



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.961 - DF (2012/0161191-1)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
IMPETRANTE : RÁDIO E TV CALDAS LTDA
ADVOGADO : LUIS CARLOS DA SILVA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE RÁDIO-DIFUSÃO DE SONS E IMAGENS. ANULAÇÃO DO ATO DE HABILITAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA CONFIGURADA.

1. Mandado de segurança contra ato do Ministro das Comunicações, consubstanciado na anulação do ato de habilitação da Concorrência 033/2001 em relação à impetrante.
2. Esta Corte Superior já se manifestou no sentido de que a Administração Pública não pode rever a decisão que habilitou licitante em processo licitatório após o prazo decadencial de 05 (cinco) anos assinalado pelo artigo 54 da Lei 9.784/1999. Precedentes: MS n. 15.160/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Humberto Martins, DJ 16.6.2010; e MS 14.722/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 18/03/2010.
3. No caso dos autos, considerando que a habilitação da impetrante no certame foi publicada em 13.09.2001, a homologação em 08.12.2006 e o ato coator (anulatório) em 05.04.2012, a configuração da decadência administrativa resta evidenciada, já que o ato atacado foi praticado mais de 10 (dez) anos após a prática do ato que se pretendia anular.
4. O fato da Administração Pública ter se manifestado nesse interregno pela anulação da habilitação da empresa não tem o condão de afastar o instituto da decadência, tendo em vista que isto se deu em 21.09.2006, ou seja, quando o quinquênio decadencial já havia transcorrido (13.09.2006). Tanto é assim, que a própria Administração reconheceu, à época, o transcurso de tal prazo, o que deu ensejo ao prosseguimento do feito, com a homologação da adjudicação em favor da impetrante.
5. Segurança concedida, para manter a habilitação da impetrante no certame.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 28 de agosto de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.961 - DF (2012/0161191-1)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
IMPETRANTE : **RÁDIO E TV CALDAS LTDA**
ADVOGADO : **LUIS CARLOS DA SILVA**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES**
INTERES. : **UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Rádio e TV Caldas Ltda. contra ato atribuído ao Ministro de Estado das Comunicações, consubstanciado na anulação do ato de homologação da Concorrência n. 033/2001 no que se refere à localidade de Campinas, na qual a impetrante havia sido declarada vencedora.

Das razões recursais, extrai-se que a impetrante, após devidamente habilitada (06.09.2001 - DOU 13.09.2001), foi considerada vencedora da Concorrência n. 33/2001, para a exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens na localidade de Campinas/SP (05/12/2002).

Após um longo período de paralização, o processo administrativo foi retomado em 12.04.2005, sendo que, em 31.08.2005, o Presidente Substituto da Comissão Especial de Licitação certificou o cumprimento da legislação regulamentar e a inexistência de recursos pendentes.

Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, em 04.04.2006 (DOU 21.09.2006), opinou pela anulação do ato que habilitou a impetrante, ao argumento de que esta não satisfaz a exigência relativa ao patrimônio líquido da empresa (igual ou superior a 10% do preço mínimo da concorrência) (Parecer/MC/Conjur/BAL/Nº 0820-2.17/2006).

Em relação a tal documento, a impetrante apresentou manifestação, vindo, então, a Conjur a desconsiderar o parecer anterior e a lavrar um novo, reconhecendo a ocorrência de "prescrição" do direito de anular o ato de habilitação da impetrante (Parecer/MC/Conjur/MBHN/Nº 2397-2.17/2006), o que foi acolhido pelo Ministro das Comunicações, dando ensejo a homologação e adjudicação do certame em favor da impetrante em 07.12.2006 (DOU 08.12.2006).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Homologada a licitação, o processo voltou a ficar paralisado até 05.04.2011 (DOU 13.10.2011), quando a Consultoria Jurídica emitiu o terceiro parecer (Parecer Nº 0261/2011/TFC/CGAA/CONJUR-MC/AGU), recomendando a anulação do ato de habilitação da impetrante, dado que a decadência administrativa outrora reconhecida pelo Parecer Conjur n. 2397-2.17/2006 estaria afastada pelo Parecer AGU GQ-203, de cunho vinculante, já que o Parecer da Conjur n. 820-2.17/2006, ao impugnar o ato de habilitação, afastou a inércia da Administração.

A esse respeito, esclarece a impetrante que o ato que a habilitou no certame data de 06.09.2001 (DOU 13.09.2001), enquanto que o primeiro Parecer da Conjur n. 820-2.17/2006 foi subscrito em 04.04.2006 (DOU 21.09.2006), de forma que, ainda que se considerasse a força vinculante do Parecer AGU GQ-203, quando da publicação do Parecer da Conjur n. 820-2.17/2006 já havia transcorrido o quinquênio decadencial.

