I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, nos termos do art. 164, §1º da Lei nº 14.133/2021, considerando que a sessão pública do certame está designada para o dia 15 de abril de 2025, sendo esta interposição realizada em 09 de abril de 2025, dentro, portanto, do prazo legal.

II – DOS FATOS

O Edital do Pregão Eletrônico nº 90001/2025 tem por objeto a contratação de empresa para fornecimento de refeições (almoço e jantar) aos discentes do Campus Natal – Centro Histórico do IFRN, com concessão onerosa de espaço físico destinado também à eventual exploração comercial da cantina/lanchonete.

Conforme consta do Termo de Referência, a contratada “poderá explorar comercialmente a cantina”. Todavia, simultaneamente, o edital impõe o pagamento fixo e mensal de R\$ 2.708,69, relativo ao uso do espaço e ressarcimento por consumo de água e energia elétrica, mesmo que a empresa não deseje ou não venha a exercer tal exploração.

É imprescindível destacar que a impugnante declara, de forma expressa, que não possui interesse algum na exploração comercial da cantina, estando sua proposta contratual e operacional inteiramente vinculada ao fornecimento das refeições institucionais, objeto principal do certame. Portanto, a imposição de pagamento pela concessão de um espaço que não será explorado comercialmente, e cuja ocupação seria apenas parcial e acessória, é desprovida de lógica contratual, carece de amparo legal e técnico, e revela-se flagrantemente injusta.

III – DO MÉRITO

A exigência constante do edital de pagamento fixo pela cessão de espaço físico apresenta, sob a ótica técnico-jurídica, ao menos cinco inconsistências relevantes, que justificam a presente impugnação:

1. Ambiguidade normativa quanto à obrigatoriedade da exploração comercial da cantina – O próprio edital afirma que a exploração é facultativa (“poderá explorar comercialmente”), razão pela qual não se pode vincular a essa atividade uma cobrança obrigatória. Conforme jurisprudência consolidada do TCU (Acórdão 1.092/2019 – Plenário), o uso de linguagem permissiva não pode ser interpretado como imposição contratual. Tal interpretação, ademais, viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, o qual obriga a Administração e os licitantes a observarem rigorosamente os termos do edital.

2. Injustiça e desproporcionalidade na cobrança sem uso efetivo do espaço – A contratada declara expressamente que não utilizará a cantina para fins comerciais, e tampouco de forma contínua, por adotar a modalidade de fornecimento transportado. O valor de R\$ 2.708,69 representa custo fixo indevido, violando os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 104 da Lei 14.133/2021). Como já pacificado no STJ (REsp 1.657.156/PR), “a cobrança de taxas no âmbito de contratos administrativos deve ser proporcional ao uso efetivo”.

Em reforço, o Acórdão nº 1921/2018 do TCU determina que "não se deve imputar ao contratado ônus decorrente de condição opcional e não exercida, sob pena de configurar exigência indevida e antieconômica".

3. Ausência de contrato autônomo de cessão de bem público – O edital não apresenta qualquer formalização contratual específica da cessão do espaço público, como exige o Decreto nº 3.725/2001. A cobrança, portanto, carece de base jurídica adequada. Doutrinariamente, conforme Lucas Rocha Furtado, "a cobrança por cessão de bem público deve ser proporcional ao uso efetivo e precedida de contrato específico, sob pena de onerosidade excessiva e enriquecimento indevido da Administração" (Curso de Direito Financeiro e Tributário, 2022). A ausência de vínculo contratual específico para cessão de uso gera vício de forma, nos termos do art. 104 do Código Civil, aplicado subsidiariamente aos contratos administrativos.

4. Ausência de estudo técnico sobre viabilidade econômica da cantina – A estrutura é nova, sem histórico de funcionamento, e não há qualquer estudo que aponte ticket médio, demanda potencial ou atratividade econômica. Além disso, o próprio IFRN oferece lanches aos alunos, o que impacta diretamente na rentabilidade da atividade. A exigência de pagamento desconsidera o dever de planejamento (art. 11, IV, da Lei 14.133/2021). Segundo o TCU (Acórdão nº 3053/2019 - Plenário), "a ausência de estudos prévios compromete a economicidade e a legalidade da contratação, especialmente quando há repasse de riscos sem justificativa técnica".

