



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.194 - DF (2013/0161346-6)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
IMPETRANTE : ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE DIFUSÃO CULTURAL DE INDAIAL
ADVOGADO : EDIO HENRIQUE DE ALMEIDA JOSE E AZEVEDO E OUTRO(S) -
MG105487
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. REVOGAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

I. Mandado de Segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado das Comunicações, consubstanciado na Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC.

II. No caso, de acordo com o parecer que embasa o ato impugnado e as informações prestadas pela autoridade impetrada, contra a impetrante foram instaurados processos administrativos, para apuração de infrações às normas que regem a exploração do serviço de radiodifusão comunitária, por veiculação indevida de publicidade comercial. Tais processos tiveram regular trâmite, com observância do contraditório e da ampla defesa, sendo, ao final, em todos eles, imposta à impetrante a pena de multa. Após as multas serem quitadas, pela impetrante, e os referidos processos administrativos finalizados, sobreveio recomendação, expedida pelo Ministério Público Federal, "para que seja cumprido o artigo 21, parágrafo único, III, da Lei n.º 9.612/1998, em relação à Associação Comunitária de Difusão Cultural Indaial", ou seja, que fosse revogada a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão sonora comunitária, no Município de Indaial/SC, em face de reincidência no cometimento de infrações. E, em atenção a tal recomendação foi instaurado novo processo administrativo, que culminou na edição do ato impugnado, que, sem observância do contraditório, revogou a aludida autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC. Contudo, ao fundamento de que a impetrante já teria exercido o seu direito de defesa nos processos anteriores, que lhe impuseram a pena de multa, esse novo processo administrativo – em que imposta a sanção de revogação da autorização – transcorreu sem a participação da impetrante.

III. Nesse contexto, manifesta a ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Conforme parecer do Ministério Público Federal, "em relação à penalidade de revogação de autorização, não consta dos autos, notadamente dos documentos apresentados com as Informações (e-STJ, fls. 213/358), tenha sido a Impetrante notificada para se defender quanto à penalidade de revogação da autorização, que seria imposta em face da reincidência nas infrações anteriormente já punidas (...) Com efeito, no caso em análise, restou demonstrada a não observância dessa garantia constitucional, caracterizando, assim, o desrespeito à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ampla defesa e ao devido processo legal".

IV. Nos termos do art. 66 da Lei 4.117/67, "antes de decidir da aplicação de qualquer das penalidades previstas, o CONTEL notificará a interessada para exercer o direito de defesa, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação". Semelhante redação contém o art. 39 do Decreto 2.615, de 03/06/98 – que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária –, que determina que, "antes da aplicação de penalidades, a autorizada será notificada para exercer seu direito de defesa, conforme o estabelecido na Lei nº 4.117, de 1962, sem prejuízo da apreensão cautelar de que trata o parágrafo único do seu art. 70, com a redação que lhe deu o art. 3º do Decreto-Lei nº 236, de 1967".

V. O art. 2º da Lei 9.784/99 determina que "a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". Já o art. 3º, III, da mesma Lei assegura ao administrado o direito de "formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente".

VI. Assim, a Administração Pública, antes de decidir pela revisão das sanções de multa, anteriormente aplicadas à impetrante, para, agora, revogar a autorização outorgada, deveria ter notificado a interessada para que exercesse o seu direito ao contraditório e à ampla defesa. Nesse sentido: STJ, AgInt no AgInt no MS 26.395/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/06/2022; MS 25.687/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/06/2020; MS 26.694/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/02/2021.

VII. O fato de a autoridade impetrada, após a concessão da medida liminar, no presente **mandamus**, ter notificado a impetrante – encaminhando cópia do "Parecer 0328/2013/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU que opinou pela revogação da autorização da entidade em apreço" e informando que "da decisão caberá pedido de reconsideração ou recurso" – não tem o condão de alterar o entendimento exposto acima, nem de ensejar a perda do objeto da impetração. Conforme demonstrado, o art. 66 da Lei 4.117/67 determina que, "antes de decidir da aplicação de qualquer das penalidades previstas, o CONTEL notificará a interessada para exercer o direito de defesa, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação".

VIII. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça "o contraditório e a ampla defesa devem ser compreendidos como a garantia conferida constitucionalmente aos indivíduos em geral de ter ciência da instauração do feito, participar do processo, produzir provas e influenciar o órgão julgador na formação do juízo de mérito acerca do caso analisado (...) O exercício diferido do direito ao contraditório e à ampla defesa apenas deve ser admitido em situações devidamente justificadas, em razão do perigo na demora inerente às tutelas de urgência, de modo a se preservar a utilidade e a efetividade da medida constritiva adotada" (STJ, RMS 27.440/AL, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/09/2009).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

IX. Segurança concedida, para anular a Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que, sem observância do contraditório, revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC.

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 A Primeira Seção, por unanimidade, conceder a segurança para anular a Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que, sem observância do contraditório, revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília (DF), 14 de setembro de 2022(data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.194 - DF (2013/0161346-6)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETTE MAGALHÃES: Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pela ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE DIFUSÃO CULTURAL DE INDAIAL, contra ato do MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES, consubstanciado na Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC.

