

**AO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE
MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO (PMIP) Nº 02/2024-DNMS/MAPA**

Processo Administrativo SEI nº 2024.630204.00554-DNMS/MAPA

Assunto: Impugnação ao Edital do PMIP nº 02/2024-DNMS/MAPA
Reabertura

Interessado: Wagads Cutrim Lima Advogado - OAB/MA nº 24.323

RECEBIDO

PROTOCOLO/MAPA

em:

13/03/25 às 17:24

(servidor/matricula)

José Guilherme Moreira Serra
Protocolo MAPA
ID: 00228576

WAGADS CUTRIM LIMA, brasileiro, solteiro, advogado, portador da cédula de RG nº 095721398-0 SSP/MA, inscrito no CPF nº 019.225.663-73, residente e domiciliado na Rua 10, S/N, Residencial Dunas do Litoral Bloco 03 Apartamento 404, CEP: 65074-191, Bairro: Planalto Vinhais II - São Luís - MA, na cidade de São Luís - MA, advogando em causa própria, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PMIP Nº 02/2024-DNMS/MAPA**, conforme dispõe o § 1º, do artigo 87, da Lei 13.303/16 (Lei das Estatais)), pelos motivos de fato e direito a seguir expostos.

I – SÍNTESE FÁTICA

A presente impugnação objetiva o saneamento das graves desconformidades identificadas no Edital do Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (PMIP) nº 02/2024-DNMS/MAPA, reaberto pela MARANHÃO PARCERIAS S/A – MAPA, em parceria com a AGÊNCIA ESTADUAL DE MOBILIDADE URBANA E SERVIÇOS PÚBLICOS – MOB, cujo escopo reside na obtenção de estudos técnicos, projetos e levantamentos voltados à futura modelagem de concessão das linhas semiurbanas de transporte coletivo na Região Metropolitana de São Luís.

A análise jurídica detida do instrumento convocatório, bem como dos seus anexos, notadamente o Termo de Referência, revelou inconsistências, lacunas normativas e vícios formais que, em não sendo corrigidos

tempestivamente, comprometem não apenas a higidez do certame, mas também violam princípios basilares do regime jurídico administrativo, como o da legalidade, da publicidade, da isonomia e da impessoalidade, além de afrontar dispositivos cogentes das Leis Federais nº 13.303/2016, nº 8.987/1995, nº 11.079/2004, nº 14.133/2021 e da Lei Estadual nº 10.538/2016.

Assim, com vistas à preservação do interesse público, ao qual se sobreleva a supremacia do ordenamento jurídico, vem a presente impugnação apontar, de forma exaustiva e técnica, as irregularidades e antinomias constantes no referido edital.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA IMPUGNAÇÃO

2.1. Da Ausência de Critérios Objetivos de Julgamento e Seleção dos Estudos Apresentados – Violação ao Dever de Objetividade na Seleção e Julgamento

Constata-se, de plano, que o Edital em comento incorre em manifesta omissão quanto à definição de critérios objetivos de avaliação e julgamento dos estudos a serem apresentados pelos interessados, limitando-se a mencionar, de forma genérica e lacônica, que caberá à *“COMISSÃO DE AVALIAÇÃO avaliar e selecionar os estudos [...] e indicar os graus de aproveitamento de cada um deles, bem como definir a proporção dos valores a serem pagos a título de ressarcimento”*.

Tal disposição, despida de critérios técnicos claros, precisos e isonômicos, vulnera frontalmente o princípio da objetividade, erigido como baluarte do procedimento administrativo, e expressamente exigido pelo artigo 42, inciso IV, da Lei nº 13.303/2016, bem como pelo artigo 37 da Constituição Federal, que consagra os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

A ausência de parâmetros técnicos e mensuráveis compromete a segurança jurídica do certame e obsta o controle externo dos atos administrativos, fomentando um cenário propício a discricionariedade exacerbada, a decisões subjetivas e a eventual favorecimento indevido. A doutrina majoritária, nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ensina que “a



objetividade é pressuposto inarredável de qualquer decisão administrativa que envolva seleção entre competidores¹.

