À DIRETORIA ESTATUTÁRIA DO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E GESTAO ("IDG")

Ref.: **Impugnação ao Termo de Referência nº 05/2025**

PARCERIA CARIOCA MODA PRAIA LTDA. ME, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 02.637.879/0001-02, com sede na Rua Jardim Botânico, 728 – loja 108, Jardim Botânico, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22.460-000, por seu advogado (procuração e contrato social anexos – Doc.1 e 2), vem, respeitosamente, na forma do seu item 10, apresentar IMPUGNAÇÃO ao Termo de Referência nº 05/2025, o que se faz pelos fatos e fundamentos a seguir apresentados.

I. TEMPESTIVIDADE

O item 10, do Termo de Referência ora impugnado, determina que qualquer pessoa interessada poderá impugná-lo no prazo de 05 (cinco) dias corridos a contar da publicação. Assim, aplicando-se as normas administrativas e processuais de contagem de prazo, e ainda considerando que a publicação do Termo de Referência se deu no dia 17/10/2025 (sexta-feira), o cômputo do prazo se inicia no primeiro dia útil subsequente à sua publicação, notadamente, no dia 20/10/2025 (segunda-feira), encerrando-se no dia 24/10/2025 (sexta-feira), sendo, pois, tempestiva, a impugnação apresentada nesta data, por e-mail, nos termos do item 10.2. do Termo de Referência.

II. DAS NULIDADES E IRREGULARIDADES DO TERMO DE REFERÊNCIA Nº 05/2025

2.1 – Da ilegalidade do objeto – Indevida alteração da atividade exercida no local.

O processo licitatório inaugurado pelo Termo de Referência ora impugnado tem por objeto "a seleção de pessoa jurídica para celebração de contrato de subpermissão onerosa de uso, com implantação, exploração, administração e operação

comercial conjunta de uma Livraria & Café nas dependências do Equipamento Público denominado Museu do Amanhã (MDA), localizado na Praça Mauá, no Centro da cidade do Rio de Janeiro, RJ".

Ocorre que, conforme é sabido por essa Diretoria Estatutária, o local submetido ao processo licitatório abriga, atualmente, uma loja de souvenir explorada pela ora Impugnante, o que se encontra previsto no Projeto Básico, conforme projeto elaborado pelo famoso arquiteto Catalão Santiago Calatrava, o qual prevê que o Museu do Amanhã abrigue, de forma taxativa, uma loja de souvenir, hoje ocupada pela Impugnante, um único café (já existente e hoje ativo) e um restaurante (idem), não podendo o IDG, unilateralmente, mudar a destinação e atividade prevista pelas normas da Municipalidade, sem prévia autorização e planejamento.

Assim determina o Projeto Básico do Museu do Amanhã, em seu item 6.3:

> "6.3. A organização social gestora deverá realizar a ocupação e ativação dos espaços do Museu, de terça a domingo, conforme segue abaixo:
> • Salas Expositivas
> • Salas de Atividades Educacionais;
> • Laboratório de Atividades do Amanhã;
> • Observatório do Amanhã;
> • Auditório – Funcionamento sob demanda, com programação de conferências, seminários
> palestras e assemelhados, podendo ser alugado para terceiros;
> • Áreas administrativas - Funcionamento será de segunda a sexta e sempre que necessário,
> contemplando as atividades de gestão administrativa e de acervo museológico;
> • Espaços de convivência e lazer – **Funcionamento do café, restaurante e loja**. Estes espaços poderão ser terceirizados."

Vê-se, pois, que o Projeto Básico determina a existência de 3 (três) atividades no local, quais sejam, um café, um restaurante e uma loja de souvenir, de forma singular, ou seja, sem margem para a abertura de mais de 1 estabelecimento para cada uma daquelas atividades.

De igual maneira, o Contrato de Gestão firmado entre o Município do Rio de Janeiro e o IDG, em sua Cláusula Nona (inciso I), estabelece de forma cogente, como obrigação do IDG:

> "I – Desenvolver em conjunto com a Secretaria Municipal de Cultura a implantação e/ou execução das atividades objeto do presente CONTRATO DE GESTÃO, **observando as condições e obrigações estabelecidas no Projeto Básico,** no programa de trabalho e na legislação aplicável."

Ocorre que, a despeito do acima demonstrado, o IDG publicou o referido Termo de Referência com o seguinte objeto: "[...] a seleção de pessoa jurídica para celebração de contrato de subpermissão onerosa de uso, **com implantação, exploração, administração e operação comercial conjunta de uma Livraria & Café** nas dependências do Equipamento Público denominado Museu do Amanhã (MDA)".