A impetrante sustenta, em síntese, que:

a) **teve a sua autorização para executar o serviço de radiodifusão comunitária "revogada, sem que lhe fosse facultado o exercício prévio de seu sagrado e constitucional direito de defesa e contraditório"** (fl. 3e);

b) "a autoridade coatora, na ânsia de se ver livre de uma eventual ação de improbidade a ser proposta pelo *Parquet*, não mediu esforços para que, em tempo recorde, a autorização para execução do Serviço de Radiodifusão Comunitária, no Município de Indaial, SC, concedida à Impetrante, fosse revogada de maneira impositiva, autoritária e sorrateira, aos moldes do que ocorria em nosso país no período ditatorial" (fl. 4e);

c) **"o argumento utilizado, que em processos anteriores (datados de 2006 e 2008) foi apurada conduta infratora da Impetrante, ocasião em que esta pode se defender, não pode servir de fundamento para que, agora, seja considerado que a Impetrante tenha se defendido, de qualquer modo, no procedimento que culminou na revogação da outorga"** (fl. 5e);

d) o direito ao contraditório é expressamente assegurado pelos arts. 5º, LV, da Constituição Federal, 2º, parágrafo único, VIII, e 27 da Lei 9.784/99, 66 da Lei 4.117/62 e 39 do Decreto 2.615/98;

e) **"nos casos usados pela AGU como parâmetro para o reconhecimento do devido processo legal, a Impetrante foi penalizada com multa, ou seja, ou pretende-se, agora, o bis in idem, igualmente vedado, ou pode-se inferir que a administração esteja, na verdade, querendo revisar o ato anterior que, em caso reincidente, aplicou a pena de multa à Impetrante, quando deveria ter aplicado a de revogação da autorização"** (fls. 6/7e); e

f) nos termos do art. 223, § 4º, da Constituição Federal, "a revogação da outorga (ou, tecnicamente, o cancelamento da permissão ou concessão) prescinde de ação judicial" (fl. 7e).

Requer a concessão de medida liminar, determinando a suspensão do ato impugnado. Ao final, postula a concessão da segurança, para que seja declarada a nulidade da Portaria 119, de 03/05/2013 – que revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC –, e do Processo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administrativo 53000.065277/2011-13, que culminou na expedição da aludida Portaria (fls. 9/10e).

Na decisão de fl. 194e, a Ministra ELIANA CALMON deferiu o exame da liminar para após a autoridade impetrada prestar as informações.

O MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES prestou informações. Sustenta que:

a) nos termos do art. 223, § 4º, da Constituição Federal, apenas o cancelamento de concessão ou permissão de serviço de radiodifusão depende de decisão judicial. No caso, a impetrante, é detentora de autorização, pelo que, de acordo com a Lei 9.612/98, o cancelamento da outorga "deva se dar no âmbito administrativo, respeitado o devido processo legal" (fl. 206e);

b) o art. 21, parágrafo único, III, da Lei 9.612/98 dispõe que, no caso de reincidência da prática de infrações, será aplicada a pena de revogação da autorização;

c) a impetrante já havia sido penalizada com o pagamento de multa, em outros três procedimentos administrativos, nos quais fora observado o contraditório e a ampla defesa, de modo que, "já a par da decisão irrecorrível da segunda aplicação de multa, a Administração Pública já poderia – ou melhor, deveria – ter aplicado a correspondente pena de revogação" (fl. 209e);

d) diante de tal situação, o Ministério Público Federal expediu recomendação, no sentido de que fosse cumprido o disposto no art. 21, IV, parágrafo único, III, da Lei 9.612/98, com revogação da autorização, em face da reincidência da prática de infrações;

e) a questão foi submetida à Consultoria Jurídica, que emitiu parecer no sentido da "viabilidade jurídica da aplicação da pena de revogação da outorga da Associação Comunitária de Difusão Cultural de Indaial, visto ter se caracterizado a reincidência, nos termos do art. 21, IV, p. único, III, da Lei n.º 9.612, de 1998, já tendo sido assegurados, em todos os processos, o contraditório e a ampla defesa" (fl. 210e). Com base em tal parecer, foi editado o ato ora impugnado.

Na decisão de fls. 375/376e, a Ministra ELIANA CALMON deferiu o pedido de liminar, para suspender a Portaria 119 de 03/05/2013, que revogara a autorização, em face da ausência de prévio contraditório.

O Ministério Público Federal, pela Subprocuradora-Geral da República ANA BORGES COELHO SANTOS BORGES COELHO SANTOS, opina pela concessão da segurança (fls. 382/385e).

A autoridade impetrada apresentou novas informações, nas quais aduz que, em cumprimento à medida liminar, notificou a impetrante para que apresentasse sua manifestação contra as infrações a ela imputadas, em atendimento ao pleno contraditório e à ampla defesa.

Alega que, em sua defesa administrativa, a impetrante limitou-se a reiterar as alegações de afronta ao contraditório e de necessidade de decisão judicial para fins de aplicação da penalidade de revogação da autorização. Assim, teria havido a perda do objeto da impetração, em relação à questão envolvendo a alegação de ofensa à ampla defesa, pois



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"a manifestação da entidade colacionada aos autos supriu justamente a suposta afronta ao contraditório, face à determinação judicial" (fl. 391e). Em relação à necessidade de decisão judicial para aplicação da penalidade em discussão, reitera as alegações expostas na manifestação anterior.

Tendo em vista o teor das novas informações apresentadas pela autoridade impetrada, determinou-se a intimação da impetrante para que informasse se possuía interesse no julgamento do feito.

