PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0000717346

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002735-76.2023.8.26.0650, da Comarca de Valinhos, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado/apelante MUNICÍPIO DE VALINHOS, Apelados --- e ---:

ACORDAM, em 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso de apelação do Ministério Público do Estado de São
Paulo, mantendo integralmente a sentença no que julgou improcedente a condenação dos requeridos por atos de improbidade administrativa; e deram provimento ao recurso de apelação do Município de Valinhos, para reformar a sentença exclusivamente no tocante à imposição da obrigação de fazer, extinguindo-se a ação sem resolução do mérito nesse ponto, por inadequação da via eleita, com fundamento no artigo 17-D da Lei nº
8.429/1992 e artigo 485, VI, do Código de Processo Civil. V.U. Sustentaram o Dr. Marcelo Pelegrini Barbosa , OAB 199877/SP e a Douta Procuradora Maria Fátima Vaquero Ramalho Leyser", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CARLOS EDUARDO PACHI (Presidente sem voto), DÉCIO NOTARANGELI E OSWALDO LUIZ PACU.

São Paulo, 29 de julho de 2026.

PONTE NETO
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 32.250

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1002735-76.2023.8.26.0650

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

APELANTE/APELADO: MUNICÍPIO DE VALINHOS

APELADOS --- E --

APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃo CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA _ TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR _ SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA QUANTO À IMPROBIDADE E DE PARCIAL PROCEDÊNCIA PARA IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESPROVIDO. RECURSO DO MUNICÍPIO PROVIDO. 0

Improbidade administrativa. Alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. Necessidade de comprovação de dolo específico e taxatividade dos tipos previstos nos arts. 9º, IO o e 11 da Lei nº 8.429/1992. Tema 1.199 do STF. O o

Ausência de prova do elemento subjetivo. Inexistência de demonstração de dolo, de conluio entre agentes públicos e particulares ou de prejuízo ao erário. Terceirização da merenda escolar admitida como atividade-meio, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Irregularidade administrativa que, quando muito, não se confunde com ato ímprobo.

Obrigação de fazer. Concurso público. Impossibilidade de imposição de obrigações estruturais ou de controle de políticas públicas no âmbito da ação de improbidade administrativa. Art. 17-D da Lei nº 8.429/1992. Natureza repressiva e sancionatória da ação.

Inadequação da via eleita e ausência de interesse processual. Extinção do feito sem resolução do mérito quanto à obrigação de fazer, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

Sentença parcialmente reformada. Manutenção da improcedência dos pedidos de condenação por improbidade administrativa. Afastamento da condenação do Município à realização de concurso público.

RECURSO DE APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NÃO PROVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS PROVIDO.

1. Trata-se de recursos de apelações interpostos

pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e pelo MUNICÍPIO DE VALINHOS contra a r. sentença de fls. 3.169/3.174, integralizada pela r. decisão de fls. 3.207, que julgou improcedente o pedido inicial em relação aos réus --- e ---, bem como procedente em parte

José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

o pedido em relação ao Município de Valinhos para condená-lo à obrigação de abrir concurso público para a contratação de, no mínimo, 3 (três) nutricionistas, no prazo de 6 (seis) meses, a contar do trânsito em julgado.

Recorre o Ministério Público do Estado de São Paulo às fls. 3.182/3.198 objetivando a reforma da r. sentença, sustentando (a) a prática de ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11, 0 inciso V, da Lei nº 8.429/1992, por ---, Prefeita Municipal de Valinhos, diante da prática deliberada em manter terceirizadas o atividades que, nos termos da Lei Municipal nº 6.206/2.021 , eram cargos de provimento efetivo, com o fim único de beneficiar particular; (b) lesão ao erário evidenciada pelo parecer do CAEX-MPSP que demonstrou que a terceirização da mão de obra de merendeiras se mostrou prejudicial no período de 2.016 a 2.019 e positiva, apenas em termos quantitativos, a partir de 2.020, por causa de vários fatores, tais como a pandemia do Coronavírus e a suspensão das aulas nas escolas; (c) ausência de motivação para a escolha do modo excepcional de contratação de um serviço contínuo e regular; (d) caracterização do elemento subjetivo doloso, porquanto --- deixou de acatar sugestão do Órgão Ministerial, bem como repreensão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; e (e) ofensa aos princípios constitucionais da obrigatoriedade do concurso público e da legalidade, da moralidade e da eficiência.

