



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2475149 - SP(2023/0318593-4)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : JTP TRANSPORTES, SERVICOS, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS LTDA
ADVOGADO : ALOISIO MASSON - SP204390
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE BRAGANCA PAULISTA
PROCURADORA : SANDRA ELISA MANUCHAQUIAN FREDIANI - SP161168
AGRAVADO : JTP TRANSPORTES, SERVICOS, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS LTDA
ADVOGADO : ALOISIO MASSON - SP204390
AGRAVADO : MUNICIPIO DE BRAGANCA PAULISTA
PROCURADORA : SANDRA ELISA MANUCHAQUIAN FREDIANI - SP161168
AGRAVADO : WEST SIDE VIAGENS E TURISMO LTDA
ADVOGADOS : SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR E OUTRO(S) - DF019277
LEONARDO LIMA CORDEIRO - SP221676
IVAN HENRIQUE MORAES LIMA - SP236578
PAULA CABRAL VILELA E OUTRO(S) - DF054448
AGRAVADO : JOAO CARLOS DOS SANTOS CARVALHO
ADVOGADOS : VALDIR AUGUSTO HERNANDES - SP105350
EDINILSON FERREIRA DA SILVA - SP252616
BRUNO BERNARDINO SEIXAS - SP379623
INTERES. : JESUS ADIB ABI CHEDID
INTERES. : MARCELO ALEXANDRE SOARES DA SILVA
INTERES. : MOUFID BACHIR DOUHER

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. PROIBIÇÃO DE LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFEITOS DA PENALIDADE. ESPECIFICIDADES. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

I. Na origem, trata-se de ação popular (nº 1003123-85.2020.8.26.0099) formulada por João Carlos dos Santos Carvalho em face de Jesus Adib Abi Chedid, Município de Bragança Paulista e JTP Transportes, Serviços, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda., por meio da qual pretende a anulação do contrato administrativo nº 013/2020 celebrado entre os requeridos JTP e Município visando a prestação de serviços de transporte público, sob fundamento de que a requerida JTP

havia sido condenada pelo Município de Embu Guaçu-SP, em 10/10/2017 (publicação em 20/10/2017), com aplicação de pena de suspensão de licitar pelo prazo de 2 anos, sendo que a Requerida teria vencido a Concorrência Pública do Município de Bragança Paulista em 30/09/2019, requerendo, por isso, “seja anulado o Concessão nº 013/2020” (fl. 16), bem como a condenação dos réus nos danos materiais e imateriais, e no ônus da sucumbência, dando-se à causa o valor estimativo de R\$ 683.035.000,00.

II. No Tribunal, as apelações na ação popular foram desprovidas porque, em suma, a sentença recorrida acompanhou a jurisprudência do STJ, ditando que a sanção de proibição de licitar aplicada com fundamento no art. 87, III, da Lei 8.666/93, surte abrangência nacional. Assim, aplicada sanção em desfavor da requerente JTP, pelo Município de Embu-Guaçu, havia proibição de licitar vigente no dia da entrega de envelopes em concorrência de Bragança Paulista.

III. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional" (AREsp n. 895.697, Ministro Sérgio Kukina, DJe de 20/06/2016). Todavia, a questão ora em apreço resume-se basicamente em outro viés, qual seja, se a empresa licitante JTP, à luz dos requisitos do edital – que foram considerados legais pela sentença –, estava ou não impedida de licitar com a municipalidade de Bragança Paulista.

IV. Há dois entendimentos diversos e incontestes dos autos, não prescindindo de análise probatória: de um lado, há a vinculação das partes ao edital, que expressamente dispôs sobre a impossibilidade de empresa inidônea licitar, nos exatos termos do que preceitua a Súmula 51 do TCE-SP, que por sua vez dispõe que nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº 8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02 "), a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador". E, por outro lado, o juízo limitou-se a adotar a jurisprudência do STJ, no sentido que o efeito da suspensão seria para todos os órgãos das administrações públicas (Municípios, Estados e União) e não apenas ao município sancionador.

V. No caso, todavia, além da previsão editalícia, que permitia a participação da empresa, quando da realização do certame que originou o Contrato Administrativo nº 13/2020, já não subsistia qualquer penalidade ou sanção em desfavor da empresa.

VI. A título meramente ilustrativo, em reforço argumentativo, além da nova lei de improbidade administrativa estabelecer que a pena de licitar e contratar, impostas às empresas licitantes inadimplentes contratualmente, somente se aplica no âmbito do município que sancionou a empresa, não se estendendo a outros entes federativos, especificamente, quanto ao ponto, a alteração legislativa promovida pela Lei n. 14.133/2021 – nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos –, trouxe nova redação quanto ao tema, o que poderá ensejar a revisitação da jurisprudência desta Corte.

