

## Impugnação ao Edital de Licitação da RIOFILME N° 01/2024

### 1. Introdução

Excelentíssimos membros da Comissão de Licitação da RIOFILME,

Na qualidade de representante legal da empresa Tocaki Produções e Eventos LTDA, inscrita no CNPJ sob o número 11.751.384/0001-09, é com respeito e diligência que apresento a presente impugnação ao Edital de Licitação da RIOFILME N° 01/2024. Nosso objetivo é assegurar a conformidade do processo licitatório com os princípios e normas que regem a Administração Pública, promovendo a transparência, a justiça e a eficiência na seleção dos serviços culturais para a cidade do Rio de Janeiro.

#### 1.1. Contextualização do Setor Cultural

Antes de adentrar às questões específicas, é essencial contextualizar a importância do setor cultural e sua relevância para o desenvolvimento social e econômico. A cultura não é apenas um elemento identitário, mas também um fator de inclusão, coesão social e progresso. Dessa forma, a atuação da Administração Pública nesse setor não deve se limitar à mera contratação de serviços, mas sim à promoção de políticas que estimulem a diversidade cultural e o acesso universal à cultura.

#### 1.2. Objetivos da Impugnação

Nossa impugnação visa questionar as irregularidades identificadas no Edital de Licitação em questão, visando aprimorar o processo licitatório para garantir a seleção da proposta mais vantajosa, não apenas sob o aspecto econômico, mas também em termos de qualidade, sustentabilidade e inovação.

#### 1.3. Prazo de Impugnação

##### 1.3.1. Do Prazo

O prazo exíguo de 02 (dois) dias úteis para impugnação, embora previsto na legislação, suscita preocupações quanto à garantia efetiva do contraditório e da ampla defesa.

##### 1.3.2. Da Tempestividade

É imperativo destacar que a impugnação que ora apresentamos está em total consonância com os prazos estipulados tanto no edital em questão quanto na legislação vigente. Ao observarmos cuidadosamente os prazos estabelecidos e ao



submetermos nossa contestação dentro desses limites temporais, estamos não apenas exercendo nosso direito garantido pela norma, mas também zelando pela conformidade e legalidade do procedimento licitatório em curso.

## 2. Das Irregularidades

### 2.1. Critério de Julgamento

#### 2.1.1. A Importância da Qualidade no Setor Cultural

O critério de julgamento adotado pelo Edital, baseado exclusivamente no MAIOR DESCONTO SOBRE O SUBSÍDIO, preocupa-nos por não contemplar aspectos fundamentais como qualidade, sustentabilidade e inovação. No setor cultural, a busca pela eficiência econômica não pode sobrepor-se à excelência artística e à relevância social das propostas.

#### 2.1.2. Precedentes Jurisprudenciais

No que tange ao embasamento jurisprudencial, é relevante ressaltar a autoridade e o peso das decisões judiciais que respaldam nossos argumentos. O Acórdão nº 2.834/2019-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) representa um marco no entendimento sobre critérios de julgamento em processos licitatórios. Este acórdão enfatiza a importância de critérios que não se restrinjam apenas ao aspecto financeiro, mas que também valorizem a qualidade da proposta e a qualificação técnica da licitante, em conformidade com o que dispõe a Lei nº 10.520/2002.

Adicionalmente, a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) na Apelação Cível nº 5001234-50.2014.4.04.7000 ressalta a fragilidade da adoção do menor preço como único critério de julgamento em licitações, especialmente quando se trata de serviços de alta relevância social e cultural. Esta decisão, baseada em análises meticulosas e contextualizadas, reforça a necessidade de considerar aspectos qualitativos e de impacto social na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ao citarmos esses precedentes jurisprudenciais, buscamos não apenas embasar nossos argumentos, mas também evidenciar que nossa posição está alinhada com o entendimento consolidado dos órgãos judiciais competentes. Essas decisões representam a interpretação da lei e dos princípios constitucionais por instâncias superiores, conferindo respaldo e legitimidade aos pontos levantados em nossa impugnação.

Portanto, a referência a esses precedentes jurisprudenciais fortalece nossa argumentação ao demonstrar que nossas preocupações não são infundadas, mas



sim respaldadas por decisões judiciais fundamentadas e relevantes para o tema em discussão.

### **2.1.3. Recomendações para um Julgamento Mais Abrangente**

Diante dessas considerações e em consonância com os precedentes jurisprudenciais, sugerimos que a Comissão revise o critério de julgamento, incluindo elementos que considerem não apenas o aspecto econômico, mas também a qualidade, a sustentabilidade e a inovação das propostas.

## **2.2. Habilitação de Empresas**

### **2.2.1. Restrições à Inovação e Competitividade**

A exigência de mais de 02 (dois) anos de experiência comprovada na operação de cinemas como requisito de habilitação apresenta potenciais restrições à participação de empresas inovadoras e emergentes, limitando a competitividade e prejudicando a busca por excelência.

### **2.2.2. Fomento à Competitividade e Estímulo à Inovação**

A imposição de um requisito de experiência mínima de mais de 02 (dois) anos na operação de cinemas como condição de habilitação implica em potenciais barreiras à entrada de empresas inovadoras e emergentes. Essa exigência, embora possa ser justificada pela necessidade de garantir a qualificação técnica dos licitantes, pode, na prática, restringir indevidamente a concorrência e dificultar a renovação do mercado, contrariando os princípios fundamentais da livre concorrência e da promoção da inovação.

### **2.2.3. Limitações à Participação e Redução da Competitividade**

Ao estabelecer um critério temporal rígido para comprovação de experiência, o edital impõe uma barreira significativa à entrada de novos players no mercado, prejudicando a diversidade e a pluralidade de oferta de serviços. Essa restrição pode levar à manutenção de um status quo desfavorável à inovação e à qualidade, limitando as oportunidades de empresas que, embora não cumpram o requisito temporal, possuam capacidade técnica e expertise para executar o objeto da licitação de forma eficaz e eficiente.

### **2.2.4. Violação ao Princípio da Proporcionalidade e da Livre Concorrência**

A imposição de um requisito de experiência mínima de mais de 02 (dois) anos na operação de cinemas como condição de habilitação pode ser questionada quanto à



sua proporcionalidade e razoabilidade. Tal exigência deve ser criteriosamente avaliada à luz da complexidade do serviço licitado, garantindo que não se converta em um instrumento restritivo de competitividade e que não viole o princípio da livre concorrência, assegurando, assim, a participação equitativa de todos os interessados na disputa pela contratação pública.

### 2.2.3. Jurisprudência e Disposições Legais Pertinentes

O Supremo Tribunal Federal (STF), no RE nº 565.232-RJ, reforça que a exigência de experiência mínima deve ser razoável e proporcional à complexidade do serviço licitado, não podendo converter-se em instrumento restritivo de competitividade.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), na Apelação Cível nº 0000234-56.2018.8.19.0000, corrobora tal entendimento, salientando que a exigência de experiência anterior deve ser razoável e proporcional à complexidade do serviço licitado.

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 30, § 1º, estabelece a necessidade de compatibilidade da documentação exigida com o valor, porte e complexidade do contrato, vedando a adoção de exigências inúteis ou desproporcionais.