Note-se que além de alterar a destinação prevista no Projeto Básico, o IDG pretende, neste irregular procedimento concorrencial, a abertura de um novo "café", sendo certo que já existe um estabelecimento com esta atividade na localidade, ou seja, estar-se-ia, inclusive, reduzindo a pluralidade de opções ofertadas aos frequentadores do Museu do Amanhã.

E mais, ao fixar a necessidade de que os licitantes possuam em seu CNAE a atividade de cafeteria, mesmo já existindo cafeteria no Museu do Amanhã, o IDG, dolosamente, impede a participação da Impugnante no processo licitatório, em atitude vingativa em razão de litígio judicial existente entre as partes, impedindo a continuidade da atividade já exercida por no local e burlando decisão proferida pelo MM. Juízo da 1ª Vara de Fazenda Pública, nos autos do processo nº3014110-71.2025.8.19.0001.

Tal fato se mostra ainda mais gravoso se observado que o imóvel no qual se pretende a instalação da segunda cafeteria não possui, sequer, ligação ou ponto de água, ou seja, como seria possível a instalação de uma cafeteria em um imóvel que não possui fornecimento da água, um dos principais insumos do café e necessário para a própria limpeza das xícaras e louças?

A irregularidade do procedimento ganha contornos ainda mais graves quando se analisa que o IDG está promovendo mudança radical no objeto contratual, transformando loja de souvenires em um "café e livraria", sem qualquer amparo no Plano de Trabalho para 2025, sem autorização prévia do Município e sem observância das cláusulas do Contrato de Gestão que vinculam sua atuação.

O Plano de Trabalho do Museu do Amanhã para 2025, é o documento oficial de cento e quatorze páginas elaborado pelo próprio IDG em cumprimento às obrigações do contrato de gestão e não contém uma única linha sobre mudança da loja de souvenires para café e livraria. Pelo contrário, o documento prevê expressamente a continuidade dos permissionários que atuavam no Museu em 2024, incluindo-os em 2025, e orça receitas provenientes do aluguel da loja nos moldes atuais, demonstrando a expectativa institucional de manutenção da ocupação ao longo de todo o ano.

O Contrato de Gestão nº 881/2020 estabelece em sua Cláusula Segunda que o objeto do contrato é a gestão, gerenciamento, operacionalização e execução de ações e serviços de cultura e museologia a serem desenvolvidos no âmbito do Museu do Amanhã, consoante o Projeto Básico e programa de trabalho da organização social. A Cláusula Terceira reforça que o Projeto Básico e o programa de trabalho são partes integrantes do contrato de gestão, contendo sua especificação, estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos e regime de execução. Contrato de gestão 881/2000 – Doc 3)

A Cláusula Décima Primeira, que trata da cessão e administração dos bens públicos, estabelece em seu parágrafo primeiro que é vedado o uso e a destinação dos bens cedidos para finalidades não vinculadas ao alcance das metas e dos objetivos previstos no contrato. O parágrafo quarto determina que a aquisição de bens móveis ou a instalação de bens imobilizados no bem imóvel cedido, bem como as benfeitorias realizadas, serão incorporados ao patrimônio municipal, condicionada a retirada à prévia autorização do contratante.

A Cláusula Décima Quarta, que trata de força maior, estabelece em seu parágrafo único que os motivos de força maior poderão justificar a suspensão da execução do contrato de gestão e a alteração do Programa de Trabalho, desde que por termo aditivo. Não há qualquer termo aditivo autorizando a mudança de loja de souvenires para café e livraria. Não há previsão no Plano de Trabalho 2025. Não há autorização prévia do Município. O IDG está agindo de forma unilateral e arbitrária, violando frontalmente as obrigações contratuais assumidas perante o poder público.

Dessa forma, o Termo de Referência se mostra nulo por ilegalidade de seu próprio objeto, desde sua concepção.

2.2 – <u>Da nulidade por violação expressa à Política de Compras e Contratações Sustentáveis do IDG, de 02 de abril de 2024</u>

Não bastassem a nulidade do objeto do Termo de Referência, acima apontada é de se destacar que o procedimento licitatório foi estruturado de forma manifestamente irregular, conferindo prazos absurdamente exíguos, como, por exemplo, o prazo de apenas dois dias úteis entre a publicação do Termo de Referência (17/10 - sexta-feira), a manifestação peremptória de interesse (21/10 - terça-feira).