Pleiteia, dessa forma, o provimento do recurso, para reformar o julgado, no seguinte ponto: a) anular o contrato celebrado com inobservância deliberada da regra do concurso público e indevida terceirização de atividades fins; b) condenação dos requeridos por ato de Improbidade Administrativa, nos moldes do artigo 11, inciso V, da Lei

8.429/1.992, com as sanções do artigo 12, inciso III, da mesma norma; e c) além da obrigação do Município de Valinhos em abrir concurso público para contratação de 70 merendeiras.

Foram apresentadas contrarrazões recursais às fls. 3.214/3.225, 3.226/3.267 e 3.277/3.298.

O Município de Valinhos interpôs recurso de apelação às fls. 3.319/3.328, pugnando pela extinção do feito sem

José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

resolução do mérito, nos termos do art. 485, inc. VI, do CPP, pela ausência de interesse processual por inadequação da via eleita, diante da impossibilidade de controle de políticas públicas por meio de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Subsidiariamente, pleiteia a reforma da decisão aplicando-se o Tema 698 do ST F, para que o Município não seja compelido a realizar concurso público para o cargo de nutricionista.

Não houve apresentação de contrarrazões ao recurso por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo, conforme certidão de fls. 3.335.

A douta Procuradoria Geral de Justiça ofertou o i. Parecer às fls. 3.343/3.351, opinando pelo provimento de ambos os recursos de apelações.

Não houve manifestação das partes se opondo à realização do julgamento por meio virtual.

É O RELATÓRIO.

2. A r. sentença recorrida merece parcial reforma, ante o acolhimento do recurso de apelação interposto pelo Município de Valinhos.

As condutas imputadas aos réus estão descritas pela Lei de Improbidade Administrativa, com redação vigente à época dos

fatos, nos seguintes termos:

> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
>
> V - frustrar a licitude de concurso público;

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

Por sua vez, quando do ajuizamento da ação, já estava em vigor a Lei Federal nº 14.230/21. Essa lei entrou em vigor posteriormente, aos 26.10.2021 e alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa, ficando assim a redação da Lei nº 8.429/92, em relação à imputação da conduta em questão:

> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa
>
> que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:
>
> V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

Por primeiro, assinalo ser impositiva a observância, no caso, da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), que introduziu mudanças importantes na Lei n. 8.429/92. Neste sentido, deve-se ressaltar, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE n. 843.989 (Tema n. 1.199):

> Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação,

> e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques,

José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9^0, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa - é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5^0, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022.

Conforme determinação do C. ST F, as alterações promovidas pela Lei 14.230/21 na Lei 8.429/92 possuem aplicação imediata aos processos em curso, exceto pela nova sistemática prescricional por ela instituída.

O propósito da Lei 8.429/92, considerado o momento político em que editada, foi o de dar efetividade ao Princípio da Moralidade ao qual a Administração Pública, em sentido lato, está absolutamente adstrita.

José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 12:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

Nela, há previsão de três modalidades de atos de improbidade administrativa puníveis, com hipóteses exemplificativas: os que importam enriquecimento ilícito; os que causam danos ao erário e os que simplesmente atentam contra os princípios da Administração Pública.

O Tema 1199 do STF chancelou as alterações promovidas pela Lei 14.230/21, especialmente para abolir a figura da improbidade administrativa culposa e para reforçar o entendimento da doutrina e jurisprudência de que há necessidade de comprovação de dolo específico. Sobre o tema, a nova redação da Lei 8.429/92 assim dispôs:

> Art. 1 ^{0} 0 sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na
>
> organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do património público e social, nos termos desta Lei.
> (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> S 1 ^{0} Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9^{0}, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> S 2^{0} Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9 ^{0} 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> S 3^{0} 0 mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Além disso, por mais que o Tema 1199 do STF tenha excepcionado expressamente somente a retroatividade da abolição da figura culposa para os casos em trâmite sem condenação transitada em julgado, tal entendimento deve ser estendido para a necessidade de comprovação do dolo específico, pois quando houve a determinação de

José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

análise do dolo, não foi feita qualquer ressalva em relação às alterações promovidas pela Lei 14.230/21, concluindo-se serem plenamente aplicáveis às condutas cometidas anteriormente à alteração.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, em Recurso Especial, também chancelou tais alterações promovidas pela Lei 14.230/21, reconhecendo a necessidade de comprovação de dolo específico mesmo em relação às condutas cometidas antes dessa alteração, nos casos sem trânsito em julgado:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃo DE IMPROBIDADE ADMINISTRA TIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021.
>
> REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA.
>
> 1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração de improbidade administrativa e RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO.
>
> do ato da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF).
>
> 2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.
>
> 3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA .com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199 do STF.
>
> 4. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei

José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

n. 14.230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso.

