



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2217225 - SP (2018/0021988-0)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : INSTITUTO ZAMBINI
ADVOGADOS : WAGNER ROSSI RODRIGUES E OUTRO(S) - DF015058
SYLVIO TOSHIRO MUKAI - SP144622
GABRIEL RAMALHO LACOMBE - DF015110
BRUNO KLOTZ LEANDRO - SP221578
TATIANE CRISTINA CUSTODIO - SP383392
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL
ADVOGADO : ANTONIO MARIA FERNANDES DA COSTA E OUTRO(S) -
SP077183
RECORRIDO : PAULO SERGIO GOMES
ADVOGADO : RONALDO BARBOSA DE CAMPOS - SP147686
INTERES. : ALESSANDRA VIEIRA DA MAIA CORREIA PEREIRA
INTERES. : ANDREA DO PRADO MANIN
INTERES. : BEATRIZ RIBEIRO SIMÃO
INTERES. : CARLA RAMONE NASCIMENTO
INTERES. : DELMA SOLANGE DIAS BEVILAQUA
INTERES. : FERNANDA BARRETO DO NASCIMENTO
INTERES. : GISLENE LOPES SIQUEIRA
INTERES. : MICHELLY LEONARDA DA CONCEICAO
INTERES. : PATRICIA DA SILVA CRUZ
ADVOGADOS : ANDERSON MOREIRA BUENO - SP187948
MATHEUS VALERIO BARBOSA - SP301163

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. REALIZAÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICO. NULIDADE DO CONTRATO. APELAÇÃO. SUSTENTAÇÃO ORAL. NULIDADE DA INTIMAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL. ART. 23, XIII, DA LEI N. 8.666 /1993. POSSIBILIDADE. SÚMULAS DO TCU. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. SERVIDORES APROVADOS E NOMEADOS. INEXISTÊNCIA. ATOS ADMINISTRATIVOS DISTINTOS DOS AFETADOS PELA AÇÃO. BENEFICIÁRIOS INDIRETOS. NEXO CAUSAL DESATENDIDO. RECURSOS ESPECIAIS CONHECIDOS EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDOS.

1. A nulidade por intimação incorreta dos advogados para a sessão de julgamento da apelação carece de prequestionamento.
2. O único fundamento para a procedência da ação popular foi a concepção de que o art. 23, XIII, da Lei n. 8.666/1993, não autorizaria a contratação direta de instituições sem fins lucrativos para a realização de concursos públicos. Esse entendimento destoava da compreensão duplamente sumulada pelo Tribunal de Contas da União (Súmulas 250 e 287 do TCU), que admite a dispensa de licitação nesses casos, desde que observadas as demais exigências legais e a vinculação entre a atividade da instituição e o objeto do contrato. Não há razão para impor ao município regras gerais de licitação dispostas pela União que nem mesmo dela são exigidas.
3. A inclusão dos candidatos no polo passivo da ação popular, meramente beneficiários indiretos do ato administrativo questionado, dependeria da demonstração de que, ausente a ilicitude aventada, não teriam obtido a aprovação. No caso, não se cogitou de qualquer vício concreto do certame em si mesmo, carecendo do nexo de causalidade aventado a relação de necessidade e suficiência entre os atos administrativos independentes. Inexiste litisconsórcio passivo necessário entre os servidores nomeados em decorrência de certame válido, mas cuja contratação direta é questionada em ação popular, e os beneficiários indiretos do ato. Questão que não se confunde com o litisconsórcio passivo necessário de candidatos aprovados ou nomeados em concurso público quando se pretende, diretamente, a anulação desse ato administrativo específico.
4. Recursos especiais conhecidos em parte e, nessa extensão, providos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, conhecer em parte dos recursos e, nessa parte, dar-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