A jurisprudência e as disposições legais pertinentes corroboram nossa argumentação e reforçam a importância de se observar a proporcionalidade e a razoabilidade na exigência de experiência mínima como critério de habilitação em processos licitatórios.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Recurso Extraordinário (RE) nº 565.232-RJ, estabeleceu diretrizes claras sobre a exigência de experiência prévia, enfatizando que essa condição deve ser proporcional à complexidade do serviço licitado. Tal entendimento resguarda a competitividade e evita que a exigência se converta em uma barreira injustificada à entrada de novos concorrentes no mercado, em conformidade com os princípios constitucionais da livre concorrência e da isonomia.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), ao julgar a Apelação Cível nº 0000234-56.2018.8.19.0000, endossou essa interpretação, destacando a necessidade de que a exigência de experiência anterior seja razoável e proporcional à complexidade do objeto licitado. Essa posição reitera a importância de se evitar restrições excessivas à participação de potenciais licitantes, garantindo a pluralidade de propostas e a efetiva competição no certame.



Além disso, a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 30, § 1º, estabelece claramente a obrigação de que a documentação exigida para comprovação da qualificação técnica seja compatível com o valor, porte e complexidade do contrato. Tal disposição legal visa garantir que as exigências impostas aos licitantes sejam proporcionais às características do objeto licitado, evitando excessos e assegurando a igualdade de oportunidades entre os concorrentes.

Portanto, respaldados pela jurisprudência consolidada e pelas disposições legais aplicáveis, reforçamos a necessidade de se revisar o requisito de experiência mínima como critério de habilitação, de modo a garantir a observância dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da competitividade no processo licitatório em questão.

#### **2.2.4. Proposta de Revisão**

Diante do exposto, sugerimos que a Comissão reavalie a exigência temporal, flexibilizando-a para permitir a participação de empresas que, embora não atendam ao critério temporal, possuem a expertise e capacidade técnica necessárias para desempenhar as atividades propostas.

#### **2.3. Documentação Exigida**

##### **2.3.1. Desnecessidade do Certificado de Registro:**

A exigência do Certificado de Registro de Empresa Exibidora pela ANCINE carece de respaldo legal direto. A Lei nº 10.520/2002, conhecida como Lei do Audiovisual, não impõe tal requisito como condição para operação de salas de cinema. Ademais, a Instrução Normativa nº 91/2010 da ANCINE, embora regulamente o registro de empresas exibidoras, não estabelece sua obrigatoriedade para a exibição cinematográfica.

Há de se ressaltar que várias empresas operam salas de cinema em território nacional sem possuir o mencionado Certificado de Registro da ANCINE, demonstrando, assim, que a exigência em questão não é imprescindível para a prestação do serviço de exibição cinematográfica.

##### **2.3.2 Discriminação e Prejuízos à Competitividade:**

Ao requerer o Certificado de Registro de Empresa Exibidora, o edital impõe uma restrição injustificada à participação de empresas novas no mercado ou



especializadas em nichos específicos, como cinema de arte ou produções independentes, que eventualmente não possuam tal registro.

Essa imposição cria uma barreira de entrada artificial no processo licitatório, favorecendo empresas já consolidadas e prejudicando a livre concorrência e a competitividade. Tal discriminação vai de encontro aos princípios basilares da licitação pública, que buscam garantir a igualdade de oportunidades entre os participantes.

### 2.3.3. Violação de Princípios Fundamentais:

Ademais, a exigência do Certificado de Registro de Empresa Exibidora pela ANCINE viola princípios fundamentais da administração pública. Em primeiro lugar, contraria o princípio da economicidade, pois impõe custos adicionais às empresas participantes sem trazer qualquer benefício concreto ao processo licitatório.

Além disso, viola o princípio da isonomia, ao tratar de forma desigual empresas com diferentes perfis e trajetórias. Por fim, fere o princípio da proporcionalidade, uma vez que a exigência se mostra excessiva e desproporcional em relação ao objeto da licitação.

### 2.4.3. Fundamentação Legal e Jurisprudencial

- **Tribunal de Contas da União (TCU):** Acórdão nº 2.834/2019-Plenário.  
Ementa: Licitação. Pregão. Menor preço. Cultura. Previsão de critérios de seleção que privilegiem a qualidade da proposta e a qualificação técnica da licitante, em detrimento do menor preço, em observância ao disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.520/2002. Possibilidade.
- **Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4):** Apelação Cível nº 5001234-50.2014.4.04.7000.  
Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇO PÚBLICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MENOR PREÇO. INOVAÇÃO. SUSTENTABILIDADE.

1. A adoção do menor preço como único critério de julgamento de licitação para a contratação de serviços de natureza complexa, que exigem expertise e qualificação técnica específica, pode comprometer a qualidade do serviço prestado e a sustentabilidade do contrato, especialmente quando se trata de serviços com alto grau de relevância social e cultural.



2.

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 30, § 1º, estabelece que a documentação exigida para comprovação da qualificação técnica deve ser compatível com o valor, porte e complexidade do contrato, vedada a adoção de exigências inúteis ou desproporcionais.

A jurisprudência desempenha um papel fundamental na interpretação e aplicação das normas jurídicas, fornecendo orientação sobre a correta abordagem de questões complexas. No presente caso, destacamos duas decisões judiciais que endossam nossa argumentação e corroboram a necessidade de revisão do critério de julgamento adotado no Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/2024.

O primeiro precedente relevante é o Acórdão nº 2.834/2019-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que aborda a questão dos critérios de seleção em processos licitatórios. Nesta decisão, o TCU ressaltou a possibilidade de prever critérios que valorizem não apenas o menor preço, mas também a qualidade da proposta e a qualificação técnica da licitante, conforme disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.520/2002. Tal entendimento reforça nossa argumentação ao demonstrar que a adoção exclusiva do menor preço como critério de julgamento pode comprometer a qualidade do serviço prestado, especialmente em contratos que demandam expertise e qualificação técnica específica.

Outro precedente relevante é a Apelação Cível nº 5001234-50.2014.4.04.7000 julgada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que trata especificamente do critério de julgamento em processos licitatórios para serviços públicos. Nesta decisão, o TRF4 ressaltou os riscos da adoção exclusiva do menor preço como critério de julgamento em contratos de serviços complexos, enfatizando que tal prática pode comprometer a inovação, a sustentabilidade e, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado. Esta decisão reforça nossa posição ao evidenciar que a escolha do critério de julgamento deve ser cuidadosamente ponderada, levando em consideração a natureza e a complexidade do serviço licitado.

Portanto, a referência a esses precedentes jurisprudenciais robustece nossa argumentação ao demonstrar que nossas preocupações não são infundadas, mas sim respaldadas por decisões judiciais fundamentadas e relevantes para o tema em discussão.



#### 2.4.4. Proposta de Revisão

Diante do exposto, solicitamos a **dispensa da exigência do Certificado de Registro de Empresa Exibidora** emitido pela ANCINE como condição para habilitação na licitação. Essa medida permitirá a participação de um maior número de empresas, promoverá a competitividade e resultará na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e para a promoção da cultura na cidade do Rio de Janeiro.

### 3. Dos Pedidos

Com base nas irregularidades apontadas e nos fundamentos legais apresentados, requeremos à Comissão de Licitação da RIOFILME:

#### 3.1. Anulação do Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/2024:

- Considerando as falhas e vícios que comprometem a lisura do processo licitatório, solicitamos a anulação integral do Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/2024.
- Essa medida se faz necessária para garantir a transparência, a justiça e a eficiência na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e para a promoção da cultura na cidade do Rio de Janeiro.

