



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Vigésima Sexta Câmara Cível



**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0079122-28.2021.8.19.0000**  
**AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AGRAVADO: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**  
**RELATOR: DES. FÁBIO UCHÔA PINTO DE MIRANDA MONTENEGRO**

## **DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida pelo Juízo da 10ª Vara de Fazenda Pública, acostada nos autos da ação popular, nº 0206985-61.2021.8.19.0001, movida por Pedro Duarte dos Santos Soares Junior em face do Município do Rio de Janeiro e de Marcelo Calero Faria Garcia, a qual reconsiderou a decisão de fls. 660/662 (autos principais), que deferia a antecipação dos efeitos da tutela para suspender a Concorrência Pública nº 01/21-SEGOVI, a qual visa a contratação de serviços de publicidade para os anos de 2022 e 2023, no valor total de R\$252.000.000,00(duzentos e cinquenta e dois milhões de reais), nos seguintes termos (e-doc. 1340 – autos principais):

*“Com efeito, a concorrência em tela está programada para ter início em 2022. Por esse motivo, o crédito destinado a custear o serviço de publicidade e propaganda somente estarão contempladas na Lei orçamentária de 2022. E há previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 49) de gastos com serviços de publicidade e propaganda. A limitação de 0,01% das receitas correntes apuradas no exercício financeiro de 2021, para gastos com publicidade e propaganda não contempla a publicidade para campanhas educativas, emergências, calamidade pública, doenças endêmicas, e catástrofes. Logo, como a concorrência em tela inclui publicidade de diversas espécies, não se pode concluir, de forma inequívoca, que necessariamente será ultrapassado o valor contemplado na primeira parte do art. 49 da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sobre a assertiva de que não houve a declaração do ordenador de despesas 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, em afronta ao disposto na Lei*





*Complementar 101/2000, art. 16, inciso II, cabe tecer alguns esclarecimentos. O Tribunal de Contas da União, ao interpretar o dispositivo em tela, manifestou-se em alguns arestos de que a referida exigência somente se aplica para ações governamentais que não se exaurem com a realização de determinada despesa (como as políticas pública e os programas de governo). Mas essa declaração do ordenador de despesas não se aplica para atividades ou programas que já vinham sendo desenvolvidas no âmbito da Administração Pública. Sobre o tema, é relevante transcrever trecho do Acórdão 883/2005: "14. Pela leitura do citado normativo, verifico que o demonstrativo do impacto financeiro previsto no inciso I do art. 16 deve ser elaborado tão-somente quando houver criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação governamental que acarrete aumento de despesa. A manutenção das ações governamentais em seu estado rotineiro ou a não elevação dos gastos refogem da obrigação prevista no citado inciso. 15. Além disso, entendo que a exigência de que referido demonstrativo contemple o impacto no exercício em que a ação deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes abarca duas idéias. A primeira, é a de que o orçamento vigente não contemplava tais despesas, de modo que a decisão de criar, expandir ou aperfeiçoar determinada ação governamental surgiu quando já vigente a Lei Orçamentária e, por tal razão, a exigência de que seja previsto o impacto no exercício que tais despesas entrarão em vigor. A segunda indica a continuidade dos gastos, que impactarão nos orçamentos subsequentes, razão pela qual a lei exigiu a estimativa desse impacto nos dois exercícios posteriores àquele em que a ação entrou em vigor. 16. Quanto à primeira situação, parece-me evidente que se determinada despesa já está autorizada na Lei Orçamentária em vigor, seu impacto orçamentário-financeiro já se encontra estimado, pois já está fixado na lei. Não vejo razão prática para que o gestor, ao implementar o que está legalmente autorizado, estime o impacto de uma despesa já prevista, pois tal impacto já foi incorporado ao orçamento. 17. O caso em comento pode ser utilizado como exemplo nessa interpretação. A aquisição de equipamentos de informática pela Câmara dos Deputados mereceu a devida previsão na LOA, de maneira que seu impacto orçamentário já foi estimado na elaboração do orçamento. Por outro lado, o tipo de aquisição em tela não tem caráter continuado, ou seja, não repercute nos orçamentos dos anos subsequentes, portanto, não apresentará nenhum impacto nos exercícios posteriores. Realizado o gasto, se extingue a despesa prevista no*