5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e

com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), a conduta ímproba escorada em dolo genérico (tema ainda não examinado pelo Supremo) também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento.

6. Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame:

i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação.

7. Recurso especial não provido. (RESP n. 2.107.601/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23/4/2024, DJe de 2/5/2024)

Portanto, a partir da Lei nº 14.230/2021, contudo, a improbidade somente se caracteriza nos casos de conduta dolosa, exigindo-se que o agente estatal tenha consciência da natureza indevida da sua conduta, atuando de modo consciente para produzir esse resultado. Para as demais ilicitudes, aplicam-se as normas sancionatórias no âmbito civil e administrativo, quando não de natureza penal.

Esta é a previsão contida no art. 17-C, S 1 ^{0} ' "A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade".

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

O desafio sempre esteve na devida avaliação da conduta do agente que revele a sua vontade de atingir o resultado vedado pela norma à luz do contexto fático e não apenas da mera violação à lei, sob pena de se consagrar a responsabilidade objetiva em matéria de improbidade administrativa.

9

Pois bem.

3. Da leitura atenta dos autos, não se verifica o cometimento de irregularidade ou ato doloso de improbidade administrativa causador de violação a princípios administrativos ou dano ao erário, tal qual descrito na exordial, circunstância que, por si só, já enseja a improcedência do pedido.

Isso porque, os elementos deduzidos na petição inicial não são, minimamente, suficientes para indicar a existência de dolo ou má-fé dos requeridos na prática dos atos acima transcritos.

No aspecto, observa-se que o Ministério Público

0

do Estado de São Paulo, imputa aos correqueridos a prática de ato de improbidade administrativa, apontando em sua petição inicial que a

o Prefeitura Municipal de Valinhos vem terceirizando os serviços públicos

prestados por merendeiras desde 2009 até a presente data (oferecimento da inicial), contratando mão de obra por meio de licitações em vez de abrir concurso público.

Afirma o autor que, entre os anos de 2016 e 2021, o fornecimento de mão de obra foi feito pela empresa ---". e, atualmente, a sociedade empresária contratada é corré "---.", conforme dispõe o Termo de Contrato n º 167/2021, assinado em 20/12/2021, estabelecendo-se o prazo (após prorrogação) de 02 (dois) anos, com termo final previsto em 18/12/2023, pelo valor total atualizado (após aditivos) de R$ 3.602.818,08 (três milhões seiscentos e dois mil e oitocentos e dezoito reais e oito centavos), tendo por objeto a prestação de serviços de preparo, confecção e cocção de alimentos, a serem distribuídos aos alunos da rede municipal de ensino do município, bem como que, de acordo com o Anexo 1 (características do objeto), item 2.2.1, estimou-se a necessidade de a empresa terceirizada contratar 70 (setenta)

José da Ponte Neto, liberados nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

merendeiras para o serviço de cocção de alimentos e 02 (duas) nutricionistas responsáveis pelas vistorias

e orientações.

Com bases nestes fatos, o Ministério Público do Estado de São Paulo, sob o argumento de que a terceirização do serviço foi prejudicial ao interesse público, sem justificativa prévia emergencial, e que não houve acatamento da Recomendação Administrativa expedida, pugnou pela: 1) decretação da nulidade do Contrato n º 167/2.021 (Processo de Compras nº 333/2.021 Pregão Presencial nº 69/2.021), mantendo-se a validade dos pagamentos efetuados em favor da contratada pelos serviços efetivamente prestados até a decretação da nulidade; 2) declaração de que a conduta dos requeridos configura ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, inciso V, da Lei n º 8.429/1.992; 3) condenação dos

requeridos pela prática dos atos de improbidade administrativa que violaram os princípios da Administração Pública, por violação ao artigo 11,

o inciso V, da Lei nº 8.429/1.992, impondo-lhes as sanções previstas no artigo 12, inciso III, da referida Lei; 4) condenação do Município de Valinhos à obrigação de fazer consistente em abrir concurso público para a contratação de servidores públicos efetivos de, pelo menos, 70 (setenta) merendeiras e 03 (três) nutricionistas, no prazo de 06 (seis) meses, a contar do trânsito em julgado, período dentro do qual deverá ser publicado o edital, realizadas as provas, julgamento de eventuais recursos, aprovação dos melhores colocados, nomeação e posse dos aprovados, sob pena de multa diária de R$ 10.000,00 (dez mil Reais), a partir do 181 º dia.