Exige-se, pois, a definição prévia e expressa, em edital, dos critérios de pontuação, avaliação técnica e julgamento dos estudos, sob pena de nulidade do procedimento.

2.2. Da Inexistência de Valor Estimado para a Contratação e dos Limites ao Ressarcimento dos Estudos

O instrumento convocatório não traz qualquer menção ao valor estimado dos serviços técnicos a serem elaborados, tampouco aos limites máximos de ressarcimento dos estudos que venham a ser eventualmente aproveitados pela Administração Pública.

Essa omissão contraria o disposto no artigo 32, inciso V, da Lei nº 13.303/2016, segundo o qual é obrigatória a apresentação do valor estimado da contratação em qualquer processo seletivo instaurado no âmbito das estatais, a fim de assegurar o controle do custo administrativo e resguardar o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato.

A fixação de parâmetros econômicos prévios é indispensável para garantir a adequação dos estudos ao interesse público e prevenir propostas inexecutáveis ou abusivas. Na lição de Marçal Justen Filho, *“a ausência de um valor estimado previamente definido é um convite à violação do princípio da economicidade e abre espaço para a prática de atos administrativos imprecisos ou excessivos²”*.

3. Da Insuficiência de Critérios de Qualificação Técnica – Ofensa ao Princípio da Isonomia e à Competitividade do Procedimento

O edital não estabelece, de modo específico, os critérios de qualificação técnica dos interessados. Limita-se a exigir apresentação de documentos formais de habilitação jurídica e fiscal, sem definir requisitos que assegurem a capacidade técnica do participante em realizar estudos de alta

¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei das Estatais*. São Paulo: RT, 2017

complexidade, como é o caso de modelagens jurídico-regulatórias, operacionais, econômico-financeiras e ambientais para a concessão do serviço público de transporte coletivo semiurbano.

O artigo 58 da Lei nº 13.303/2016 impõe a exigência de comprovação de aptidão técnica, em atenção à complexidade do objeto, mediante atestados de desempenho anterior, experiências em projetos similares e outros meios adequados e proporcionais.

A inércia normativa do instrumento convocatório implica verdadeira afronta aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, além de restringir o acesso ao certame de competidores potencialmente mais qualificados, violando o interesse público.

4. Da Indevida Admissão de Entidades de Direito Público como Interessadas no Procedimento – Desvirtuamento da Natureza Privada do PMI

Verifica-se, ainda, a anômala previsão editalícia que admite, como participantes do procedimento, pessoas jurídicas de direito público, em desconformidade com a natureza privada do Procedimento de Manifestação de Interesse.

Conforme disposto no artigo 11 da Lei nº 11.079/2004, o PMI destina-se a fomentar a colaboração da iniciativa privada no fornecimento de estudos e levantamentos destinados a subsidiar a modelagem de parcerias público-privadas e concessões administrativas. O chamamento de entes públicos, com ou sem fins lucrativos, desfigura o objetivo do instrumento e pode gerar conflitos de interesse, desequilibrando a isonomia do certame.

5. Da Deficiência nas Informações Técnicas Disponibilizadas aos Interessados – Violação ao Princípio da Publicidade e à Boa-fé

O Termo de Referência, anexo ao edital, expressamente afirma que os “interessados deverão realizar seus próprios levantamentos”, transferindo-lhes integralmente o ônus da obtenção de informações básicas acerca do sistema de transporte, como dados de demanda, arrecadação, frota existente, itinerários, infraestrutura de apoio, etc.



Tal conduta implica manifesta violação ao princípio da publicidade e à boa-fé objetiva, uma vez que a Administração deve, nos termos do artigo 8º da Lei nº 13.303/2016, fornecer todos os dados necessários à elaboração de propostas técnicas fundadas em informações confiáveis e isonômicas.