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

Brasília, 15 de outubro de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2217225 - SP (2018/0021988-0)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : INSTITUTO ZAMBINI
ADVOGADOS : WAGNER ROSSI RODRIGUES E OUTRO(S) - DF015058
SYLVIO TOSHIRO MUKAI - SP144622
GABRIEL RAMALHO LACOMBE - DF015110
BRUNO KLOTZ LEANDRO - SP221578
TATIANE CRISTINA CUSTODIO - SP383392
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL
ADVOGADO : ANTONIO MARIA FERNANDES DA COSTA E OUTRO(S) -
SP077183
RECORRIDO : PAULO SERGIO GOMES
ADVOGADO : RONALDO BARBOSA DE CAMPOS - SP147686
INTERES. : ALESSANDRA VIEIRA DA MAIA CORREIA PEREIRA
INTERES. : ANDREA DO PRADO MANIN
INTERES. : BEATRIZ RIBEIRO SIMÃO
INTERES. : CARLA RAMONE NASCIMENTO
INTERES. : DELMA SOLANGE DIAS BEVILAQUA
INTERES. : FERNANDA BARRETO DO NASCIMENTO
INTERES. : GISLENE LOPES SIQUEIRA
INTERES. : MICHELLY LEONARDA DA CONCEICAO
INTERES. : PATRICIA DA SILVA CRUZ
ADVOGADOS : ANDERSON MOREIRA BUENO - SP187948
MATHEUS VALERIO BARBOSA - SP301163

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. REALIZAÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICO. NULIDADE DO CONTRATO. APELAÇÃO. SUSTENTAÇÃO ORAL. NULIDADE DA INTIMAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL. ART. 23, XIII, DA LEI N. 8.666 /1993. POSSIBILIDADE. SÚMULAS DO TCU. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. SERVIDORES APROVADOS E NOMEADOS. INEXISTÊNCIA. ATOS ADMINISTRATIVOS DISTINTOS DOS AFETADOS PELA AÇÃO. BENEFICIÁRIOS INDIRETOS. NEXO CAUSAL DESATENDIDO. RECURSOS ESPECIAIS CONHECIDOS EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDOS.

1. A nulidade por intimação incorreta dos advogados para a sessão de julgamento da apelação carece de prequestionamento.
2. O único fundamento para a procedência da ação popular foi a concepção de que o art. 23, XIII, da Lei n. 8.666/1993, não autorizaria a contratação direta de instituições sem fins lucrativos para a realização de concursos públicos. Esse entendimento destoava da compreensão duplamente sumulada pelo Tribunal de Contas da União (Súmulas 250 e 287 do TCU), que admite a dispensa de licitação nesses casos, desde que observadas as demais exigências legais e a vinculação entre a atividade da instituição e o objeto do contrato. Não há razão para impor ao município regras gerais de licitação dispostas pela União que nem mesmo dela são exigidas.
3. A inclusão dos candidatos no polo passivo da ação popular, meramente beneficiários indiretos do ato administrativo questionado, dependeria da demonstração de que, ausente a ilicitude aventada, não teriam obtido a aprovação. No caso, não se cogitou de qualquer vício concreto do certame em si mesmo, carecendo do nexo de causalidade aventado a relação de necessidade e suficiência entre os atos administrativos independentes. Inexiste litisconsórcio passivo necessário entre os servidores nomeados em decorrência de certame válido, mas cuja contratação direta é questionada em ação popular, e os beneficiários indiretos do ato. Questão que não se confunde com o litisconsórcio passivo necessário de candidatos aprovados ou nomeados em concurso público quando se pretende, diretamente, a anulação desse ato administrativo específico.
4. Recursos especiais conhecidos em parte e, nessa extensão, providos.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recursos especiais interpostos por INSTITUTO ZAMBINI e MUNICIPIO DE SANTA ISABEL contra acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, assim ementado:

AÇÃO POPULAR NULIDADE DE CONTRATO ADMINISTRATIVO
FIRMADO SEM LICITAÇÃO VÍCIO CONFIGURADO FRUSTRAÇÃO
DA LICITAÇÃO NÃO ERA O CASO DE DISPENSA DO CERTAME
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO
PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGOS NA MUNICIPALIDADE
DE SANTA ISABEL AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NO
ART 24 INCISO XIII DA LEI Nº 8666/93 RESTITUIÇÃO DOS VALORES
RECEBIDOS COM A INSCRIÇÃO DOS CANDIDATOS DEVIDA
SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA RECURSOS IMPROVIDOS

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Sustenta o Instituto Zambini, em síntese: i) que a falta de intimação para o julgamento da apelação impediu a sustentação oral, violando o direito à ampla defesa (art. 236, § 1º, do CPC/1973); ii) que a dispensa de licitação para a realização de

concurso público é válida, pois se insere na atividade de desenvolvimento institucional (art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993); iii) que não houve lesão ao patrimônio público, pois a contratação foi a custo zero para a Administração, sendo os valores das inscrições pagos pelos candidatos (art. 1º da Lei n. 4.717/1965); iv) que a decisão recorrida diverge de outro Tribunal que reconheceu a dispensa de licitação em situação semelhante (art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993).

