manifestação de Interesse e seu regime especial

A compreensão adequada da controvérsia ora posta exige, preliminarmente, o correto enquadramento da natureza jurídica do Procedimento de Manifestação de Interesse, já que toda a argumentação expendida pelo impugnante parte de premissa equivocada quanto à aplicação de normas procedimentais.

O Procedimento de Manifestação de Interesse, disciplinado no art. 81 da Lei nº 14.133/2021, constitui instrumento auxiliar das licitações e contratações públicas, conforme expressamente estabelece o art. 78 do mesmo diploma legal. Trata-se de procedimento administrativo que se desenvolve em fase anterior preparatória ao eventual processo licitatório, destinando-se essencialmente à obtenção de subsídios técnicos para o planejamento de contratações complexas. Como observa Marçal Justen Filho, o PMI apresenta-se como alternativa adequada para os casos de ausência de elementos mínimos de conhecimento e informação por parte da Administração, permitindo que o Poder Público recorra à expertise do mercado privado para auxiliar o planejamento de eventual contratação e, principalmente, analisar a sua viabilidade.



A distinção entre procedimento auxiliar e procedimento licitatório não constitui preciosismo terminológico, mas sim diferença substancial quanto ao regime jurídico aplicável. Por consistir em etapa de natureza predominantemente investigativa, o PMI sempre precede a licitação, que, por sua vez, consiste em etapa de natureza competitiva. Enquanto o PMI destina-se à escolha do projeto ou à estruturação técnica do objeto que eventualmente será licitado, a licitação destina-se à escolha de quem executará esse projeto. Não há, no PMI, contratação, adjudicação ou assunção de qualquer obrigação contratual pela Administração Pública. O particular autorizado a apresentar estudos o faz em ambiente de colaboração técnica, não de disputa por contrato administrativo.

Tanto é assim que o §2º, II do art. 81 estabelece expressamente que a realização do PMI não obriga o poder público a executar procedimento licitatório. Trata-se de fase preparatória voltada ao planejamento e estruturação de projetos complexos, especialmente concessões e parcerias público-privadas. A fase de autorização do PMI permite que os interessados sejam autorizados a desenvolver suas contribuições após análise dos requisitos mínimos estabelecidos no edital de chamamento público. Uma vez atendidos tais requisitos, os interessados recebem autorização para prosseguir com as atividades necessárias e apresentar os resultados dos estudos realizados. Importa ressaltar que a autorização em si não confere direito subjetivo de realização da licitação ou do ressarcimento pelas despesas incorridas, exceto se a contribuição for aceita e utilizada de forma efetiva pela Administração em eventual procedimento licitatório subsequente.

O caráter auxiliar do PMI, sua natureza colaborativa e a participação de particulares em fase investigativa que antecede qualquer competição por contrato público constituem elementos estruturantes desse instituto jurídico, cujo regime especial não se confunde nem se submete integralmente às regras procedimentais das licitações propriamente ditas. Essa constatação é fundamental para o correto enfrentamento de todas as alegações deduzidas na impugnação.

## **II.2. Da participação do autor dos estudos em licitação futura e da correta hermenêutica do conflito aparente entre o art. 14, I e o art. 81, §2º, I, da Lei 14.133/2021**

O impugnante sustenta que o item 10.1 do edital, ao permitir que a pessoa autorizada, os autores ou os economicamente responsáveis pelos estudos apresentados possam participar direta ou indiretamente da



licitação ou da execução de obras ou serviços relacionados ao projeto, violaria frontalmente o art. 14, I da Lei nº 14.133/2021, que veda ao autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo disputar licitação quando esta versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados.

A alegação não merece prosperar. A aparente antinomia entre os dispositivos resolve-se pela aplicação de três ordens de critérios hermenêuticos que se reforçam mutuamente: a especialidade normativa dentro do próprio diploma da Lei 14.133/2021, a especialidade da legislação setorial de concessões e PPPs, e a racionalidade teleológica do instituto do PMI.