A imposição do levantamento integral aos particulares pode implicar desequilíbrio de informações e comprometer a competitividade, ensejando ineficiência e insegurança jurídica na formulação dos estudos.

6. Da Inadequação da Redação de Dispositivos Relativos à Consolidação e Modificação de Estudos pela Comissão de Avaliação – Ofensa aos Direitos de Propriedade Intelectual

O Edital, em seus itens 6.5 e 6.7, faculta à Comissão de Avaliação o poder de “consolidar as informações obtidas nos ESTUDOS recebidos, podendo combiná-las, alterá-las ou complementá-las”.

Tal previsão é juridicamente inadmissível, pois implica ingerência desproporcional sobre direitos autorais e de propriedade intelectual, constitucionalmente protegidos pelo artigo 5º, inciso XXVII, da Constituição Federal.

O uso, modificação e combinação de estudos técnicos sem anuência expressa dos seus autores e sem definição clara dos critérios de ressarcimento ofende frontalmente os direitos de propriedade e pode ensejar demandas indenizatórias fundadas na violação de direitos morais e patrimoniais do autor.

7. Da Utilização de Legislação Revogada e Omissão de Diplomas Legais Pertinentes

O Edital faz menção à Lei Estadual nº 9.431/2011, revogada expressamente pela Lei Estadual nº 10.538/2016, a qual regulamenta hodiernamente o Sistema Estadual de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Maranhão.

Além disso, não consta do rol de legislação aplicável a Lei Federal nº 13.303/2016, que rege o regime jurídico das sociedades de economia mista, como é o caso da MARANHÃO PARCERIAS S/A – MAPA.



Tal omissão compromete a coerência normativa e a clareza do edital, violando o princípio da publicidade e prejudicando a segurança jurídica dos interessados.

8. Da Ausência de Justificativa Técnica e Econômica para a Escolha do Procedimento PMIP em Detrimento de Chamamento Público Convencional

Embora a Lei nº 13.303/2016 permita o uso de Procedimentos de Manifestação de Interesse, exige-se que sua escolha seja fundamentada tecnicamente, demonstrando-se a vantagem em relação ao chamamento público ordinário.

O edital não apresenta justificativa técnica ou análise de custo-benefício que comprove a adequação do PMIP para a estruturação de concessão de linhas semiurbanas, desatendendo o artigo 10 da referida lei.

9. Da Ausência de Previsão de Dotação Orçamentária e de Orçamento Estimado – Violação dos Princípios da Legalidade Orçamentária e da Responsabilidade Fiscal

Outro ponto que reclama veemente impugnação consiste na **omissão do Edital em apresentar a previsão da dotação orçamentária que garantirá o pagamento dos valores de ressarcimento dos estudos eventualmente aproveitados**. Tal exigência decorre de normas impositivas do ordenamento jurídico financeiro brasileiro e de princípios constitucionais que regem a administração pública.

É condição *sine qua non* para a **regularidade de qualquer procedimento de contratação pública**, inclusive nos moldes de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a **existência de crédito orçamentário prévio suficiente**, devidamente alocado em dotação específica, para fazer frente às despesas decorrentes da contratação ou do pagamento de ressarcimentos aos particulares. Trata-se de imposição extraída diretamente dos seguintes diplomas normativos:

9.1. Constituição Federal



O artigo 167, inciso II, da Constituição Federal, veda expressamente "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais". Ademais, o artigo 165, § 5º, da Carta Magna, consagra o princípio da legalidade orçamentária, impondo ao Poder Público o dever de compatibilizar suas despesas com os créditos previamente autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

9.2. Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Nos termos do artigo 16, inciso I, da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, a realização de despesa que não conste do orçamento, ou que exceda os créditos concedidos, é vedada, sendo obrigatório que, antes da contratação de despesa, haja a declaração do ordenador da despesa de que o gasto é compatível com a LOA e a LDO e que possui adequada dotação orçamentária:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