Na petição de fls. 420/423e, a impetrante sustenta que não houve a perda do objeto da impetração, pois a autoridade impetrada determinou apenas a sua notificação para que, nos termos do art. 24, § 2º, da Lei 4.117/92, apresentasse recurso contra a decisão de revogação da sua autorização (fl. 421e); que "não houve, no caso, a aludida perda do objeto, uma vez que a autoridade coatora não sucumbiu espontaneamente ao pedido formulado pela Impetrante" (fl. 421e); que "isso somente teria acontecido caso o Ministro de Estado das Comunicações houvesse tornado nula a Portaria nº 119, de 3 de maio de 2013, bem como todos os atos processuais praticados nos autos do processo administrativo nº 53000.065277/2011-13, possibilitando que a IMPETRANTE apresentasse defesa na forma do art. 66 da Lei 4.117, de 1962" (fl. 422e).

Alega que "o direito ao contraditório não significa apenas direito de recorrer, mas, antes e, sobretudo, o direito de apresentar defesa diante de fatos alegados pela administração. **Esse direito precede ao direito recursal e, conforme se verifica da leitura da inicial, foi negado à Impetrante**" (fl. 422e).

Aduz que "**persistem os motivos que deram origem à impetração, já que uma vez extinto o mandado de segurança, a autoridade coatora poderá revisar o despacho que suspendeu os efeitos do ato atacado, fazendo com que se perpetue a ilegalidade apontada, já que não houve a declaração de nulidade dos atos processuais viciados**" (fl. 422e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.194 - DF (2013/0161346-6)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES

IMPETRANTE : ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE DIFUSÃO CULTURAL DE INDAIAL

**ADVOGADO : EDIO HENRIQUE DE ALMEIDA JOSE E AZEVEDO E OUTRO(S) -
MG105487**

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. REVOGAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

I. Mandado de Segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado das Comunicações, consubstanciado na Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC.

II. No caso, de acordo com o parecer que embasa o ato impugnado e as informações prestadas pela autoridade impetrada, contra a impetrante foram instaurados processos administrativos, para apuração de infrações às normas que regem a exploração do serviço de radiodifusão comunitária, por veiculação indevida de publicidade comercial. Tais processos tiveram regular trâmite, com observância do contraditório e da ampla defesa, sendo, ao final, em todos eles, imposta à impetrante a pena de multa. Após as multas serem quitadas, pela impetrante, e os referidos processos administrativos finalizados, sobreveio recomendação, expedida pelo Ministério Público Federal, "para que seja cumprido o artigo 21, parágrafo único, III, da Lei n.º 9.612/1998, em relação à Associação Comunitária de Difusão Cultural Indaial", ou seja, que fosse revogada a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão sonora comunitária, no Município de Indaial/SC, em face de reincidência no cometimento de infrações. E, em atenção a tal recomendação foi instaurado novo processo administrativo, que culminou na edição do ato impugnado, que, sem observância do contraditório, revogou a aludida autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC. Contudo, ao fundamento de que a impetrante já teria exercido o seu direito de defesa nos processos anteriores, que lhe impuseram a pena de multa, esse novo processo administrativo – em que imposta a sanção de revogação da autorização – transcorreu sem a participação da impetrante.

III. Nesse contexto, manifesta a ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Conforme parecer do Ministério Público Federal, "em relação à penalidade de revogação de autorização, não consta dos autos, notadamente dos documentos apresentados com as Informações (e-STJ, fls. 213/358), tenha sido a Impetrante notificada para se defender quanto à penalidade de revogação da autorização, que seria imposta em face da reincidência nas infrações anteriormente já punidas (...) Com efeito, no caso em análise, restou demonstrada a não observância dessa garantia constitucional, caracterizando, assim, o desrespeito à ampla defesa e ao devido processo legal".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

IV. Nos termos do art. 66 da Lei 4.117/67, "antes de decidir da aplicação de qualquer das penalidades previstas, o CONTEL notificará a interessada para exercer o direito de defesa, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação". Semelhante redação contém o art. 39 do Decreto 2.615, de 03/06/98 – que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária –, que determina que, "antes da aplicação de penalidades, a autorizada será notificada para exercer seu direito de defesa, conforme o estabelecido na Lei nº 4.117, de 1962, sem prejuízo da apreensão cautelar de que trata o parágrafo único do seu art. 70, com a redação que lhe deu o art. 3º do Decreto-Lei nº 236, de 1967".

V. O art. 2º da Lei 9.784/99 determina que "a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". Já o art. 3º, III, da mesma Lei assegura ao administrado o direito de "formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente".

VI. Assim, a Administração Pública, antes de decidir pela revisão das sanções de multa, anteriormente aplicadas à impetrante, para, agora, revogar a autorização outorgada, deveria ter notificado a interessada para que exercesse o seu direito ao contraditório e à ampla defesa. Nesse sentido: STJ, AgInt no AgInt no MS 26.395/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/06/2022; MS 25.687/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/06/2020; MS 26.694/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/02/2021.

VII. O fato de a autoridade impetrada, após a concessão da medida liminar, no presente **mandamus**, ter notificado a impetrante – encaminhando cópia do "Parecer 0328/2013/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU que opinou pela revogação da autorização da entidade em apreço" e informando que "da decisão caberá pedido de reconsideração ou recurso" – não tem o condão de alterar o entendimento exposto acima, nem de ensejar a perda do objeto da impetração. Conforme demonstrado, o art. 66 da Lei 4.117/67 determina que, "antes de decidir da aplicação de qualquer das penalidades previstas, o CONTEL notificará a interessada para exercer o direito de defesa, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação".

