

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

**CALIX PROPAGANDA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 05.893.556/0001-78, com sede em SHIS QI 09/11, Bloco “L”, Ed. Dona Marta XIX, Sala 105, Lago Sul, Brasília (DF), CEP 71625-500, com endereço eletrônico em contato@calixpropaganda.com.br, doravante denominada Representante, vem, por intermédio de seu procurador, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com base no §1º do artigo 113 da Lei Federal nº 8.666/1993 e do inciso III do artigo 3º da Lei Municipal nº 289/1981, oferecer

### **REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR,**

contra irregularidades na aplicação da lei pertinente às licitações e contratos pelo **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 42.498.733/0001-48, que deverá ser notificado na pessoa de seu Procurador na Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, Centro, Rio de Janeiro/RJ, pelos fatos e fundamentos jurídicos adiante expostos.

#### **I. SÍNTESE DA REPRESENTAÇÃO.**

1. A Requerente participa da Concorrência Pública nº 01/2017, promovida pelo Município do Rio de Janeiro, que visa à contratação de agências de propaganda para a prestação de serviços de publicidade. Ocorre que o governo do Município do Rio de Janeiro suspendeu por tempo indeterminado o certame, sem qualquer motivação oficial, em ato confesso de “abandono” da licitação.

2. A interrupção da licitação, sem data e, comprovadamente, sem intenção de retorno, deve ser percebida por esta Corte de Contas como juridicamente equiparável a uma revogação tácita e ilegal do certame, realizada sem a devida formalidade e sem atendimento aos pressupostos de uma revogação, o que acaba por beneficiar direta, indevida e exclusivamente dois licitantes, quais sejam os atuais prestadores dos serviços, que então se perpetuam como as agências de propaganda prestadoras dos serviços de publicidade.

3. Neste contexto, o provimento da presente Representação é necessário para se evitar e impedir a interrupção ilegal da licitação pública em comento. Em síntese, pelo seguinte:

(i) O governo do Município do Rio de Janeiro desrespeitou os prazos legais para a condução eficiente da presente licitação pública. Até mesmo o maior prazo da Lei de Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/1999)<sup>1</sup> foi desrespeitado, que é de 30 dias para proferir decisão após a conclusão da instrução processual – encerrada, no caso, com a apresentação das propostas pelos licitantes. Ou seja, o certame já deveria ter sido encerrado, mas, atualmente, encontra-se suspenso, sem data para retomada e sem a intenção de fazê-lo, o que caracteriza um comportamento contrário à lei, ao interesse público e aos interesses dos licitantes;

(ii) Há prova de que o adiamento da sessão de revelação das notas atribuídas às propostas técnicas dos licitantes, que estava prevista para o dia 10 de abril de 2019, ocorreu porque o governo do Município do Rio de Janeiro confessadamente, embora de maneira informal, decidiu “interromper” a licitação pública em análise, em medida juridicamente equivalente a uma revogação tácita do certame. Nas palavras do Subsecretário de Comunicação do governo, em entrevista concedida à imprensa, “A gente decidiu parar o processo e não vamos mais realizar a sessão de revelação das notas das agências concorrentes” (Documento nº 8);

(iii) Ocorre que o artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/1993 restringe o cabimento da revogação de licitação pública a “**fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta**”. Além disso, o § 3º do artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/1993 exige que o contraditório e a ampla defesa sejam assegurados aos licitantes<sup>2</sup>;

(iv) No presente caso, ambos os requisitos indispensáveis para a revogação – ainda que tácita – da licitação pública não se encontram presentes, razão pela qual a interrupção do certame deve ser impedida, sobretudo porque os

---

<sup>1</sup> Conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local, o que se verifica no caso do Estado do Rio de Janeiro.” (STJ - REsp: 1103105 RJ 2008/0273869-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 03/05/2012, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2012)

<sup>2</sup> Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

[...]

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

prazos processuais já foram desrespeitados, porque não houve motivação para o adiamento *sine die* da licitação e porque todas as 14 licitantes aguardam a revelação do julgamento técnico de suas propostas.

## II. RELATÓRIO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS FATOS.

4. A Requerente participa da Concorrência Pública nº 01/2017, lançada pelo Município do Rio de Janeiro em 23 de outubro de 2018, que visa à contratação de agências de propaganda para a prestação de serviços de publicidade (Documento nº 4).

