



**Poder Judiciário do Estado de Sergipe  
18ª Vara Cível de Aracaju**

---

**Nº Processo 202411801621 - Número Único: 0046768-71.2024.8.25.0001**

**Autor: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SERGIPE**

**Réu: ESTADO DE SERGIPE E OUTROS**

---

Movimento: Julgamento >> Com Resolução do Mérito >> Procedência do Pedido - Reconhecimento pelo réu

Processo nº 202411801621

Classe: Ação Civil Pública

Procedimento: Comum

**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE**

**RÉUS:**

1) CONSÓRCIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERMUNICIPAL DE CARÁTER URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU - CTM

2) MUNICÍPIO DE ARACAJU

3) SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO - SMTT

4) INTERESSADOS:

- Estado de Sergipe

- Município de Nossa Senhora do Socorro

- Município de São Cristóvão

- Município de Barra dos Coqueiros

- Atalaia Transportes Ltda.

- Transporte Sergipe Ltda.

**SENTENÇA**

**I - RELATÓRIO**



O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, através da Terceira Curadoria da Fazenda Pública de Aracaju, ajuizou em 22/08/2024 a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA ANULATÓRIA COM PRECEITO COMINATÓRIO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA em face do CONSÓRCIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERMUNICIPAL DE CARÁTER URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU (CTM), do MUNICÍPIO DE ARACAJU e da SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE ARACAJU (SMTT).

A ação foi inicialmente distribuída à 12ª Vara Cível (processo 202411201469) por dependência ao processo nº 201111202371, tendo sido redistribuída em 01/09/2024 para esta 18ª Vara Cível por declínio de competência, em razão de prevenção.

Narrou o autor que, em cumprimento à sentença proferida no processo nº 201111202371, que condenou o Município de Aracaju e a SMTT a realizar licitação para o serviço de transporte coletivo urbano, foi publicado em 20/06/2024 o edital da Concorrência Eletrônica nº 001/2024 para concessão comum dos serviços de transporte coletivo urbano e metropolitano da região metropolitana de Aracaju.

Alegou que, ao analisar o edital (versão submetida a consulta pública e versão final publicada) e demais documentos disponibilizados nos sites oficiais, identificou um conjunto de vícios no procedimento licitatório, consistentes em vícios de forma, de objeto, de motivo, ausência de motivações adequadas e desvios de finalidade, além de indícios de direcionamento e superfaturamento.

Sustentou que tais vícios violam requisitos essenciais de validade dos atos administrativos e infringem normas de Direito Financeiro, Responsabilidade Fiscal e Direito Administrativo, configurando iminente e grave dano ao patrimônio público e social.

Requeru, liminarmente, a concessão de tutela provisória de urgência para suspender imediatamente o andamento do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024, com imposição de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em caso de descumprimento.

Como pedidos finais, postulou: (a) a decretação da nulidade integral ab initio do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024 e de todos os atos dele decorrentes; (b) provimento cominatório para que os demandados promovam todas as diligências necessárias à realização de novo processo de concorrência em prazo razoável, observando todas as limitações legais, realizando publicações devidas, nova consulta pública com prazo mínimo de 30 dias, apresentação de dados técnicos transparentes, correção das situações geradoras de indícios de direcionamento e superfaturamento; (c) manutenção do funcionamento do sistema de transporte atual até o cumprimento efetivo; (d) condenação em custas processuais; e (e) reconhecimento da dispensa de custas ao Ministério Público.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 1.412,00 (um mil, quatrocentos e doze reais).



Em 02/11/2024, foi deferida tutela antecipada incidental, suspendendo o andamento da Concorrência Pública nº 001/2024.

Contra esta decisão, o Município de Aracaju interpôs Agravo de Instrumento (nº 202400765415), tendo sido proferida decisão liminar em 29/11/2024 que suspendeu os efeitos da tutela concedida na Ação Civil Pública originária.

Posteriormente, em 04/08/2025, o Município de Aracaju desistiu do recurso, sobrevindo decisão monocrática em 05/08/2025 que declarou extinto o procedimento recursal e revogou a decisão liminar proferida no agravo, restabelecendo os efeitos da tutela de urgência concedida nesta Ação Civil Pública. O trânsito em julgado do agravo de instrumento foi certificado em 01/10/2025.