VIII. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça "o contraditório e a ampla defesa devem ser compreendidos como a garantia conferida constitucionalmente aos indivíduos em geral de ter ciência da instauração do feito, participar do processo, produzir provas e influenciar o órgão julgador na formação do juízo de mérito acerca do caso analisado (...) O exercício diferido do direito ao contraditório e à ampla defesa apenas deve ser admitido em situações devidamente justificadas, em razão do perigo na demora inerente às tutelas de urgência, de modo a se preservar a utilidade e a efetividade da medida constritiva adotada" (STJ, RMS 27.440/AL, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/09/2009).

IX. Segurança concedida, para anular a Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

06/05/2013, que, sem observância do contraditório, revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Conforme relatado, trata-se de Mandado de Segurança, impetrado pela ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE DIFUSÃO CULTURAL DE INDAIAL contra ato do MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES, consubstanciado na Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC.

A impetrante defende, preliminarmente, a nulidade do ato impugnado. Alega, em síntese, que teve a sua autorização para executar o serviço de radiodifusão comunitária "revogada, sem que lhe fosse facultado o exercício prévio de seu sagrado e constitucional direito de defesa e contraditório" (fl. 3e).

A pretensão merece acolhida.

De acordo com os autos, o ato impugnado (fl. 15e) está embasado no Parecer n.º 0328/2013/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU, assim fundamentado:

"Preliminarmente, insta destacar o dispositivo legal que primordialmente embasa a presente peça:

Lei n.º 9.612, de 1998

Art. 21. Constituem infrações - operação das emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária:

(...)

IV - infringir qualquer dispositivo desta Lei ou de correspondente regulamentação;

Parágrafo único. As penalidades aplicáveis em decorrência das infrações cometidas são:

I - advertência;

II - multa; e

III - na reincidência, revogação da autorização.

10. A par do que se relatou acima, em face da entidade já foram instaurados os devidos processos, ao fim dos quais se concluiu pelo inequívoco cometimento das irregularidades.

11. Saliente-se, por oportuno, que o contraditório e ampla defesa da entidade restaram respeitados, senão, veja-se.

12. Ao se consultar o Processo n.º 53000.068317/2006, o qual apurou a irregularidade referente à veiculação de publicidade comercial, verifica-se que fora notificada a apresentar defesa (Ofício n.º 1591/2006, com Aviso de Recebimento assinado em 11.08.2006) e, posteriormente, acerca da decisão final, após a instrução (ofício



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

n.º 014/2009, com AR de 28.01.2009), **A respeito, informou a SCE que a multa fora quitada pela entidade.**

13. Igualmente no Processo n.º 53000.032212/2008 (também referente à veiculação indevida de publicidade comercial), foram enviados os ofícios n.º 1136/2008 (AR de 08.08.2008) e n.º 324/2010 (AR de 20.04.2010). p, a SCE relata ter sido quitada pela infratora.

14. Nesse diapasão, já a partir da constatação da reincidência supra, deveria a entidade ter sido submetida a pena mais grave, a saber, a cassação da outorga - que, nos termos da Lei de RadCom, foi denominada de revogação, no caso de reincidência - caso em apreço.

15. Em face do exposto, esta Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, posiciona-se pela viabilidade jurídica da aplicação da pena de revogação da outorga da Associação Comunitária de Difusão Cultural de Indaial, visto ter se caracterizado a reincidência, nos termos do art. 21, IV, p. único, III, da Lei n.º 9.612, de 1998, já tendo sido assegurados, em todos os processos, o contraditório e a ampla defesa" (fls. 140/141e).

Quanto ao ponto, a autoridade impetrada, em suas informações, sustenta que:

"28. Presume-se, portanto, que a autorizada deve restar ciente das regras que deve observar, sob pena de responder a eventual processo de apuração de infração, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

29. A Lei nº 9.612, de 1998, traz articulado específico acerca das infrações que podem ser cometidas pelas executantes do serviço, com as correspondentes sanções, sendo complementado, ainda, pelo Decreto n.º 2.615, de 1998, senão, veja-se:

Lei nº 9.612, de 1998

Art. 21. Constituem infrações - operação das emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária:

(...)

IV - infringir qualquer dispositivo desta Lei ou da correspondente regulamentação;

Parágrafo único. **As penalidades aplicáveis em decorrência das infrações cometidas são:**

I - advertência;

II - multa; e

III - **na reincidência, revogação da autorização.**

30. Em face da ora Impetrante, restaram instaurados alguns Processos de Apuração de Infração (PAI) a fim de averiguar a prática de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

irregularidades, dentre as quais, destaca-se a veiculação de publicidade comercial.

31. Ora, o serviço em tela, inserido no âmbito do sistema público de radiodifusão, consoante já anunciado, é justamente conferido para aquelas entidades sem fins lucrativos, sem pagamento pela outorga, de modo que a veiculação de propaganda comercial destoaria da finalidade social do serviço, constituindo-se em grave infração.

32. Veja-se sua previsão no Decreto nº 2.615, de 1998, o qual regula a já citada Lei nº 9.612, de 1998:

Decreto nº 2.615, de 1998

Art. 40. São puníveis com multa as seguintes infrações na operação das emissoras do RadCom:

(...)

XV - transmissão de propaganda ou publicidade comercial a qualquer título;

33. Detectou-se que pelo menos três Processos de Apuração instaurados em face da Impetrante já haviam sido concluídos, com observância do devido contraditório e ampla defesa em todos eles (notificação por meio de ofício, com o correspondente Aviso de Recebimento, tendo sido apresentada a defesa), resultando na aplicação de multa em face da associação ora Impetrante, a saber: (i) Processo n.º 53000.032212/2008; (ii) Processo n.º 53000.068317/2006 e (iii) 53000.038895/2006.