5. Mais especificamente, o objeto da licitação é a “Contratação de 03 (três) agências de propaganda para prestação de serviços de publicidade, sob demanda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade de competência do município do rio de janeiro aos veículos e demais meios de divulgação para os órgãos e entidades da administração direta e indireta do poder executivo municipal” (Documento nº 4).

6. Ocorre que, em 10 de abril de 2019, data em que estava prevista a sessão para apuração do resultado geral das Propostas Técnica (Documento nº 6), nos termos do item 13.10 do edital<sup>3</sup>, a Secretaria da Casa Civil do Governo do Município do Rio de Janeiro publicou no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro o seguinte aviso de **adiamento *sine die*** (Documento nº 7):

**AVISOS, EDITAIS  
E TERMOS DE CONTRATOS**

**SECRETARIA DA CASA CIVIL**

**SUBSECRETARIA DE GESTÃO  
GERÊNCIA DE PREPARO DE LICITAÇÕES  
AVISO DE LICITAÇÃO**

**PROCESSO Nº: 01/002.925/2017**

**CONCORRÊNCIA: 01/2017**

A SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL comunica aos interessados que a Sessão Pública marcada para o dia 10/04/2019 às 14:30 horas, na Comissão de Licitação da Secretaria Municipal da Casa Civil - Rua Afonso Cavalcanti nº 455, Subsolo - sala 1 - Cidade Nova, Rio de Janeiro / RJ, para apuração e proclamação do resultado geral das Propostas Técnicas fica adiada.

O prosseguimento do certame deverá ser acompanhado pelo Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro e pelo site <http://ecomprasrio.rio.rj.gov.br>

<sup>3</sup> Edital. 13.10 Recebidas as atas de julgamento, a Comissão Permanente de Licitação convocará sessão pública, com antecedência mínima de dois dias úteis, destinada à apuração do resultado geral das Propostas Técnicas, com os seguintes procedimentos: [...].

7. Diante do adiamento *sine die* da licitação, a Representante ficou na expectativa de que haveria alguma publicação sobre a retomada da licitação, ou mesmo a divulgação a respeito do motivo pelo qual o certame havia sido suspenso.

8. Somente no dia 3 de maio de 2019 é que a verdadeira motivação da interrupção veio à tona: o Subsecretário de Comunicação do Governo revelou, em entrevista concedida à imprensa, que **“A gente decidiu parar o processo e não vamos mais realizar a sessão de revelação das notas das agências concorrentes. Estamos analisando, junto à Procuradoria do município, as questões jurídicas que implicam nessa interrupção. E, se, no futuro, a gente entender que é oportuno, voltamos com o processo.”** (Documento nº 8<sup>4</sup>).

9. Ora, **esta revelação é a confissão de que o Município do Rio de Janeiro promoveu uma espécie de revogação tácita do certame.** Ocorre que o direito brasileiro não permite que decisões sejam adotadas sem a devida motivação e formalização. Se a decisão de interrupção da licitação foi adotada pelo governo, então isto deveria ter sido formalizado, de forma motivada, inclusive para efeito de controle, a fim de se verificar os pressupostos de legalidade para tal decisão (que, como se verá, não foram atendidos).

10. Em outro trecho da entrevista, o referido Subsecretário apresenta indícios sobre qual seria a motivação da “desistência” desta licitação (Documento nº 8):

*“JP – Voltando à concorrência: ela foi aberta em 2017 por essa mesma administração, do Prefeito Crivella. Na época, a Prefeitura pensou que era necessário dar início ao processo. Houve um erro naquele momento?”*

*DP – Você sabe que é praxe que isso aconteça. Só que os acontecimentos foram se sobrepondo. Estou sentado nessa cadeira difícil há mais ou menos um ano. Eu levei algum tempo para conseguir o resultado das agências que eu considero o mais apropriado, no sentido de entrega. Ou seja, de elas entenderem o que a gente está falando. E quando isso acontece, é evidente que a resposta do produto que elas fazem é muito melhor. Acho que faltava um pouco disso na relação que as agências tinham com a Prefeitura. Agora me diga, logo quando as agências começam a saber o que a gente precisa, eu tenho que trocar?”*

11. A entrevista concedida pela autoridade municipal **confessa que a verdadeira motivação da interrupção do certame está relacionada a preferências pessoais de integrantes do governo, em violação flagrante do princípio da impessoalidade.**

---

<sup>4</sup> Entrevista completa em anexo e disponível no endereço: “<https://www.janela.com.br/2019/05/03/prefeitura-do-rio-adia-concorrencia-e-mantem-binder-e-propeg/>” Acesso em 7 mai. 2019.