Em 07/02/2025, o MUNICÍPIO DE ARACAJU apresentou manifestação reconhecendo expressamente a procedência dos pedidos autorais, invocando a necessidade de preservar a legalidade e moralidade administrativas, com fundamento no posicionamento do Tribunal de Contas Estadual e nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, pugnando pela extinção do processo nos termos do art. 487, III, "a", do Código de Processo Civil.

Em 17/02/2025, a SMTT/ARACAJU manifestou-se no mesmo sentido, concordando com o posicionamento do Município de Aracaju e acatando os termos da decisão do Tribunal de Contas Estadual, requerendo também a extinção do processo com reconhecimento da procedência do pedido.

Em 24/02/2025, o CONSÓRCIO - CTM igualmente reconheceu a procedência dos pedidos autorais, seguindo as manifestações do Município de Aracaju e da SMTT, requerendo o julgamento de mérito com homologação do reconhecimento da procedência conforme art. 487, III, "a", do CPC.

O Ministério Público manifestou-se reiterando a necessidade de decretação da nulidade da licitação com base nos vícios apontados e sustentando a aplicação do princípio da primazia do julgamento de mérito previsto no art. 488 do CPC, com provimento cominatório para realização de nova licitação regular.

Foram realizadas duas audiências de conciliação, em 08/04/2025 e 15/07/2025, nas quais as partes debateram a questão, restando consignado que o Ministério Público, o Município de Aracaju, a SMTT e o CTM concordaram com a anulação da licitação, propondo o MP prazo de 180 (cento e oitenta) dias para realização de nova licitação, contados entre 01/11/2025 e 30/04/2026, após conclusão do contrato firmado com a FIPE para revisão da modelagem da concessão.

Durante a tramitação processual, foram admitidos como interessados: o Estado de Sergipe, o Município de Nossa Senhora do Socorro, o Município de São Cristóvão, o Município de Barra dos Coqueiros, a Atalaia Transportes Ltda. e a Transporte Sergipe Ltda.



O Município de São Cristóvão manifestou discordância com a proposta do Ministério Público, sustentando que não há legitimidade para o reconhecimento do pedido sem deliberação expressa da Assembleia Geral do CTM, requerendo a suspensão do processo até referida deliberação.

A Atalaia Transportes Ltda. e a Transporte Sergipe Ltda., empresas vencedoras da licitação, manifestaram discordância da proposta do Ministério Público, postulando a manutenção do contrato objeto da lide.

Os autos vieram conclusos para sentença.

É o relatório. DECIDO.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 - DA ANÁLISE PRELIMINAR: LEGITIMIDADE PASSIVA E CONFIGURAÇÃO DO POLO PASSIVO

Preliminarmente, impõe-se análise da correta configuração do polo passivo desta demanda, especialmente diante da natureza jurídica do Consórcio Público e da participação dos diversos entes que o integram.

#### II.1.1 - Da Natureza Jurídica do CTM e sua Autonomia

O Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM) foi constituído nos termos da Lei Complementar Estadual nº 266/2015, mediante Protocolo de Intenções ratificado pelos entes federativos (Estado de Sergipe e os Municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão).

Conforme o art. 1º de seu Estatuto Social, o CTM é uma "associação pública, constituída sob a forma de Autarquia Federativa, pessoa jurídica de direito público interno que integra a administração indireta" dos entes consorciados, possuindo CNPJ próprio (54.746.741/0001-45) e personalidade jurídica autônoma.



Esta constituição encontra amparo no art. 6º, inciso I, da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), que dispõe: "O consórcio público adquirirá personalidade jurídica: I - de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções".

Como pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia, o CTM possui capacidade processual própria, respondendo por seus atos em nome próprio, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "O consórcio público, quando constituído como associação pública, é pessoa jurídica de direito público, com personalidade distinta da dos entes que o integram. Consequentemente, responde por seus atos em nome próprio, sem que isso implique responsabilidade automática dos entes consorciados".

#### II.1.2 - Da Legitimidade Passiva do CTM

O CTM possui competência legal para "outorgar concessão, permissão ou autorização, para prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na Região Metropolitana de Aracaju, realizando as licitações, nos termos da legislação vigente" (art. 4º, III, do Estatuto).

Foi o CTM que realizou a Concorrência Pública nº 001/2024, objeto desta ação anulatória. O edital foi publicado pelo "Município de Aracaju, neste ato representando o Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju - CTM".

Sendo o CTM o poder concedente e autor material do ato administrativo impugnado, possui legitimidade passiva ad causam para figurar no polo passivo desta demanda.