O município defende, sucintamente: i) que a contratação do Instituto Zambini para a realização do concurso público é legal, pois promove o desenvolvimento institucional da municipalidade (art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993); ii) que a contratação foi a custo zero para a municipalidade, não havendo lesão ao patrimônio público (art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993); iii) que a decisão de origem não observou os requisitos para a procedência da ação popular, pois não houve ilegalidade nem lesão ao patrimônio público (arts. 1º e 2º, da Lei n. 4.717/1965); iv) que a invalidação do concurso causaria impacto social negativo, punindo servidores de boa-fé (Súmula 685 do STF); e v) que o Tribunal de Contas da União corrobora a contratação nos termos realizados (art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993).

Admiti o ingresso de concursados, nomeados e em exercício do cargo após aprovados no exame envolvido, na condição de interessados na lide.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Na origem, Paulo Sérgio Gomes ajuizou ação popular contra o Município de Santa Isabel e o Instituto Zambini, alegando nulidade do contrato administrativo firmado sem licitação para a realização de concurso público, ambos em 2008, apontando desvio de dinheiro público e improbidade administrativa. Pediu a anulação do concurso para mais de 700 vagas e a devolução dos valores das inscrições. A sentença declarou a nulidade do contrato por ausência de licitação e determinou a restituição dos valores arrecadados.

O Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a sentença, afirmando que não havia justificativa legal para a dispensa de licitação e que a contratação direta violou

princípios administrativos. Nos recursos especiais, está em questão: a legalidade da dispensa de licitação e a devolução dos valores das inscrições, bem como a impossibilidade de prejuízo dos concursados, validamente nomeados.

1. Cerceamento de defesa pela falta de intimação para sustentação oral

A alegação de nulidade por falta de intimação para o julgamento da apelação carece de prequestionamento. Ainda que a parte defenda a incidência do art. 1.025 do CPC/2015, por ter suscitado a matéria em aclaratórios na origem, deixou de desenvolver alegação de contrariedade ao art. 1.022 do CPC/2015, o que inviabiliza a incidência da ficção legal sobre o prequestionamento para admissão de sua insurgência.

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. LEI 13.463/2017. CANCELAMENTO DE PRECATÓRIOS OU REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR DEPOSITADOS HÁ MAIS DE DOIS ANOS. PEDIDO DE EXPEDIÇÃO DE NOVO OFÍCIO REQUISITÓRIO. APLICAÇÃO DO REGIME PRESCRICIONAL PREVISTO NO DECRETO 20.910/32. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DO CANCELAMENTO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO, EM PARTE, E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO, POR FUNDAMENTO DIVERSO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

[...]

XIV. No caso concreto, as alegações de ofensa aos arts. 8º e 9º do Decreto 20.910/32, ao art. 3º do Decreto-lei 4.597/42, aos arts.

904, I, 906, parágrafo único, do CPC/2015, ao art. 338 do Código Civil e ao disposto nas Súmulas 383 e 150/STF, que a parte recorrente deduz para sustentar que a prescrição deveria correr pela metade, não merecem ser conhecidas, por incidência da Súmula 211/STJ, bem como do entendimento no sentido de que, "para a admissão do prequestionamento ficto, previsto no art. 1.025 do CPC, é necessário não só que haja a oposição dos embargos de declaração na Corte a quo como também a indicação, no recurso especial, da ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015" (AgInt no AREsp 2.077.732/MG, Rel. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/09/2023).

O presente Recurso Especial não alega violação ao art. 1.022, II, do CPC/2015, descabendo falar em prequestionamento ficto.

[...]

XV. Caso concreto: Recurso Especial conhecido, em parte, e, nessa extensão, não provido, por fundamentação diversa do acórdão recorrido.