Em seguida, em 04.04.2012 (DOU 05.04.2012) foi editado o ato ora atacado, consubstanciado na anulação, em definitivo, do ato de habilitação e de homologação da concorrência em relação à impetrante, ante o não cumprimento do disposto no edital no tocante ao montante do capital social exigido das empresas.

Sob esse contexto, afirma que o ato coator foi prolatado mais de cinco anos após a homologação da licitação, sendo, portanto, inadmissível no processo administrativo brasileiro, em face da preclusão administrativa (art. 43, §5º, da Lei 8.666/93) e da decadência administrativa (art. 54 da Lei 9.784/99).

Argumenta que a matéria atinente à sua qualificação econômica-financeira já estava incontestavelmente preclusa, sendo certo que jamais poderia, ao final do procedimento licitatório, voltar a ser arguida, para se propor, com base no mesmo fato, a anulação dos atos administrativos praticados a partir da fase de habilitação.

Ao final, pugna pela concessão do *mandamus*, para que seja reconhecida a ilegalidade do ato que anulou a habilitação da impetrante e a excluiu do certame, bem como a eficácia do procedimento licitatório que declarou vencedora a impetrante, o qual deverá prosseguir a partir daquele ato.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A liminar foi por mim deferida às fls. 219/220, tão somente para que fosse susgado o procedimento licitatório, até decisão final do presente mandado de segurança.

A autoridade coatora prestou informações às fls. 233/268, aduzindo, em suma, que "não houve qualquer tipo de irregularidade nos atos praticados no âmbito do Ministério das Comunicações, haja vista que antes do implemento do fim do prazo de 05 (cinco) anos para a Administração rever seus atos, sobrevieram atos que interromperam tal curso" (fls. 256).

Ainda que se entenda ter decorrido mais de cinco anos entre a habilitação e sua anulação, não ocorreu a alegada decadência, visto que: i) nos termos do art. 54, §2º, da Lei 9.784/99 e do Parecer GQ-203/AGU, não é necessário que a decisão anulatória do ato administrativo viciado ocorra no prazo de 05 anos, bastando que haja qualquer medida que importe em impugnação à validade do ato, o que ocorreu no caso dos autos mediante os pronunciamentos da Conjur; ii) se houver má-fé do beneficiário, não haverá decadência; iii) a decadência só ocorre em relação aos atos de que decorram efeitos favoráveis aos seus destinatários, o que não é o caso dos autos em que o ato de habilitação, embora favorável ao impetrante, é desfavorável aos demais participantes do certame; iv) a posição do TCU é de que o prazo decadencial na licitação tem como termo inicial a data da homologação do certame, uma vez que somente esta tem o condão de conferir validade aos atos praticados pela Comissão de Licitação; v) constatado vício, em qualquer fase do certame, a autoridade competente deve promover a invalidação do ato viciado e de seus efeitos, conforme disposto no art. 49 da Lei 8.666/93; e vi) a impetrante não cumpriu o edital de licitação, não havendo, portanto, ilegalidade na anulação do ato de sua habilitação.

O Ministério Público Federal opinou pela concessão da segurança, consoante parecer com a seguinte ementa (fls. 271):

ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS. HABILITAÇÃO E ADJUDICAÇÃO DO OBJETO LICITADO. ANULAÇÃO. PRAZO DECADENCIAL. INOBSERVÂNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. PRECEDENTES. PELA CONCESSÃO DA SEGURANÇA.

É o relatório. Decido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.961 - DF (2012/0161191-1)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO DE SONS E IMAGENS. ANULAÇÃO DO ATO DE HABILITAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA CONFIGURADA.

1. Mandado de segurança contra ato do Ministro das Comunicações, consubstanciado na anulação do ato de habilitação da Concorrência 033/2001 em relação à impetrante.
2. Esta Corte Superior já se manifestou no sentido de que a Administração Pública não pode rever a decisão que habilitou licitante em processo licitatório após o prazo decadencial de 05 (cinco) anos assinalado pelo artigo 54 da Lei 9.784/1999. Precedentes: MS n. 15.160/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Humberto Martins, DJ 16.6.2010; e MS 14.722/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 18/03/2010.
3. No caso dos autos, considerando que a habilitação da impetrante no certame foi publicada em 13.09.2001, a homologação em 08.12.2006 e o ato coator (anulatório) em 05.04.2012, a configuração da decadência administrativa resta evidenciada, já que o ato atacado foi praticado mais de 10 (dez) anos após a prática do ato que se pretendia anular.
4. O fato da Administração Pública ter se manifestado nesse interregno pela anulação da habilitação da empresa não tem o condão de afastar o instituto da decadência, tendo em vista que isto se deu em 21.09.2006, ou seja, quando o quinquênio decadencial já havia transcorrido (13.09.2006). Tanto é assim, que a própria Administração reconheceu, à época, o transcurso de tal prazo, o que deu ensejo ao prosseguimento do feito, com a homologação da adjudicação em favor da impetrante.
5. Segurança concedida, para manter a habilitação da impetrante no certame.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Como visto, a impetração está calcada no argumento de que o ato coator, consubstanciado na anulação, em definitivo, do ato de habilitação da impetrante, foi prolatado mais de cinco anos após a homologação da licitação, sendo, portanto, inadmissível no processo administrativo brasileiro, em face da preclusão administrativa (art. 43, §5º, da Lei 8.666/93) e da decadência administrativa (art. 54 da Lei 9.784/99).

