



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31379 - DF (2025/0212729-3)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
IMPETRANTE : MAKINAS EMPREENDIMENTOS LTDA
ADVOGADOS : EBERTON GUIMARÃES DIAS - SP312829
LUÍS FERNANDO DE MACEDO - SP130406
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. CONSÓRCIO. DESCLASSIFICAÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA NÃO CONFIGURADA. NOTIFICAÇÃO VÁLIDA À LÍDER DO CONSÓRCIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE LICITANTES CONSORCIADAS. ORDEM DENEGADA.

1. Mandado de segurança impetrado por licitante integrante de consórcio desclassificado de certame licitatório destinado à concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, em razão de inconsistências econômico-financeiras, com subsequente imposição de sanções, entre elas, multa e declaração de inidoneidade, esta última aplicada por ato do Ministro de Estado de Minas e Energia. Discussão sobre as reprimendas levadas a efeito pela Aneel excluídas anteriormente deste *writ* mediante indeferimento parcial da petição inicial.

2. Inexistência de nulidade por ausência de notificação pessoal da parte autora. Validade da comunicação eletrônica encaminhada à empresa líder do consórcio, nos termos do art. 15, II, da Lei n. 14.133/2021 e do edital.

3. Decisão favorável à seguradora em outro processo judicial que não aproveita à impetrante, dada a diferença entre as alegações e a responsabilidade de cada uma delas perante a Administração.

4. Argumentos de cerceamento de defesa e irregularidade na contagem de prazo para defesa não demonstrados. O cômputo do prazo observou os termos do edital em dias úteis.
5. Insubsistência da tese de ausência de individualização de condutas e sanções. As licitantes consorciadas respondem solidariamente pelos atos praticados, nos termos dos arts. 15, V, da Lei n. 14.133/2021; 264 e 275 do Código Civil.
6. Ordem denegada sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei n. 12.016/2009).

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, denegar a ordem sem honorários advocatícios, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de setembro de 2025.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31379 - DF (2025/0212729-3)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
IMPETRANTE : MAKINAS EMPREENDIMENTOS LTDA
ADVOGADOS : EBERTON GUIMARÃES DIAS - SP312829
LUÍS FERNANDO DE MACEDO - SP130406
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. CONSÓRCIO. DESCLASSIFICAÇÃO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA NÃO CONFIGURADA. NOTIFICAÇÃO VÁLIDA À LÍDER DO CONSÓRCIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE LICITANTES CONSORCIADAS. ORDEM DENEGADA.

1. Mandado de segurança impetrado por licitante integrante de consórcio desclassificado de certame licitatório destinado à concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, em razão de inconsistências econômico-financeiras, com subsequente imposição de sanções, entre elas, multa e declaração de inidoneidade, esta última aplicada por ato do Ministro de Estado de Minas e Energia. Discussão sobre as reprimendas levadas a efeito pela Aneel excluídas anteriormente deste *writ* mediante indeferimento parcial da petição inicial.

2. Inexistência de nulidade por ausência de notificação pessoal da parte autora. Validade da comunicação eletrônica encaminhada à empresa líder do consórcio, nos termos do art. 15, II, da Lei n. 14.133/2021 e do edital.

3. Decisão favorável à seguradora em outro processo judicial que não aproveita à impetrante, dada a diferença entre as alegações e a responsabilidade de cada uma delas perante a Administração.

4. Argumentos de cerceamento de defesa e irregularidade na contagem de prazo para defesa não demonstrados. O cômputo do prazo observou os termos do edital em dias úteis.
5. Insubsistência da tese de ausência de individualização de condutas e sanções. As licitantes consorciadas respondem solidariamente pelos atos praticados, nos termos dos arts. 15, V, da Lei n. 14.133/2021; 264 e 275 do Código Civil.
6. Ordem denegada sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei n. 12.016/2009).