XVI. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2005 e

art. 256-N e seguintes do RISTJ) (REsp n. 1.944.899/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 25/10/2023, DJe de 31/10/2023).

PROCESSUAL CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. DESPACHO PARA MANIFESTAR INTERESSE NA PROVA PERICIAL. DESINTERESSE. REQUERIMENTO DE JULGAMENTO ANTECIPADO. NESTA CORTE NÃO SE CONHECEU DO RECURSO. AGRAVO INTERNO. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO AINDA QUE POR OUTROS FUNDAMENTOS.

[...]

V - Os demais dispositivos legais mencionados pela parte recorrente na petição de recurso especial (art. 10 e art. 326, do CPC) não foram objeto de análise na Corte de origem. Tampouco o conteúdo foi objeto no acórdão proferido na Corte de origem. Assim, não é possível o conhecimento do recurso especial diante da falta de prequestionamento da matéria. Para que o art. 1.025 do CPC/2015 seja aplicado, e permita-se o conhecimento das alegações da parte recorrente, é necessário não só que haja a oposição dos embargos de declaração na Corte de origem (e. 211/STJ) e indicação de violação do art. 1.022 do CPC/2015, no recurso especial (REsp 1.764.914/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/11/2018, DJe 23/11/2018). A matéria deve ser: i) alegada nos embargos de declaração opostos (AgInt no REsp 1.443.520/RS, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 1º/4/2019, DJe 10/4/2019); ii) devolvida a julgamento ao Tribunal a quo (AgRg no REsp n. 1.459.940 /SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 24/5/2016, DJe 2/6/2016) e; iii) relevante e pertinente com a matéria (AgInt no AREsp 1.433.961/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17/9/2019, DJe 24/9/2019.)

VI - Agravo interno improvido (AgInt no AREsp n. 2.825.354/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 28/5/2025, DJEN de 2/6/2025).

Desse modo, o recurso do Instituto não comporta conhecimento no ponto.

Analiso o mérito da insurgência comum aos recorrentes.

2. Dispensa de licitação para realização de concurso público

O acórdão concluiu que a mera dispensa de licitação para a contratação de instituto para realização de concurso público seria contrária à previsão normativa do art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993, então vigente, porque a atividade não poderia se enquadrar no conceito de desenvolvimento institucional.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, interpretando precisamente diversos contratos federais de realização de concursos públicos por instituições sem fins financeiros, editou sua Súmula 250, que dispõe: "A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado".

Posteriormente, reforçando sua conclusão, consolidou seu entendimento na Súmula 287/TCU, redigida nos seguintes termos (grifei): **"É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993**, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado".

A propósito, trago as razões do julgamento que aprovou o enunciado da Corte Administrativa (grifei):

2. Este Tribunal tem sido questionado acerca da aplicação do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, para fins de contratação direta de instituição responsável pela promoção de concurso público.

Para exemplificar, cito consulta formulada pelo Ministro de Estado das Comunicações, com vistas ao recrutamento e à seleção de pessoal para os quadros da ECT, na qual o Tribunal deliberou, por intermédio do Acórdão 1111/2010-TCU-Plenário, que, na contratação direta de entidade para realização de concurso público, além do disposto no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993, devem ser respeitados "os demais requisitos estabelecidos na Lei para contratação direta":

"9.2. esclarecer ao consulente que é possível a realização de concurso para provimento de cargos ou empregos públicos, por meio da contratação direta de entidade detentora de notória especialização e inquestionáveis capacidade e experiência na matéria, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666, de 1993, sem prejuízo da observância dos demais requisitos estabelecidos na Lei para a contratação direta, como a elaboração de projeto básico e de orçamento detalhado (art. 7º), além da razão de escolha da instituição executante e a justificativa do preço contratado (art. 26);"[...]

8. Corroborando o posicionamento dos membros da Comissão de Jurisprudência deste Tribunal, entendo que o disposto no inciso XIII do

art. 24 da Lei 8.666/1993 abrange o quesito que foi alvo da preocupação do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, sendo desnecessário, portanto, que a súmula manifeste-se expressamente quanto a esse ponto.

9. Antes de concluir, ressalto a existência da Súmula nº 250 que elenca requisitos para todas as contratações diretas com suporte nesse comando normativo, lavrada nos seguintes termos: [Texto da Súmula 250].