12. Afirma-se que a desistência da licitação ocorreu porque o governo não quer “trocar” de agências. Ocorre que as agências atualmente contratadas estão participando da licitação, mas o resultado do julgamento das propostas técnicas ainda não foi publicamente revelado. Disso se deduz que, muito provavelmente, a Administração se recusa a respeitar o resultado da licitação pública em razão de que o resultado do julgamento técnico, desconhecido do público em geral, não indicou as duas atuais agências de propaganda como as licitantes mais bem avaliadas.

13. Ocorre que a licitação pública – no caso, a Concorrência nº 01/2017 – tem precisamente a função de eleger as melhores propostas para a Administração, justamente para que esta decisão não seja pautada a partir de preferências pessoais das autoridades públicas, como confessadamente está acontecendo no presente caso.

14. Esta espécie de revogação tácita do certame não é amparada pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente em razão desta motivação espúria, descoberta em *locus* exterior ao processo administrativo, representando uma violação dos princípios e das regras atinentes à matéria das licitações públicas.

15. Busca-se, portanto, por meio desta Representação, o apoio do braço forte desta Corte de Contas, a fim de que se determine o imediato prosseguimento da licitação, evitando-se a perpetuação desta decisão imotivada, informal e desarrazoada de se interromper a Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

#### III.1. A ILEGALIDADE FLAGRANTE DA REVOGAÇÃO TÁCITA DA LICITAÇÃO PÚBLICA EM RAZÃO DA INTENÇÃO CONFESSADA DE SE PRORROGAR A CONTRATAÇÃO DAS DUAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA ATUALMENTE CONTRATADAS, QUE TAMBÉM SÃO LICITANTES NO CERTAME.

16. Como é ressabido, as licitações para a contratação de agência de propaganda para a prestação de serviços de publicidade seguem uma legislação especial, criada e dedicada a evitar o subjetivismo, a violação do princípio da impessoalidade e o direcionamento da contratação a alguma agência predeterminada.

17. Trata-se de Lei Federal nº 12.232/2010, que prevê uma série de mecanismos preventivos ao sobredito direcionamento da licitação. Daí a razão pela qual a legislação prevê a existência de uma Subcomissão Técnica, responsável pelo julgamento das propostas técnicas dos licitantes. A Lei Federal nº 8.666/1993 também é aplicável, mas de forma complementar, não abrangendo o rito específico do julgamento das propostas técnicas.

18. No presente caso, a revelação do resultado do julgamento das propostas técnicas pela Subcomissão Técnica, procedimento típico das contratações de agências de propaganda, estava prevista para o dia 10 de abril de 2019. Contudo, como visto anteriormente e de forma surpreendente, **esta sessão pública foi adiada *sine die* e sem motivação oficial**.

19. Como também exposto no tópico referente à narrativa dos fatos, o adiamento do certame ocorreu com a finalidade de se abandonar a licitação, em razão da intenção do governo do Município do Rio de Janeiro de prorrogar os contratos com as duas agências de propaganda que atualmente prestam os serviços de publicidade.

20. Na prática, esta suspensão é equivalente a uma revogação tácita do certame, já que foi expressamente anunciado pelo Subsecretário de Comunicação do governo municipal que “A gente decidiu parar o processo e não vamos mais realizar a sessão de revelação das notas das agências concorrentes.” (Documento nº 8).

21. Ocorre que a revogação de um ato administrativo está condicionada ao atendimento de requisitos legais. Caso contrário, a revogação é ilegítima e deve ser impedida pelos órgãos de controle. Especificamente, o artigo 49 da Lei nº 8.666/93 restringe a discricionariedade da Administração Pública, indicando que a autoridade competente **“somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta”**. Leia-se:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento **somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta**, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado. [Grifou-se]

22. Além disso, o § 3º do artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/1993 exige que sejam assegurados aos particulares o contraditório e a ampla defesa, afirmando que, **“No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa”**.