9.3. Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)

Nos procedimentos licitatórios das estatais, como é o caso da **MARANHÃO PARCERIAS S/A – MAPA**, a existência de previsão orçamentária é condição para a instauração de procedimentos administrativos de contratação, conforme se extrai do artigo 32, inciso V:

Art. 32. O processo de licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo:

V - a indicação do crédito pelo qual correrá a despesa, com a demonstração de sua adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

No caso concreto, **não consta do Edital PMIP nº 02/2024-DNMS/MAPA, tampouco de seus anexos**, qualquer referência à dotação orçamentária pela qual correrá a despesa de ressarcimento dos estudos eventualmente aproveitados, tampouco há menção a rubrica específica no orçamento da MAPA que preveja tal despesa.

O Termo de Referência e o Edital em questão, ademais, não apresentam **estimativa orçamentária mínima** relativa aos custos esperados dos estudos, o que viola o dever de planejamento e compromete a transparência e o controle externo.

9.4. Impossibilidade de Postergação da Indicação da Dotação

Importante registrar que **não se admite a postergação da indicação de dotação orçamentária para momento posterior à contratação** ou à deliberação do aproveitamento dos estudos. O controle orçamentário-financeiro deve preceder o procedimento de contratação, por força de norma cogente do ordenamento jurídico financeiro brasileiro.

Na lição do professor **José Maurício Conti**, renomado administrativista com foco em Direito Financeiro:

“O gestor público não pode simplesmente iniciar um procedimento licitatório ou administrativo sem que haja lastro orçamentário e financeiro para a futura contratação. A ausência de previsão fere o princípio da legalidade e expõe o administrador a sanções de responsabilidade fiscal.” (CONTI, José Maurício. Direito Financeiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.)

9.5. Potencial Configuração de Improbidade Administrativa

A instauração de procedimento administrativo sem observância do devido planejamento orçamentário pode caracterizar ato de **improbidade administrativa**, nos termos do artigo 10 da **Lei nº 8.429/1992 (nova redação pela Lei nº 14.230/2021)**, por importar em *“ato que causa lesão ao erário”*.

10. Da Ausência de Publicação do Edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) – Violação dos Princípios da Publicidade, da Transparência e da Ampliação da Competitividade

Cumpre registrar, como mais uma grave irregularidade que macula a higidez do presente certame, a **ausência de comprovação da publicação do Edital do Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (PMIP) nº 02/2024-DNMS/MAPA no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, plataforma eletrônica oficial que centraliza as informações de todos os procedimentos licitatórios e contratações públicas no âmbito nacional.

O **PNCP**, instituído pela **Lei nº 14.133/2021**, constitui instrumento essencial para a concretização dos princípios da publicidade e da transparência (artigo 5º, inciso I), viabilizando a máxima divulgação e o acesso amplo às informações sobre as contratações públicas, inclusive para fins de fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade civil.

10.1. Obrigatoriedade de Publicação no PNCP

A obrigatoriedade de divulgação dos atos de contratação pública no **Portal Nacional de Contratações Públicas** abrange todos os entes federativos e entidades da Administração Pública direta e indireta, incluindo **empresas públicas e sociedades de economia mista**, conforme se depreende do disposto no **artigo 174 da Lei nº 14.133/2021**.

Importa destacar que, ainda que o Procedimento de Manifestação de Interesse ora em análise não se submeta, integralmente, aos ritos da Lei nº 14.133/2021, a própria **Lei nº 13.303/2016**, em consonância com o princípio da publicidade, exige que os chamamentos e demais procedimentos sejam realizados com **ampla divulgação** (art. 32, §1º, III).