#### II.1.3 - Da Legitimidade Passiva do Município de Aracaju

O Município de Aracaju possui legitimidade passiva por três fundamentos cumulativos:

Primeiro, foi o executor material da licitação, atuando como operador executivo do certame, fornecendo estrutura administrativa (agente de contratação) e suporte técnico (SMTT elaborou os estudos que subsidiaram o procedimento).

Segundo, nos termos do art. 43, § 1º, do Estatuto do CTM, "a primeira presidência da Assembleia Geral será exercida pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Aracaju", sendo que compete ao Presidente "representar o CTM judicial e extrajudicialmente" (art. 51, I). Assim, o Município de Aracaju, através de seu Prefeito, é o representante legal do Consórcio.



Terceiro, e mais importante, o Município de Aracaju foi expressamente condenado na sentença proferida no processo nº 201111202371, que determinou: "condeno os requeridos, sendo o Município de Aracaju de forma subsidiária, na obrigação de realizar o procedimento licitatório em relação a todas as linhas e itinerários já existentes e a serem criados, bem como contratar a empresa vencedora do certame".

Esta condenação transitou em julgado, produzindo coisa julgada material. Se a licitação realizada em cumprimento à sentença está eivada de vícios, o Município de Aracaju tem legitimidade passiva para responder pela ilegalidade do cumprimento da obrigação que lhe foi imposta judicialmente.

#### II.1.4 - Da Ilegitimidade Passiva da SMTT/Aracaju

A Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Aracaju (SMTT), embora qualificada na petição inicial como "pessoa jurídica de direito público" (autarquia municipal do Município de Aracaju), não possui legitimidade passiva ad causam para figurar como ré nesta demanda.

Com efeito, a SMTT não realizou a licitação impugnada, que foi conduzida pelo CTM. Sua participação limitou-se à elaboração dos estudos técnicos que subsidiaram o procedimento, atuando como órgão técnico auxiliar do Município de Aracaju.

Sendo órgão da administração indireta do Município de Aracaju, eventual responsabilidade da SMTT é absorvida pelo ente político que a instituiu, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Ademais, o Município de Aracaju já integra o polo passivo e responde por todos os atos praticados por seus órgãos e entidades da administração indireta, sendo processualmente desnecessária e tecnicamente inadequada a permanência da SMTT como ré.

Aplica-se, aqui, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello: "A autarquia possui personalidade jurídica própria e, portanto, direitos e obrigações distintos da pessoa política que a instituiu. Responde diretamente por seus atos, sem que se possa, em regra, imputar responsabilidade automática ao ente instituidor". No caso concreto, contudo, quem praticou o ato foi o CTM, não a SMTT, razão pela qual esta não possui legitimidade para figurar no polo passivo.

Reconheço, portanto, a ilegitimidade passiva ad causam da SMTT, devendo ser excluída do polo passivo da demanda, sem qualquer ônus de sucumbência para o autor, por se tratar de questão processual superveniente ao ajuizamento.

#### II.1.5 - Da Posição Processual dos Demais Entes Consorciados



O Município de São Cristóvão, o Município de Barra dos Coqueiros, o Município de Nossa Senhora do Socorro e o Estado de Sergipe, embora sejam entes consorciados que integram a estrutura do CTM, não possuem legitimidade passiva ad causam para figurar como réus originários nesta ação.

Nenhum destes entes praticou individualmente o ato administrativo impugnado. A licitação foi realizada pelo CTM, pessoa jurídica autônoma, em cumprimento às competências que lhe foram delegadas pelos entes consorciados através do Estatuto.

A participação dos entes consorciados na Assembleia Geral do CTM, instância deliberativa que aprovou o edital da licitação (19/03/2024) e homologou o resultado (16/09/2024), configura deliberação colegiada no âmbito da estrutura interna do Consórcio, não autoria individual do ato administrativo.

Conforme estabelece o art. 86, § 1º, do Estatuto do CTM, "os entes consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do CTM, no limite de suas responsabilidades". A responsabilidade subsidiária, contudo, não se confunde com legitimidade passiva ad causam, sendo típica da fase de execução e não exigindo a citação dos responsáveis subsidiários no processo de conhecimento.