34. Ainda segundo as informações extraídas dos referidos processos administrativos, as multas foram quitadas pela entidade - de onde resta inequívoca sua ciência pela reiteração da conduta delituosa. (...)

38. Ora, já a par da decisão irrecorrível da segunda aplicação de multa, a Administração Pública já poderia - ou melhor, deveria - ter aplicado a correspondente pena de revogação (leia-se cassação da outorga), haja vista comando legal expresso nesse sentido, a saber, o art. 21, IV, parágrafo único, III, da Lei n.º 9.612, de 1998, acima colacionado - isto é, em caso de reincidência aplica-se a penalidade de revogação.

39. Em razão da situação supra, o Ministério Público Federal no Estado de Santa Catarina, após o colhimento de informações junto a essa Pasta Ministerial, expediu RECOMENDAÇÃO no sentido de que se desse cumprimento ao disposto no multicitado art. 21, IV, p. único, III, da Lei n.º 9.612, de 1998.

(...)

42. Denota-se, portando, que não prospera insinuação da Impetrante de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que a conclusão supra teria ocorrido em tempo recorde; em verdade, **desde a conclusão do segundo PAI, já deveria ter sido aplicada a correspondente pena de revogação - muito embora existissem ao todo dez processos de apuração de infração instaurados em face da entidade (junto a esse Ministério e a Anatel), dos quais quatro, junto ao MC, resultaram na aplicação de multa.** A questão ganhou mais destaque, porém, **graças à atuação do nobre Parquet Federal, ao emitir a Recomendação já mencionada.**

(...)

45. **Considerando-se, portanto,** (i) o desvirtuamento das finalidades do serviço de RadCom pela Impetrante, (ii) **a oportunidade para que se manifestasse em todos os processos instaurados em seu nome, com os Avisos de Recebimento devidamente assinados, em respeito ao contraditório e a ampla defesa (cópia dos processos em anexo),** (iii) a desnecessidade de prévia decisão judicial para aplicação da penalidade em questão, segundo dispõe o §4º do art. 223 da Constituição Federal, (iv) **a inequívoca reincidência infracional,** e (v) a recomendação do Ministério Público Federal, não há que se falar em ilegalidade do ato que revogou a autorização para execução do serviço de Radcom da Impetrante" (fls. 207/212e).

Assim, de acordo com o aludido parecer da AGU que embasa o ato impugnado e as informações prestadas pela autoridade impetrada, contra a impetrante foram instaurados processos administrativos, para apuração de infrações às normas que regem a exploração do serviço de radiodifusão comunitária. Tais processos tiveram regular trâmite, com observância do contraditório e da ampla defesa, sendo, ao final, em todos eles, imposta, à impetrante, a pena de multa.

Após as multas serem quitadas pela impetrante e os referidos processos administrativos finalizados, sobreveio recomendação, expedida pelo Ministério Público Federal, "para que seja cumprido o artigo 21, parágrafo único, III, da Lei n.º 9.612/1998, em relação à Associação Comunitária de Difusão Cultural Indaial" (fl. 100e), ou seja, que fosse revogada a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão sonora comunitária, no Município de Indaial/SC, em face de reincidência no cometimento de infrações. E, em atenção a tal recomendação, foi instaurado novo processo administrativo, que culminou na edição do ato impugnado, que, sem observância do contraditório, revogou a aludida autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC.

Contudo, ao fundamento de que a impetrante já teria exercido o seu direito de defesa nos processos anteriores, que culminaram na pena de multa, já finalizados, com quitação das multas, esse novo processo administrativo – em que imposta a sanção de revogação da autorização – transcorreu sem a participação da impetrante. Assim, manifesta a ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No mesmo sentido é o parecer do Ministério Público Federal, que assim opinou:

"Em suas Informações, a autoridade coatora afirma que a penalidade de revogação da autorização foi aplicada após a reincidência em faltas apenadas com multa, com base no art. 21, IV, parágrafo único, III, da Lei nº 9.612/98, em cujos procedimentos havia respeitado o devido processo legal, oportunizando contraditório e ampla defesa.

De fato, referido dispositivo legal autoriza seja revogada a autorização de execução do serviço de rádio comunitária quando houver reincidência em penalidades puníveis com advertência e multa.

No entanto, em relação à penalidade de revogação de autorização, não consta dos autos, notadamente dos documentos apresentados com as Informações (e-STJ, fls. 213/358), tenha sido a Impetrante notificada para se defender quanto à penalidade de revogação da autorização, que seria imposta em face da reincidência nas infrações anteriormente já punidas.

Cediço que a Constituição Federal, no art. 5º, inciso LV, assegura aos litigantes o contraditório e a ampla defesa, garantia a ser observada em qualquer tipo de processo, no que incluídos expressamente os processos administrativos. Por isso, a Lei nº 9.784, de janeiro de 1999, regulamentou, no âmbito federal, o Processo Administrativo, assegurando aos administrados o direito de ser ouvido e apresentar provas nas instâncias administrativas.

Com efeito, no caso em análise, restou demonstrada a não observância dessa garantia constitucional, caracterizando, assim, o desrespeito à ampla defesa e ao devido processo legal.

Portanto, há direito líquido e certo a ser garantido pela via mandamental, uma vez que restou evidenciado nos autos ato ilegal praticado pela Administração Pública na aplicação de penalidade" (fls. 384/385e).