É ressabido que a Administração Pública pode proceder, por meio do exercício do poder da autotela, ao controle dos seus próprios atos, declarando-os nulos quando eivados de vícios que os tornem ilegais ou revogando-os quando não lhe forem mais convenientes ou oportunos.

No entanto, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, o direito da Administração de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários deve ser realizado no prazo de cinco anos, em prestígio ao corolário do princípio da segurança jurídica, da boa-fé e da razoabilidade.

Do que consta dos autos, é mister destacar que impetrante foi considerada **habilitada** no certame licitatório em **06.09.2001 (DOU 13.09.2001)**. A Administração Pública, entretanto, exarou o **1º Parecer/MC/Conjur/BAL/Nº 0820-2.17/2006 (04.04.2006 - DOU 21.09.2006)**, o qual opinou pela **anulação** dos atos de **habilitação** da vencedora para as localidade de Campinas/SP. Tal entendimento foi afastado no bojo do **2º Parecer/MC/Conjur/MBHN/Nº 2397-2.17/2006 (27.11.2006)**, no qual se reconheceu a **decadência** do direito da Administração Pública rever seus atos, a teor do artigo 54 da Lei 9.784/99, visto que já havia decorrido mais de cinco anos da habilitação da impetrante. Em seguida, o certame foi **homologado e adjudicado** em favor da impetrante em **07.12.2006 (DOU 08.12.2006)**. Mais adiante, a Conjur manifestou-se novamente, por meio do **3º Parecer nº 0261/2011/TFC/CGAA/CONJUR-MC/AGU**, pela **anulação** do ato de **habilitação** da impetrante, por entender não ter decorrido o aludido prazo decadencial, pois foi interrompido com a impugnação do ato de habilitação pela Administração. Nesse sentido, após emissão do Parecer **407/2012/TFC/CGCE/Conjur-MC/CGU/AGU**, foi editado o **ato coator** em **04.04.2012 (DOU 05.04.2012)**, consubstanciado na anulação definitiva do ato de habilitação da imperante.

Assim, considerando que a habilitação da impetrante no certame se deu em 06.09.2001 (DOU 13.09.2001) e o ato coator, que determinou a anulação daquele ato, foi editado em 04.04.2012 (DOU 05.04.2012), a configuração da decadência administrativa resta evidenciada, já que o ato atacado foi praticado mais de 10 (dez) anos após a prática do ato que se pretende anular.

A esse respeito, esta Corte Superior já se manifestou no sentido de que a Administração Pública não pode rever a decisão que habilitou licitante em processo licitatório após o prazo decadencial de 05 (cinco) anos assinalado pelo artigo 54 da Lei 9.784/1999.

Nesse sentido são os seguintes precedentes:

DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – PERMISSÃO PARA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO – DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESA – TRANSCURSO DE PRAZO SUPERIOR A CINCO ANOS – REVISÃO ADMINISTRATIVA – IMPOSSIBILIDADE – DECADÊNCIA – ART. 54 DA LEI



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

N. 9.784/1999 – PRECEDENTES.

1. A Administração Pública tem prazo de cinco anos para exercer seu poder de autotutela, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, corolário ao princípio da segurança jurídica.

2. Inviável rever decisão administrativa que habilitou licitante em processo licitatório, após o prazo decadencial assinalado pela Lei 9.784/1999.

3. Precedentes: MS 14.722/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 24.2.2010, DJe 18.3.2010; MS 10.760/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, julgado em 8.11.2006, DJ 17.9.2007, p. 204; REsp 658.130/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 5.9.2006, DJ 28.9.2006, p. 195.

4. In casu, o pedido formulado na petição inicial, de homologação do resultado do certame licitatório, deve ser restringido pois incerta a lisura e o tempo em que foram realizados todos os atos do procedimento licitatório, não podendo o judiciário avaliar todos os atos efetivados, a não ser o específico ato sub judice, referente à habilitação da empresa, ilegalmente revista após sete anos da decisão administrativa originária.