*orçamento corrente. Tais características são típicas das compras de bens, serviços e obras pela Administração Pública. 18. No entanto, existem ações governamentais que não se exaurem com a realização de determinada despesa, pois elas possuem caráter de continuidade, como as políticas públicas, os programas de governo, no âmbito dos quais são desenvolvidas diversas ações, cada qual com seus gastos. Tais programas, para que atinjam seus objetivos, demandam tempo maior de implementação, não se exaurindo, como os gastos relativos às compras de bens, de forma instantânea." Também é pertinente a citação de ensinamento doutrinário utilizado pelo eminente Relator no referido Aresto: "20. Parte da doutrina pátria já adota postura nesse sentido, conforme pode ser visto a seguir. Cito, por exemplo, Moacir Marques da Silva, Francisco Antônio de Amorim e Valmir Leôncio da Silva (in: Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios. São Paulo: Atlas. 2004, pp. 43/45): "Inicialmente, após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a questão enfocada quanto à aplicabilidade do art. 16, no que se refere à geração de despesa, era definir claramente a ação governamental que acarretasse aumento de despesa. Muitos entendimentos foram apresentados, sendo um no sentido de que todas as licitações passariam a ter maiores dimensões, devendo incorporar, doravante, as novas exigências para o processamento dos certames, como os documentos previstos no art. 16 da LRF. No entanto, observou-se que não são todas as licitações que geram criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e muito menos geram aumento de despesa. Dessa forma, restou prejudicado o entendimento. Outro entendimento apresentado foi no sentido de que o aumento da despesa por programa de governo era evidenciado quando da abertura de créditos adicionais suplementares, aumentando a despesa inicialmente fixada, sendo nesse caso obrigatória a apresentação dos documentos do art. 16. Porém, observamos na prática que a abertura de vários créditos orçamentários tratava-se de despesas orçadas aquém da necessidade da Unidade, ou orçada corretamente e cortada quando da aprovação do orçamento. Dessa forma, realmente haveria o 'aumento da despesa', contudo, não era decorrente de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação do governo. Assim, novos estudos e debates se fizeram necessários, objetivando encontrar a equação exata, o entendimento exequível para fiscalizar a aplicabilidade desse dispositivo, até chegarmos ao entendimento a seguir que nos parece estar mais próximo possível de aplicação. Para entendermos o conceito de criação, expansão e*



*aperfeiçoamento da ação governamental, foi necessário nos reportarmos à Portaria nº 42 de 14.4.1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, que atualizou a Lei 4.320/64, no concernente à discriminação da despesa por funções, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Analisamos primeiramente os conceitos de projeto e atividade que transcrevemos a seguir: Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Dessa forma, parece-nos que o conceito de projeto citado guarda conformidade com o pretendido pelo art. 16 da LRF, motivo que nos levou a entender que tal dispositivo envolve os projetos governamentais que resultam em um novo produto. Por outro lado, um projeto concluído acarreta aumento de despesas, em função da implementação de seu funcionamento ou manutenção. Como exemplo, citamos a construção de uma escola que, após concluída, resultará em aumento de despesa decorrente da contratação de professores, segurança, merenda, limpeza, água, luz, etc. Assim, chegamos à conclusão de que se aplica o dispositivo aos projetos governamentais, de maneira que todas as licitações de serviços, fornecimento de bens e execução de obras que correrem à conta de dotações orçamentárias relativas a projetos e acarretarem aumento da despesa pública deverão ser instruídas com a documentação a que se refere o art. 16, incisos I e II, § 2º, da LRF (...) "As demais recomendações que constam do Processo Administrativo nº 10.002.491/2021 foram acatadas, conforme Voto no processo nº Processo: 40/101242/2021 do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (fls. 1322/1331). Desta forma, após as alterações no edital da concorrência, e tendo em vista que não é necessário, na espécie, a observância do disposto na Lei Complementar 101/2000, art. 16, inciso II, conclui-se que não mais existe motivo para a suspensão do certame em análise. Desta forma, revogo o capítulo da decisão de fls. 660/662 que suspendeu a Concorrência CO nº 01/2021, de forma que a licitação em tela poderá prosseguir. Intime-se. Dê-se vista ao Ministério Público. Com a vinda da contestação ou certificado o decurso de prazo, intime-se em réplica e para que as partes especifiquem as provas que pretendem produzir."*



A decisão, que suspendia a licitação e que foi reconsiderada pelo magistrado *a quo*, foi proferida nos seguintes termos (e-doc. 660):