Em primeiro plano, importa reconhecer que o próprio legislador da Lei 14.133/2021, ao disciplinar especificamente o PMI no art. 81, estabeleceu regime próprio e diferenciado para esse procedimento auxiliar. O §2º, I do art. 81 dispõe expressamente que a realização, pela iniciativa privada, de estudos, investigações, levantamentos e projetos em decorrência do PMI não atribui ao realizador direito de preferência no processo licitatório. A norma é clara ao permitir a participação, vedando apenas o privilégio. O autor dos estudos pode participar da licitação posterior, desde que sem qualquer direito de preferência, competindo em igualdade de condições com os demais licitantes. Trata-se de regra especial que afasta a vedação genérica do art. 14, I para hipótese específica dos estudos elaborados em sede de PMI.

A lógica da permissão legal não é gratuita. As crescentes demandas do setor público, sobretudo quanto a objetos de grande complexidade, fazem com que a Administração Pública recorra cada vez mais ao auxílio da iniciativa privada. O PMI apresenta-se como ferramenta capaz de flexibilizar a relação público-privada, transformando o caráter unilateral das decisões administrativas para dar ensejo a uma Administração Pública mais dialógica. 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.

Seria ilógico e contraproducente que a Administração pudesse buscar a colaboração técnica da iniciativa privada para estruturação de projetos complexos, mas, ao mesmo tempo, vedasse a participação justamente daqueles agentes econômicos que detêm o conhecimento especializado necessário para a execução do projeto.



PREFEITURA DE  
**BOITUVA**  
CNPJ: 46.634.499/0001-90

Av. Tancredo Neves, 001  
Centro - Boituva  
www.boituva.sp.gov.br  
boituva@boituva.sp.gov.br  
Tel: (15) 3363-8800

As empresas com expertise técnica para elaborar estudos de estruturação de concessões são, naturalmente, aquelas com maior capacidade para executar o serviço. Impedir sua participação na licitação resultaria em desestímulo à apresentação de estudos qualificados, pois empresas competentes não investiriam recursos substanciais sem possibilidade de disputa pelo contrato, especialmente considerando que participar de um PMI envolve atividade arriscada para o particular, sem garantia de ressarcimento caso a licitação não se realize ou caso os estudos não sejam aproveitados.

Em segundo plano, o procedimento em análise volta-se à estruturação de modelo de concessão de serviços públicos, inserindo-se no âmbito da legislação especial sobre concessões. O art. 31 da Lei nº 9.074/95 estabelece, de forma inequívoca, que nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços. Trata-se de norma especial que prevalece sobre a norma geral do art. 14, I da Lei 14.133/21, conforme pacífico entendimento doutrinário consagrado no critério de especialidade para resolução de antinomias normativas.

O próprio impugnante reconhece a força normativa dessa regra ao colacionar doutrina que expressa: *"Eliminada a controvérsia a aplicação da norma especial, em detrimento da norma atual. É de se dizer, muito embora a Nova Lei de Licitações seja expressa ao dispor pela impossibilidade de participação do ente particular na elaboração do PMI e no certame licitatório, a provecta Lei nº 9.074/95, por tratar especificamente das outorgas e prorrogações das concessões, permite ao particular transitar tanto pelo planejamento, quanto pela execução do projeto."*

Em terceiro plano, a vedação do art. 14, I da Lei 14.133/2021 dirige-se precipuamente a situações em que há contratação direta pelo poder público para elaboração de projetos básicos ou executivos, quando o particular é remunerado pelos cofres públicos para desenvolver estudos que orientarão licitação futura. A ratio da proibição reside em evitar que aquele que foi pago com recursos públicos para desenhar o objeto da licitação possa depois explorá-lo economicamente, auferindo dupla vantagem. No PMI, a dinâmica é radicalmente distinta: não há contratação pela Administração, não há remuneração pelos cofres públicos, e o particular que apresenta estudos o faz voluntariamente, assumindo os riscos de não ser ressarcido caso a licitação não se realize.



realize ou caso os estudos não sejam aproveitados. O fundamento axiológico da vedação não se aplica à situação fática do PMI.