Ademais, a **Resolução nº 01/2022 do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas**, que regulamenta o funcionamento do PNCP, atribui **competência de alimentação e divulgação no portal** às entidades contratantes, inclusive às **sociedades de economia mista e empresas públicas**, obrigando-as a promoverem a publicação de seus certames no referido sistema.

10.2. Ausência de Publicação no PNCP como Fator de Restrição à Competição e Violação ao Princípio da Isonomia

A ausência de publicação do Edital no PNCP **limita o acesso à informação** por potenciais interessados em todo o território nacional, na medida em que restringe a publicidade do procedimento a veículos locais e a meios oficiais limitados, em desacordo com a diretriz estabelecida pelo legislador federal, que buscou assegurar a **máxima transparência e competitividade** nas contratações públicas.

A **publicação no PNCP é condição *sine qua non* para a ampliação do caráter competitivo** do procedimento, permitindo que entidades sediadas em outras unidades federativas tenham pleno conhecimento do chamamento, fomentando a isonomia entre os interessados e assegurando a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

10.3. Consequências Jurídicas da Omissão

A **omissão no dever de publicação** pode ensejar a **nulidade do procedimento**, nos termos do **artigo 5º, inciso I, c/c artigo 174 da Lei nº 14.133/2021**, e compromete a regularidade do certame à luz do **princípio da publicidade**, insculpido no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, a ausência de publicação no PNCP **fragiliza a transparência ativa** exigida pela **Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**, dificultando o controle social e a fiscalização dos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas.

10.4. A Relevância da Publicação no PNCP para Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI)

Ainda que o PMI tenha natureza própria, sem a configuração de licitação *stricto sensu*, a **publicação de seu edital no PNCP** é medida que **materializa o compromisso com a transparência e a isonomia**, constituindo **boas práticas de governança pública**.

Não há qualquer justificativa plausível para que o Edital PMIP nº 02/2024-DNMS/MAPA não tenha sido regularmente divulgado no **Portal Nacional de Contratações Públicas**, sobretudo considerando a magnitude e relevância do objeto.

III – DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) A admissibilidade da presente impugnação, nos termos do Edital e da legislação aplicável;
- b) A suspensão imediata do curso do PMIP nº 02/2024-DNMS/MAPA até a efetiva retificação do edital, por evidente risco de nulidade do procedimento;
- c) A retificação integral do Edital, com:
 - c.1) Inserção de critérios objetivos e transparentes de julgamento e seleção dos estudos;
 - c.2) Definição do valor estimado da contratação e dos limites máximos para ressarcimento dos estudos aproveitados;
 - c.3) Estabelecimento de requisitos objetivos de qualificação técnica;
 - c.4) Exclusão de entes públicos como interessados no certame;
 - c.5) Publicação das informações técnicas essenciais para subsidiar os estudos;
 - c.6) Revisão da cláusula que permite alteração e combinação dos estudos pela Administração, respeitando-se os direitos de propriedade intelectual;
 - c.7) Correção do rol de legislação aplicável, incluindo a Lei Estadual nº 10.538/2016 e a Lei Federal nº 13.303/2016;



c.8) A comprovação de publicação do Edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com a disponibilização do link direto de acesso e a data de publicação;

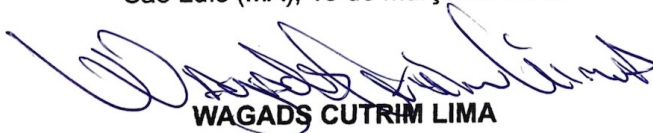
c.9) A indicação da dotação orçamentária específica no orçamento da MARANHÃO PARCERIAS S/A – MAPA, com a devida comprovação da existência de saldo disponível;

c.10) A apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de plano de pagamento para os ressarcimentos aos particulares, nos moldes do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nestes Termos,

Pede deferimento.

São Luís (MA), 13 de março de 2025.



WAGADS CUTRIM LIMA

ADVOGADO - OAB/MA Nº 24.323