***“Trata-se de pedido de Tutela de Urgência 'inaudita altera parte' para que seja suspensa a Concorrência CO nº 01/2021 e qualquer outra licitação com o mesmo objeto que afronte o art. 49 da Lei MRJ nº 7.001/21, considerado o art. 16, incisos I e II, e § 4º, inciso I, da LRF. Há que se reconhecer a presença de elementos que evidenciam a probabilidade do direito alegado na inicial quanto à Concorrência CO nº 01/2021, ante a juntada dos pareceres da Procuradoria Geral do Município (fls. 225/248), que vislumbrou, in verbis: "...que para a pretendida realização da Concorrência devem ser preenchidos todos os requisitos apontados nos itens II, III e IV da presente manifestação... Desta forma, desde que atendidas as exigências supracitadas, não vislumbro óbice jurídico à realização da Concorrência, bem como a celebração do respectivo contrato...” e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (fls. 640/655), que vislumbrou, in verbis: "... Altera-se apenas o encaminhamento referente a dois pontos para, em vez de Recomendação, solicitar a Diligência buscando maiores informações quanto aos respectivos temas... Cabe consignar que, caso haja o prosseguimento do certame, o não atendimento da presente decisão poderá ensejar a aplicação das penalidades previstas no art. 3º, inciso IV e § 1º da Lei Municipal nº 3.714/2003 e no inciso IV do art. 239 da Deliberação TCMRJ nº 266/2019". Verifica-se que o valor estimado de 252 milhões de reais para 24 meses em uma licitação que tem como objeto a prestação de serviços de publicidade para os órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal, está acima da limitação dos gastos com publicidade aprovada por emenda na LDO 2022 (artigo 49), que demonstra ausência de declaração de compatibilidade com lei supracitada e de adequação orçamentária e financeira, Inconteste que nos pareceres que instruem o Processo Administrativo nº 10.002.491/2021, foram apostas várias exigências de ordem procedimental inexistindo, em cognição sumária, o cumprimento ou justificação para a não observação pelos réus, que por***



*certo também fundamentam o perigo de dano ou o risco ao resultado útil deste processo. O pedido genérico para suspensão de "qualquer outra licitação com o mesmo objeto" não merece ser acolhido, sob o risco de interferência na conveniência e discricionariedade do Poder Executivo, cabendo ao Judiciário o controle da legalidade que deve ser aferido no caso concreto. Pelo exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE a tutela de urgência para que seja suspensa, por ora, a Concorrência CO nº 01/2021**. Intimem-se o MRJ e MARCELO CALERO FARIA GARCIA, Secretário de Governo e Integridade Pública do Município do Rio de Janeiro, na pessoa de seus representantes legais, para ciência e cumprimento imediato desta decisão. Citem-se. Intime-se o Ministério Público por força da alínea "a", inciso I, do artigo 7º da Lei nº 4.717/65."*

Requer o Ministério Público, ora agravante, a reforma da decisão proferida que revogou a decisão que deferiu a suspensão da concorrência 01/21, prevista para ocorrer no dia 04/11/21, invocando, em síntese, na origem, violação ao art. 2º, "c" da Lei 4717/65, apontando as seguintes ilegalidades (e-doc. 2):

- I- Ausência de declaração de compatibilidade com as leis orçamentárias, afrontando-se os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal como pontuado em parecer da Procuradoria Geral do Município;*
- II- descumprimento do art. 49 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município do RJ, de 2022;*
- III- não-atendimento de 09 determinações do Tribunal de Contas do Município veiculadas no processo TCMRJ nº 40/101242/2021; (iv) presença de requisitos subjetivos na avaliação da pontuação dos concorrentes, fato também sinalizado pela Procuradoria Geral do Município.*

**É o relatório. Decido.**



Com efeito, são requisitos autorizadores para a concessão da medida ora pleiteada a verossimilhança das alegações autorais, prova inequívoca das mesmas, além do perigo de dano irreparável ou de difícil reparação. Aliado a estes, não pode a medida pleiteada ser irreversível, ressaltando-se que a antecipação da tutela (tutela de urgência) constitui medida excepcional, visto que mitigado o princípio constitucional do contraditório.

Ademais, é imprescindível que haja perigo de dano irreparável ou de difícil reparação ou, alternativamente, risco ao resultado útil do processo.

Nota-se que as medidas se fazem necessárias e urgentes uma vez que o desfecho normal do processo coincidirá com lesões irreparáveis, cuja eliminação poderá ser impossível de ser obtida.

Posto isso, em análise cognitiva sumária, visualiza-se o *periculum in mora de modo* a justificar a concessão da liminar, restando demonstrado pelo agravante o risco de lesão grave ou de difícil reparação no que tange ao pedido de suspensão da decisão.

Assim, demonstrados os fatos e o direito que fundamentam os pedidos, impõe-se a imprescindibilidade da concessão da tutela de urgência pretendida, no caso, a suspensão da concorrência 01/21, prevista para ocorrer no dia 04/11/21.

Isto posto, na forma do artigo 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil, **DEFIRO o efeito suspensivo ao recurso**, evitando a produção de efeitos da decisão impugnada, ou seja, suspendendo-se a concorrência pública 01/21, com data prevista para o dia 04/11/21, até o julgamento do recurso ora interposto.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

Vigésima Sexta Câmara Cível



Comunique-se. Oficie-se, ainda, solicitando as informações, manifestando-se quanto ao eventual exercício do juízo de retratação.

Intime-se a parte agravada para, querendo, apresentar as contrarrazões.

Após as respostas, à Douta Procuradoria de Justiça

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

**DES. FÁBIO UCHOA PINTO DE MIRANDA MONTENEGRO**  
**RELATOR**