23. É evidente que, sob a perspectiva formal, não houve a revogação da Concorrência nº 1/2017, conduzida pela Secretaria da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro. No entanto, sob a perspectiva material, já houve a confirmação de que a licitação não chegará ao fim, já que, como informado pelo Subsecretário de Comunicação do Município, “não vamos mais realizar a sessão de revelação das notas das agências concorrentes” (Documento nº 8).

24. Aliás, a autoridade municipal demonstrou uma espécie de indignação com o dever de respeito à licitação, questionado se “logo quando as agências começam a saber o que a gente precisa, eu tenho que trocar?”.

25. Ora, é evidente que se outras agências vencerem o certame será necessária a substituição dos atuais prestadores de serviços. O argumento de que há um contentamento com os serviços prestados pelas atuais agências contratadas não justifica a burla à licitação. A desistência de uma licitação em curso, segundo a lei, exige que algo de relevante impacto aconteça durante a tramitação do certame, algo novo, concreto, capaz de alterar os pressupostos do juízo de conveniência e adequação anteriormente exarado pela autoridade competente que lançou a licitação.

26. Repita-se que a legislação brasileira é expressa ao determinar a comprovação de razão de interesse público decorrente da superveniência de fato pertinente e suficiente para justificar a desistência da Administração sobre um certame em curso. Esta decisão não pode ser adotada na informalidade, sob a forma de um adiamento *sine die*, pois depende de motivação legítima no processo administrativo.

27. Insista-se que, além de se comprovar a superveniência de fato que justifique o desinteresse no certame, este fato necessariamente deverá ser pertinente e suficiente para ensejar a revogação do certame. No presente caso sequer existe – ao menos, oficialmente – um fato justificador da desistência da Administração quanto ao certame, quanto menos considerações sobre a sua superveniência, pertinência ou suficiência.

28. Portanto, não é possível concluir que inexistente interesse público na conclusão da licitação pública, inclusive porque este certame é destinado a identificar a melhor proposta para a Administração Pública. Como não houve o atendimento dos pressupostos legais para esta conduta, a interrupção da Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro, configura uma arbitrariedade *contra legem*.

29. Aliás, a alegação genérica e informal de que as atuais agências de propaganda prestam bons serviços é insuficiente, inclusive porque essas agências já eram contratadas quando se decidiu pela abertura da licitação. Seria necessária a caracterização de algum fato superveniente de grande impacto. Aliás, este entendimento é corroborado pela doutrina especializada:

Evidentemente, tais **“fatos supervenientes”** para justificar uma revogação somente podem ser diretamente relacionados com a situação jurídica afetada pela revogação. **Não tem sentido a alegação de coisas fluidas,**

etéreas, genéricas, imprecisas, até porque o mundo gira permanentemente, o tempo passa e tudo muda com o decorrer do tempo.<sup>5</sup> [Grifou-se]

30. Enfatize-se que o adiamento *sine die* da sessão pública de revelação do julgamento das propostas técnicas configura uma ilegalidade. Afinal, os processos administrativos precisam ser impulsionados oficialmente pela Administração Pública, sobretudo quando envolvem interessados – no caso, os licitantes. Veja-se que a própria Lei Federal nº 9.784/1999 estabelece um prazo máximo de 30 dias após a conclusão da instrução processual para a decisão – no caso, a conclusão da instrução processual equivale ao término da fase de apresentação das propostas técnicas, já que, a partir deste momento, não há a inclusão de nenhum elemento novo ao processo, apenas a pendência da decisão:

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, **a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir**, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. [Grifou-se]

31. Vale registrar que, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Lei Federal nº 9.784/1999 é plenamente aplicável ao presente caso. Leia-se:

**1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local, o que se verifica no caso do Estado do Rio de Janeiro.**<sup>6</sup> [Grifou-se]

32. No caso, como as propostas foram apresentadas no dia 17 de janeiro de 2019 (Documento nº 5) então a Administração teria de ter revelado o julgamento das propostas técnicas, no máximo, até o dia 16 de fevereiro de 2019. Mesmo na situação excepcionalíssima de uma prorrogação expressamente motivada, que nunca ocorreu, o prazo máximo para a decisão seria 18 de março de 2019.