5. Transferência indevida de riscos contratuais ao particular – O princípio da alocação eficiente de riscos, consagrado no art. 6º, XXVII e art. 22, IV da nova Lei de Licitações, exige que o poder público assumira os riscos relacionados a sua própria infraestrutura. Imputar à contratada o ônus de arcar com custo fixo por espaço que sequer será utilizado representa violação frontal a esse princípio e desequilibra a relação jurídico-contratual. Nesse sentido, o Parecer PGF/AGU nº 03/2016 (CPLC) destaca que a exploração econômica de bens públicos deve ocorrer sob regime contratual próprio e devidamente justificado, sob pena de desequilíbrio e nulidade.

6. Transferência indevida de riscos contratuais ao particular – O princípio da alocação eficiente de riscos, consagrado no art. 6º, XXVII e art. 22, IV da nova Lei de Licitações, exige que o poder público assumira os riscos relacionados a sua própria infraestrutura. Imputar à contratada o ônus de arcar com custo fixo por espaço que sequer será utilizado representa

violação frontal a esse princípio e desequilibra a relação jurídico-contratual. Nesse sentido, o Parecer PGF/AGU nº 03/2016 (CPLC) destaca que a exploração econômica de bens públicos deve ocorrer sob regime contratual próprio e devidamente justificado, sob pena de desequilíbrio e nulidade.

Esses seis pontos demonstram, em conjunto, que a cláusula impugnada compromete a legalidade, a vantajosidade, a isonomia, a segurança jurídica e, em especial, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que deve nortear todo o procedimento licitatório.

IV – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se a imediata retificação do edital, com a retirada expressa da obrigatoriedade de pagamento da taxa mensal de R\$ 2.708,69 nos casos em que não houver efetiva exploração comercial da cantina ou uso contínuo do espaço por parte da contratada, de modo a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, a proporcionalidade da cobrança e o respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

1. O acolhimento da presente impugnação, com a supressão da obrigatoriedade de pagamento da taxa mensal de R\$ 2.708,69 para as licitantes que, como está impugnante, não pretendem explorar comercialmente a cantina, tampouco utilizar o espaço físico de forma contínua;
2. A retificação formal do edital e seus anexos, nos termos do art. 122 da Lei 14.133/2021, com vistas a garantir legalidade, isonomia, proporcionalidade, vantajosidade, equilíbrio econômico-financeiro, justiça contratual e respeito à matriz de riscos.
3. Nestes termos,

Pede deferimento.

1. DO RELATÓRIO

A impugnante sustenta: (i) ambiguidade normativa sobre a exploração do espaço; (ii) desproporcionalidade da cobrança; (iii) ausência de contrato autônomo de cessão; (iv) falta de estudo técnico de viabilidade econômica da cantina; (v) transferência indevida de riscos; e (vi) desequilíbrio econômico-financeiro.

2. DA ANÁLISE

2.1 – Ambiguidade normativa quanto à exploração comercial

Alegação: Se a exploração comercial é facultativa, não se pode impor pagamento obrigatório.

Análise: O Termo de Referência foi reformulado. Suprimiu-se a previsão de venda de lanches e a redação foi ajustada para explicitar que a cessão do espaço é vinculada exclusivamente à execução contratual. Contudo, permanece prevista a **venda de refeições ao público não atendido pelo programa de alimentação escolar**, como **alunos, servidores e público externo**, conforme item 5.1.2.5 do TR.

Conclusão: Ponto acolhido parcialmente. A ambiguidade foi sanada e a cobrança permanece justificada pelo uso multifuncional do espaço no cumprimento contratual.

2.2 – Desproporcionalidade da cobrança

Alegação: A cobrança seria excessiva, considerando o uso parcial do espaço.