Diante destes elementos, o Juízo a quo julgou parcialmente procedentes os pedidos, nos seguintes termos (fls. 3.169/3.174):

> "Ante o exposto, extinguindo o processo com resolução do mérito, a teor do artigo 487, inciso l, do Código de Processo Civil, JULGO PROCEDENTE EM PARTE a pretensão inicial, para o fim de CONDENAR o Município de Valinhos à obrigação de abrir concurso público para a contratação de, no mínimo, 3 (três) nutricionistas, no prazo de 06 (seis) meses, a contar do trânsito em julgado.

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .

Em razão da sucumbência mínima dos réus, não há

que se falar em condenação ao pagamento de custas, despesas processuais ou honorários advocatícios.

E após o acolhimento dos embargos de declaração opostos pela requerida --- (fls. 3.177), a r. sentença passou a constar nos seguintes termos (fls. 3.207):

Vistos.

1. Fls. 3.177: acolho os embargos de declaração para, sanando o erro material apontado, retificar o dispositivo da sentença atacada que passará a conter a seguinte redação:

"Ante o exposto, extinguindo o processo com resolução do mérito, a teor do artigo 487, inciso l, do Código de Processo Civil, JjulGO IMPROCEDENTE o pedido inicial em relação aos réus - - e "--- SA", bem como PROCEDENTE EM PARTE o pedido em relação ao Município de Valinhos para CONDENÁLO à obrigação de abrir concurso público para a contratação de, no mínimo, 3 (três) nutricionistas, no prazo de 06 (seis) meses, a contar do trânsito em julgado.

Sem condenação em sucumbência em relação ao autor, ausente comprovação de má-fé.

Em razão da sucumbência mínima do Município de Valinhos, de igual modo não há que se falar em condenação ao pagamento de custas, despesas processuais ou honorários advocatícios".

2. Ficam mantidos os demais termos, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

Conforme acima relatado, o Ministério Público do Estado de São Paulo interpôs o recurso de apelação, objetivando a reforma da sentença para o fim de: a) anular o contrato celebrado com inobservância deliberada da regra do concurso público e indevida terceirização de atividades fins; b) condenação dos requeridos por ato de

Improbidade Administrativa, nos moldes do artigo 11, inciso V, da Lei 8.429/1.992, com as sanções do artigo 12, inciso III, da mesma norma; e c) além da obrigação do Município de Valinhos em abrir concurso público para contratação de 70 merendeiras.

Com efeito.

4. A terceirização é uma tendência mundial que começou na iniciativa privada e passou também a ser utilizada largamente pela Administração Pública. E uma ferramenta de gestão, materializada por meio de contrato, que possibilita redução de custos e especialização na prestação dos serviços ou fornecimento de bens, além de permitir que o contratante se concentre em suas atividades principais, tornando-se mais competitivo.

o A terceirização da merenda escolar como uma proposta de política pública, justifica-se por ser uma política social que interfere nos impactos da desigualdade econômica, na questão de segurança e do direito alimentar, além de ser uma política educacional que tem o envolvimento dos alunos da rede pública, que ao longo dos anos, tem sofrido mudanças institucionais significativas. Soma-se a esta política o estabelecimento de uma política de alimentação saudável e com qualidade.

Com a adoção da gestão terceirizada da alimentação escolar, percebe-se de forma geral que há alguns pontos positivos que merecem destaque, como a melhor aplicação dos recursos, uma maior agilidade no processo decisório no tocante à compra de gêneros e contratação de mão-de-obra e a consequente redução na contratação de funcionários da prefeitura ou do estado, envolvidos na alimentação escolar.

Nesse sentido, ocorre a delegação de serviços públicos aos particulares e a colaboração de entidades privadas no

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado 2os autos em 29/07/2026 às 15:25

desempenho de atividades acessórias da Administração. (Dl PIETRO, M. S.
Z. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6ª ed. São Paulo:

13

Atlas, 2008).