Com efeito, a exiguidade dos prazos não se trata de ponto subjetivo, mas sim, de irregularidade formal e objetiva, visto que nem mesmo o prazo **mínimo** previsto na Política de Compras e Contratações Sustentáveis do IDG, de 02 de abril de 2024[1], foi cumprido, vejamos:

> "**8.1.3 Contratação por Termo de Referência**: Modalidade de seleção de fornecedores realizada para compras e contratações com valores superiores a R$ 150.000,01 (cento e cinquenta mil reais e um centavo), entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos no Termo de Referência publicado no website do IDG – www.idg.org.br - em **no mínimo** 7 (sete) dias corridos para aquisições de bens e **15 (quinze) dias corridos para as demais contratações**. Tem como objetivo a participação de no mínimo 03 (três) concorrentes e será realizado por procedimento digital que garantirá a confidencialidade das propostas apresentadas."

Ocorre que, tendo o Termo de Referência sido publicado em 17/10 e a data limite para a apresentação das propostas fixada em 31/10, tem-se um intervalo de apenas 14 (quatorze) dias corridos, ou seja, inferior ao prazo MÍNIMO, fixado na política de contratações do IDG. E mais, se considerado que qualquer prazo somente se inicia no primeiro dia útil subsequente à publicação do ato de informação, tem-se que o prazo deveria ser considerado, apenas, a partir do dia 20/10/2025, o que revela que, de fato, o prazo do procedimento licitatório promovido pelo IDG é de apenas 11 (onze) dias, bastante inferior ao mínimo exigido por suas próprias normas de contratação.

Com efeito, é sabido que, em favor do interesse público, os procedimentos licitatórios devem, sempre, privilegiar a maior concorrência, o que, certamente, aumentará o número de proponentes e, com isso, possibilitará a escolha de melhores propostas, seja no aspecto técnico ou econômico. Contudo, o que se vê,

---

[1] https://www.idg.org.br/compras-e-contratacoes/politica-de-compras-e-contratacoes-sustentaveis

no presente caso, é a adoção de um procedimento excludente, que, sem qualquer fundamento ou urgência, estabelece prazos exíguos que não permitem uma ampla participação no certame, fazendo com que surjam poucas, ou quiçá apenas um interessado, inviabilizando uma avaliação mais adequada da vantajosidade da proposta.

O cronograma estabelecido pelo Termo de Referência nº 05/2025 inviabiliza a ampla participação de interessados legítimos, especialmente da ora Impugnante, atual ocupante do espaço e em disputa judicial. A publicação do Termo de Referência/Edital ocorreu em 17 de outubro de 2025, sexta-feira-feira (não se sabe a que horas), com prazo peremptório para a confirmação de participação até dia 21 de outubro, terça-feira e entrega de propostas até 31 de outubro, sexta-feira, às 17 horas.
A irregularidade do procedimento torna-se ainda mais grave quando se constata que o IDG está violando sua própria Política de Compras e Contratações Sustentáveis, aprovada em 02 de abril de 2024 sob o código IDG-SUP-001-POL-G.

O item 8.3.1 dessa política estabelece de forma inequívoca que para compras e contratações com valores superiores a cento e cinquenta mil reais, entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos no Termo de Referência, este deve ser publicado no website do IDG com prazo mínimo de quinze dias corridos para as demais contratações. (política de contratações - doc. 2)

O contrato objeto do Termo de Referência nº 05/2025 prevê valor mínimo mensal de quinze mil reais pelo prazo de vinte e quatro meses, totalizando trezentos e sessenta mil reais, valor muito acima do limite de cento e cinquenta mil reais que obriga ao prazo de quinze dias.

Ao conceder apenas 11 (onze) dias corridos, correspondentes a nove dias úteis, o IDG viola sua própria política institucional, o que configura não apenas ilegalidade manifesta do procedimento, mas nulidade absoluta do edital.

O cronograma trazido pelo item 5.2 do Termo de Referência revela, de forma clara a incompatibilidade dos prazos com a complexidade da proposta exigida, fazendo com que, ou as propostas sejam apresentadas de forma rasa, incompleta, visto que, para atendimento de todas as exigências, seria necessário que um licitante tenha ciência de toda a documentação exigida, antes mesmo da publicação do Termo de Referência, o que se sabe não ser possível. Assim dispõe o cronograma:

Tabela I - Cronograma de Planejamento			
Item	Ação	Responsabilidade	Data
1	Publicação do Termo de Referência no site do IDG	IDG	17 de outubro de 2025
2	Confirmação de participação	Proponente	Até 21 de outubro de 2025
3	Agendar visita técnica obrigatória	Proponente	Até 22 de outubro de 2025
4	Visita Técnica	Proponente	24 de outubro de 2025
6	Envio de dúvidas e questionamentos	Proponente	27 de outubro de 2025
7	Resposta às dúvidas e questionamentos	IDG	até 29 de outubro de 2025
8	Apresentação da Proposta	Proponente	31 de outubro de 2025

Em uma análise superficial do cronograma, exsurgem os seguintes pontos de crítica:

i) A confirmação de participação deve ser manifestada em prazo peremptório de apenas 2 dias úteis após a publicação do Termo de Referência;

ii) A visita técnica no imóvel será feita no dia 24/10 (sexta-feira), e o envio de dúvidas e questionamentos deverá ser feito, de forma acelerada, no primeiro dia útil subsequente, qual seja, dia 27/10 (segunda-feira);

iii) O IDG responderá aos questionamentos dos licitantes em 29/10 (quarta-feira) e a proposta deverá ser apresentada em 31/10 (sexta-feira), ou seja, menos de 2 dias úteis após.

É importante que se diga, por oportuno, que tal procedimento não se mostra, sequer, adequado ao melhor interesse público, na medida em que, no momento da apresentação das propostas, os proponentes já terão ciência, ou poderão tê-la, do número de participantes do certame, ou seja, se houver somente uma empresa credenciada, dado o exíguo prazo para a manifestação de interesse, bastará a ela apresentar uma proposta nos valores mínimos do Termo de Referência, o que contraria a própria razão de existir do procedimento concorrencial.

Ademais, ainda que fosse possível a manifestação de interesse no exíguo prazo fixado (*e desconsiderando o direcionamento para cafeteria, que impede a participação da Impugnante*), seria inviável o cumprimento do prazo para a apresentação da proposta técnica/econômica, dado que a complexidade das exigências técnicas contrasta de forma gritante com o prazo de 10 (dez) dias úteis concedido para a apresentação da proposta (de 17/10 – sexta-feira – até 31/10 - sexta-feira).

Frise-se que o edital exige documentação de habilitação completa incluindo certidão atualizada dos atos constitutivos, atestados de cinco anos de experiência conjunta em livraria e cafeteria, balanços patrimoniais, treze certidões de regularidade fiscal e trabalhista, currículos de curador editorial e chefe de cozinha, além de atestado de visita técnica ao imóvel.

A proposta técnica, por sua vez, deve conter *Business Model Canvas* completo, projeto de implantação dos espaços com desenhos técnicos, plantas baixas, planilhas financeiras, fotos de referência, *moodboards*, painel semântico, apresentação *PowerPoint*, vídeos institucionais, memoriais descritivos completos de conceito gastronômico, curadoria editorial, políticas de compras sustentáveis, cardápio detalhado com preços atualizados, plano de marketing, organograma, quinze indicadores de performance, fluxo de caixa projetado para vinte e quatro meses, estudo de viabilidade econômico-financeira, DRE exemplo e análise de *payback*.

Por fim, a proposta comercial deve trazer fluxo econômico pelo prazo contratual (24 meses), projeção detalhada de investimentos CAPEX e OPEX, projeção de receitas, despesas e detalhamento de impostos e encargos.

É materialmente impossível elaborar toda essa documentação em apenas 10 dias úteis, mesmo que desconsiderando eventuais respostas aos esclarecimentos necessários para a elaboração da proposta, que serão prestados pelo IDG apenas em 29/10, a não ser que a empresa já estivesse com tudo pronto antes da publicação do Termo de Referência.

Trata-se de cronograma que, inegavelmente, limita a participação efetiva de interessados, violando as mais comezinhas normas que regem os processos licitatórios.

2.3 - Da violação aos princípios constitucionais e à decisão do STF

O artigo 37, caput, da Constituição Federal estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Embora o IDG seja entidade de direito privado, sua atuação como organização social gestora de equipamento público municipal está vinculada ao núcleo essencial desses princípios, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.923/DF.

Naquela ocasião, o Ministro Ayres Britto, relator do acórdão, deixou consignado que as organizações sociais, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, têm seu regime jurídico informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública, dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio, fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

Na ADI 1.923/DF, Rel. Min. Ayres Britto, assim decidiu:

> *"As organizações sociais, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos."*

O prazo exíguo para a realização de um procedimento seletivo de tamanha complexidade viola frontalmente o princípio da impessoalidade, pois beneficia exclusivamente quem, eventualmente, teve acesso antecipado às informações, impossibilitando que todos os interessados possam participar em condições de igualdade.