33. Em acréscimo, cumpre registrar que esse retardamento da prática de ato de ofício, para atender ao interesse pessoal de continuar com as agências de propaganda atualmente contratadas, configura **crime de prevaricação**, nos termos do artigo 319 do Código Penal, conforme:

### **Prevaricação**

---

<sup>5</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 7ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p.198

<sup>6</sup> STJ - REsp: 1103105 RJ 2008/0273869-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 03/05/2012, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2012



Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

34. Existe algo muito contraditório em lançar uma licitação pública em vez de prorrogar os contratos de publicidade vigentes e, durante o seu trâmite, decidir interromper a licitação para se prorrogar aqueles contratos antigos.

35. Repita-se que essa interrupção da licitação não é permitida pela lei, já que a desistência por parte da Administração (tecnicamente, a revogação) está condicionada à demonstração das **“razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta”** (artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/1993).

36. Sem o atendimento desta condição, portanto, a Administração Pública não pode desistir da licitação pública, pois não lhe é conferida a competência de revogação do processo licitatório, explícita ou tácita. Em outras palavras, mesmo que entenda por bem, o agente público somente poderá revogar a licitação pública acaso sejam comprovadas as condicionantes impostas pela legislação. Caso contrário, não haverá discricionariedade, ou seja, a Administração Pública estará obrigada, estará vinculada a um determinado comportamento. Neste caso, portanto, não há alternativa à Administração Pública, que deve dar seguimento do processo licitatório e, posteriormente, à contratação das agências vencedoras.

37. Esta conclusão se apoia no próprio modelo brasileiro de gestão pública, que percebe na limitação da margem de atuação em atos administrativos, sobretudo em relação aos considerados atos discricionários, uma maneira de assegurar o cumprimento e o resguardo do interesse público. **O ordenamento brasileiro protege a confiança dos particulares em relação à atividade administrativa. Substancialmente, é de interesse público que a Administração Pública não atue de forma contraditória, que respeite os fundamentos de seus próprios atos anteriormente emitidos.**

38. Mais especificamente, **o ordenamento brasileiro censura práticas como a relatada na presente Representação.** Não é possível tolerar essa espécie de comportamento. Há uma **confiança legítima depositada pelos licitantes e pela sociedade nessa licitação pública.** Permitir o desfazimento da licitação, sem qualquer motivação superveniente, fomenta a desconfiança em relação à atuação da Administração Pública. Com isso, aumentam-se os riscos negociais para os particulares e, por conseguinte, maculam-se os futuros contratos administrativos, que serão inflados pelos custos deste comportamento.

39. Aplica-se ao presente caso a máxima **“*Venire contra factum proprium*”**, absolutamente pertinente às atividades contratuais e que deve ser levada em conta pela

Administração Pública em suas licitações públicas. Ao se vedar o comportamento contraditório com uma posição anteriormente assumida, pretende-se afirmar a observância dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da boa-fé contratual. É o que diz a doutrina especializada:

18. *Venire contra factum proprium* (Doutrina dos atos próprios). Segundo ensinamento de parcela autorizada da doutrina, **“a ninguém é lícito fazer valer um direito em contradição com sua anterior conduta**, quando essa conduta interpretada objetivamente segundo a lei, os bons costumes ou a boa-fé, justifica a conclusão de que não se fará valer o direito, ou quando o exercício posterior choque contra a lei, os bons costumes ou a boa-fé” (Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil, v. 1, t. II, § 228, n. IV, pp. 1392 e ss.). [...] **Isto significa dizer que, aquele que praticou determinado ato ou permitiu à contraparte a praticada de determinada conduta, não pode, posteriormente, alegar circunstância que se contraponha àquelas posturas iniciais a que ele mesmo dera causa.** Impede-se, por outras palavras, 'o obrar incoerente que lesiona a confiança suscitada na outra parte da relação e impõe aos sujeitos um comportamento probo nas relações jurídicas'.<sup>7</sup> [Grifou-se]

40. No presente caso, a Representante confiou legitimamente que a Administração Pública, ao divulgar o edital licitatório e, depois, conduzir a primeira sessão de licitação, pretende contratar as licitantes que oferecerem melhores propostas. Em razão disso, investiu e mobilizou vultosos recursos para atender ao chamado e participar do certame. Como se sabe, em uma licitação deste porte, cada agência de propaganda gasta entre 50 mil e 80 mil reais para a participação no certame. A Administração frustra a expectativa legítima dos licitantes ao desistir do processo licitatório, causando-lhes grande prejuízo, assim como frustra a expectativa legítima da sociedade na licitação, de que as melhores agências de propaganda serão selecionadas a partir de um procedimento pessoal e objetivo.