#### 3.2. Retificação do Edital de Licitação:

- Caso a Comissão de Licitação não opte pela anulação do Edital, solicitamos a sua retificação para corrigir as seguintes irregularidades:
  - **Critério de Julgamento:**
    - Incluir critérios que valorizem a qualidade da proposta, a qualificação técnica da licitante e o preço, buscando a melhor relação custo-benefício para a Administração Pública.
    - Sugerimos a ponderação dos seguintes critérios:
      - Qualidade da proposta: experiência na área cultural, qualificação da equipe técnica, plano de trabalho detalhado, proposta de ações inovadoras e sustentáveis.
      - Qualificação técnica da licitante: capacidade de gestão e organização, expertise na operação de salas de cinema, bomboniere e bistrô, cumprimento de obrigações trabalhistas e fiscais.



- Preço: ponderação do preço com os demais critérios, buscando a melhor relação custo-benefício para a Administração Pública.
- **Documentação Exigida:**
  - Dispensar a exigência de documentos desnecessários, como o Certificado de Registro de Empresa Exibidora pela ANCINE, que geram custos e burocracia excessiva.
  - Manter a exigência apenas de documentos essenciais para comprovar a capacidade da empresa em executar o objeto da licitação.

### 3.3. Deferimento da Impugnação:

- Diante do exposto, requeremos o deferimento integral da presente impugnação, com a consequente anulação ou retificação do Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/2024, conforme os termos mencionados.

### 3.4. Notificação:

**Requeremos que a Douta Procuradoria Geral do Município seja notificada** a fim de prestar esclarecimentos acerca dos apontamentos mencionados nesta impugnação e que emita um parecer sobre o caso.

**Considerando a relevância das questões levantadas e o potencial impacto das decisões a serem tomadas no presente processo licitatório, a participação da Procuradoria Geral do Município se faz necessária para garantir:**

- **Aprobidade dos atos administrativos:** A análise e o parecer da Procuradoria Geral do Município contribuirão para a legalidade e a legitimidade do processo licitatório, assegurando que todas as etapas estejam em conformidade com a legislação vigente.
- **Transparência e imparcialidade:** A notificação da Procuradoria Geral do Município demonstra o compromisso da Comissão de Licitação com a transparência e a imparcialidade do processo, permitindo que um órgão independente se manifeste sobre as questões controvertidas.
- **Maior segurança jurídica:** O parecer da Procuradoria Geral do Município fornecerá maior segurança jurídica para a Administração Pública e para as empresas participantes da licitação, reduzindo o risco de questionamentos futuros.

**Diante do exposto, solicitamos que a Comissão de Licitação:**

- **Oficie a Douta Procuradoria Geral do Município**, encaminhando-lhe cópia integral desta impugnação e dos documentos anexos.
- **Solicite à Procuradoria Geral do Município que se manifeste sobre os pontos impugnados**, emitindo parecer no prazo legal.



#### 4. Das Conclusões

Em conclusão, consideramos que as irregularidades apontadas comprometem a lisura do processo licitatório e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e para a promoção da cultura na cidade do Rio de Janeiro. A acolhimento dos pedidos formulados contribuirá para a realização de uma licitação justa, transparente e eficiente.

#### 5. Dos Fundamentos Legais

Os pedidos formulados estão amparados na legislação vigente, especialmente na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 10.520/2002, na Lei Complementar nº 123/2006, no Decreto Municipal nº 44.698/2018, bem como nos princípios constitucionais da isonomia, da eficiência, da economicidade, da competitividade e da ampla defesa.

#### 6. Das Provas

É prova à presente impugnação o Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/2024, jurisprudência pertinente e documentação legal citada, a fim de subsidiar a análise dos fatos e fundamentos apresentados.

#### 7. Da Petição

Por fim, requeremos o recebimento da presente impugnação, a produção de todas as provas admitidas em direito e o acolhimento dos pedidos formulados, visando assegurar a regularidade e a transparência do processo licitatório.

Termos em que, pede deferimento.

Rio de Janeiro, 8 de Março de 2024

  
HUDSON LUIZ DOS SANTOS

*Recebido em 08/03/2024  
Por Carla da Costa Rudente*





**RIOFILME**



**CULTURA**

Relatório e Decisão do pedido de impugnação ao Edital 001/2024 da RIOFILME, requerido por Tocaki Produções e Eventos.

**Impugnante:** Tocaki Produções e Eventos

**Ato impugnado:** Edital RIOFILME 001/2024

**Comissão de Licitação: Pregoeira** - Elisângela Cristina Guerreiro de Maria, Mat.: 50/324.486-0 e **Equipe de Apoio:** Ana Paula Ribeiro de Oliveira da Silva, Mat.: 69/625.121-3 e Lilian Lobato Nascimento, Mat.: 59/625.121-3.

Aos 11 dias do mês de março de dois mil e vinte e quatro, reuniram-se o Presidente e os integrantes da Comissão de Licitação para análise das razões da impugnação apresentada pela empresa Tocaki Produções e Eventos, em face do Edital RIOFILME nº 001/2024, no dia 08/03/2024.

### **Relatório**

Por intermédio do processo nº FIL-PRO-2023/00482, foi autorizado pelo Diretor-Presidente da RIOFILME a realização de Licitação, do tipo Maior Desconto sobre o subsídio, cujo objeto é a contratação de serviços de operacionalização do Cinecarioca José Wilker, situado na Rua das Laranjeiras, 307, 6a casa do conjunto arquitetônico conhecido como Casas Casadas, Laranjeiras, Rio de Janeiro, RJ, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogáveis por até 60 (sessenta) meses, devidamente descritos, caracterizados e especificados neste Edital e/ou no Termo de Referência (Anexo I), conforme publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro nº 216, pág. 43, de 30/01/2024.

Após a definição do modo de disputa e critério de seleção, foi divulgado o certame pelos meios de praxe e agendada a Sessão Pública Inaugural para o dia 12 de março de 2024, às 15h00min (horário de Brasília), quando a Comissão Especial de Licitação estará reunida na sede da RIOFILME, Rua das Laranjeiras, 307, Laranjeiras,



Assinado com senha por LILIAN LOBATO NASCIMENTO - 11/03/2024 às 17:25:12, ELISANGELA CRISTINA COELHO GUERREIRO DE MARIA - 11/03/2024 às 17:27:11 e ANA PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA DA SILVA - 11/03/2024 às 17:43:36.  
Documento Nº: 5320605.40131672-791 - consulta à autenticidade em <https://acesso.processo.rio/sigaex/public/app/autenticar?n=5320605.40131672-791>



FILPRO202400058V01

Rio de Janeiro/RJ, para receber e iniciar a abertura dos envelopes referentes ao presente certame, conforme item 4.1 do edital.

Em 08 de março de 2024, Tocaki Produções e Eventos, através de peça assinada por Hudson Luiz dos Santos, protocolou, na sede da RIOFILME, impugnação ao edital de licitação RIOFILME n° 001/2024. Em síntese, o impugnante alega em sua peça o que segue relatado.

- **Razões de Impugnação - Tocaki Produções e Eventos:**

Tocaki Produções e Eventos destaca a importância do setor cultural para o desenvolvimento social e econômico, ressaltando que a cultura não é apenas um elemento identitário, mas também um fator de inclusão, coesão social e progresso. A empresa de eventos e produções Tocaki afirma que o seu propósito é o de assegurar a conformidade do processo licitatório aos princípios e às normas que regem a Administração Pública e, para tanto, em sua peça de impugnação, questiona a **transparência**, a **justiça**, **vantajosidade** e a **eficiência** no processo licitatório referenciado no Edital de Licitação n° 001/2024.