10. Ainda que a súmula 250 traga a mesma fundamentação legal - art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93 -, a aprovação do presente projeto de súmula consolidará, em enunciado específico, **entendimento pacífico sobre a contratação direta de serviços para realização de concurso público, prestados por instituição brasileira, sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, tornando mais efetiva a atuação desta Corte de Contas por responder, de forma objetiva, a questionamentos recorrentes relacionados a essa matéria.**

11. Nada mais tendo a expor, concordo com o novo enunciado de súmula proposto pela Comissão Técnica de Jurisprudência desta Casa, alicerçado em deliberações uniformes proferidas em seus três colegiados, quais sejam, os acórdãos 569/2005, 950/2010, 1111/2010, 3019/2012 e 2139/2014 do Plenário; 1339/2010, da 1ª Câmara; e 2109/2008 e 2360/2008, da 2ª Câmara, encontrando-se presentes os requisitos para sua aprovação.

(TCU (Plenário). Acórdão 3094/2014. Rel. Min. Bruno Dantas. J. 12/11/2014).

Nos julgamentos do TCU, emergem como paradigmas dessa espécie de contratação bancas como a ESAF, CESPE/CEBRASPE, FCC e inúmeras outras ligadas a universidades de todo o país, e suas congêneres, que prestaram serviços a incontáveis órgãos públicos de todas as esferas e poderes. Reconhecer validade à taxatividade imposta pela interpretação adotada pela origem corresponderia a anular todas essas contratações, em contrariedade ao entendimento sumulado há mais de dez anos pela Corte de Contas. As implicações à Administração Pública em geral seriam drásticas e sua correlação com o interesse público tutelado não emergem de forma clara da sucinta fundamentação do acórdão recorrido, que transcrevo (fls. 1.397-1.398):

A presente ação popular proposta por Paulo Sergio Gomes busca a declaração de nulidade do contrato administrativo firmado pela Prefeitura Municipal de Santa Isabel e o Instituto Zambini, para a realização de concurso público para o provimento de 706 cargos na Administração Municipal. Todavia, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei no 8.666/93, a Municipalidade dispensou a licitação, celebrando o contrato administrativo mediante carta-convite. De fato, referido dispositivo estabelece que: [...]

Entretanto, o objeto do contrato impugnado não foi a realização de atividade de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. Verifica-se, portanto, que inexistiu permissivo legal para dispensar a licitação quando o objeto do contrato for a realização de concurso público.

2. A interpretação dada pelas requeridas não encontra amparo legal. Conforme bem ressaltado pela r. sentença, "imprescindível que o objeto da contratação tenha por escopo atividades de ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico ou fomento científico, pois, na espécie, é o real motivo pelo qual a contratação direta, sem licitação é autorizada.

E, se a promoção de atividades de ensino e pesquisa, para realizar contratações de obras, compras e serviços ordinários da vida administrativa, desnaturalizando a essência da exceção normatizada" (fls. 1141).

Assim, não era o caso de dispensa de licitação e o procedimento adotado pelos requeridos não obedeceu à Lei nº 8.666/93.

A sentença pouco acresce (fls. 1.178-1.179):

Cumpra assinalar que, constituindo uma exceção à regra geral que exige licitação quando haja possibilidade de competição, os casos de dispensa não podem ser ampliados, e, sua interpretação, deve ser feita em sentido estrito.

Os casos de dispensa estão divididos em quatro categorias: em razão do pequeno valor, de situações excepcionais, do objeto e da pessoa.

In casu, a dispensa se deu em razão da pessoa, unicamente apoiada no inciso XIII, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, com redação alterada pela Lei nº 8.883/94, isto é, em tese, à vista de contratação de instituição brasileira, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional.

Assim, imprescindível que o objeto da contratação tenha por escopo atividades de ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico ou fomento científico, pois, na espécie, é o real motivo pelo qual a contratação direta, sem licitação, é autorizada.

E, se a Administração se afastar desses limites, estará se valendo de competência, cuja finalidade é a promoção de atividades de ensino e pesquisa, para realizar contratações de obras, compras e serviços ordinários da vida administrativa, desnaturalizando a essência da exceção normatizada.