Sobre o tema, cabe destacar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (*in Grandes temas de direito administrativo*, São Paulo, Malheiros, 2009, pp. 104/105), para quem:

"7. A necessidade de um processo perante atos de anulação que afetam interesses econômicos do administrado é praticamente intuitiva. Não se anula ato algum de costas para o cidadão, à revelia dele, simplesmente declarando que o que fora dantes estabelecido de um certo modo, em uma relação concreta e específica, passa ser de outro modo, sem ouvida do que o interessado tenha a alegar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

na defesa de seu direito. A desobediência a este princípio elementar, esta atuação à valentona, lança de imediato suspeita sobre a boa-fé com que a Administração tenha agido, inclusive porque nela se traduz um completo descaso tanto pelo fundamental princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos quanto por aquele que é talvez o mais importante dentre todos os cânones que presidem o Estado de Direito, a saber: o princípio da segurança jurídica".

Tal lição é aplicável ao caso dos autos, pois, como visto, nos processos administrativos anteriores, já finalizados, nos quais fora franqueado à impetrante o direito ao contraditório e à ampla defesa, houve apenas imposição de multa, todas elas já pagas.

Assim, a pretensão da Administração Pública – no sentido de rever tais penalidades, ao fundamento de que, uma vez constatada a reincidência, deveria ser revogada a autorização outorgada à impetrante, conforme prevê o art. 21, parágrafo único, III, da Lei 9.612/98 – somente poderia ter seguimento com a observância, nesse novo processo administrativo, do contraditório e da ampla defesa.

É o que determina o art. 5º, LV, da Constituição Federal, que prevê que, "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

Já o art. 2º da Lei 9.784/99 determina que "a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa, contraditório, segurança jurídica**, interesse público e eficiência". E o art. 3º, III, da mesma Lei assegura ao administrado o direito de "formular alegações e apresentar documentos **antes da decisão**, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente".

Na mesma linha é a determinação contida no art. 66 da Lei 4.117/67, no sentido de que "**antes de decidir da aplicação de qualquer das penalidades previstas**, o CONTEL notificará a interessada para exercer o direito de defesa, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação".

Semelhante redação contém o art. 39 do Decreto 2.615, de 03/06/98 – que aprova o Regulamento do Serviço de Radiodifusão Comunitária –, que determina que, "**antes da aplicação de penalidades**, a autorizada será notificada para exercer seu direito de defesa, conforme o estabelecido na Lei nº 4.117, de 1962, sem prejuízo da apreensão cautelar de que trata o parágrafo único do seu art. 70, com a redação que lhe deu o art. 3º do Decreto-Lei nº 236, de 1967".

Ou seja, nos termos da Constituição Federal e da legislação de regência, **a Administração Pública, antes de decidir pela revisão das sanções de multa anteriormente aplicadas à impetrante, para, agora, revogar a autorização outorgada, deveria ter notificado a interessada para que exercesse o seu direito ao contraditório e à ampla defesa.**

Nesse sentido, os seguintes precedentes:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. REVISÃO. NOTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA. NULIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.

I - Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, visando seja reconhecida a violação do devido processo legal, para a anulação do procedimento administrativo de revisão da anistia concedida com fundamento em Portaria do Ministério da Aeronáutica.

II - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, nos termos do entendimento do STF proclamado nos autos do RE n. 817.338 DF, sob regime de repercussão geral, faculta à administração a revisão dos atos concessivos de anistia política a cabos da Aeronáutica. Entretanto, o exercício desse direito exige a observância do contraditório e da ampla defesa.

III - A notificação expedida à beneficiária da anistia política traz conteúdo, impreciso e vago, inviabilizando a possibilidade de eficiente apresentação de argumentos em defesa dos interesses da parte impetrante, contrariando, inclusive, a orientação da Suprema Corte no Tema n. 839.

IV - A Primeira Seção desta Corte firmou o entendimento no sentido de que a notificação sem as especificações do art. 26, § 1º, VI, da Lei n. 9.784/99, relativamente os fatos e fundamentos de que deveria se defender o administrado, ante a anunciada possibilidade de perda do estatuto de anistiado político, resulta inequívoco vício de forma.

V - A forma como realizada a notificação dos interessados tornou comprometida a amplitude do exercício do contraditório e da ampla defesa. Assim, cabe à administração proporcionar o amplo direito do exercício de ampla defesa, inclusive com motivação, mediante exposição clara, explícita e congruente, das razões de fato e de direito que justificam a recusa na produção de provas no âmbito administrativo, consoante previsão do art. 50, I e § 1º, da Lei n. 9.784/1999. É o que se confere do julgado paradigma: (MS n. 26.694/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 26/5/2021, DJe 4/6/2021).

VI - No mesmo sentido também, as seguintes decisões monocráticas: MS n. 27.075, Relator(a): Ministro Og Fernandes, Data da Publicação, 14/6/2021 (2020/0299802- 0); MS 27791, Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, Data da Publicação: 9/6/2021 (2021/0172250-7); MS n. 27.419, Relator(a): Ministro Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Data da Publicação: 4/6/2021 (2021/0090770-2); MS n. 27.686, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, Data da Publicação: 31/5/2021, (2021/0135792-1).

VII - Agravo interno improvido" (STJ, AgInt no AgInt no MS 26.395/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

17/06/2022).