VII. Agravos conhecidos, para conhecer dos recursos especiais e dar-lhes provimento, para afastar a anulação do contrato administrativo nº 013/2020.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 07/05/2026 a 13/05/2026, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 13 de maio de 2026.

Ministro Francisco Falcão
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2475149 - SP(2023/0318593-4)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : JTP TRANSPORTES, SERVICOS, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS LTDA
ADVOGADO : ALOISIO MASSON - SP204390
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE BRAGANCA PAULISTA
PROCURADORA : SANDRA ELISA MANUCHAQUIAN FREDIANI - SP161168
AGRAVADO : JTP TRANSPORTES, SERVICOS, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS LTDA
ADVOGADO : ALOISIO MASSON - SP204390
AGRAVADO : MUNICIPIO DE BRAGANCA PAULISTA
PROCURADORA : SANDRA ELISA MANUCHAQUIAN FREDIANI - SP161168
AGRAVADO : WEST SIDE VIAGENS E TURISMO LTDA
ADVOGADOS : SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR E OUTRO(S) - DF019277
LEONARDO LIMA CORDEIRO - SP221676
IVAN HENRIQUE MORAES LIMA - SP236578
PAULA CABRAL VILELA E OUTRO(S) - DF054448
AGRAVADO : JOAO CARLOS DOS SANTOS CARVALHO
ADVOGADOS : VALDIR AUGUSTO HERNANDES - SP105350
EDINILSON FERREIRA DA SILVA - SP252616
BRUNO BERNARDINO SEIXAS - SP379623
INTERES. : JESUS ADIB ABI CHEDID
INTERES. : MARCELO ALEXANDRE SOARES DA SILVA
INTERES. : MOUFID BACHIR DOUHER

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. PROIBIÇÃO DE LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFEITOS DA PENALIDADE. ESPECIFICIDADES. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

I. Na origem, trata-se de ação popular (nº 1003123-85.2020.8.26.0099) formulada por João Carlos dos Santos Carvalho em face de Jesus Adib Abi Chedid, Município de Bragança Paulista e JTP Transportes, Serviços, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda., por meio da qual pretende a anulação do contrato administrativo nº 013/2020 celebrado entre os requeridos JTP e Município visando a prestação de serviços de transporte público, sob fundamento de que a requerida JTP

havia sido condenada pelo Município de Embu Guaçu-SP, em 10/10/2017 (publicação em 20/10/2017), com aplicação de pena de suspensão de licitar pelo prazo de 2 anos, sendo que a Requerida teria vencido a Concorrência Pública do Município de Bragança Paulista em 30/09/2019, requerendo, por isso, “seja anulado o Concessão nº 013/2020” (fl. 16), bem como a condenação dos réus nos danos materiais e imateriais, e no ônus da sucumbência, dando-se à causa o valor estimativo de R\$ 683.035.000,00.

II. No Tribunal, as apelações na ação popular foram desprovidas porque, em suma, a sentença recorrida acompanhou a jurisprudência do STJ, ditando que a sanção de proibição de licitar aplicada com fundamento no art. 87, III, da Lei 8.666/93, surte abrangência nacional. Assim, aplicada sanção em desfavor da requerente JTP, pelo Município de Embu-Guaçu, havia proibição de licitar vigente no dia da entrega de envelopes em concorrência de Bragança Paulista.

III. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional" (AREsp n. 895.697, Ministro Sérgio Kukina, DJe de 20/06/2016). Todavia, a questão ora em apreço resume-se basicamente em outro viés, qual seja, se a empresa licitante JTP, à luz dos requisitos do edital – que foram considerados legais pela sentença –, estava ou não impedida de licitar com a municipalidade de Bragança Paulista.

IV. Há dois entendimentos diversos e incontestes dos autos, não prescindindo de análise probatória: de um lado, há a vinculação das partes ao edital, que expressamente dispôs sobre a impossibilidade de empresa inidônea licitar, nos exatos termos do que preceitua a Súmula 51 do TCE-SP, que por sua vez dispõe que nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº 8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02 "), a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador". E, por outro lado, o juízo limitou-se a adotar a jurisprudência do STJ, no sentido que o efeito da suspensão seria para todos os órgãos das administrações públicas (Municípios, Estados e União) e não apenas ao município sancionador.

V. No caso, todavia, além da previsão editalícia, que permitia a participação da empresa, quando da realização do certame que originou o Contrato Administrativo nº 13/2020, já não subsistia qualquer penalidade ou sanção em desfavor da empresa.