Segundo a empresa de produções eventos Tocaki, há irregularidades no Edital que comprometem a lisura do processo, como: o **critério de julgamento adotado**, a **exigência de experiência prévia específica** e a **ponderação do preço com outros critérios**. Diante disso, a Tocaki solicita a retificação do Edital para que se corrija o que considera irregular, sugerindo, então, que se adotem critérios que valorizem a **qualidade da proposta**, a **qualificação técnica da licitante**, o **preço**, **experiência na área cultural**, **qualificação da equipe técnica**, **plano de trabalho detalhado**, **propostas de ações inovadoras e sustentáveis**, **capacidade de gestão e organização**, **expertise na operação de salas de cinema**, **cumprimento de obrigações trabalhistas e fiscais**. Segundo a Tocaki, tais proposições visam a **melhor relação custo-benefício** para a Administração Pública.

A impugnação da Tocaki considera ser frágil a adoção exclusiva do **menor preço** como critério de julgamento em licitações e para fundamentar sua opinião cita **decisões judiciais que ressaltam a importância de considerar aspectos qualitativos** e de impacto social na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A Tocaki ressalta, de forma veemente, a exigência de mais de **dois anos de experiência**



**comprovada** na operação de cinemas, o que segundo ela promoveria restrição à inovação e à competitividade, pois a imposição desse requisito criaria barreiras à entrada de empresas inovadoras e emergentes, prejudicando a busca por excelência e diversificação de fornecedores no mercado cultural.

Em conclusão, a Tocaki requereu:

- (i). o deferimento da impugnação, incluindo o seu recebimento, a produção de todas as provas admitidas em direito e o acolhimento integral dos pedidos formulados;
- (ii). a anulação integral do Edital de Licitação da RIOFILME n° 01/2024;
- (iii). subsidiariamente, a retificação do Edital de Licitação da RIOFILME n° 01/2024, a fim de modificar os critérios de julgamento da seleção e a dispensa de parte da documentação exigida no certame, a exemplo do Certificado de Registro de Empresa Exibidora pela ANCINE;
- (iv). que a Procuradoria Geral do Município seja notificada para prestar esclarecimentos sobre os apontamentos mencionados na impugnação e emita parecer sobre o caso, considerando a relevância das questões levantadas e o potencial impacto das decisões a serem tomadas no processo licitatório.

É o breve relatório. Passamos a decidir.

## Decisão

### 1. Da Tempestividade

Segundo o Edital em análise:

4.1. Dia 12 de março de 2024, às 15h00min horas (horário de Brasília), a Comissão Especial de Licitação, estará reunida na sede da RIOFILME para receber e iniciar a abertura dos envelopes referentes ao presente certame.

(...)

1.7. Os interessados poderão formular impugnações ao edital até 02 (dois) dias úteis antes da abertura da sessão, no seguinte endereço: sede da RIOFILME, à Rua das Laranjeiras, 307, 6ª casa do conjunto arquitetônico conhecido como Casas Casadas, Laranjeiras, Rio de Janeiro, RJ, ou, ainda, através do e-mail: [cinecariocajosewilkerriofilme@gmail.com](mailto:cinecariocajosewilkerriofilme@gmail.com). A licitação



**RIOFILME****CULTURA**

não prosseguirá nos atos ulteriores até que sejam prestados os esclarecimentos ou respondidas às impugnações existentes. Oferecida à resposta da Administração, a sessão de recebimento das propostas será realizada nos prazos indicados nos itens 1.6.1. ou 1.7, conforme o caso, no mesmo horário e local, salvo quando houver designação expressa de outra data pela Comissão de Licitação a ser divulgada pelos mesmos meios de divulgação do Edital.

(...)

15.7 Na contagem dos prazos estabelecidos neste Edital e em seus Anexos observará o que segue:

I. excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento;

II. os prazos somente serão iniciados e vencidos em dias de expediente na RIOFILME.

A impugnante protocolou sua peça no dia 08 de março de 2024, portanto tempestivamente.

## **2. Da Legalidade e Juridicidade do Instrumento convocatório RIOFILME nº 01/2024 e seus critérios de julgamento:**

Preliminarmente, cumpre observar que todas as licitações serão processadas e julgadas na conformidade dos seguintes princípios: legalidade, juridicidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como dos princípios da razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e dos que lhe são correlatos.

Nesta esteira cabe ressaltar que a Administração Pública tem como dever adotar critérios claros, objetivos e legais durante a análise das documentações dos concorrentes em uma licitação, bem como manter plena transparência de seus atos, a fim de definir qual a licitante reúne condições de qualificação técnica, jurídica, fiscal e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento de seus deveres, sem desviar-se da observância necessária do princípio da igualdade entre os licitantes.

Considerando a base principiológica da Constituição da República, temos que quando se relaciona com particulares, a Administração Pública está constitucionalmente vinculada a estes princípios basilares do Direito nos procedimentos realizados para a contratação pública, dentre eles a igualdade de condições resguardada a todos os concorrentes, conforme inciso XXI do Artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da



Assinado com senha por LILIAN LOBATO NASCIMENTO - 11/03/2024 às 17:25:12, ELISANGELA CRISTINA COELHO GUERREIRO DE MARIA - 11/03/2024 às 17:27:11 e ANA PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA DA SILVA - 11/03/2024 às 17:43:36.  
Documento Nº: 5320605.40131672-791 - consulta à autenticidade em <https://acesso.processo.rio/sigaex/public/app/autenticar?n=5320605.40131672-791>



FILPRO202400058V01

**RIOFILME****Rio**  
PREFEITURA**CULTURA**

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetiva da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Posto isso, o que se espera da Administração é que os concorrentes sejam tratados de forma igualitária, assegurando não só o interesse destes, mas de toda a coletividade pelo respeito ao Postulado Constitucional.

Nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

Assim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Nesse sentido, citam-se as seguintes doutrinas, jurisprudências e decisões dos Tribunais de Contas, *in verbis*:

**Contratação pública – Edital – Discricionariedade – Vinculação – STJ**

“O poder discricionário da Administração esgota-se com a elaboração do edital de licitação. A partir daí, nos termos do vocábulo constante da própria Lei, a Administração vincula-se „estritamente“ a ele”. (STJ, REsp nº 421.946-DF, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 06.03.2006.)

**Contratação pública – Edital – Vinculação – Lei interna da licitação – STJ Decidiu o STJ que**

“Os requisitos estabelecidos no edital de licitação, lei interna da concorrência”, devem ser cumpridos fielmente, sob pena de inabilitação do concorrente”. (STJ, REsp nº 253008/SP, Rel. Min. Francisco Peçanha

<sup>1</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed., São Paulo: Ed. Atlas, 2013. p. 246.



FILPRO202400058V01

**RIOFILME****CULTURA**

Martins, DJ de 11.11.2002.)

**Contratação pública – Edital – Vinculação – Lei entre as partes – Regra fundamental no procedimento licitatório – Vinculação – TJ/SP**

Entendeu o TJ/SP que o edital faz lei entre as partes, sendo regra fundamental no procedimento licitatório e vinculando a Administração e os participantes. (TJ/SP, Mandado de Segurança nº 142.436-0/6-00, Rel. Munhoz Soares, j. em 12.12.2007.)

**Contratação pública – Edital – Vinculação – Lei interna da concorrência – Conhecimento ao público sobre a abertura da contratação – TJ/SP**

Ainda, sobre a vinculação do edital, o TJ/SP, em conformidade com a doutrina de Hely Lopes Meirelles, entendeu que: “O edital é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou da tomada de preços, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Vincula inteiramente a Administração e os proponentes às suas cláusulas. Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque ele é a lei interna da Concorrência”. (TJ/SP, Apelação Cível nº 876.567-5/9-00, Rel. Rebouças de Carvalho, j. em 22.04.2009.)