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Cuida-se de mandado de segurança impetrado por **Makinas Empreendimentos Ltda.** (nova denominação – **Entec Empreendimentos Eireli**) contra ato praticado pelo **Ministro de Estado de Minas e Energia**. Tal como resumindo no despacho de fls. 590/591, "*a impetrante narra que integrou o Consórcio Gênesis, liderado pela empresa The Best Car Transportes, para concorrer ao certame de concessão do serviço público de transmissão de energia. A desclassificação do consórcio decorreu de suposta impossibilidade de aferição de índices econômico- financeiros, o que levou à aplicação de sanções: multa de mais de R\$ 34.162,876,49 (dos quais R\$ 2.594.628,36 atribuídos à impetrante), suspensão temporária do direito de contratar com o poder público e recomendação de declaração de inidoneidade, que acabou por ser aplicada pelo Ministro de Estado impetrado (fls. 590)*".

Com isso, argumenta-se que o ato deve ser reparado porque teria havido violação ao contraditório e à ampla defesa, pois não foi feita a intimação pessoal e por escrito, conforme exigido pelo edital, além de ter havido contagem incorreta de prazo para defesa (em dias corridos e não úteis) com *decisum* sancionatório proferido antes do término do prazo regulamentar. Acrescenta-se que "*a maior parte das irregularidades foi cometida pela empresa líder do consórcio (The Best Car), não havendo individualização das condutas e penalidades, em afronta aos princípios da culpabilidade, legalidade e individualização da sanção*". A inicial desenvolve ainda tese no sentido de que a seguradora contratada para habilitação no leilão foi cobrada pelas sanções de multa, no entanto, teria obtido decisório favorável em processo judicial visando a evitar a cobertura securitária para as sanções, o que fortaleceria a constatação das ilegalidades.

O feito foi inicialmente distribuído à 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que declinou da competência, conforme decisão de fl. 576, ante a presença de Ministro de Estado no polo passivo.

O *decisum* de fl. 582 corrigiu o valor da causa para R\$ 2.594.628,36 (dois milhões, quinhentos e noventa e quatro mil, seiscentos e vinte e oito reais e trinta e seis

centavos) e intimou a requerente para regularização da representação processual, exigência cumprida às fls. 595/605.

A tutela de urgência foi indeferida às fls. 610/613, mesma ocasião na qual se delimitou o objeto do *writ* para excluir os pedidos dirigidos contra a Aneel e rejeitou-se parte da petição inicial, permanecendo sob jurisdição deste Sodalício apenas a discussão sobre a reprimenda passível de aplicação pelo Ministro de Estado.

Manifestação da União pelo interesse de ingresso no feito (fl. 623).

A autoridade impetrada apresentou suas informações à fl. 625 e remeteu a peça elaborada pela AGU, que se encontra às fls. 1.616/1.621, e cópia do Processo SEI n. 48300.000256/2024-44.

Parecer do MPF da lavra do em. Subprocurador-Geral da República Odin Brandão Ferreira (fls. 1.628/1.656), assim ementado:

Mandado de segurança. Leilão para concessão de energia elétrica. Inabilitação do consórcio integrado pela impetrante, com aplicação de sanções, entre as quais a declaração de inidoneidade, objeto da presente impetração. Supostos vícios do processo administrativo. A impetração tem falha técnica, ao pretender anular a recomendação da Aneel, de declaração de inidoneidade, quando a aludida sanção foi pelo Ministro de Minas e Energia, em despacho publicado no DOU. A ausência de prova pré-constituída do direito alegado basta ao indeferimento, de plano, do pleito: malgrado a alegada violação do contraditório e da ampla defesa, por defeito de notificação e erro na contagem de prazo processual, conforme previsão do instrumento convocatório, a impetração não junta aos autos o edital do certame nem a íntegra do feito. O processo administrativo, juntado pela autoridade coatora, do qual consta o edital da licitação, demonstra a licitude da conduta administrativa, segundo a lei e o edital do leilão: 1 - as notificações eletrônicas foram devidamente encaminhadas à Empresa The Best Car, líder do Consórcio Gênesis, do qual a impetrante participou, e ao procurador do aludido consórcio, nos termos do art. 15, ii, da Lei 14.133/2021 e do edital do certame; 2 - não houve cerceamento de defesa supostamente derivado de erro no cômputo do prazo processual, seja em razão de ausência de demonstração nesse sentido, seja porque eventual erro formal em nada prejudicou a impetrante, pois todas as petições impugnando os atos da comissão, ainda que extemporâneos, foram analisadas; 3 - uma vez que a impetrante participou do certame por meio de consórcio, cujo procurador foi intimado dos atos da comissão de licitação, com prazo para defesa, inviável a alegação de afronta do contraditório e da ampla defesa; notadamente, quando permitido recurso autônomo da impetrante, apensar de intempestivo; e 4 - a impetrante não demonstrou nenhum equívoco da comissão: além de não refutar as específicas inconsistências específicas apontadas pelo poder público acerca de seus índices de liquidez e de seu patrimônio líquido, a autora não discute eventual ilicitude delas, que, aliás, poderia ter sido discutida na impetração. As alegações relativas ao seguro-garantia são irrelevantes: a declaração de inidoneidade decorre da conduta da impetrante, ao invés de eventual embaraço na execução do seguro, que é consequência das penalidades, e não sua causa. A