VI. A título meramente ilustrativo, em reforço argumentativo, além da nova lei de improbidade administrativa estabelecer que a pena de licitar e contratar, impostas às empresas licitantes inadimplentes contratualmente, somente se aplica no âmbito do município que sancionou a empresa, não se estendendo a outros entes federativos, especificamente, quanto ao ponto, a alteração legislativa promovida pela Lei n. 14.133/2021 – nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos –, trouxe nova redação quanto ao tema, o que poderá ensejar a revisitação da jurisprudência desta Corte.

VII. Agravos conhecidos, para conhecer dos recursos especiais e dar-lhes provimento, para afastar a anulação do contrato administrativo nº 013/2020.

RELATÓRIO

Na origem, trata-se de ação popular (nº 1003123-85.2020.8.26.0099) formulada por João Carlos dos Santos Carvalho em face de Jesus Adib Abi Chedid, Município de Bragança Paulista e JTP Transportes, Serviços, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda., por meio da qual pretende a anulação do contrato administrativo nº 013/2020 celebrado entre os requeridos JTP e Município visando a prestação de serviços de transporte público, sob fundamento de que a requerida JTP havia sido condenada pelo Município de Embu Guaçu-SP, em 10/10/2017 (publicação em 20/10/2017), com aplicação de pena de suspensão de licitar pelo prazo de 2 anos, sendo que a Requerida teria vencido a Concorrência Pública do Município de Bragança Paulista em 30/09/2019, requerendo, por isso, “seja anulado o Concessão nº 013/2020” (fl. 16), bem como a condenação dos réus nos danos materiais e imateriais, e no ônus da sucumbência, dando-se à causa o valor estimativo de R\$ 683.035.000,00.

A presente ação popular fora distribuída por dependência à ação popular nº 1000247-60.2020.86.26.0099, entre as mesmas partes, na qual o mesmo requerente pretendia a suspensão da Concorrência Pública nº 005/19 e da contratação da empresa JTP para prestação de serviços de transporte, sob alegação de que, sem causa aparente, teria havido o aumento do "Índice do Grau de Endividamento" de 0,50 para 0,60, o que acabou por beneficiar a empresa vencedora que apresentou índice de 0,57.

Ainda, os autos de nº 1000116-85.2020.8.26.0099, por seu turno, diz respeito a ação popular ajuizada por Moufid Bachir Dohér em face do Município de Bragança Paulista, visando à anulação da licitação, sob os seguintes fundamentos: i) ausência de previsão orçamentária para subsidiar o transporte público coletivo; ii) necessidade de

revisão da fixação do índice de endividamento previsto no edital do certame; iii) falta de clareza do objeto e estimativa dos custos para execução do contrato; e iv) ausência de previsão legal para cessão de um terreno do município para a empresa vencedora.

Em razão da conexão das ações, procedeu-se ao julgamento conjunto dos três processos, cujo resultado foi a improcedência das ações populares de nº 1000116-85.2020.8.26.0099 e 1000247-60.2020.8.26.0099, e a procedência da terceira, de nº 1003123-85.2020.8.26.0099 – ora em apreço –, para anular o contrato administrativo de prestação de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros celebrado entre a requerida JTP Transportes e o Município de Bragança Paulista, bem como para condenar a requerida JTP a proceder à restituição total dos valores recebidos do Município de Bragança Paulista - cujo montante deverá ser objeto de oportuna liquidação.

O Tribunal de origem, por sua vez, apreciando as apelações de todos os envolvidos, negou provimento aos recursos de João Carlos dos Santos Carvalho e Moufid Bachir Doher e à remessa necessária relativos aos autos nº 1000247-60.2020.8.26.0099 e 1000116-85.2020.8.26.0000.

Em relação aos autos nº 1003123-85.2020.8.26.0000, deu parcial provimento aos recursos dos réus, **tão somente para alterar o valor da causa para R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**, reduzir a verba honorária e afastar a condenação da JTP Transportes no tocante à restituição dos valores recebidos da municipalidade, em acórdão assim sumariado:

ACÇÃO POPULAR. Licitação. Concorrência Pública nº 005/19. Contratação de empresa para prestação de serviço de transporte coletivo público no Município de Bragança Paulista. Nulidade da licitação e da contratação da empresa JTP Transportes. Ausência de condição para disputar o certame licitatório. Hipótese em que a empresa estava suspensa de licitar com a Administração Pública pelo período de dois anos. Art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Penalidade que é de âmbito nacional, não se limitando apenas ao órgão sancionador. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Licitação que resta fulminada a partir da habilitação da empresa JTP. Ato viciado que contamina os subsequentes. Anulação do contrato administrativo 013/2020. Impossibilidade, contudo, de devolução dos valores recebidos por serviços efetivamente prestados, sob pena de enriquecimento sem causa do

Município. Valor da causa. Hipótese em que o interesse defendido nas ações populares é apenas formalmente econômico, situando-se precipuamente na órbita da defesa da eficiência da Administração e da ordem jurídica.