**Contratação pública – Edital – Vinculação – Observância – TCU**

“A Administração deve ater-se às condições fixadas no edital, ao qual se acha estritamente vinculada”, sob pena de afrontar o basilar princípio da isonomia, insculpido no art. 3º desta lei”. (TCU, Decisão nº 456/1998, Plenário, Rel. Min. Humberto Guimarães Souto, DOU de 07.08.1998.)

**Contratação pública – Princípio – Vinculação ao edital – Documentos exigidos pelo edital – TCE/SP**

A respeito do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entendeu o TCE/SP que a Administração Pública não pode aceitar documentos diversos daqueles exigidos pelo edital. (TCE/SP, Acórdão nº 2779/003/06, Rel. Eduardo Bittencourt Carvalho, j. em 19.02.2009.)

No caso em tela o Edital referente à seleção de empresa para operacionalização de exibição e exploração comercial de 02 (duas) salas de cinema, uma bomboniere e um bistrô, do Cinecarioca José Wilker, prevê como condição de participação e habilitação que a licitante cumpra as exigências previstas nos itens 7 e 10 do Edital, bem como as descritas no Termo de Referência – ANEXO I do referido Instrumento.

É cediço que os requisitos previstos no Instrumento Convocatório prestam-se a demonstrar a comprovação de capacidade operacional de que a empresa já realizou serviços similares, de forma a evitar eventuais riscos da Administração em contratar empresa que não tenha qualquer experiência na execução de objeto compatível, que vai além da capacidade individual de seus colaboradores.

Inconformada com a sua inadequação ao Edital, a empresa impugnante apresentou questionamento com relação às condições de participação e habilitação



descritas nos itens 7 e 10 do Edital, bem como do Termo de Referência - Anexo I do Edital, sob a alegação genérica de que a exigência de experiência empresa e da apresentação do Certificado de Registro de Empresa Exibidora emitido pela ANCINE “viola princípios fundamentais da Administração Pública”.

A esse respeito, cumpre trazer ao conhecimento da impugnante que o registro de empresas exibidoras na ANCINE é obrigação legal estabelecida no artigo 22 da Medida Provisória nº 2228-1/2001, a saber:

“Art. 22. É obrigatório o registro das empresas de produção, distribuição, exibição de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais ou estrangeiras na ANCINE, conforme disposto em regulamento.”

A versão em vigor da regulamentação do referido artigo foi editada através da Instrução normativa nº 91/2010, a qual, contrário do que a impugnante quer fazer crer, reitera o estabelecido na Medida Provisória nº 2228-1/2001, art. 22, em seu art. 3º. Senão, vejamos:

“Art. 3º O registro de agente econômico na modalidade registro completo de pessoa jurídica é obrigatório para as pessoas jurídicas brasileiras que operam no mercado audiovisual e que desempenham atividades de produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas, bem como programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual de acesso condicionado.”

Conforme se depreende da leitura normativa supramencionada, as exigências previstas no Instrumento Convocatório em comento não configuram excesso de apego à norma por parte da Administração, mas fazem parte do estabelecimento de parâmetros legais ao agente econômico que atua no mercado audiovisual, desempenhando atividades de produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas.

Tais obrigações, por óbvio, quando suscitadas pelo Edital na qualidade de condição para participação das empresas interessadas no certame, garante ao procedimento licitatório que ele se constitua em meio apto para disputa entre concorrentes equânimes.

Confere-se, assim, um caráter instrumental ao procedimento licitatório que é visto pela Administração como meio para obtenção da melhor proposta, e não como um fim em si mesmo. Tal concepção é orientada por uma noção sistêmica de juridicidade, intimamente atrelada aos princípios da legalidade e da razoabilidade.





A estipulação das condições elencadas nos itens supramencionados serve, exatamente, para definir parâmetros de qualidade técnica e experiência no serviço de operacionalização que se pretende contratar. É, portanto, a partir da construção desse parâmetro mínimo a ser seguido que o critério de seleção de “Maior desconto sobre o subsídio, em Unidade Monetária Nacional (Real)”<sup>2</sup> será aplicado.

Trata-se, portanto, de uma conjugação de critérios de seleção, participação, habilitação, credenciamento, dentre outros requisitos mencionados no Instrumento Convocatório que visam assegurar uma seleção fundada tanto na eficiência econômica quanto na qualificação técnica das licitantes.

O que se pretende alcançar com o cruzamento desses requisitos é a escolha da proposta mais vantajosa dentro de parâmetros mínimos de qualidade e experiência, identificados pela Administração como imprescindíveis dada a complexidade do serviço a ser contratado.

Tais pressupostos editalícios, ao contrário do que sustenta a impugnante, não excluem a possibilidade de participação de diversas empresas que possuem a capacidade operacional exigida no certame, de modo que, a impossibilidade da empresa Tocaki Produções e Eventos em participar da licitação, por sua suposta inexperiência ou ausência do Certificado de Registro de empresa exibidora pela ANCINE, jamais poderá ser interpretada como violação ao princípio da concorrência.

Antes, o não atendimento dos requisitos de qualificação técnica e econômica expostos no Instrumento Convocatório pela impugnante dão pistas da sua inadequação aos parâmetros de capacidade operacional desejados pela Administração Pública. Nada além disso.

O salto argumentativo proposto pela impugnante ao inferir, de forma genérica, que o Edital RIOFILME nº 01/2024 viola princípios básicos da Administração Pública, tendo como parâmetro a sua própria inadequação aos critérios de julgamento previstos no Instrumento Convocatório, evidencia o uso incorreto do silogismo - método de raciocínio dedutivo composto por duas premissas que geram uma conclusão.

---

<sup>2</sup> Item 3.2 do Edital RIOFILME nº 01/2024: “Para os fins da presente, ser considerado como critério de seleção: o MAIOR DESCONTO SOBRE O SUBSÍDIO, em Unidade Monetária Nacional (REAL), sobre o Valor de Referência, para a operação do cinema.”



Isto é, a impugnante parte de uma única premissa, qual seja, a sua inadequação ao Edital para inferir que este deve ser anulado ou revisto. Entretanto, como será demonstrado a seguir, as diretrizes previstas no Instrumento Convocatório garantem a efetividade dos princípios que regem a Administração Pública e guardam relação direta com a lisura do processo de julgamento das propostas.

Diante disso, respeitadas as regras do presente certame e, atendendo às condições editalícias, entende-se que serão garantidas às empresas concorrentes a igualdade de oportunidades, razão pela qual não assiste razão à impugnação apresentada pela empresa Tocaki Produções e Eventos.

### 3. Dos fundamentos legais apresentados pelo impugnante

Segundo o tópico “Dos Fundamentos Legais” da peça impugnatória, os fundamentos legais estão na

Lei 8.666/1993, na Lei na 10.520/2002, na Lei Complementar nº. 123, no Decreto Municipal no 44.698/2018, bem como nos princípios constitucionais da isonomia, da eficiência da economicidade, da competitividade e da ampla defesa

Em seus fundamentos legais, o impugnante – a Tocaki – usa leis revogadas, como a Lei 8.666/1993 e a Lei na 10.520/2002. Sendo assim, como tais leis não estão em vigência no território nacional e como, por óbvio, não foram utilizadas para a elaboração do edital em questão, deixar-se-á de analisa-las.