Ademais, não há nenhuma violação aos princípios da isonomia e da competitividade. O autor dos estudos competirá em igualdade de condições com os demais licitantes na futura licitação que seguirá procedimento regular de concorrência, nos termos da Lei 11.079/2004. Os demais participantes terão acesso aos mesmos estudos, nos termos do art. 81, §1º da Lei 14.133/2021, assegurando-se a paridade de armas informacionais. A regulamentação do PMI no âmbito da Lei nº 14.133/2021 favorece a relação entre os setores público e privado, especialmente por apresentar previsões consolidadas sobre o procedimento e ampliar as possibilidades de sua utilização, sempre com observância dos princípios da isonomia e da competição.

Conclui-se, portanto, que o item 10.1 do edital encontra-se em perfeita harmonia com o art. 81, §2º, I da Lei 14.133/2021, com o art. 31 da Lei 9.074/95 e com a teleologia do instituto do PMI, não merecendo qualquer censura.

### **II.3. Da exigência de certidão negativa de débitos municipais e da inaplicabilidade das regras de habilitação licitatória ao procedimento auxiliar**

O impugnante questiona a exigência de certidão negativa de débitos do município de Boituva como requisito para autorização no PMI, sustentando que deveria ser exigida apenas certidão do município sede da empresa nos termos do art. 68, III da Lei 14.133/2021.

A alegação parte, novamente, de premissa hermenêutica equivocada quanto à natureza do procedimento em curso. O art. 68 da Lei 14.133/2021 integra o Capítulo VII, que disciplina especificamente “Da Habilitação em licitações. O dispositivo inicia com a seguinte redação: “As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos”. Trata-se, inequivocamente, de norma dirigida à fase de habilitação em procedimentos licitatórios, não há procedimentos auxiliares de natureza preparatória.



PREFEITURA DE  
**BOITUVA**  
CNPJ: 46.634.499/0001-90

Av. Tancredo Neves, 001  
Centro - Boituva  
www.boituva.sp.gov.br  
boituva@boituva.sp.gov.br  
Tel: (15) 3363-8800

A documentação solicitada no item 5.6 do edital não constitui habilitação licitatória no sentido técnico-jurídico do termo. Trata-se de requisitos mínimos de participação no procedimento de manifestação de interesse, com finalidade absolutamente distinta daquela própria da habilitação em licitações. Enquanto a habilitação licitatória destina-se a verificar se o licitante tem condições jurídicas, técnicas, econômico-financeiras e fiscais para executar o contrato administrativo, a verificação de requisitos no PMI destina-se a aferir se o interessado tem condições mínimas de elaborar estudos técnicos de qualidade e se mantém regularidade básica que justifique a concessão de autorização para apresentação de proposta técnica.

A diferença não é meramente semântica. No PMI, a Administração precisa verificar, antes de autorizar a elaboração dos estudos, se o interessado tem condições mínimas de desenvolvê-los adequadamente. Seria ilógico e contrário ao interesse público autorizar a elaboração de estudos complexos e de elevado custo para depois descobrir que o interessado não mantém regularidade básica. A verificação prévia de documentação no PMI não se confunde com habilitação licitatória porque inexistem os elementos estruturantes desta: não há classificação de propostas comerciais, não há competição por contrato público, podem ser autorizados múltiplos interessados simultaneamente, e não há adjudicação ou contratação nesta fase.

Nesse contexto, a exigência de regularidade fiscal perante o município que realizará eventual futura contratação constitui cautela administrativa legítima, destinada a verificar se o potencial elaborador de estudos mantém relação regular com o ente que utilizará esses estudos para estruturação de concessão de serviços públicos locais. Não se trata de restrição à competitividade, mas de exigência razoável que não represente custo significativo nem exclui empresas de outros municípios, apenas requerendo regularidade básica.

Registre-se, contudo, que eventuais irregularidades fiscais perante o município licitante, se existentes no momento da autorização para elaboração de estudos, poderão ser regularizadas até a hipotética futura fase de habilitação em licitação, não constituindo óbice definitivo à participação do interessado em qualquer das fases do procedimento.