Honorários Advocatícios. Redução. Art. 85, § 8º, do Código de Processo Civil. Recursos de João Carlos dos Santos Carvalho e Moufid Bachir Dohér e remessa necessária relativos aos autos nº 1000247-60.2020.8.26.0099 e 1000116-85.2020.8.26.0000 desprovidos. Recursos dos réus nos autos nº 1003123-85.2020.8.26.0000 parcialmente providos, tão somente para alterar o valor da causa, reduzira verba honorária e afastar a condenação da JTP Transportes no tocante à restituição dos valores recebidos da municipalidade.

Ao referido acórdão foram opostos embargos de declaração por Jesus Adib Abi Chedid, no tocante à divisão da sucumbência; e por JTP Transportes, apontando erro material em relação às datas, vez que "a penalidade foi aplicada em 10/10/2017, mas a habilitação da Embargante no processo licitatório de Bragança Paulista ocorreu em 14/10/2019, ou seja, após o término do prazo da mencionada penalidade (10/10/2019), sendo que a sua classificação e a adjudicação do objeto ocorreram somente em 15/01/2020, portanto, também muito após o prazo de 2 anos da sanção imposta pelo Município de Embu-Guaçu (10/10/2019)" (fl. 1.288).

Os declaratórios de Jesus Adib Abi Chedid foram acolhidos, em parte, para correção de erro material e rejeitados os da JTP Transportes (fls. 1.290-1.295).

Na sequência, Joao Carlos dos Santos Carvalho requereu o cumprimento provisório da Sentença (fls. 1.299-1.308), esclarecendo que "a decisão em sede de Suspensão de Liminar, proferida pelo STJ na SLS nº 2702/SP, não obsta a execução da sentença proferida na ação popular nº 1003123-85.2020.8.26.0099. A decisão do C. STJ suspendeu decisão liminar na ação popular nº 1000247-60.2020.8.26.0099, ajuizada em 20/01/2020, antes da ação popular nº 1003123-85.2020.8.26.0099, de 21/05/2020" (fl. 1.300). Em sede de agravo de instrumento interposto pela JTP perante o Tribunal de Justiça Estadual, foi concedida tutela recursal (Agravo n. 2172462- 60.2022.8.26.0000), deliberação essa que foi confirmada por acórdão, suspendendo a determinação de anulação do referido Contrato Administrativo n. 013/2020, no bojo do cumprimento provisório de sentença.

JTP Transportes, Serviços, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda., então, interpôs recurso especial, apontando como violados os arts. 3º, 41 e 87, III, da Lei 8.666/93 e art. 313, V, 'a', do CPC.

Para tanto, aduz que "a penalidade aplicada em face da Recorrente pelo Município de Embu-Guaçu e que fundamentou a anulação do contrato administrativo determinada pelo v. acórdão recorrido é objeto de ação anulatória de ato administrativo (doc. 04 da contestação – fls. 491/528 do processo nº 1003123- 85.2020.8.26.0099) (...) Tal fato enseja a suspensão do processo, por haver questão prejudicial, nos termos do artigo 313, inciso V, alínea “a”, do NCPC" (fls. 1.383-1.384).

Prossegue, ao fundamento de que "o v. acórdão violou frontalmente aos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993 no que tange à vinculação ao instrumento convocatório. Verifica-se pelo Edital do certame que em seu item 7.2, inciso IV, consta a seguinte redação, a qual a Recorrente e a Administração estiveram vinculada por força do princípio administrativo da vinculação ao instrumento convocatório. (...) Portanto, o órgão de controle dos atos administrativos do Estado de São Paulo, o TCE/SP, dentro de suas atribuições constitucionais, editou a Súmula 51, a qual justamente permitiu a participação da Recorrente no certame licitatório no qual sagrou-se vencedora e o v. acórdão determinou a sua nulidade em razão de haver uma sanção em desfavor da Recorrente aplicada por outro Município. (...) Vale ressaltar, como premissa, que os atos administrativos gozam de presunção de legalidade, legitimidade e de validade, sendo que não fora demonstrada qualquer ilegalidade que prestasse a macular tal presunção. Assim, a Recorrente atuou em consonância com o edital do certame, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993, bem como a Administração também o fez. (...) O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade, impondo aos licitantes e à Administração a observância objetiva das disposições normativas previstas no Edital. (...) Portanto, não havia, seguindo a vinculação ao instrumento convocatório do item 7.2. III do edital, qualquer fato impeditivo à participação da Recorrente no

referido certame, não havendo que se falar em nulidade do contrato administrativo." (fl. 1.387-1.389).