Por tais razões, os demais entes consorciados (São Cristóvão, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e Estado de Sergipe) devem ser considerados meros interessados nos termos do art. 119 do CPC, não réus, assim como as empresas Atalaia Transportes Ltda. e Transporte Sergipe Ltda., que possuem interesse reflexo como vencedoras da licitação impugnada.

## II.2 - DA POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO NO ESTADO: RECONHECIMENTO DO PEDIDO PELO CTM E MUNICÍPIO DE ARACAJU

Superada a questão da legitimidade passiva, impõe-se analisar se o processo pode ser julgado no estado em que se encontra, considerando que apenas o CTM, o Município de Aracaju e a SMTT reconheceram expressamente a procedência dos pedidos autorais, tendo havido manifestação contrária do Município de São Cristóvão e das empresas vencedoras da licitação.

### II.2.1 - Do Reconhecimento Jurídico do Pedido

O reconhecimento jurídico do pedido está previsto no art. 487, III, "a", do Código de Processo Civil, que estabelece: "Haverá resolução de mérito quando o juiz: (...) III - homologar: a) o reconhecimento da procedência do pedido formulado na ação ou na reconvenção".



Trata-se de hipótese de extinção do processo com resolução de mérito, na qual o réu admite a procedência da pretensão do autor, dispensando a produção de outras provas e a análise aprofundada das questões controvertidas.

No caso dos autos, o Consórcio - CTM, o Município de Aracaju e a SMTT/Aracaju reconheceram expressamente, em manifestações fundamentadas, a procedência de todos os pedidos formulados pelo Ministério Público na petição inicial.

O reconhecimento foi expresso, voluntário, inequívoco e fundamentado, invocando os réus a necessidade de preservar a legalidade e moralidade administrativas, o posicionamento do Tribunal de Contas Estadual e as Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

#### II.2.2 - Da Vinculação dos Entes Consorciados pelo Reconhecimento do CTM

A questão central reside em saber se o reconhecimento do pedido pelo CTM e pelo Município de Aracaju vincula os demais entes consorciados, especialmente diante da alegação do Município de São Cristóvão de que não haveria legitimidade para tal reconhecimento sem deliberação expressa da Assembleia Geral do CTM.

A resposta é afirmativa, por múltiplos fundamentos jurídicos.

Primeiro, o CTM, como pessoa jurídica de direito público com personalidade autônoma, manifesta-se processualmente através de seu representante legal, que é o Presidente da Assembleia Geral. Nos termos do art. 51, I, do Estatuto, compete ao Presidente "representar o CTM judicial e extrajudicialmente". Esta representação abrange a prática de todos os atos processuais, inclusive o reconhecimento de pedido.

O Prefeito do Município de Aracaju é, estatutariamente, o Presidente do CTM (art. 43, § 1º do Estatuto), possuindo, portanto, competência legal para representar o Consórcio em juízo. Quando o Município de Aracaju reconheceu o pedido, estava atuando em dupla condição: como Município (réu individual) e como Presidente do CTM (representante legal do Consórcio). Esta dupla manifestação é juridicamente suficiente e válida.

Segundo, não se pode confundir ato administrativo interno de anulação da licitação (que de fato exigiria deliberação da Assembleia Geral nos termos do art. 50, VIII e XV, do Estatuto) com ato processual de reconhecimento do pedido judicial. O reconhecimento do pedido é manifestação processual do CTM, exercida por seu representante legal no âmbito do direito de ação e defesa, não se tratando de ato administrativo sujeito às regras de competência interna do Consórcio.



Terceiro, todos os entes consorciados, sem exceção, deliberaram sobre a licitação na Assembleia Geral do CTM. Conforme consta da manifestação do próprio Município de São Cristóvão, o edital foi "APROVADO em Assembleia Geral do CTM, por unanimidade de seus membros, em 19/03/2024" e o resultado foi "devidamente HOMOLOGADO E ADJUDICADO pela Assembleia Geral do CTM em 16/09/2024".

Ora, se todos os entes consorciados deliberaram favoravelmente pela licitação através da Assembleia Geral (órgão colegiado de deliberação máxima), e posteriormente o CTM (pessoa jurídica) reconhece judicialmente que esta licitação está viciada, não podem os entes consorciados, individualmente, pretender desconstituir esta manifestação processual do Consórcio.

O art. 49 do Estatuto é expresso: "A Assembleia Geral, instância deliberativa máxima, cujas decisões são de caráter vinculante para todos os Entes Consorciados". Se as decisões da Assembleia vinculam os entes consorciados, com muito mais razão os atos processuais praticados pelo representante legal do CTM os vinculam, pois decorrem da personalidade jurídica autônoma do Consórcio.