Análise: O valor fixo foi reformulado. A cobrança passou a ser **proporcional ao uso do espaço de 45 m²**, com tarifação separada de energia (via medidor exclusivo) e tarifa fixa de água. O modelo de cobrança tornou-se **condizente com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade**.

Conclusão: Ponto acolhido parcialmente, com reestruturação da base de cálculo da cessão.

2.3 – Ausência de contrato específico de cessão

Alegação: A cessão de espaço público exigiria instrumento jurídico autônomo.

Análise: Conforme o **Parecer PGF/AGU nº 03/2016 (CPLC)**, a cessão de uso pode estar integrada ao contrato administrativo, desde que expressamente prevista no edital, como ocorre neste caso. A jurisprudência admite tal integração quando o uso do espaço for necessário à execução do serviço.

Conclusão: Ponto não acolhido. A exigência é juridicamente dispensável.

2.4 – Ausência de estudo técnico de viabilidade econômica

Alegação: A cobrança é feita sem base em estudo econômico do espaço.

Análise: O ETP atualizado detalha o modelo operacional e as referências de custos de outras unidades do IFRN. A viabilidade econômica não se refere à exploração comercial, mas sim ao uso institucional e operacional do espaço para apoio à alimentação institucional.

Conclusão: Ponto não acolhido. A justificativa técnica existente é suficiente e adequada.

2.5 – Transferência indevida de riscos

Alegação: A cobrança impõe riscos à contratada, mesmo sem uso efetivo.

Análise: A cobrança passou a refletir o uso efetivo da infraestrutura (m²), energia e água, com previsão contratual clara. A **alocação de riscos contratuais** está em conformidade com o art. 22, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Conclusão: Ponto acolhido parcialmente, com adequação à proporcionalidade da contraprestação.

2.6 – Desequilíbrio econômico-financeiro

Alegação: A taxa imposta comprometeria a equação econômico-financeira do contrato.

Análise: Com a flexibilização da cobrança, a Administração resguardou o equilíbrio contratual desde a fase de planejamento (ex ante), em conformidade com o art. 104 da Lei nº 14.133/2021.

Conclusão: Ponto acolhido parcialmente.

3. DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS E JURISPRUDENCIAIS

A legalidade da cessão onerosa está respaldada nos seguintes dispositivos:

- **Lei nº 14.133/2021**, arts. 11, 22 e 104 – exigem planejamento prévio, matriz de riscos e preservação do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, o que foi atendido no TR e no ETP mediante: Justificativa técnica da área de uso (45m²); Cálculo proporcional da cessão; Medição exclusiva do consumo de energia; Estimativa de tarifa hídrica fixa razoável.
- **Decreto nº 3.725/2001**, art. 12, incisos III e VI – autoriza a cessão onerosa de espaços públicos, inclusive para restaurantes e lanchonetes, **para apoio à atividade do órgão público**, atendendo a servidores, alunos e visitantes.
- **Parecer PGF/AGU nº 03/2016 (CPLC)** – Admite que a cessão onerosa de bens públicos pode ser integrada ao contrato principal, desde que haja previsão expressa no edital e justificativa técnica, tal como ocorre no presente certame.
- **Parecer PGF/AGU nº 00051/2024** – Reforça que a Administração deve ser remunerada pelo uso de espaço público com base em valores de mercado e proporcionalmente aos custos operacionais do contratado, o que justifica a imposição de ressarcimento pela utilização da estrutura física do campus.

4. DA CONCLUSÃO

Diante da análise conjunta da impugnação, das atualizações implementadas pela Administração e dos fundamentos legais, técnicos e jurisprudenciais apresentados, opina-se pelo:

CONHECIMENTO E JULGAMENTO PARCIALMENTE PROCEDENTE da impugnação, exclusivamente quanto aos pontos já acolhidos na reformulação do Termo de Referência e do ETP.

Recomenda-se a manutenção do certame licitatório, com o edital em sua versão atualizada, que assegura conformidade legal, equilíbrio contratual e vantagem à Administração.