Por fim, sustenta que "O v. acórdão violou também o inciso III do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993 (...) é que a própria Prefeitura de Embu Guaçu determinou que a suspensão do direito de licitar está restrita a ela, à Prefeitura de Embu Guaçu, o que pode ser denotado da parte final do decisório. (...) No caso do inciso III do artigo 87 da Lei de Licitações, o dispositivo expressamente determina que a suspensão de contratar pelo prazo de até 2 anos é em relação à "Administração", não havendo sequer espaço semântico para discutir que a penalidade ficará restrita, portanto, ao "órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente", ou seja, no caso pelo Município de Embu-Guaçu, não podendo assim interferir ou invadir os atos administrativos realizados em outro Município, no caso, o de Bragança Paulista." (fls. 1.394-1.396).

O apelo nobre restou inadmitido, na origem (fls. 1.404-1.405), ensejando a interposição do presente agravo.

O Município de Bragança Paulista também recorreu pela via especial, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, ao fundamento de que "o v. acórdão contraria e nega vigência ao artigo 41 e ao artigo 87 da Lei 8666/1993 e à Súmula 51 do TCSP, estando a Administração vinculada ao Edital, não lhe sendo permitido descumprir as normas e condições ali expostas e no presente caso, era parte integrante a Súmula que é clara ao prescrever que a suspensão e o impedimento são restritos à esfera do governo sancionador. (...) Restou evidente que o Município obedeceu os trâmites elencados no edital o qual permitia a participação da empresa expressamente trazendo autorização pela Sumula 51 do TCE-SP, valendo-se da premissa de que os atos administrativos gozam de legitimidade, validade e presunção de legalidade e como tal, devem ser tais atos respeitados, pois o recorrente nada mais fez do que observar os artigos 3º e 41 da Lei nº8.666/1993 em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A reforma da r. decisão se faz necessária,

legalmente necessária, eis que o v. acórdão ao determinar a nulidade do contrato administrativo, fez por inobservar, com a devida venia, o artigo 41 da Lei nº 8.666/1993" (fl. 1.415-1.423).

De igual modo, o recurso especial do Município restou inadmitido (fls. 1.468), dando origem ao presente agravo em recurso especial (fls. 1.483-1.494).

Concomitante, a JTP apresentou, nesta Corte, o pedido de Tutela Provisória de Urgência em Caráter Incidental (TP 4282/SP), o qual restou deferido, a fim de determinar que fosse mantida a execução do Contrato Administrativo n. 013/2020 - tornando, por conseguinte, sem efeito a notificação de desmobilização - até o julgamento em definitivo do presente recurso de agravo, interposto pela parte ora recorrente e do recurso interposto pelo Município de Bragança Paulista/SP. Na mesma decisão, restou indeferido o pedido de ingresso da West Side Viagens e Turismo Ltda., como terceiro interessado.

Entendeu-se, naquela oportunidade, que a probabilidade do direito estaria evidenciada pela "ocorrência de fato novo que atinge o objeto da ação popular, consistente na decisão do Processo Administrativo n. 261/2017 pela Municipalidade de Embu Guaçu/SP em que houve revisão e redução da penalidade anteriormente imposta.

Ainda naqueles autos, João Carlos dos Santos Carvalho apresentou petição, na qual concordou com a decisão proferida por esta Corte Superior em relação ao deferimento do pedido de tutela provisória de urgência, tendo em vista a necessidade de se assegurar a continuidade e estabilidade dos serviços de transporte público coletivo no Município, bem como a preservação dos direitos dos usuários. Pugnou, por fim, pela manutenção da tutela provisória até o trânsito em julgado da ação, porquanto fundamental para garantir o bem-estar e o interesse público.

A referida decisão transitou em julgado em 14/11/2023.

Nestes autos, às fls. 1.536-1.542, João Carlos dos Santos Carvalho, autor da ação popular e ora agravado, peticiona informando fatos novos: i) que a TP Transportes

Ltda., por meio de ações legais e dentro dos prazos estabelecidos, conseguiu reduzir o tempo de sanção na cidade que a sancionou (Embu Guaçu), de dois para um ano, esvaziando o objeto do presente processo; bem como que ii) que a nova lei de improbidade administrativa, restringiu a penalidade ao município em que a empresa fora sancionada. Concluiu no sentido de que "A combinação da redução do tempo de sanção pela empresa e a mudança na legislação resultou na irrefutável perda superveniente do objeto da ação popular".