Quarto, aplica-se ao caso o princípio da autotutela administrativa consagrado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

Se a Administração Pública pode anular unilateralmente seus próprios atos quando ilegais (poder-dever de autotutela), não há óbice a que reconheça judicialmente a ilegalidade de seus atos, sendo esta, inclusive, postura mais consentânea com os princípios da legalidade, moralidade e eficiência que regem a Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Quinto, há decisão do Tribunal de Contas Estadual de Sergipe reconhecendo vícios na licitação, conforme invocado pelos réus em suas manifestações. O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas reforça a legitimidade do reconhecimento do pedido, pois confirma objetivamente a existência das ilegalidades apontadas pelo Ministério Público.

Por todos estes fundamentos, concluo que o reconhecimento do pedido pelo CTM e pelo Município de Aracaju é válido, eficaz e vincula todos os entes consorciados, independentemente de manifestação individual de cada um deles.

A alegação do Município de São Cristóvão de que seria necessária deliberação prévia da Assembleia Geral para o reconhecimento do pedido não merece acolhida, pois confunde competência para prática de ato administrativo interno (anulação) com competência para prática de ato processual (reconhecimento de pedido judicial), além de desconsiderar que todos os entes já deliberaram coletivamente sobre a licitação na Assembleia Geral.



As manifestações contrárias da Atalaia Transportes Ltda. e da Transporte Sergipe Ltda., por sua vez, não têm o condão de impedir o julgamento do mérito, pois as empresas não possuem legitimidade passiva nesta ação anulatória, sendo meras interessadas com interesse reflexo na manutenção do contrato.

## II.2.3 - Do Princípio da Primazia do Julgamento de Mérito

O art. 488 do Código de Processo Civil estabelece: "Desde que possível, o juiz resolverá o mérito sempre que a decisão for favorável à parte a quem aproveitaria eventual pronunciamento nos termos do art. 485".

Este dispositivo consagra o princípio da primazia do julgamento de mérito, segundo o qual o julgador deve buscar resolver a questão central do litígio sempre que possível, evitando decisões meramente processuais que possam prolongar o litígio sem uma solução concreta.

No caso dos autos, o reconhecimento expresso e fundamentado da procedência dos pedidos pelos réus legítimos (CTM e Município de Aracaju) autoriza e exige o julgamento de mérito, com homologação do reconhecimento nos termos do art. 487, III, "a", do CPC.

Deixar de julgar o mérito sob o argumento de que seria necessária manifestação individual de cada ente consorciado seria incompatível com o princípio da primazia do julgamento de mérito, com a teoria da personalidade jurídica autônoma dos consórcios públicos e com os princípios da economia processual e da efetividade da tutela jurisdicional.

Concluo, portanto, que o processo está maduro para julgamento, devendo ser homologado o reconhecimento da procedência dos pedidos formulado pelos réus CTM e Município de Aracaju.

## II.3 - DO MÉRITO: DA NULIDADE DA LICITAÇÃO E DOS PEDIDOS COMINATÓRIOS

Homologado o reconhecimento da procedência do pedido, impõe-se analisar o mérito da demanda, declarando expressamente a nulidade do ato administrativo impugnado e fixando os limites e efeitos desta nulidade, bem como determinando as providências necessárias para o restabelecimento da legalidade.

### II.3.1 - Da Existência de Vícios na Concorrência Pública nº 001/2024

O Ministério Público apontou na petição inicial um conjunto de vícios no Processo de Concorrência Pública nº 001/2024, consistentes em vícios de forma, de objeto, de motivo, ausência de motivações adequadas e desvios de finalidade, além de indícios de direcionamento e superfaturamento.



O reconhecimento expresso da procedência do pedido pelos réus CTM, Município de Aracaju e SMTT confirma a existência destes vícios, dispensando a análise probatória individualizada de cada irregularidade apontada.

Com efeito, o reconhecimento do pedido tem natureza confessória (arts. 389 e 395 do CPC), constituindo admissão inequívoca dos fatos alegados pelo autor. Quando a Administração Pública reconhece que seus atos estão viciados, esta manifestação tem presunção de veracidade qualificada, pois decorre do poder-dever de autotutela que lhe é inerente.