41. É certo que esta situação é ofensiva ao ordenamento, como bem observado pela doutrina:

**[...] para que a confiança violada mereça proteção do ordenamento jurídico, é necessária a presença de quatro elementos concomitantes, quais sejam: i) a confiança deve fundar-se na conduta de outrem; ii) ela deve ser justificada; iii) o agente deve ter feito o chamado ‘investimento de confiança’; e iv) há um comportamento que frustra a confiança criada e as providências nela fundadas.**<sup>8</sup> [Grifou-se]

<sup>7</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade In: Código civil comentado. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 422

<sup>8</sup> MARTINS, Raphael Manhães. O princípio da confiança legítima e o enunciado n. 362 da IV Jornada de Direito Civil. Revista CEJ, Brasília, Ano XII, n. 40, jan./mar. 2008, p. 13

42. Pelo histórico dos fatos resta evidente que a Administração Pública continuou a licitação enquanto o resultado dela estava em consonância com a sua expectativa. Apegou-se ao interesse, à regularidade e à conveniência desta licitação até o momento em que conheceu o resultado do julgamento das propostas técnicas – ainda não divulgado ao público.

43. É necessário afirmar a tese de que, quando a Administração percebeu o resultado distinto daquele esperado, ou seja, a necessidade de “trocar de agências”, como afirmado pelo Subsecretário de Comunicação, imediatamente mudou de opinião quanto ao atendimento do interesse público e desistiu do certame, em plena afronta aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

44. A bem da verdade, no presente caso, durante a condução do certame, a cada ato praticado, a Administração Pública se posicionou pelo interesse em sua conclusão, o que significa, em outras palavras, que a cada uma destas oportunidades emitiu-se um novo juízo sobre a conveniência e a adequação do objeto a ser contratado. Disso se depreende que a revogação da licitação somente se justificaria em decorrência de um fato superveniente ocorrido após o último juízo exarado pela requerida.

45. É o que ensina Marçal Justen Filho:

**Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato.** Esse juízo é confirmado quando da elaboração e aprovação do ato convocatório. No momento final da licitação, após apurada a classificação, exercita-se novo juízo de conveniência. Não se trata, porém, do *mesmo* juízo. Exercita-se sobre supostos fáticos distintos. Vale dizer, a Lei reconhece um condicionamento à revogação. A Administração pode desfazer seus próprios atos, a qualquer tempo, tendo em vista a avaliação de sua inconveniência. **Tendo concluído que o ato é conveniente e determinado a sua prática ou manutenção, a Administração se vincula a essa decisão. Poderá revê-la desde que existam circunstâncias novas, inexistentes ou desconhecidas à época anterior. Logo, não se admite que a Administração julgue, posteriormente, que era inconveniente precisamente a mesma situação que fora reputada conveniente em momento pretérito.** Nesse sentido, a Lei determina que a revogação dependerá de ocorrência de “fato superveniente devidamente comprovado”. **Isso indica a inviabilidade de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente. Em termos práticos, significa uma restrição à liberdade da Administração, criando uma espécie de preclusão administrativa. Uma vez exercitada**

determinada competência discricionária, a Administração não poderia rever o ato, senão quando surgissem fatos novos.

[...]

**A Administração não pode revogar a licitação simplesmente pela invocação de substituição do critério de apreciação dos fatos.**<sup>9</sup> [Grifou-se]

46. Como se não bastassem todos esses elementos, a desistência da licitação pública (revogação tácita) não atendeu ao comando imprescindível do contraditório e da ampla defesa, que deveriam ser assegurados aos licitantes em processo administrativo. Por isso, o acolhimento desta Representação também encontra fundamento no desatendimento deste requisito.

47. Conforme as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, Adilson Abreu Dallari e Hely Lopes Meirelles, salvo absoluta excepcionalidade a Administração Pública estará obrigada a contratar em decorrência a uma licitação pública. Nas excepcionais situações em que houver desistência sobre o processo de contratação pública, o prévio respeito ao contraditório é obrigatório. Leia-se:

**Não se revoga uma licitação sem a comprovada existência de justa causa, apurada em procedimento contraditório.**

[...]