Às fls. 1.507-1.520, a West Side Viagens e Turismo Ltda., em contraminuta aos agravos, requereu seu ingresso no feito, "diante de seu evidente interesse jurídico na demanda".

Parecer do Ministério Público Federal, às fls. 1.857-1.865, pelo desprovimento dos agravos.

Às fls. 1.868-1.869, JTP Transportes informa mais um fato novo, de que a sanção aplicada pelo Município de Embu-Guaçu restou anulada por meio de sentença judicial, devendo ser extinto o presente feito, no que foi acompanhada pelo autor da ação popular, ora recorrido.

É o relatório

VOTO

Conheço dos agravos, passando desde já à análise conjunta dos recursos especiais, porquanto as teses se complementam.

De início, indefiro o pedido de West Side Viagens e Turismo Ltda. de ingresso no feito, seja porque já afastado seu interesse na causa, por decisão transitada em julgado; seja por inexistente qualquer prejuízo de ordem econômica ou jurídica, na hipótese, haja vista a continuidade do contrato, com o deferimento da tutela provisória, nesta Corte.

De fato, o deferimento do pedido de assistência pressupõe a demonstração do interesse jurídico, aferível pela potencialidade de o provimento jurisdicional causar prejuízo juridicamente relevante ao direito daquele que pretende intervir, não bastando o mero interesse econômico, moral ou corporativo.

Posto isso, a pretensão dos ora recorrentes merece prosperar.

A sentença, no que interessa à espécie, assim decidiu a controvérsia:

In casu, não se trata de sanção por ato de improbidade de agente público prevista no art. 12 da Lei 8.429/1992, tema em que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência limitando a proibição de contratar com a Administração na esfera municipal, de acordo com a extensão do dano provocado, mas de norma geral prevista na Lei 8.666/1993.

Ao se referir a inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, a lei expressa caráter genérico da sanção, cujos efeitos irradiam por todas as esferas de governo.

Tal proibição se amolda ao critério de abrangência instituído pelo art. 1º e 6º da Lei das Licitações, pelo qual a sanção imposta por qualquer órgão da Administração é extensiva a todos.

(...)

Aliás, o próprio edital publicado pela administração pública municipal (fls. 243/275) previu, em sua cláusula 7.2. III (fl. 255), a proibição de participação de empresas com direito suspenso para licitar, in verbis:

"7.2. Não poderão participar desta licitação:

III – Empresas inidôneas ou com direito suspenso ou impedido para licitar e contratar nos exatos termos da Súmula 51 do TCE/SP."

(...)

A irregularidade não reside no edital do certame, mas na habilitação e posterior contratação de empresa que estava suspensa de licitar.

No Tribunal, as apelações na ação popular foram desprovidas porque, em suma, a sentença recorrida acompanhou a jurisprudência deste Colendo STJ, ditando que a sanção de proibição de licitar aplicada com fundamento no art. 87, III, da Lei 8.666/93, surte abrangência nacional. Assim, aplicada sanção em desfavor da requerente JTP, pelo Município de Embu-Guaçu, havia proibição de licitar vigente no dia da entrega de envelopes em concorrência de Bragança Paulista.

Com efeito, “Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em

participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional” (AREsp n. 895.697, Ministro Sérgio Kukina, DJe de 20/06/2016).

Todavia, a questão ora em apreço resume-se basicamente em outro viés, qual seja, se a empresa licitante JTP, **à luz dos requisitos do edital – que foram considerados legais pela sentença** –, estava ou não impedida de licitar com a municipalidade de Bragança Paulista.

Nota-se que há dois entendimentos diversos e incontestes dos autos, não prescindindo de análise probatória: de um lado, há a vinculação das partes ao edital, que expressamente dispôs sobre a impossibilidade de empresa inidônea licitar, nos exatos termos do que preceitua a Súmula 51 do TCE-SP, que por sua vez dispõe que nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº 8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02), a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador". Por outro lado, o juízo limitou-se a adotar a jurisprudência do STJ, no sentido que o efeito da suspensão seria para todos os órgãos das administrações públicas (Municípios, Estados e União) e não apenas ao município sancionador.

Ora, desde sua contestação, a JTP Transportes ressalta que

(...) o Autor deixou de juntar a cópia integral do edital da Concorrência nº 005/2019 de Bragança Paulista, para esconder os comandos aos quais as licitantes estavam adstritas e vinculadas na participação do certame, incluindo a Requerida JTP.