Ademais, a existência dos vícios foi confirmada pelo Tribunal de Contas Estadual de Sergipe, conforme alegado pelos réus em suas manifestações, o que reforça objetivamente a necessidade de anulação do procedimento.

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal é clara: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos".

Sendo a licitação ato administrativo vinculado, sujeito a rigorosa observância dos princípios e normas que regem a matéria (Constituição Federal, Lei nº 14.133/2021, Lei nº 8.987/1995, Lei nº 7.347/1985), a existência de vícios que comprometem sua validade impõe a decretação de nulidade.

#### II.3.2 - Da Declaração de Nulidade Ab Initio

O Ministério Público requereu "a decretação da nulidade integral do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024 a partir da publicação do Edital, ab initio, e de todos os atos nele praticados ou que dele decorrerem, impedindo que gerem direitos adquiridos".

O pedido merece integral acolhimento.

Os vícios identificados no procedimento licitatório, reconhecidos pelos próprios réus e confirmados pelo Tribunal de Contas Estadual, comprometem a validade de todo o processo desde sua origem, não sendo possível o aproveitamento de quaisquer atos.

Aplicam-se ao caso os princípios do Direito Administrativo relativos aos atos administrativos inválidos:



Primeiro, atos administrativos nulos não geram direitos para os beneficiários de boa-fé (Súmula 473 do STF).

Segundo, a nulidade de atos administrativos opera efeitos ex tunc, ou seja, retroage à origem do ato, desfazendo todas as suas consequências (teoria das nulidades no Direito Administrativo).

Terceiro, sendo a licitação procedimento complexo formado por uma sequência encadeada de atos, a nulidade do procedimento como um todo implica a nulidade de todos os atos subsequentes, inclusive a homologação, adjudicação e contratos eventualmente celebrados.

Registro que, conforme noticiado pelo Município de São Cristóvão, a licitação foi concluída, o resultado foi homologado, o objeto foi adjudicado e os contratos com as empresas vencedoras foram assinados. Todos estes atos, contudo, decorrem do procedimento licitatório viciado, participando de suas mesmas invalidades.

A celebração de contratos não convalida a licitação nula, nem obsta a decretação judicial de sua nulidade, pois os contratos administrativos têm como pressuposto de validade a regularidade do procedimento licitatório que os precedeu. Sendo nula a licitação, nulos são também os contratos dela decorrentes.

Decreto, portanto, a nulidade integral ab initio do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024, desde a publicação do edital, abrangendo todos os atos praticados no procedimento licitatório (sessões, propostas, habilitações, julgamentos, recursos, homologação, adjudicação) e todos os atos dele decorrentes (contratos, aditamentos, garantias contratuais), os quais ficam ipso facto invalidados, sem geração de direitos adquiridos para quaisquer interessados.

#### II.3.3 - Dos Pedidos Cominatórios: Obrigaçāo de Realizar Nova Licitação

A decretação da nulidade da licitação não esgota a tutela jurisdicional requerida. O Ministério Público formulou pedidos cominatórios (obrigações de fazer) para que os réus promovam todas as diligências necessárias à realização de novo processo de concorrência, desta feita em conformidade com a legislação de regência.

Os pedidos cominatórios merecem integral acolhimento.

Com efeito, a nulidade da Concorrência Pública nº 001/2024 não exime os réus da obrigação de realizar procedimento licitatório para a concessão dos serviços de transporte coletivo da região metropolitana de Aracaju. Ao contrário, a obrigação de licitar persists e decorre de múltiplos fundamentos:



Primeiro, o Município de Aracaju e a SMTT foram condenados em sentença transitada em julgado (processo nº 201111202371) a realizar o procedimento licitatório e contratar a empresa vencedora do certame. Esta obrigação permanece vigente e deve ser cumprida adequadamente.

Segundo, o CTM possui competência estatutária para outorgar concessões de serviços de transporte coletivo mediante licitação (art. 4º, III, do Estatuto), sendo esta competência irrenunciável e vinculada.

Terceiro, a Constituição Federal estabelece que "a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão" (art. 175, parágrafo único), e a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) exige procedimento licitatório para outorga de concessões.

Assim, determino que os réus CTM e Município de Aracaju promovam todas as diligências necessárias à realização de novo processo de concorrência pública para a concessão dos serviços de transporte coletivo urbano e metropolitano da região metropolitana de Aracaju.