Por isso, de rigor a existência do nexo causal entre o objeto de contrato e o objeto social (ou estatuto) da contratada, bem como que ambas as situações se refiram, exclusivamente, a algumas das atividades previstas no dispositivo legal em referência (inciso XIII), sem desvirtuamento.

No caso concreto, extrai-se do conteúdo dos documentos copiados às fls. 101/145 (reproduzidos às fls. 881/922), trazidos ao processo pelo réu Município de Santa Isabel, atinente ao procedimento administrativo que tratou da "dispensa de licitação", cujo objeto era "contratação de empresa para realização de concurso público", que: através do ofício nº

82/2008, o Instituto Zambini encaminhou ao Município de Santa Isabel proposta de realização de concurso público com menção expressa de que "A contratação do INSTITUTO ZAMBINI pode ser feita com dispensa de licitação conforme o inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93" (sic); do artigo 3º do estatuto social do Instituto Zambini constam todos os seus objetivos; a ratificação da dispensa de licitação efetivada pelo Chefe do Executivo Municipal se deu com base em parecer do Assessor Jurídico; houve afetação do objeto do Contrato nº 012/2008.

O acórdão do TCU citado na sentença (Acórdão n. 1803/2010, f. 1179) tratava de caso essencialmente díspar. Naquele feito, o Tribunal considerou inviável a contratação direta de fundação dedicada a pesquisa espacial para realização de serviços de engenharia relacionados a barragens, diques e telecomunicações; geologia e geotecnia; engenharia civil, ambiental, mecânica, hidráulica, eletroeletrônica e de recursos hídricos; consultoria jurídica; produção gráfica e programação; gerenciamento de obras hidráulicas e controle administrativo-financeiro; entre outros, no contexto da transposição do Rio São Francisco.

As diferenças com o caso presente são evidentes, e sua aplicação não contraria a jurisprudência administrativa consolidada acima citada, na medida em que nesse caso há demonstração de patente descasamento entre o objeto institucional e os serviços contratados, debate ausente nestes autos.

Ressalto que, em situação como essa, com profundas e evidentes implicações para o ordenamento administrativo em geral, o ônus argumentativo é cobrado com maior ênfase daquele que pretende alterar o estado de coisas não só praticado pelos administradores públicos em geral como respaldado pelos órgãos de controle, no caso do TCU, de forma duplamente consolidada em enunciados de súmula. Convém considerar aqui os arts. 22, 23 e 24 da LINDB, incluídos na legislação em 2018.

Não parece haver razão alguma em impor ao município, que apenas cumpre as normas gerais de licitação dispostas pela União, uma vedação que é amplamente admitida em nível federal apoiada em interpretação dessa mesma regra geral pelos próprios órgãos, inclusive de controle externo, da União.

Dito de outro modo, portanto: a interpretação da Lei n. 8.666/1993, no ponto, alberga a validade da dispensa de licitação para contratação de instituição sem fins

lucrativos para realização de concurso, nos termos de seu art. 23, XIII. A nulidade do ato decorrerá da demonstração de dissonância entre o objeto social ou atividades da instituição e o objeto contratual. Esse vício específico não foi cogitado nem na inicial, nem em qualquer provimento jurisdicional.

Assim, restam prejudicadas as demais questões recursais.

3. Nulidade pela não formação do litisconsórcio passivo necessário

Embora prejudicada, destaco que a alegação de nulidade pela falta de litisconsortes passivos necessários, defendida pelo Ministério Público Federal, também não seria procedente. Isso porque é preciso distinguir os atos administrativos atacados, bem como seus respectivos efeitos.

A ação popular voltou-se contra a dispensa de licitação na contratação de instituto sem fins lucrativos para a realização de concurso público municipal, porém não propriamente a ilicitudes na seleção em si mesma.

O nexo de falta de impessoalidade cogitado na inicial é genérico, apenas mencionando haver funcionários da prefeitura parentes de políticos, que seriam beneficiados pelos critérios de desempate, mas nada de concreto é discutido sobre o certame em si, após seu resultado efetivo.