Verifica-se pelo edital, inicialmente publicado em 27 de maio de 2019 e depois retificado por determinação do TCE – Tribunal de Contas do Estado, com publicação em 30/09/2020, que em seu item 7.2, inciso IV, consta a seguinte redação (docs. 02/03), a qual a Requerida esteve vinculada por força do princípio administrativo da vinculação ao instrumento convocatório, in verbis:

(...)

7.2. Não poderão participar desta licitação:

I – Empresas estrangeiras que não funcionem no País;

II – Empresas reunidas em consórcio, qualquer que seja a sua forma de constituição; III – **Empresas inidôneas ou com direito suspenso ou impedido para licitar e contratar nos exatos termos da Súmula 51 do TCE/SP;**

IV – Empresas em processo de falência, concordata e recuperação judicial, salvo na hipótese da Súmula 50 do TCE/SP;

V – Empresas que tenha sócios, acionistas, dirigentes, integrantes de sua diretoria ou administradores que se encontrem no exercício de cargo, emprego ou função pública do Município de Bragança Paulista.” (g. n.)

Nesse sentido, veja-se o que diz a redação da Súmula nº 51 do TCE/SP:

“SÚMULA Nº 51 A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (artigo 87, IV da Lei nº 8.666/93) tem seus efeitos jurídicos estendidos a todos os órgãos da Administração Pública, ao passo que, **nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02) , a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador.**” (g. n.)

Portanto, o órgão de controle dos atos administrativos do Estado de São Paulo, o TCE/SP, dentro de suas atribuições constitucionais, editou a Súmula 51, a qual justamente permitiu a participação da Requerida no certame licitatório no qual sagrou-se vencedora. Aliás, atuou a Requerida em consonância com o edital do certame, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada **em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
(...)

Art. 41. **A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.**”

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade, impondo aos licitantes e à Administração a observância objetiva das disposições normativas previstas no Edital. (fls. 234-235).

Com efeito, não se está aqui a discutir a legalidade do referido item do edital, o que atrairia a aplicação da jurisprudência desta Corte, no sentido de que "a penalidade de suspensão temporária do direito de licitar prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 abrange toda a administração pública, não estando restrita ao ente que a impôs" (AgInt na SS 2.951/CE, relator Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe de 1º/07/2021).

Mas, sim, a impossibilidade de se anular o contrato firmado, sob a égide de edital considerado válido inclusive pelo juízo de piso, que expressamente não vedava a participação da JTP na licitação, nos termos do item 7.2, inciso IV.

Ora, nos termos do art. 41 da Lei 8.666/93, "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Nesse pensar, a propósito:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA SELEÇÃO DE CANDIDATOS AO CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA. EDITAL SAEB/BA 1/2012. ENTREGA INTEMPESTIVA DO EXAME TOXICOLÓGICO. AUSÊNCIA DE PROVA DA RESPONSABILIDADE DO LABORATÓRIO PELO ATRASO. ELIMINAÇÃO. LEGALIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O edital é a lei interna do concurso público, que vincula não apenas os candidatos, mas também a própria Administração, e estabelece regras dirigidas à observância do princípio da igualdade, devendo ambas as partes observar suas disposições.

2. In casu, o recorrente não aponta elemento nos autos para justificar a demora na coleta do material do exame toxicológico (18 dias após a convocação), sendo inafastável a conclusão de que houve desídia de sua parte.

3. Agravo Interno não provido.

(AgInt no RMS n. 50.936/BA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe de 25/10/2016.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. CONCURSO PÚBLICO. OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE NOTAS E REGISTRO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. EDITAL 01/2011. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO EXIGIDO PELA NORMA DISCIPLINADORA DO CERTAME. CERTIDÃO DA JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL. PRAZO PARA COMPLEMENTAR A DOCUMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO IMPROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - Esta Corte orienta-se no sentido de ser o edital a lei interna do concurso público, vinculando não apenas os candidatos, mas também a própria Administração, com regras dirigidas à observância do princípio da igualdade (AgInt no RMS 50.936/BA, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 25.10.2016).

III - Na espécie, não apresentadas tempestivamente as certidões da Justiça Militar dos Estados de São Paulo e Paraná, nem havendo justificativa plausível para tal omissão, é legítima a eliminação da candidata, porquanto as normas impostas pelos editais de concursos públicos são de observância compulsória, em homenagem aos princípios constitucionais da legalidade e da isonomia. Precedentes.

IV - Recurso improvido.

(RMS n. 52.533/MG, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/11/2017, DJe de 20/11/2017.)