Este novo procedimento deverá observar rigorosamente:

- a) Todas as limitações e regras de Direito Financeiro, de Responsabilidade Fiscal e de Direito Administrativo, especialmente a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- b) Realização de todas as publicações devidas no Diário Oficial respectivo, observando-se os prazos legais de publicidade;
- c) Realização de novo procedimento de Consulta Pública com prazo mínimo de 30 (trinta) dias corridos para o recebimento de colaborações de populares e de entes do terceiro setor, bem como realização de Diálogos com Integrantes do Mercado com total transparência na identificação dos participantes, assegurando efetiva participação social e publicidade;
- d) Apresentação, no novo procedimento de Consulta Pública, de dados técnicos que reflitam necessariamente os estudos que embasam a licitação, garantindo transparência quanto: (i) ao número de passageiros e índices correlatos; (ii) ao número de veículos da frota necessária para atender à demanda real; (iii) à tarifa de remuneração que será suportada pelo usuário e pelo contribuinte; (iv) aos subsídios que serão suportados por cada um dos entes que integram o Consórcio;



e) Correção de todas as situações identificadas nesta ação como hipóteses geradoras de fundados indícios de direcionamento, com as devidas justificativas técnicas;

f) Correção de todas as situações identificadas nesta ação como hipóteses geradoras de fundados indícios de superfaturamento, com as devidas justificativas técnicas e econômicas.

Quanto ao prazo para cumprimento desta obrigação, registro que nas audiências de conciliação realizadas em 08/04/2025 e 15/07/2025, o Ministério Público propôs, e os réus CTM, Município de Aracaju concordaram integralmente, que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para realização da nova licitação seja contado entre 01/11/2025 e 30/04/2026, após a conclusão do contrato firmado com a FIPE para revisão da modelagem da concessão (Contrato nº 0005/2025 - Dispensa nº DI0301/2025), cujo prazo se encerra em outubro/2025.

Esta proposta conciliatória é razoável e atende ao princípio da eficiência administrativa, pois permite que a nova licitação seja precedida de estudos técnicos atualizados e adequados, evitando a repetição dos vícios ora declarados.

Acolho, portanto, o prazo consensualmente estabelecido pelas partes, determinando que os réus CTM e Município de Aracaju promovam a conclusão do novo processo de concorrência pública no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados de 01 de novembro de 2025, devendo a licitação estar finalizada até 30 de abril de 2026.

#### II.3.4 - Da Manutenção do Serviço de Transporte Atual

O Ministério Público requereu que seja determinado ao Município de Aracaju e à SMTT a manutenção do funcionamento do sistema de transporte nos moldes atuais, até que haja o cumprimento efetivo da obrigação imposta, "entendendo-se por cumprimento efetivo a abertura de um processo de licitação isento das ilegalidades e dos vícios apontados".

O pedido merece acolhimento, com base no princípio da continuidade do serviço público.

Com efeito, o serviço de transporte coletivo urbano é serviço público essencial, que não pode sofrer interrupção. A Constituição Federal estabelece que "incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos" (art. 175).

A nulidade da licitação e dos contratos dela decorrentes não pode resultar em desabastecimento do serviço público essencial, sob pena de grave prejuízo à coletividade. Cabe aos réus adotar as medidas administrativas necessárias para assegurar a continuidade da prestação dos serviços de transporte



coletivo, seja mediante manutenção provisória dos contratos ora invalidados (em caráter excepcionalíssimo e emergencial), seja mediante contratação direta por dispensa de licitação fundada em situação emergencial (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021), seja mediante qualquer outra providência administrativa cabível, até a conclusão da nova licitação ora determinada.

Determino, portanto, que os réus CTM e Município de Aracaju mantenham o funcionamento regular do sistema de transporte coletivo urbano e metropolitano da região metropolitana de Aracaju, adotando todas as medidas administrativas, operacionais e jurídicas necessárias para assegurar a continuidade do serviço público, até a conclusão da nova licitação e a celebração de novos contratos de concessão nos termos da legislação vigente.