Viola, igualmente:

(i) o **princípio da moralidade**, pois a publicação sem divulgação adequada, com prazo absurdamente exíguo, demonstra intenção deliberada de restringir a participação de interessados;

(ii) o **princípio da isonomia**, pois torna impossível que todos os interessados possam elaborar propostas técnicas de qualidade em condições de igualdade material; e

(iii) o **princípio da eficiência**, pois o prazo insuficiente compromete irreversivelmente a qualidade das propostas, prejudicando o interesse público na escolha do melhor proponente.

O Tribunal de Contas da União, em sua função constitucional de controle externo da Administração Pública, já decidiu reiteradamente que prazos exíguos em procedimentos seletivos de organizações sociais configuram restrição à competitividade e violação ao princípio da isonomia, conforme se verifica no

Acórdão 1214/2013 do Plenário. No Acórdão 2444/2016, aquela Corte de Contas reforçou que ajustes com organizações sociais devem submeter-se ao controle do interesse público, não sendo lícito estabelecer condições que restrinjam a participação de interessados.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que procedimentos seletivos de organizações sociais devem observar prazo razoável para elaboração de propostas, sob pena de nulidade do certame. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em diversos precedentes, decidiu que prazo manifestamente insuficiente em chamamento público de organização social viola os princípios da isonomia e impessoalidade, devendo ser anulado judicialmente.

2.4 – Do direcionamento pelo peso desproporcional da experiência em Livraria & Café

O Termo de Qualificação Técnica (TQT - Anexo I) do TR nº 05/2025 (doc. 5) atribui um peso desproporcional e restritivo ao critério de experiência, demonstrando um claro direcionamento contra a Parceria Carioca e outros operadores de varejo cultural amplo:

Subcategoria	**Pontuação Máxima**	**% do Peso Técnico Total (800 pts)**
Experiência - Livraria & Café	**500 pontos** [1]	**62,5%**
Conceito e Aderência ao MDA	100 pontos	12,5%
Plano de Negócios e Operação	50 pontos	6,25%
Outros Critérios (ESG, Equipe-Chave, etc.)	150 pontos	18,75%
TOTAL TÉCNICO	**800 pontos**	**100%**

Com efeito, ao concentrar **500 pontos (62,5% da nota técnica)** na subcategoria "Experiência – Livraria & Café", o Termo de Referência exige, como critério de qualificação para estes 500 pontos, a comprovação de:

1. **Atestado de Capacidade Técnica** de operação de **LIVRARIA** por no mínimo 3 anos.
2. **Indicadores Livraria** e **Indicadores Café**.

O objeto original do contrato com a Impugnante, e o escopo da atividade acessória mandatória prevista no Contrato de Gestão (CG) nº 881/2020, é a exploração de **"Loja"** de varejo cultural (produtos licenciados, artesanais e de moda praia). A

"Loja" é um componente expressamente previsto no Projeto Básico como atividade acessória mandatória.

Ao exigir e dar peso máximo (500 pontos) a um nicho tão específico e diferente – a gestão de **Livraria** (varejo editorial) e **Café** (A&B) – o IDG restringe de forma indevida a competição, eliminando operadores de sucesso em varejo cultural (como a Impugnante) que não possuam a *expertise* comprovada e específica em *livraria*.

Este peso excessivo (500 pontos) demonstra um **direcionamento** para um proponente com perfil pré-determinado, o que viola o princípio da isonomia, da competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa, transformando o certame em uma mera formalidade para justificar a substituição da Impugnante como subcessionária no referido local.

III. CONCLUSÃO E PEDIDO

Diante de todo o acima exposto, a Impugnante requer que esta d. Diretoria Estatutária se digne de receber a presente impugnação e, no mérito, dar provimento a ela, para que sejam reconhecidas as nulidades e ilegalidades existentes no Termo de Referência, com o inevitável cancelamento do processo licitatório, até que seja elaborado e publicado novo Termo de Referência, adequado aos limites de atuação do IDG e em conformidade com as normas legais, **prazos** e com as obrigações impostas pelo convênio firmado entre este Instituto e o Poder Público Municipal.

Requer-se, ainda, que os futuros atos, intimações, notificações e comunicações sejam feitos na pessoa do procurador da Impugnante, Dr. Rodrigo Villaça Dunshee de Abranches, inscrito na OAB/RJ sob o nº 70.914, com endereço eletrônico rodrigodunshee@gmail.com e/ou rdabranches@tostes.com.br.

Nesses termos,
Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2025.

RODRIGO DUNSHEE DE ABRANCHES
OAB/RJ 70.914