Em verdade, a JTP e o Município de Bragança Paulista atuaram em consonância como o edital do certame – considerado válido, reitere-se –, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos arts. 3º e 41 da Lei 8.666/93. Desta feita, com razão os recorrentes.

Como se não bastasse – e por amor ao debate –, não se olvida que o recurso especial é recurso de fundamentação vinculada, por isso a jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que "não é possível a alegação de fato novo exclusivamente em sede de recurso especial por carecer o tema do requisito indispensável de prequestionamento e importar, em última análise, em supressão de instância" (AgInt no AREsp n. 2.038.019/MS, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 3/10/2022, DJe de 21/10/2022).

Aqui, entretanto, não se está a inovar em sede de recurso especial.

De fato, o próprio autor da ação popular, ora recorrido, expressamente concorda com a perda do objeto em relação ao processo (fls. 1.698-1.717). Isso porque o cerne da controvérsia, nos termos em que analisado pela instância ordinária, diz respeito a impossibilidade da JTP em participar de licitação, porquanto havia sido punida pela suspensão de dois anos. Todavia, tal punição havia sido reduzida, para um ano e, posteriormente, anulada, por meio de sentença judicial (fls. 1.868-1.869).

Assim, quando da realização do certame que originou o Contrato Administrativo nº 13/2020 não subsistia qualquer penalidade ou sanção em desfavor da empresa. E tanto é assim que na Tutela Provisória 4282/SP, determinou-se a manutenção da execução do Contrato Administrativo nº 13/2020 até o trânsito em julgado deste processo, e justamente em decorrência de fatos novos juridicamente relevantes.

Com efeito, o "fato novo que deve ser tomado em consideração pelo julgador ao proferir sua decisão é aquele superveniente e relevante, que possa influenciar no

juízo" (EDcl no AgInt no AREsp n. 2.235.552/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 12/6/2023, DJe de 14/6/2023).

Por fim, não se pode deixar de registrar, a título meramente ilustrativo e como reforço argumentativo, que, além da nova lei de improbidade administrativa estabelecer que a pena de licitar e contratar, impostas às empresas licitantes inadimplentes contratualmente, somente se aplica no âmbito do município que sancionou a empresa, não se estendendo a outros entes federativos, especificamente, quanto ao ponto, a alteração legislativa promovida pela Lei n. 14.133/2021 – nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos –, trouxe nova redação quanto ao tema, o que poderá ensejar a revisitação da jurisprudência desta Corte:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

III - impedimento de licitar e contratar;

(...)

§ 4º A sanção prevista no inciso III do **caput** deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do **caput** do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

Por todo o exposto, conheço dos agravos para conhecer dos recursos especiais e dar-lhes provimento, para afastar a anulação do contrato administrativo nº 013/2020.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AREsp 2.475.149 / SP

Número Registro: 2023/0318593-4

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

00172764920208260000 0017276492020826000010001168520208260099 10001168520208260099
10002476020208260099 10031238520208260099 172764920208260000
17276492020826000010001168520208260099

Sessão Virtual de 07/05/2026 a 13/05/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretário

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : JTP TRANSPORTES, SERVICOS, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS LTDA
ADVOGADO : ALOISIO MASSON - SP204390
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE BRAGANCA PAULISTA
PROCURADORA : SANDRA ELISA MANUCHAQUIAN FREDIANI - SP161168
AGRAVADO : JTP TRANSPORTES, SERVICOS, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS LTDA
ADVOGADO : ALOISIO MASSON - SP204390
AGRAVADO : MUNICIPIO DE BRAGANCA PAULISTA
PROCURADORA : SANDRA ELISA MANUCHAQUIAN FREDIANI - SP161168
AGRAVADO : WEST SIDE VIAGENS E TURISMO LTDA
ADVOGADOS : SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR E OUTRO(S) - DF019277
LEONARDO LIMA CORDEIRO - SP221676
IVAN HENRIQUE MORAES LIMA - SP236578
PAULA CABRAL VILELA E OUTRO(S) - DF054448
AGRAVADO : JOAO CARLOS DOS SANTOS CARVALHO

ADVOGADOS : VALDIR AUGUSTO HERNANDES - SP105350
EDINILSON FERREIRA DA SILVA - SP252616
BRUNO BERNARDINO SEIXAS - SP379623

INTERES. : JESUS ADIB ABI CHEDID

INTERES. : MARCELO ALEXANDRE SOARES DA SILVA

INTERES. : MOUFID BACHIR DOUHER

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- SERVIÇOS - CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO -
TRANSPORTE TERRESTRE

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 07/05/2026 a 13/05/2026, por unanimidade, decidiu conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 13 de maio de 2026