### III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, III, "a", do Código de Processo Civil, HOMOLOGO o reconhecimento da procedência do pedido formulado pelos réus CONSÓRCIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO INTERMUNICIPAL DE CARÁTER URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU - CTM e MUNICÍPIO DE ARACAJU, e, em consequência, JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE na presente Ação Civil Pública, para:

- a) RECONHECER a ilegitimidade passiva ad causam da SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO - SMTT, EXCLUINDO-A do polo passivo da demanda, sem qualquer ônus de sucumbência para o autor, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil;
- b) DECRETAR a nulidade integral ab initio do Processo de Concorrência Pública nº 001/2024 do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju, desde a publicação do edital, declarando NULOS todos os atos praticados no procedimento licitatório (sessões públicas, apresentação de propostas, habilitação de licitantes, julgamento de propostas, interposição e julgamento de recursos administrativos, homologação do resultado e adjudicação do objeto) e todos os atos dele decorrentes (contratos de concessão, termos aditivos, garantias contratuais e quaisquer outros instrumentos jurídicos), os quais ficam ipso facto invalidados, sem geração de direitos adquiridos para quaisquer interessados;
- c) DETERMINAR que os réus CONSÓRCIO - CTM e MUNICÍPIO DE ARACAJU promovam todas as diligências necessárias à realização de NOVO PROCESSO DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA para a concessão dos serviços de transporte coletivo urbano e metropolitano da região metropolitana de Aracaju, observando rigorosamente:
  - c.1) Todas as limitações e regras de Direito Financeiro, de Responsabilidade Fiscal e de Direito Administrativo, especialmente a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 8.987/1995, a Lei Complementar nº 101/2000, e os princípios constitucionais da legalidade, impensoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;



c.2) Realização de todas as publicações devidas no Diário Oficial do Estado de Sergipe, observando-se os prazos legais de publicidade;

c.3) Realização de novo procedimento de Consulta Pública com prazo mínimo de 30 (trinta) dias corridos para o recebimento de colaborações, e realização de Diálogos com Integrantes do Mercado com total transparéncia na identificação dos participantes;

c.4) Apresentação de dados técnicos transparentes sobre número de passageiros, frota necessária, tarifas e subsídios;

c.5) Correção de todas as situações geradoras de indícios de direcionamento e superfaturamento;

c.6) Conclusão do novo processo licitatório no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados de 01 de novembro de 2025, devendo a licitação estar finalizada até 30 de abril de 2026;

d) DETERMINAR que os réus CONSÓRCIO - CTM e MUNICÍPIO DE ARACAJU mantenham o funcionamento regular do sistema de transporte coletivo urbano e metropolitano da região metropolitana de Aracaju, adotando todas as medidas administrativas, operacionais e jurídicas necessárias para assegurar a continuidade do serviço público (princípio da continuidade), até a conclusão da nova licitação e a celebração de novos contratos de concessão;

e) CONFIRMAR a tutela de urgência anteriormente concedida em 02/11/2024, cujos efeitos foram restabelecidos pela decisão monocrática proferida em Agravo de Instrumento (nº 202400765415) em 05/08/2025, com trânsito em julgado certificado em 01/10/2025.

Outrossim, deixo de CONDENAR o requerido ao pagamento de honorários advocatícios, uma vez que no presente caso o Ministério Público exerce o *munus* público decorrente de seu papel institucional (STJ – AgRg no REsp: 1386342 PR 2013/0149784-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 27/03/2014, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/04/2014), bem como em razão da súmula 519 do STJ.

Não havendo recurso voluntário e sendo a hipótese de reexame necessário prevista no art. 19 da Lei Federal n. 4.717/1965, aplicável às ações civis públicas por força do microssistema processual da tutela coletiva, remetam-se os autos à superior instância na forma de praxe ou, em não sendo o caso de reexame necessário, operando-se o trânsito em julgado arquivem-se os autos, dando-se a respectiva baixa na distribuição.



Assinado eletronicamente por CHRISTINA MACHADO DE SALES E SILVA, Juiz(a), em 07/12/2025 às 17:17:30.  
Consulta pública de autenticidade de documento sem anexo disponível  
no endereço [www.tjse.jus.br/autenticador](http://www.tjse.jus.br/autenticador) mediante preenchimento de numero  
2025026205821-53. FL: Fl: 17/17.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Aracaju/SE. 03 de dezembro de 2025

Christina Machado de Sales e Silva

**Juíza de Direito**



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTINA MACHADO DE SALES E SILVA, Juiz(a) de 18ª Vara Cível de Aracaju, em 07/12/2025, às 17:17:30**, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



O acesso aos **documentos anexados** bem como à conferência de **autenticidade do documento** estão disponíveis no endereço [www.tjse.jus.br/autenticador](http://www.tjse.jus.br/autenticador), mediante preenchimento do número de consulta pública **2025026205821-53**.