Assim, a ação popular foi julgada procedente passados cinco anos da prova, mas a sentença não cogitou de ilegalidades na seleção. O vício estaria apenas na contratação da banca, ato administrativo distinto e antecedente ao exame e respectivas nomeações. Nesse passo, os concursados não são beneficiados diretos da contratação imputada como ilícita, propriamente, mas apenas do concurso, sobre o qual não se cogitou, repito, ilegalidade.

Seria preciso considerar o modo como os mais de 700 concursados, empossados e em exercício desde 2009, teriam se beneficiado, ainda que indiretamente, da dispensa ilícita de licitação. A mera realização do certame, sem qualquer indício de irregularidade na seleção em si mesma, não parece prestar a tanto.

Porém, não sendo litisconsortes necessários nesta lide, tampouco podem ser afetados pela decisão nela alcançada. E nem haveria como ser diferente. A

nulidade do contrato não apagaria do mundo os serviços dele decorrentes, que devem inclusive ser remunerados, ante a vedação de enriquecimento ilícito pela Administração.

A questão se resolveria, no que diz respeito à relação entre a Administração e a empresa, de forma monetária, mas não seria viável retornar ao estado jurídico das partes anteriormente. Lícito ou não, o serviço foi prestado, tanto que deve ser, em regra, remunerado. Tanto mais, seus frutos concretos devem ser aproveitados, pois não necessariamente contaminados pela ilegalidade do instrumento formal. Isto é: a nulidade do modo de contratação não desconstitui a existência e validade do serviço efetivamente prestado e suas decorrências. Se uma obra concluída em decorrência de contrato administrativo nulo não teria que ser demolida, tampouco deve ser desfeito um concurso legitimamente realizado, ainda que contaminado por vício administrativo relacionado ao contrato.

Assim, não haveria a nulidade pela falta de formação de litisconsórcio passivo necessário, tampouco havendo efeitos deste julgamento para os servidores nomeados no âmbito da seleção realizada, mesmo porque, como dito, a ilicitude considerada na origem não se sustenta.

4. Dispositivo

Isso posto, conheço em parte dos recursos do Instituto e da Municipalidade, para, nessa extensão, dar-lhes provimento, afastando a ilicitude genérica da dispensa de licitação apenas porque destinada a realização de concurso público, com base no art. 23, XIII, da Lei n. 8.666/1993. E assim julgo improcedente o pedido contida na ação popular, extinguindo o processo no mérito.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0021988-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.217.225 / SP

Números Origem: 00016676620088260543 16676620088260543 4392008
5430120080016670000000000

PAUTA: 14/10/2025

JULGADO: 14/10/2025

RelatorExmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO ZAMBINI
ADVOGADOS : WAGNER ROSSI RODRIGUES E OUTRO(S) - DF015058
SYLVIO TOSHIRO MUKAI - SP144622
GABRIEL RAMALHO LACOMBE - DF015110
BRUNO KLOTZ LEANDRO - SP221578
ADVOGADA : TATIANE CRISTINA CUSTODIO - SP383392
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL
ADVOGADO : ANTONIO MARIA FERNANDES DA COSTA E OUTRO(S) - SP077183
RECORRIDO : PAULO SERGIO GOMES
ADVOGADO : RONALDO BARBOSA DE CAMPOS - SP147686
INTERES. : ALESSANDRA VIEIRA DA MAIA CORREIA PEREIRA
INTERES. : ANDREA DO PRADO MANIN
INTERES. : BEATRIZ RIBEIRO SIMÃO
INTERES. : CARLA RAMONE NASCIMENTO
INTERES. : DELMA SOLANGE DIAS BEVILAQUA
INTERES. : FERNANDA BARRETO DO NASCIMENTO
INTERES. : GISLENE LOPES SIQUEIRA
INTERES. : MICHELLY LEONARDA DA CONCEICAO
INTERES. : PATRICIA DA SILVA CRUZ
ADVOGADOS : ANDERSON MOREIRA BUENO - SP187948
MATHEUS VALERIO BARBOSA - SP301163

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Contratos Administrativos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). GABRIEL RAMALHO LACOMBE, pela parte RECORRENTE: INSTITUTO ZAMBINI

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte dos recursos e, nessa parte, deu-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2018/0021988-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.217.225 / SP

Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54256155163804743@ 2018/0021988-0 - REsp 2217225