responsabilidade das empresas consorciadas em licitação é solidária, tanto na licitação quanto na execução do contrato, conforme dispõe o art. 15, v, da Lei 14.133. A conduta individual da impetrante, de qualquer sorte, mereceria a sanção, como exposto no item 5.28, c, do parecer do Ministério de Minas e Energia, que acolheu a recomendação da Aneel para a declaração de inidoneidade em causa. Validade da decisão administrativa e ausência de desproporcionalidade da medida, quando a sanção aplicada decorre de determinação legal. Parecer pela denegação da ordem.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): A preliminar de ilegitimidade ativa suscitada nas informações não merece guarida. A impetrante não está questionando reprimenda aplicada em desfavor do consórcio, mas a sanção que recai, exclusivamente, sobre ela. Assim, defende, em nome próprio, o seu direito.

Eventual falha na instrução da inicial sem a íntegra do processo administrativo e do edital é suprida com a vinda das informações, o que está, de todo modo, alinhado com o art. 282, § 2º, do CPC.

Superadas as questões processuais no tocante ao mérito, em se tratando de leilão do qual a parte autora participou mediante consórcio, incidem as regras previstas no art. 15 da Lei de Licitações:

*Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá **participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:***

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

*II - **indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;***

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

*V - **responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.***

Em primeiro plano, na linha do indeferimento da tutela de urgência de fls. 610/613, não prospera a argumentação de que deveria ter havido "*intimação pessoal*" da própria impetrante, afinal, a sua atuação no leilão se deu como consorciada. Nesse contexto, a Lei n. 14.133/2021 prevê, em seu art. 15, II, acima transcrito, que a empresa líder é a responsável pela representação perante a Administração, nisso se incluindo o

recebimento e atuação no processo que visa a apurar infrações e aplicar sanções a qualquer uma das licitantes componentes do consórcio.

As comunicações eletrônicas do processo administrativo foram encaminhadas à líder designada, a pessoa jurídica The Best Car, concedendo-se prazo para defesa. Convém transcrever a análise feita pela Aneel (fl. 372), instruindo a inicial:

46. Com efeito, o Termo de Intimação de Penalidade Editalícia – TIPE nº 1 /2023-SEL/ANEEL, emitido para a empresa líder do Consórcio Gênesis (The Best Car) indica expressamente que o referido documento servia também de notificação de expectativa de sinistro. Tal documento foi enviado por intermédio do Ofício nº 55/2023-SEL/ANEEL. Veja-se, ademais, comunicações subsequentes, corporificadas no Ofício nº 58/2023-SEL/ANEEL; no Ofício nº 683/2023-SGA/ANEEL e, finalmente, no Ofício nº 832/2023-SGA/ANEEL. 47. Os recibos juntados aos autos comprovam que o TIPE e a Nota Técnica nº 24 /2023- CPL/ANEEL foram encaminhados eletronicamente à líder do Consórcio para manifestação, tendo sido recebidos tanto pelo Sr. Cícero Crispim, advogado e procurador do Consórcio, quanto pelo Sr. Paulo César dos Santos, proprietário da The Best Car, nos dias 29/09/2023 e 02/10/2023 respectivamente. 48. Transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento do TIPE não houve manifestação do Consórcio Gênesis. A CEL então emitiu a Nota Técnica nº 43/2023-CPL/ANEEL, de 20 de outubro de 2023, por meio da qual decidiu aplicar ao Consórcio Gênesis as penalidades previstas no TIPE. 49. Na sequência, o presidente da CEL exarou então o Despacho nº 3.930, que foi publicado em 23 de outubro de 2023. Além da publicação no DOU, o Despacho nº 3.930, de 20 de outubro de 2023, foi encaminhado eletronicamente à líder do consórcio, conforme consta de recibo. 50. Dessa forma, na opinião desta Procuradoria, o presente processo administrativo, que resultou na aplicação das penalidades de que trata a decisão ora recorrida foi conduzido de forma hígida e regular. Isto porque o Consórcio Gênesis foi devidamente notificado de todas as etapas do referido processo nas quais lhe cabia manifestação, para conhecimento e providências cabíveis. 51. A líder do Consórcio Gênesis deixou transcorrer "in albis" o prazo de interposição de recurso dentro do prazo de 15 (quinze) dias úteis contra o Despacho nº 3.930, de 20 de outubro de 2023.

Tal como dito, ao indeferir a tutela de urgência, o item 13.7 do edital estabelece de modo claro que a notificação será eletrônica para "as pessoas jurídicas integrantes do cadastro institucional da ANEEL". A autora, ao alegar a nulidade de sua notificação, insistindo em sua intimação pessoal, não impugnou os e-mails com especificidade, muito menos a condição de a empresa líder ser cadastrada perante a agência.

Nesse cenário, não se identifica invalidade das comunicações efetivamente feitas e comprovadas nos autos, porque a ciência foi direcionada à líder do consórcio pela via eletrônica, na qualidade de cadastrada, situação não questionada pela parte.

Quanto à contagem do prazo e à alegação de que a reprimenda foi aplicada ou recomendada antes do decurso do tempo aberto para apresentar defesa, nota-se que a requerente conta os dias de maneira incorreta (fls. 11 e 12). O item 13.5 do edital e a própria comunicação contida na nota técnica estabelecem como termo inicial o "*recebimento do respectivo Termo de Intimação de Penalidade Editalícia – TIPE*". A impetrante excluiu o dia de recebimento do e-mail e, não bastasse isso, computou feriados forenses não extensíveis aos expedientes da Aneel. Assim, a tese da inicial não se sustenta.

Não prospera a assertiva de reconhecimento de violações ao devido processo legal em demanda judicial movida pela Seguradora Ezze, responsável pela garantia ofertada no leilão. Como dito na decisão de fls. 610/613, "*as alegações para negar a cobertura da apólice em nada se relacionam com vícios do processo administrativo. A discussão está ligada, apenas, à extensão das cláusulas do contrato de seguro, não havendo conexão com as teses defendidas*" neste mandado de segurança.

O art. 15, V, da Lei n. 14.133/2021 basta para rechaçar a argumentação sobre "*ausência de individualização das sanções aplicadas no contexto de consórcios empresariais*". Não importa que a outra integrante do consórcio (The Best Car) seja a responsável pela maior parte das infrações identificadas. A partir da junção de recursos e de forças para participar da licitação, as proponentes também respondem em conjunto perante a Administração, nos termos da citada previsão da Lei de Licitações e dos arts. 264 e 275 do CC, que estipulam serem devedores solidários obrigados "*à dívida toda*" e que "*o credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum*".

ANTE O EXPOSTO, denego a segurança sem honorários, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2025/0212729-3

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 31.379 / DF

Números Origem: 10555431420254013400 48500005329202352

PAUTA: 04/09/2025

JULGADO: 04/09/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : MAKINAS EMPREENDIMENTOS LTDA

ADVOGADOS : LUÍS FERNANDO DE MACEDO - SP130406

EBERTON GUIMARÃES DIAS - SP312829

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. ROQUE JOSE RODRIGUES LAGE, pela parte INTERES.:
UNIÃO.

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, denegou a ordem sem honorários
advocatícios, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva
Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito
Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.