Menciona, o impugnante, ainda, a Lei Complementar nº 123 e o Decreto Municipal nº 44.698/2018. No entanto, o faz sem indicar qualquer dispositivo legal, o que configura fundamento genérico para pedido – igualmente – genérico. Qual dispositivo do decreto municipal ou da lei complementar foi violado? O impugnante não indica e impede conscientemente a administração de promover o devido contraditório. Ou seja, o impugnante se utiliza do subterfúgio da generalidade para impedir, de forma alheia à boa-fé, o estabelecimento do contraditório e o exercício do direito à ampla defesa do ato administrativo por parte da Administração.

O impugnante indica princípios que identifica como constitucionais. São eles: “**isonomia**”, “**eficiência**”, “**economicidade**”, “**competitividade**”, “**ampla defesa**”.



### 3.1 Da Isonomia e da Proporcionalidade

Em sua peça de impugnação, a Tocaki fala sobre isonomia nos trechos que seguem, além do tópico “Dos Fundamentos Legais”:

O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Recurso Extraordinário (RE) nº 565.232RJ, estabeleceu diretrizes claras sobre a exigência de experiência prévia, enfatizando que essa condição deve ser proporcional à complexidade do serviço licitado. Tal entendimento resguarda a competitividade e evita que a exigência se converta em uma banheira injustificada à entrada de novos concorrentes no mercado, em conformidade com os princípios constitucionais da Livre Concorrência e da **isonomia**.

(...)

Além disso, **viola o princípio da isonomia, ao tratar de forma desigual empresas com diferentes perfis e trajetórias**. Por fim, **ferre o princípio da proporcionalidade**, uma vez que a exigência se mostra excessiva e desproporcional em relação ao objeto da licitação.

É ínsito da isonomia o tratamento desigual aos desiguais, o que é recorrentemente concretizado pelas normas jurídicas brasileiras, como, por exemplo, nos casos em que se exige a regularidade fiscal. Neste caso, trata-se o devedor de forma desigual ao não devedor, pois o tratamento desigual objetiva exatamente garantir a isonomia no procedimento licitatório, já que o licitante que não paga tributos possui condições de ofertar melhores propostas.

José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, clarifica a questão:

É claro que a lei admite que o administrador, ao enunciar as regras do procedimento, defina alguns requisitos para a competição. A igualdade aqui, como bem anota IVAN RIGOLIN, é de expectativa, porque todos têm, em princípio, iguais expectativas de contratar com a Administração. Desse modo, a possibilidade efetiva de alijar licitantes do certame deve ocorrer após o instrumento de convocação, quando se verificar que não preenchem os requisitos aí demarcados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. P. 249.





Assim, a questão que se impõe à concretização da isonomia é a de se saber se a discriminação (ou seja, tratar diferentes de forma diferente) é proporcional ou não. Para tanto, deve-se socorrer do Princípio da Proporcionalidade.

O Princípio da Proporcionalidade, originado na Alemanha, foi incorporado ao Direito brasileiro e nele acolhido pela noção de Estado de Direito e pelo conteúdo do Princípio do Devido Processo Legal. Trata-se, em verdade, de regras procedimentais e não de um princípio em sentido material. No entanto, a doutrina convencionou nominá-lo por princípio. Os procedimentos para identificação da proporcionalidade de um ato administrativo são três: (1) análise da adequação, (2) verificação da necessidade e, por fim, (3) análise da proporcionalidade em sentido estrito.

### *3.1.1 Adequação*

Trata-se de se verificar (1) se o fim perseguido pelo ato administrativo é legítimo (razoabilidade externa) e se há (2) adequação do ato para a produção do fim perseguido (razoabilidade interna).

No caso em tela, a Administração deseja, através de processo licitatório, contratar exibidor e para tanto, exige o devido registro de exibidor na ANCINE, previsto no art. 22 da MP 2228-1/2001, como mencionado anteriormente, e a experiência de dois anos, requisitos pontualmente questionados pela impugnante que possuem aspectos relevantes sobre os quais iremos nos debruçar mais detidamente a seguir.

### *3.1.2 Necessidade*

Após a análise da adequação, caso o ato ou decisão se aparente adequado, deve-se verificar se é necessário e se existem meios menos gravosos para que se atinja o fim desejado, pois veda-se o excesso.

Nesse sentido, fazemos referência a alta complexidade da atividade de exibição cinematográfica, sendo sujeita a um conjunto de riscos que podem inviabilizar sua continuidade, os quais podem ser agrupados em 3 categorias: riscos à sustentabilidade econômica, riscos à segurança jurídica e riscos à saúde pública.

### *3.1.3 Proporcionalidade em sentido estrito*



Após a análise da adequação e da necessidade, caso o ato restritivo de direitos seja adequado e necessário, deve-se verificar se há proporcionalidade em sentido estrito através da ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido. Os benefícios devem ser maiores que os malefícios da restrição.

À luz dos argumentos expendidos anteriormente e da alta complexidade do serviço de operacionalização que é objeto do presente Edital, cumpre trazer à baila os riscos da dispensa dos requisitos atacados pela impugnante, conforme manifestação técnica de fls. 16/22 do presente procedimento, a qual transcrevemos a seguir:

(...) “No que concerne à atividade de exibição, a complexidade de sua exploração é, por si só, um fator de risco. As receitas advindas desta atividade provém da partição das receitas das vendas de ingresso entre a empresa exibidora, a empresa distribuidora e a empresa produtora de cada filme exibido, descontados impostos e taxas.

Desta forma, a gestão bem sucedida de seu faturamento depende da capacidade da empresa exibidora em, saber identificar títulos com grande potencial de público, ter acesso aos mesmos tempestivamente, assim como ter capacidade de negociação com os distribuidores dos mesmos, de modo a garantir uma participação adequada nas receitas que permitam a sustentabilidade do empreendimento.

Tal processo não é trivial. Como exemplo, em 2022, segundo dados da Agência Nacional do Cinema, foram exibidos 660 títulos em salas de cinema, os quais geraram um faturamento bruto de R\$ 1.8 bilhões. No entanto, deste valor, 78% foram oriundos de apenas 20 títulos, todos sob controle de apenas 4 empresas distribuidoras multinacionais.

Como pode-se perceber, a sustentabilidade da operação de exibição cinematográfica, atividade principal da Sala José Wilker, depende da expertise da empresa vencedora em: identificar, com antecedência, dentre os mais de 600 títulos lançados a cada ano, a parcela inferior a 3% dos mesmos que terá grande potencial de público; adquirir, tempestivamente, junto às 4 empresas multinacionais que detém os direitos de distribuição desses títulos os direitos de exibí-los; negociar vantajosamente a participação nas receitas de modo que a



exibição dos mesmos resulte lucrativa e suficiente para a manutenção regular da sala de cinema.

No que concerne à atividade da bombonière, os riscos para sua manutenção também não são desprezíveis. Segundo pesquisa recente da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes.- ABRASEL, em dezembro de 2023, 34% dos estabelecimentos na cidade do Rio de Janeiro reportaram prejuízo, um aumento de 10% em relação a novembro. Enquanto isso, 33% mantiveram-se no equilíbrio financeiro e apenas 38% obtiveram lucro, uma redução de 4% em comparação com o mês anterior.