**Somente em situações absolutamente excepcionais e diante de uma prova cabal** da impossibilidade da assinatura do contrato, pela existência de vício insanável ou defeito irremediável, é que se poderá deixar de aprovar o procedimento.<sup>10</sup> [Grifou-se]

O que a Administração não pode é invalidar licitação sem justa causa, para favorecer ou prejudicar licitante. Se assim agir, praticará ato nulo, por excesso ou abuso de poder, com todos os consectários desse desvio de finalidade.

[...]

**A justa causa para anular ou revogar a licitação deve ficar evidenciada em procedimento regular, com oportunidade de defesa.** Não basta a simples alegação de vício ou de interesse público para invalidar a licitação; necessário é que a Administração demonstre o motivo invalidatório. Esse direito de defesa, que antes só era assegurado expressamente nos procedimentos administrativos, está, agora, estendido também aos

---

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 669

<sup>10</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 7ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 190-192

procedimentos administrativos, dentre os quais se incluem os de anulação e revogação da licitação.<sup>11</sup> [Grifou-se]

Concluído o procedimento com sucesso, **a Administração, em princípio, estará obrigada a contratar.**

[...]

Foi dito “em princípio” porque, se ocorrer motivo superveniente, em razão do qual a Administração tenha justificativas de interesse público bastantes para não contratar, poderá, mediante ato fundamentado, “revogar” a licitação, **assegurados, previamente, o contraditório e ampla defesa do vencedor do certame, interessado em firmar solução contrária.**<sup>12</sup> [Grifou-se]

48. Em síntese, a “desistência” da licitação pública foi praticada a despeito da superveniência de fato que a justificasse e de qualquer contraditório, ambos indispensáveis para sua validade, pelo que deve ser anulada. A jurisprudência brasileira ampara a presente Representação e merece destaque. Leia-se:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - REVOGAÇÃO DO PROCEDIMENTO SEM JUSTA CAUSA OU MOTIVAÇÃO - AFRONTA DIRETA AO ART. 49, CAPUT E § 3º, DA LEI 8.666/93 - INOBSERVÂNCIA DA GARANTIA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.

**É arbitrária a decisão administrativa que revoga a licitação sem expor ou comprovar a razão superveniente da medida e também sem garantir aos licitantes o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.**<sup>13</sup> [Grifou-se]

A autoridade **não pode revogar ou anular a licitação sem a devida fundamentação baseada em prévio parecer jurídico, e ainda sem oportunizar aos concorrentes o direito ao contraditório e à ampla defesa, mormente quando não se aponta irregularidade concreta do certame, para a anulação, nem se demonstra a existência de interesse público, para a revogação.**<sup>14</sup> [Grifou-se]

49. Assim sendo, é imperioso que se determine a continuidade do processo licitatório e, por corolário, que haja a imediata convocação dos licitantes para a sessão de

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 140

<sup>12</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 602-603

<sup>13</sup> Tribunal de Justiça de Santa Catarina, RMS 2007.054497-4. Relator(a): Luiz César Medeiros, Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público, Julgamento: 09/04/2008

<sup>14</sup> Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2004.028488-0, Relator: Jaime Ramos, Data: 08/03/2005

revelação das notas atribuídas às licitantes no julgamento das propostas técnicas, nos termos do item 13.10 do Edital.

#### IV. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

50. A **probabilidade do direito** e o **perigo de dano** estão presentes no que se refere ao pedido de **medida cautelar** para se determinar o prosseguimento imediato da Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro.

51. A **probabilidade do direito** encontra-se presente, especificamente em razão do seguinte:

(i) O governo do Município do Rio de Janeiro desrespeitou os prazos legais para a condução eficiente da presente licitação pública. Até mesmo o maior prazo da Lei de Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/1999)<sup>15</sup> foi desrespeitado, que é de 30 dias para proferir decisão após a conclusão da instrução processual – encerrada, no caso, com a apresentação das propostas pelos licitantes. Ou seja, o certame já deveria ter sido encerrado, mas, atualmente, encontra-se suspenso, sem data para retomada e sem a intenção de fazê-lo, o que caracteriza um comportamento contrário à lei, ao interesse público e aos interesses dos licitantes;