Conclui-se pela regularidade da exigência constante do item 5.6, subitem 8, do edital, que não configura violação ao art. 68, III da Lei 14.133/2021, norma inaplicável ao procedimento auxiliar em análise.

#### **II.4. Do momento de apresentação da documentação e da distinção entre fase de autorização no PMI e fase de habilitação em licitação**

O impugnante sustenta que os documentos deveriam ser exigidos apenas após a classificação do vencedor, nos termos do art. 63, II da Lei 14.133/2021, argumentando que o edital não previu inversão de fases e que seria aplicável também o art. 13, I da Lei 11.079/2004.

A alegação revela, mais uma vez, incompreensão quanto à natureza do procedimento em curso e aplicação inadequada de normas que disciplinam especificamente a fase de habilitação em licitações a procedimento auxiliar de natureza preparatória.

O art. 63 da Lei 14.133/2021 estabelece em seu caput, de forma cristalina, que “Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições”. Seu inciso II determina que será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder de julgamento. A norma é expressa ao vincular sua aplicação à “fase de habilitação das licitações”. O PMI não é licitação, não possui fase de habilitação no sentido técnico-jurídico do termo, e a verificação prévia de requisitos mínimos tem finalidade absolutamente diversa daquela própria da habilitação licitatória.

No PMI, a Administração necessita verificar, antes de autorizar a elaboração dos estudos, se o interessado possui condições mínimas de desenvolvê-los adequadamente. A verificação prévia de documentação constitui elemento essencial da fase de autorização, etapa na qual a Administração Pública analisa os requisitos mínimos estabelecidos no edital de chamamento público e, uma vez que os requisitos são atendidos, os interessados recebem autorização para prosseguir com as atividades necessárias e apresentar os resultados dos estudos realizados. Seria contrário à lógica procedimental e ao interesse público autorizar a elaboração de estudos técnicos complexos, que demandam tempo e recursos consideráveis, para apenas posteriormente verificar se o autorizado possui regularidade básica ou capacidade técnica mínima para o desenvolvimento dos trabalhos.



PREFEITURA DE  
**BOITUVA**  
CNPJ: 46.634.499/0001-90

Av. Tancredo Neves, 001  
Centro - Boituva  
www.boituva.sp.gov.br  
boituva@boituva.sp.gov.br  
Tel: (15) 3363-8800

A verificação prévia no PMI distingue-se da habilitação licitatória por diversos fundamentos estruturais: não há classificação de propostas comerciais, pois não são apresentadas propostas de preço nesta fase; não há competição por contrato administrativo, mas apenas autorização para apresentação de estudos técnicos; podem ser autorizados múltiplos interessados simultaneamente para elaboração de estudos, diferentemente da lógica excludente da habilitação licitatória; e não há adjudicação, contratação ou qualquer vinculação contratual decorrente da autorização no PMI.

O art. 13, I da Lei 11.079/2004, invocado pelo impugnante, trata especificamente da inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento em licitação de concessão ou PPP, estabelecendo que, encerrada a fase de classificação das propostas ou oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado. O dispositivo aplica-se à licitação futura, se e quando esta vier a ser realizada, não ao procedimento auxiliar preparatório. Confundir os momentos procedimentais implica desvirtuar a natureza e a funcionalidade de cada instituto.

O modelo de verificação prévia de requisitos adotado pelo edital impugnado segue o padrão consolidado na regulamentação federal do PMI, que estabelece a possibilidade de que os participantes primeiro apresentem documentação para depois serem autorizados a participar do procedimento com apresentação de estudos, havendo seleção anterior dos candidatos e limitação de interessados aptos. Trata-se de sistemática que atende ao princípio da isonomia e confere racionalidade ao procedimento, evitando o desperdício de recursos privados na elaboração de estudos por quem não atende requisitos mínimos e conferindo maior previsibilidade e segurança jurídica tanto aos interessados quanto à Administração.