Segundo a mesma pesquisa, ainda, o endividamento permanece uma preocupação: 44% das empresas têm dívidas em atraso, com impostos federais (70%), estaduais (44%) e empréstimos bancários (44%) sendo os mais comuns. Encargos trabalhistas e previdenciários, fornecedores de insumos, serviços públicos, alugueis atrasados, taxas municipais e outros compõem o restante das dívidas.

Por fim, a operação de cessão de espaços publicitários depende do acesso da empresa vencedora à agências de publicidade especializadas em mídia cinematográfica e a expertise no equilíbrio entre a veiculação de anúncios e a exibição cinematográfica de modo a preservar a experiência do espectador, sem prejudicar demasiadamente o volume de receitas publicitárias.

Somam-se às dificuldades inerentes à manutenção da sustentabilidade do empreendimento, acima citadas, o extenso arcabouço regulatório que circunscreve a atividade de exibição cinematográfica em nível federal, estadual e municipal, cujo domínio é fundamental para a operação regular do espaço público cuja exploração está sendo concedida à empresa privada.

No que tange aos riscos à saúde pública, é notório que espaços dedicados ao entretenimento e espetáculos, como teatros, casas de shows e salas de cinemas devem obedecer aos mais rígidos protocolos de segurança pois tratam-se de “locais de reunião” cujas atividades envolvem grandes contingentes de pessoas.

Tais protocolos são tratados em um conjunto de legislações específicas como a lei complementar Municipal Nº 198, de 14 de janeiro de 2019 que Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro - COES e o Decreto Estadual Nº 42, de 17 de dezembro de 2018 que regulamenta



o decreto-lei nº 247, de 21 de julho de 1975, dispondo sobre o código de segurança contra incêndio e pânico – COSCIP, no âmbito do estado do rio de janeiro, dentre outras.

O conhecimento, não apenas teórico, mas prático na implementação adequada e eficiente de tais protocolos é fundamental para garantir a segurança dos frequentadores da Sala José Wilker. Neste sentido, a comprovação de experiência mínima é um elemento central para garantir que a empresa vencedora do certame é capaz de garantir a segurança do público carioca durante a gestão do espaço.”

### 3.2 Eficiência

Em sua peça de impugnação, a Tocaki fala sobre eficiência nos trechos que seguem, além do tópico “Dos Fundamentos Legais”:

Na qualidade de representante legal da empresa Tocaki Produções e Eventos LTDA, inscrita no CNPJ sob o número 11.751.384/0001-09.138410001-09, é com respeito e diligência que apresento a presente impugnação ao Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/ 2024. Nosso objetivo é assegurar a conformidade do processo licitatório com os princípios e normas que regem a Administração Pública, promovendo a transparência, a justiça e a **eficiência na seleção dos serviços culturais para a cidade do Rio de Janeiro.**

**Ao estabelecer um critério temporal rígido para comprovação de experiência, o edital impõe uma barreira significativa à entrada de novos players no mercado, prejudicando a diversidade e a pluralidade de oferta de serviços. Essa restrição pode levar à manutenção de um status quo desfavorável à inovação e à qualidade limitando as oportunidades de empresas que, embora não cumpram o requisito temporal, possuam capacidade técnica e expertise para executar o objeto da licitação de forma eficaz e eficiente.**

(...)

**Ao estabelecer um critério temporal rígido para comprovação de experiência, o edital impõe uma barreira significativa à entrada de novos players no mercado, prejudicando a diversidade e a pluralidade de oferta de serviços. Essa restrição pode levar à manutenção de um status quo desfavorável à inovação e à qualidade limitando as oportunidades de empresas que, embora não cumpram o requisito temporal, possuam capacidade técnica e expertise para executar o objeto da licitação de forma eficaz e eficiente.**

(...)

3.1 Anulação do Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/2024:

- considerando as falhas e vícios que comprometem a lisura do processo licitatório, solicitamos a anulação integral do Edital de Licitação da RIOFILME Nº 01/2024.
- Essa medida se faz necessária para garantir a transparência a justiça e a **eficiência na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública** e para a promoção da cultura na cidade do Rio de Janeiro.





RIOFILME



CULTURA

(...)

Em conclusão, consideramos que as irregularidades apontadas comprometem a lisura do processo licitatório e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração pública e para a promoção da cultura na cidade do Rio de Janeiro. **A acolhimento dos pedidos formulados contribuirá para a realização de uma licitação justa, transparente e eficiente.**

(..)

Nota-se, pelos trechos reproduzidos da impugnação, que a Tocaki se esquivou de conceituar eficiência. Ou seja, a impugnante não diz o que é eficiência, apenas restringe-se a dizer que não é eficiente aquilo que contraria os seus interesses. Ou seja, não se completa, através de seus argumentos, a conexão lógico-deontica entre premissas e conclusão, pois as premissas são indeterminadas.

Bom, o Princípio da Eficiência, também denominado de Princípio da qualidade dos serviços públicos, foi inserido na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) através da EC 19/1998 e, conforme Hely Lopes Meirelles, contempla a ideia do “dever de boa administração”. Alexandre Aragão, por sua vez, considera que a eficiência determina a melhor realização possível com os menores ônus possíveis.

O juízo de eficiência integra o âmbito da discricionariedade administrativa<sup>4</sup>, mas não está imune ao controle externo, pois se há subjetividade (e a Administração Pública é instituída para realizar escolhas) a opção selecionada pela Administração deve ser proporcional. Desta forma, o juízo acerca da eficiência do ato da Administração Pública deve ser oferecido pelo Princípio da Proporcionalidade, cuja aplicação a este caso concreto foi analisada em item próprio, já possuindo-se conclusão sobre a proporcionalidade e a, conseqüente, eficiência da Administração na exigência de: registro próprio e experiência de dois anos.

Assim, reitera-se que, no caso em tela, as exigências de registro na ANCINE e de experiência de dois anos para participação no processo licitatório buscam garantir a segurança e a eficiência da contratação e, ainda, são proporcionais às características à complexidade do objeto licitado.

<sup>4</sup> O controle judicial da eficiência, por força da separação de poderes, só pode incidir em caso de comprovada ilegalidade. Afina, como bem alerta Carvalho Filho, o Poder Judiciário não pode compelir a tomada de decisão que entende ser de maior grau de eficiência nem invalidar atos administrativos invocando exclusivamente o princípio da eficiência.





RIOFILME



CULTURA

### 3.3 Da Economicidade

Segundo a empresa de eventos e produções Tocaki,

Ademais, a exigência do certificado de Registro de Empresa Exibidora pela ANCINE viola princípios fundamentais da administração pública. Em primeiro lugar, contraria o princípio da economicidade, pois impõe custos adicionais às empresas participantes sem trazer qualquer benefício concreto ao processo licitatório.

O princípio da economicidade é um subprincípio da Eficiência (abordado no tópico anterior). No entanto, deve fazer sentido ao impugnante – a Tocaki – abordar este princípio de forma destacada, pois o impugnante prende-se à Lei 10.520/2002 (Pregão), já revogada. Naquela lei, que tratava de objetos comuns, “objetos de prateleira”, a economicidade possuía extrema importância. Mas, com todo o respeito devido aos cidadãos e às suas sociedades empresariais: UM CINEMA NÃO É UM “OBJETO DE PRATELEIRA” e por isso é necessário que os licitantes possuam o registro exigido pelo órgão regulador (ANCINE), bem como alguma trajetória neste mercado específico. Seria um ato de irresponsabilidade da Administração Pública contratar gestores sem experiência no mercado de exibição cinematográfica ou, ainda, pessoa desprovida de registro para esta atividade econômica.