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO DA CIDADANIA E A SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE, TURISMO E LAZER DO DISTRITO FEDERAL. RESCISÃO UNILATERAL PELA AUTORIDADE IMPETRADA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Distrito Federal, com fundamento no art. 105, I, b, da Constituição Federal, contra suposto ato ilegal do Ministro de Estado da Cidadania, que, com fundamento no poder-dever de autotutela da Administração, promoveu a rescisão unilateral do Convênio n. 882383/2018, celebrado com a Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal, com vigência no período de 31/12/2018 a 31/12/2020 (ato publicado no Diário Oficial da União de 26/12/2019).

2. **'O STJ perfilha entendimento de que a Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula 473/STF. Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório (AgRg no REsp. 1.432.069/SE, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 2.4.2014)' (AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 6/6/2019). Nesse mesmo sentido: MS 15.474/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 17/4/2013; MS 15.475/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 30/8/2011.**

3. Mandado de segurança concedido, em ordem a anular o apontado ato coator, tornando definitiva a liminar anteriormente concedida. Prejudicado o agravo interno de fls. 154/170" (STJ, MS 25.687/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/06/2020).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. PROCESSO DE REVISÃO DE ANISTIA DE MILITAR. CABO DA AERONÁUTICA. MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO APROVADO PELO STF EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 839. APLICAÇÃO IMEDIATA. DESNECESSIDADE DE PUBLICAÇÃO. NOTIFICAÇÃO GENÉRICA DO ANISTIADO. VÍCIO DE FORMA. PREJUÍZO AO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NULIDADE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECONHECIDA. ORDEM CONCEDIDA. RESTABELECIMENTO DA CONDIÇÃO DE ANISTIADO.

1. A ausência de publicação do respectivo acórdão não impede a imediata aplicação de enunciado aprovado pelo STF, em regime de repercussão geral. Nesse sentido: RE 1.215.332 AgR, Rel. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, 1ª Turma, DJe 14/12/2020 e RE 1.129.931 AgR, Rel. Ministro GILMAR MENDES, 2ª Turma, DJe 27/08/2018.

2. Caso concreto em que se discute a validade de ato administrativo ministerial que determinou a anulação de anterior portaria, por meio da qual se havia declarado a condição de anistiado político do ora impetrante, ex-cabo da Aeronáutica.

3. Ao apreciar o Tema 839, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal aprovou o seguinte enunciado: 'No exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas'.

4. **Como explica CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 'Nos procedimentos administrativos, os atos previstos como anteriores são condições indispensáveis à produção dos subsequentes, de tal modo que estes últimos não podem validamente ser expedidos sem antes completar-se a fase precedente. Além disto, o vício jurídico de um ato anterior contamina o posterior, na medida em que haja entre ambos um relacionamento lógico incindível' (Curso de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 453).**

5. Na espécie, a notificação endereçada ao anistiado não especificou, como de lei (art. 26, § 1º, VI, da Lei n. 9.784/99), os fatos e fundamentos de que deveria o impetrante se defender, ante a anunciada possibilidade de perder seu estatuto de anistiado político, daí resultando inequívoco vício de forma.

6. Em indissociável desdobramento, restou também comprometida a amplitude do exercício do contraditório e da ampla defesa pelo autor (art. 5º, LV, da CF), notadamente porque o alto grau de generalidade e de abstração de sua notificação lhe subtraiu, pelo desconhecimento dos fatos e fundamentos ensejadores do procedimento revisional, o acesso às ferramentas de defesa constitucionalmente postas à sua disposição. Assiste-lhe razão, pois, quando diz ter sido chamado a fazer uma defesa 'às cegas'. Não poderia ter se defendido eficazmente do oculto, do encoberto, do que não se deu a conhecer.

7. **A tal propósito, conforme ensinamento de THIAGO MARRARA, 'O**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contraditório é a premissa da defesa, daí porque andam inexoravelmente juntos. Não há reação ao desconhecido; não há, pois, defesa possível sem conhecimento do objeto processual, suas causas, elementos probatórios nem dos motivos a sustentar as decisões liminares ou finais. O contraditório enseja a divulgação, ativa ou a pedido, dos elementos que estimulam, inspiram e motivam as decisões, garantindo-se aos sujeitos por ela potencialmente afetados a faculdade de reações formais. Essa divulgação há de ser garantida, em situação extrema, mesmo em prejuízo do sigilo ou da restrição de acesso a informações sensíveis. Não por outra razão, a Lei de Acesso à Informação adequadamente prescreve que: 'não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais' (art. 21, caput).' (Princípios do Processo Administrativo. In Processo administrativo brasileiro - estudos em homenagem aos 20 anos da lei federal de processo administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 89-90).

8. Ordem concedida, com o pleno e imediato restabelecimento do estatuto de anistiado político do ora impetrante" (STJ, MS 26.694/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/02/2021).

Por fim, em atenção às informações complementares (fls. 388/412e), entendo que o fato de a autoridade impetrada, após a concessão da medida liminar, no presente **mandamus**, ter notificado a impetrante – encaminhando cópia do "Parecer 0328/2013/SJL/CGCE/CONJUR-MC/CGU/AGU que opinou pela revogação da autorização da entidade em apreço" e informando que "da decisão caberá pedido de reconsideração ou recurso" (fl. 400e) – não tem o condão de alterar o entendimento exposto acima, nem de ensejar a perda do objeto da impetração.

Com efeito, conforme exposto acima, o art. 66 da Lei 4.117/67 determina que, **"antes de decidir da aplicação de qualquer das penalidades previstas, o CONTEL notificará a interessada para exercer o direito de defesa, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação"**.

Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça orienta-se no sentido de que **"o contraditório e a ampla defesa devem ser compreendidos como a garantia conferida constitucionalmente aos indivíduos em geral de ter ciência da instauração do feito, participar do processo, produzir provas e influenciar o órgão julgador na formação do juízo de mérito acerca do caso analisado (...)** O exercício diferido do direito ao contraditório e à ampla defesa apenas deve ser admitido em situações devidamente justificadas, em razão do perigo na demora inerente às tutelas de urgência, de modo a se preservar a utilidade e a efetividade da medida constritiva adotada" (STJ, RMS 27.440/AL, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

22/09/2009). Tal precedente foi assim ementado:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEILÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS E ATIVOS IMOBILIÁRIOS. ATO DE ANULAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SÚMULAS 346 E 473/STF. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NÃO OBSERVÂNCIA. PAGAMENTO JÁ EFETUADO PELO PARTICULAR. ILEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO.

1. O **mandamus** foi impetrado contra ato do Governador do Estado de Alagoas que, sem a prévia oitiva do licitante vencedor do certame, anulou procedimento licitatório referente à alienação de ativos imobiliários e direitos creditórios oriundos das carteiras imobiliárias do Instituto de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Alagoas - IPASEAL -, cujo pagamento já foi efetuado pela empresa recorrente e a quantia correspondente transferida aos cofres do Tesouro Estadual. O Tribunal de Justiça de Alagoas reconheceu que, mesmo sem ter sido observado prévio contraditório e ampla defesa, é inevitável o reconhecimento da nulidade do certame, ante as várias irregularidades detectadas no procedimento de cessão de créditos.

2. **Ao mesmo passo que a Constituição da República impõe à Administração Pública a observância da legalidade, conferindo-lhe o dever-poder de autotutela, atribui aos litigantes, em geral, seja em processos judiciais seja administrativos, a obediência à garantia fundamental do contraditório e da ampla defesa (art. 5º. LV). Entretanto, não se deve confundir o poder de agir de ofício, ou seja, de iniciar um procedimento independentemente de provocação das partes, com a tomada de decisões sem a prévia oitiva dos interessados. É nesse contexto, portanto, que se inserem os enunciados das Súmulas 346 e 473/STF.**

3. O contraditório e a ampla defesa devem ser compreendidos como a garantia conferida constitucionalmente aos indivíduos em geral de ter ciência da instauração do feito, participar do processo, produzir provas e influenciar o órgão julgador na formação do juízo de mérito acerca do caso analisado. Nesse sentido, confira-se o seguinte excerto do voto do Ministro Adilson Mota, do Tribunal de Contas da União: 'ou se admite que o contraditório reclamado é condição necessária para um juízo seguro quanto à correção do ato ou contrato, ou se o considera como procedimento eventualmente inócuo (ou, no máximo, meramente acessório), o que afastaria sua obrigatoriedade. E esta última solução afrontaria a Lei Maior, em seu art. 5º, inciso



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

LV. Note-se: a fixação do momento da oitiva - se antes ou depois da decisão desta Corte de Contas -, não é uma questão meramente operacional, mas, sob o aspecto jurídico, uma condição sine qua non à formulação de um juízo legítimo sobre a regularidade do ato em exame' (Acórdão nº 1.531/2003, Plenário do TCU, DOU 23.10.2003).

4. Sempre que a decisão administrativa afetar interesses de particulares, é imprescindível a observância do contraditório e da ampla defesa para que se aprecie a nulidade do processo licitatório. Precedentes do STF e do STJ. Consequentemente, mesmo que haja fortes indícios de ilegalidade do certame público, não há inutilidade na prévia oitiva das partes interessadas, pois não se pode afastar a hipótese, ainda que remota, de surgirem novos esclarecimentos que afetem o juízo decisório, a exemplo da comprovação de que os vícios apontados não trouxeram prejuízos ao interesse público.

5. A impetração da ação mandamental não é suficiente para convalidar o ato administrativo que violou as referidas garantias, porquanto se trata de procedimento instaurado após a tomada da decisão administrativa prejudicial aos interesses do particular, de natureza especial, com instrução probatória bastante limitada e que, no caso em concreto, destinou-se precipuamente a impugnar um ato administrativo viciado, por ter anulado um certame licitatório sem o devido processo legal.

6. O exercício diferido do direito ao contraditório e à ampla defesa apenas deve ser admitido em situações devidamente justificadas, em razão do perigo na demora inerente às tutelas de urgência, de modo a se preservar a utilidade e a efetividade da medida constritiva adotada.

7. Recurso ordinário em mandado de segurança provido".

Ante o exposto, **concedo** a segurança, para anular a Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que, sem observância do contraditório, revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC. Custas, na forma da lei. Sem honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei 12.016/2009 e da Súmula 105/STJ.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0161346-6

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 20.194 / DF

PAUTA: 14/09/2022

JULGADO: 14/09/2022

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE DIFUSÃO CULTURAL DE INDAIAL

ADVOGADO : EDIO HENRIQUE DE ALMEIDA JOSE E AZEVEDO E OUTRO(S) - MG105487

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES

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 Primeira Seção, por unanimidade, concedeu a segurança para anular a Portaria 119, de 03/05/2013, publicada em 06/05/2013, que, sem observância do contraditório, revogou a autorização outorgada à impetrante para executar o serviço de radiodifusão comunitária, no Município de Indaial/SC, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Humberto Martins.