Registre-se, ademais, que a verificação prévia de documentação no PMI em nada prejudica os interessados que terão conhecimento antecipado das exigências documentais e poderão providenciar regularizações necessárias antes de investir recursos substanciais na elaboração de estudos técnicos complexos. A sistemática prestigia a economicidade e a eficiência, evitando que particulares realizem investimentos consideráveis em estudos para apenas posteriormente descobrirem que não atendem requisitos básicos de participação.



Conclui-se, portanto, pela absoluta regularidade da sistemática adotada pelo edital, que não se submete às regras dos arts. 63, II da Lei 14.133/2021 nem 13, I da Lei 11.079/2004, normas que disciplinam especificamente a habilitação em licitações, procedimento de natureza diversa do PMI ora em curso.

## II. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, conclui-se que a impugnação apresentada **NÃO MERECE ACOLHIMENTO**, devendo ser integralmente indeferida.

A alegação relativa à participação futura do autor dos estudos em licitação é improcedente, pois o edital está em perfeita conformidade com o art. 81, §2º, I da Lei 14.133/2021, que estabelece regime especial para os estudos elaborados em PMI, e com a legislação especial de concessões, notadamente o art. 31 da Lei 9.074/95, que expressamente autoriza tal participação sem privilégios.

A alegação relativa à exigência de certidão municipal é improcedente, pois as regras de habilitação licitatórias previstas no art. 68, III da Lei 14.133/2021 não se aplicam ao PMI, procedimento auxiliar de natureza preparatória em que a verificação prévia de requisitos mínimos atende à lógica própria da fase de autorização, constituindo cautela administrativa legítima.

A alegação relativa ao momento de apresentação da documentação é improcedente, pois as regras dos arts. 63, II da Lei 14.133/2021 e 13, I da Lei 11.079/2004 disciplinam especificamente a habilitação em licitações, não se aplicando ao PMI, cuja fase de autorização pressupõe verificação prévia de requisitos conforme modelo consolidado na regulamentação federal.

O edital impugnado observa rigorosamente o regime jurídico aplicável aos Procedimentos de Manifestação de Interesse, estabelece critérios objetivos e transparentes, preserva os princípios da impessoalidade, isonomia, competitividade, e não contém nenhuma ilegalidade ou irregularidade que justifique sua alteração ou suspensão do certame.



PREFEITURA DE  
**BOITUVA**  
CNPJ: 46.634.499/0001-90

Av. Tancredo Neves, 001  
Centro - Boituva  
[www.boituva.sp.gov.br](http://www.boituva.sp.gov.br)  
[boituva@boituva.sp.gov.br](mailto:boituva@boituva.sp.gov.br)  
Tel: (15) 3363-8800

**DISPOSITIVO:**

Pelos fundamentos expostos, a Comissão de Agente de Contratação decide pelo **INDEFERIMENTO INTEGRAL** da impugnação apresentada, mantendo-se o edital em todos os seus termos e prosseguindo-se regularmente com o Chamamento Público nº 10/2025.

**Boituva, 02 de dezembro de 2025.**

MAYARA DA SILVA NEVES – Equipe de Apoio

FILIFE GASPARINI RICCO – Equipe de Apoio

ROGÉRIO KOVALENKOVAS MAFFEI – Agente de Contratação

**COMISSÃO AGENTE DE CONTRATAÇÃO**



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 556C-D98D-3B28-CFBB

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ MAYARA DA SILVA NEVES (CPF 439.XXX.XXX-74) em 02/12/2025 10:16:06 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
  
- ✓ ROGÉRIO KOVALENKOVAS MAFFEI (CPF 176.XXX.XXX-92) em 02/12/2025 10:16:38 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
  
- ✓ FILIPE GASPARINI RICCO (CPF 335.XXX.XXX-62) em 02/12/2025 13:09:58 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Esta versão de verificação foi gerada em 02/12/2025 às 13:10 e assinada digitalmente pela MUNICÍPIO DE BOITUVA:46634499000190 para garantir sua autenticidade e inviolabilidade com o documento que foi assinado pelas partes através da plataforma 1Doc, que poderá ser conferido por meio do seguinte link:

<https://boituva.1doc.com.br/verificacao/556C-D98D-3B28-CFBB>