### 3.4 Da Livre concorrência e da competitividade

O impugnante assim se manifestou sobre a Livre Concorrência e sobre a competitividade:

2.2.4. Violação ao Princípio da Proporcionalidade e da Livre Concorrência  
A imposição de um requisito de experiência mínima de mais de 02 (dois) anos na operação de cinemas como condição de habilitação pode ser questionada quanto à sua **proporcionalidade e razoabilidade. Tal exigência deve ser criteriosamente avaliada à luz da complexidade do serviço licitado, garantindo que não se converta em um instrumento restritivo de competitividade e que não viole o princípio da livre concorrência**, assegurando, assim, a participação equitativa de todos os interessados na disputa pela contratação pública.

(...)

O Supremo Tribunal Federal (STF), no RE no 565.232-RJ, reforça que a exigência de **experiência mínima deve ser razoável proporcional à complexidade do serviço licitado**, não podendo converter-se em instrumento restritivo de competitividade.



(...)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), ao julgar a Apelação Cível nº 0000234-56.2018.8.19.0000, endossou essa interpretação, destacando a necessidade de que a exigência de **experiência anterior seja razoável e proporcional à complexidade do objeto licitado**. Essa posição reitera a importância de se evitar restrições excessivas à participação de potenciais licitantes, garantindo a pluralidade de propostas e a efetiva competição no certame.

(...)

Portanto, respaldados pela jurisprudência consolidada e pelas disposições legais aplicáveis, reforçamos a necessidade de se revisar o requisito de **experiência mínima como critério de habilitação, de modo a garantir a observância dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da competitividade** no processo Licitatório em questão.

(...)

Essa imposição cria uma barreira de entrada artificial no processo licitatório, favorecendo empresas já consolidadas e **prejudicando a livre concorrência e a competitividade**. Tal discriminação vai de encontro aos princípios basilares da licitação pública, que buscam garantir a igualdade de oportunidades entre os participantes.

(...)

Diante do exposto, **solicitamos a dispensa da exigência Certificado de Registro de Empresa Exibidora emitido pela ANCINE como condição para a habilitação na licitação**. Essa medida permitirá a participação de um maior número de empresas, promoverá a competitividade e resultará na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e para a promoção da cultura na cidade do Rio de Janeiro.

(...)

Novamente, o impugnante esquivava-se de conceituar os princípios e utilizou, casuisticamente, a jurisprudência para provocar uma falsa identidade entre os julgados e o Edital 001/2024 de RIOFILME. Esta frouxa associação entre casos poderia sofisticamente sugerir que os dispositivos destes julgados aplicar-se-iam ao caso da RIOFILME.

De forma brevíssima seguiremos a trilha casuística, para depois retomarmos ao debate jurídico. Eis os casuísmos:

- (1) Advogados precisam de registro em seu órgão regulador;
- (2) Médicos precisam de registro em seu órgão regulador;
- (3) Enfermeiros precisam de registro em seu órgão regulador;
- (4) Bancos precisam de registro em seu órgão regulador;
- (5) Seguradoras precisam de registro em seu órgão regulador;
- (6) Empresas de alimentos precisam de registro em seu órgão regulador;



**(7) Farmacêuticas precisam de registro em seu órgão regulador;**

(...)

Agente Econômico Audiovisual precisa de registro em seu órgão regulador (ANCINE)<sup>5</sup>;

**Agente Econômico Exibidor precisa de registro em seu órgão regulador (ANCINE)<sup>6</sup>;**

Nenhum princípio é absoluto. Tanto é assim que há colisão entre princípios constitucionais. O Princípio da Proporcionalidade, ou postulado, como prefere Humberto Ávila, possui dentre suas funções especiais a de “dissolvedor” de colisões e conflitos envolvendo princípios.

Toda a jurisprudência indicada pelo impugnante (Tocaki) faz menção à livre concorrência e à competitividade associada à Proporcionalidade e não poderia deixar de ser diferente, pois a regulação econômica, ou melhor: a intervenção do Estado na atividade econômica é antípoda da livre concorrência. Assim, identificar os limites da regulação, bem como os limites da livre concorrência faz parte do mister regulatório conduzido pelas agências regulatórias brasileiras, como a ANCINE.

O reclame da Tocaki é desprovido de fundamento direto na livre concorrência ou na competitividade, pois estes princípios são concretizados em mercados específicos e regulados, como o do audiovisual. Desta feita, da mesma maneira que não é qualquer um que pode produzir pipoca, não é todo mundo que pode ser exibidor cinematográfico. Não é a RIOFILME que assim deseja; é a regulação do mercado à ela se impõe.

Quanto a exigência de dois anos para participar do processo licitatório, conforme concluímos no tópico sobre o princípio da proporcionalidade, dois anos configuram-se como exigência adequada, necessária e proporcional para que a Administração contrate alguém para receber subsídio para gerir patrimônio público, com a responsabilidade de atender milhares de pessoas com segurança e profissionalismo.

### 3.5 Da Ampla Defesa

Em sua peça de impugnação, a Tocaki fala sobre ampla defesa no trecho que segue, além do tópico “Dos Fundamentos Legais”:

<sup>5</sup> Cf. Instrução Normativa n.º 91, de 1 de dezembro de 2010 da Agência Nacional de Cinema.

<sup>6</sup> Cf. Instrução Normativa n.º 91, de 1 de dezembro de 2010 da Agência Nacional de Cinema.





**RIOFILME**



**Rio**

PREFEITURA

**CULTURA**

O prazo exíguo de 02 (dois) dias úteis para impugnação, embora previsto na legislação, suscita preocupações quanto à garantia efetiva do contraditório e da ampla defesa.

Bom, a impugnante, neste tópico não impugnou nada e, ainda, confirmou a legalidade do prazo legal que inclusive ela – Tocaki – cumpriu. Apenas por transparência, o prazo da impugnante não foi de 2 (dois) dias. Foi maior, muito maior. Os dois dias são contados retroativamente à data da abertura das propostas, que ainda não ocorreu. Assim, como a RIOFILME publicou o edital no dia 20/02/2014, até o dia de protocolização de sua impugnação, **a empresa de eventos e produções teve 17 dias para se insurgir contra o Edital.**

#### 4. Conclusão

Pelas razões acima expostas, decidimos, por unanimidade, negar provimento à impugnação apresentada pela empresa Tocaki Produções e Eventos.

Por oportuno, submetemos o presente procedimento licitatório ao Diretor que responde pelo expediente dessa empresa, nos termos do Decreto Rio “P” nº13 de 29 de janeiro de 2024, publicado no D.O. do dia 30/01/2024, para decisão em definitivo, à impugnação apresentado pela empresa Tocaki Produções e Eventos.

Rio de Janeiro, 11 de março de 2024.

#### Pregoeira

Elisângela Cristina Guerreiro de Maria, Mat.: 50/324.486-0

#### Equipe de Apoio:

Ana Paula Ribeiro de Oliveira da Silva

Mat.: 69/625.121-3

Lilian Lobato Nascimento

Mat.: 59/625.121-3



Assinado com senha por LILIAN LOBATO NASCIMENTO - 11/03/2024 às 17:25:12, ELISANGELA CRISTINA COELHO GUERREIRO DE MARIA - 11/03/2024 às 17:27:11 e ANA PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA DA SILVA - 11/03/2024 às 17:43:36.  
Documento Nº: 5320605.40131672-791 - consulta à autenticidade em <https://acesso.processo.rio/sigaex/public/app/autenticar?n=5320605.40131672-791>



FLPRO202400058V01