Mandado de Segurança parcialmente concedido, para determinar ao impetrado que considere a impetrante habilitada para a Concorrência de outorga da permissão para exploração do serviço de radiodifusão em frequência modulada para a localidade de Pocrane-MG (MS 15.160/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 16/06/2010).

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LEGITIMIDADE PASSIVA – CONFIGURAÇÃO – ART. 49 DA LEI 9.784/99 – INAPLICABILIDADE – REVISÃO DO ATO DE HOMOLOGAÇÃO PROFERIDO EM PROCESSO LICITATÓRIO – DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA – ART. 54, CAPUT, DA LEI 9.784/99.

1. A legitimidade passiva ad causam da autoridade coatora está configurada por possuir o impetrado poder de decisão sobre a tramitação do processo licitatório de concessão de serviço público.

2. Inaplicabilidade do prazo previsto no art. 49 da lei 9.784/99, em razão do processo administrativo de licitação não ter encerrado-se com a homologação do certame.

3. Nos termos do art. 43, § 5º, da lei 8.666/93 e do art. 54, caput, da Lei 9.784/99, a Administração encontra-se autorizada a rever conclusão tomada na fase de habilitação de processo licitatório, desde que o faça dentro do prazo decadencial de 05 (cinco) anos.

4. Segurança concedida (MS 14.722/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 18/03/2010).

Não se desconhece que no interregno desse período a Administração opinou pela anulação do ato de habilitação da empresa, mediante 1º Parecer da Conjur n. 0820-2.17/2006. Entretanto, tal fato ocorreu em 04.04.2006, com publicação no DOU em 21.09.2006, ou seja, quando o quinquênio decadencial (que expirava em 13.09.2006) já havia transcorrido, o que impede o efeito interruptivo que a autoridade administrativa quer dar a este fato (art. 54, §2º, da Lei 9.784/99).

Tanto expirou o prazo decadencial, que a própria Administração Pública, à época, reconheceu a ocorrência da decadência e reverteu o entendimento externado no parecer 1º Parecer,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o que ensejou o prosseguimento do feito, com a homologação da adjudicação em favor da impetrante em 07.12.2006 (DOU 08.12.2006).

Por fim, registra-se apenas a título argumentativo, pois não é o entendimento desta Corte, ainda que se considere como termo inicial para o prazo decadencial o ato de homologação do certame, a revisão administrativa estaria impossibilitada em face do transcurso de mais de cinco anos entre tal ato, 07.12.2006 (DOU 08.12.2006), e o ato coator (04.04.2012 - DOU 05.04.2012). Da mesma forma, o 3º Parecer da Conjur n. 0261/2011 foi publicado após mais de cinco anos da homologação do certame, não prestando, portanto, ao efeito pretendido de interrupção.

Assim, sob qualquer ângulo que se olhe, não há como se afastar da conclusão de que decaiu o direito da Administração Pública de rever os atos praticados no âmbito da Concorrência n. 033/2001, sendo de rigor a manutenção da habilitação da impetrante, em obediência ao princípio da segurança jurídica e ao disposto no art. 54, *caput*, da Lei 9.784/89.

Certo é que o ato de anulação da habilitação da impetrante foi prolatado após mais de 10 anos da referida habilitação e após 05 anos da homologação da licitação, sendo que os pareceres emitidos pela Administração Pública nesse ínterim não geraram o pretendido efeito de interruptivo previsto no artigo 54, §2º, da Lei 9.784/99, porquanto também desrespeitaram o prazo de cinco anos para tanto.

Por fim registra-se que a providência administrativa somente poderia ser acatada, nos termos do art. 54, *caput*, da Lei 9.784/99, caso comprovada, por meio de processo administrativo, a má-fé da impetrante, o que não ocorreu.

Ademais, não há qualquer justificativa pela demora no processamento da licitação, sendo certo que a morosidade da Administração Pública, em detrimento da lei que regula o processo administrativo, corrobora a impossibilidade de revisão do ato administrativo que habilitou a impetrante no certame licitatório *sub judice*.

Ante o exposto, concedo a segurança pleiteada para determinar ao impetrado que considere a impetrante habilitada para a Concorrência 033/2001, de outorga da permissão para exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens para a localidade de Campinas.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0161191-1 PROCESSO ELETRÔNICO MS 18.961 / DF

Número Origem: 538300006441

PAUTA: 28/08/2013

JULGADO: 28/08/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : RÁDIO E TV CALDAS LTDA
ADVOGADO : LUIS CARLOS DA SILVA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Radiodifusão

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.