(ii) Há prova de que o adiamento da sessão de revelação das notas atribuídas às propostas técnicas dos licitantes, que estava prevista para o dia 10 de abril de 2019, ocorreu porque o governo do Município do Rio de Janeiro confessadamente, embora de maneira informal, decidiu “interromper” a licitação pública em análise, em medida juridicamente equivalente a uma revogação tácita do certame. Nas palavras do Subsecretário de Comunicação do governo, em entrevista concedida à imprensa, “A gente decidiu parar o processo e não vamos mais realizar a sessão de revelação das notas das agências concorrentes” (Documento nº 8);

(iii) Ocorre que o artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/1993 restringe o cabimento da revogação de licitação pública a “**fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta**”. Além disso, o parágrafo 3º do artigo 49 da Lei Federal nº 8.666/1993 exige

---

<sup>15</sup> Conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local, o que se verifica no caso do Estado do Rio de Janeiro.” (STJ - REsp: 1103105 RJ 2008/0273869-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 03/05/2012, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2012)

que o contraditório e a ampla defesa sejam assegurados aos licitantes<sup>16</sup>;

(iv) No presente caso, ambos os requisitos indispensáveis para a revogação – ainda que tácita – da licitação pública não se encontram presentes, razão pela qual a interrupção do certame deve ser impedida, sobretudo porque os prazos processuais já foram desrespeitados, porque não houve motivação para o adiamento *sine die* da licitação e porque todas as 14 licitantes aguardam a revelação do julgamento técnico de suas propostas.

52. O **perigo de dano** também é evidente, uma vez que o adiamento *sine die* da Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro, tem como consequência direta a perpetuação dos contratos com as atuais agências de propaganda, em detrimento das outras 12 agências de propaganda que também disputam a licitação. Ressalte-se que os atuais contratos possuem a vigência condicionada ao encerramento desta licitação, sendo que, portanto, a interrupção desta licitação é medida que beneficia diretamente essas agências.

53. Por fim, o **perigo de irreversibilidade da medida inexistente**, porque, caso haja o superveniente entendimento de que esta representação deva ser julgada improcedente, basta que se revogue a medida cautelar, o que retornará à situação jurídica à situação atual.

## V. PEDIDOS.

54. Diante de todo o exposto, requer-se o recebimento, o processamento e o acolhimento da presente Representação para o efeito de:

- a) **Determinar** ao Município do Rio de Janeiro que dê imediato prosseguimento à Concorrência nº 01/2017, convocando os licitantes para a sessão pública prevista no item 13.10 do Edital, em que haverá a revelação das notas atribuídas às propostas técnicas dos licitantes, assim como aos demais atos necessários à conclusão do certame e consequente contratação das agências vencedoras;
- b) **Intimar** o Município do Rio de Janeiro e seus representantes (Subsecretário de Comunicação e Presidente da Comissão de Licitação), para que, querendo, apresentem manifestação no âmbito desta Representação;

---

<sup>16</sup> Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

[...]

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

c) **Ao final e no mérito**, conceda-se em definitivo o provimento da representação para o efeito de determinar ao Município do Rio de Janeiro que dê imediato prosseguimento à Concorrência nº 01/2017, convocando os licitantes para a sessão pública prevista no item 13.10 do Edital, em que haverá a revelação das notas atribuídas às propostas técnicas dos licitantes, assim como aos demais atos necessários à conclusão do certame e consequente contratação das agências vencedoras;

d) Todas as publicações oficiais direcionadas à Representante sejam veiculadas em nome do advogado **GUSTAVO HENRIQUE CARVALHO SCHIEFLER (OAB/SP 350.031)**, sob pena de nulidade.

Termos em que pede deferimento.

De Brasília (DF) ao Rio de Janeiro (RJ), 9 de maio de 2019.

---

CALIX PROPAGANDA LTDA

---

GUSTAVO HENRIQUE CARVALHO SCHIEFLER  
OAB/SP 350.031



**Rol de Documentos:**

1. Procuração;
2. Contrato social;
3. Extrato do CNPJ;
4. Edital de Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro;
5. Ata da 1ª sessão pública da Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro;
6. Convocação para a 2ª sessão pública da Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro;
7. Adiamento *sine die* da Concorrência nº 01/2017, do Município do Rio de Janeiro;
8. Matéria jornalística com entrevista do Subsecretário de Comunicação do Município do Rio de Janeiro.