Na Administração Pública, a terceirização teve como marco legislativo, o Decreto-Lei nº 200/67, que com seus postulados de planejamento, coordenação, supervisão, delegação de competência (descentralização e desconcentração) e controle, implementou a reforma administrativa. Recebeu, no texto, a apropriada nomenclatura de execução indireta dos serviços. E o que se verifica do art. 10, parágrafo 7º:

> Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.
>
> S 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre
> com o objetivo de impedir o crescimento
>
> que possível, à execução indireta, mediante contrato,
>
> desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a
>
> desempenhar os encargos de execução.

Com a possibilidade do modelo de gestão da alimentação escolar, de forma terceirizada, algumas mudanças puderam ser identificadas, que tem reflexo direto no planejamento operacional, seja na aquisição de alimentos da região, na substituição de produtos industrializados por alimentos in natura, a possibilidade de maior volume na compra destes produtos e a redução de custo no transporte dos gêneros.

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

Segundo CHAVES, L. G., na obra Políticas de Alimentação Escolar. Brasília: Centro de Educação a Distância - CEAD, Universidade de Brasília, 2006:

> "A terceirização é o sistema no qual o município, estado ou Distrito Federal contrata uma empresa para fornecer a alimentação pronta. As refeições podem ser preparadas pela empresa terceirizada em uma cozinha-piloto ou na própria escola Cabe à Prefeitura ou à Secretaria Estadual de Educação definir o cardápio e fiscalizar a execução da alimentação

14

> escolar feita pela empresa contratada. Na verdade, esses órgãos não deixam de ter responsabilidades sobre as atividades, apenas ao invés de executá-las, irá supervisioná-las. Nesse tipo de gestão, as compras dos géneros alimentícios são realizadas pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação. "

Na produção indireta terceirizada, a prefeitura, em regra, contrata um serviço de preparo e distribuição da alimentação, com fornecimento de alimentos, insumos, mão-de-obra qualificada e equipamentos de apoio. As empresas são responsáveis pela adequação e equipamento da cozinha, manutenção de uma equipe de nutricionistas, que

constituem as responsáveis técnicas pela prestação do serviço. Estão inclusos no serviço de produção indireta terceirizada: Mão-de-obra operacional (treinada, uniformizada e com exames médicos semestrais);

Utensílios de mesa para os alunos e utensílios de cozinha para o preparo da alimentação; Equipamentos de cozinha (fogão, geladeira etc.); Manutenção dos equipamentos de cozinha; mobiliários para cozinha e despensa; Reformas e adaptações da cozinha e despensa.

Assim, o processo desonera a administração pública das atividades operacionais, permitindo que a direção da escola exerça gerenciamento do contrato, sem necessidade de gerenciamento de

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .

uma cozinha industrial, cobrando e exigindo pleno funcionamento dos serviços da empresa contratada. A Administração Pública, através de Secretaria específica, mantém-se responsável pelas ações de gestão e fiscalização dos contratos, através de atividade diária com intervenções imediatas.

Ainda, segundo consta da inicial, o Município de Valinhos respondendo à solicitação do Ministério Público, remetendo a tabela de fls. 2.356/2.359, demonstrando que o Poder Público Municipal vem contratando pessoal (merendeiras) para atuar dentro das dependências das Escolas Municipais, mas quem fornece os alimentos, a

infraestrutura e tudo o necessário é a municipalidade, razão pela qual há apenas a contratação de mão de obra, ou seja, a merenda escolar servida nas unidades municipais é própria e a mão de obra para a preparação é realizada por empresa terceirizada em 90% das Escolas, sendo o restante proveniente de mão de obra própria de servidores públicos.

Ocorre, porém, que no caso concreto, não se produziu prova segura e robusta do elemento subjetivo doloso imputado à então Prefeita Municipal, tampouco aos demais corréus.

A terceirização dos serviços de preparo e distribuição da merenda escolar: não se revelou, por si só, ilegal, não foi demonstradamente direcionada, não evidenciou superfaturamento, nem resultou comprovadamente em prejuízo ao erário.

o E, como bem apontado pelo Magistrado

sentenciante, a prova existente nos autos, não evidenciou com a certeza necessária o dolo dos requeridos, conluio entre os sócios proprietários da empresa, os servidores públicos e a Prefeita, e nem prejuízo à Administração Pública. Vejamos:

> "No caso dos autos, contudo, a prova documental amealhada, malgrado indiciária, não evidenciou com a certeza necessária o dolo dos requeridos, ou mesmo conluio entre os sócios proprietários da empresa, os servidores públicos e a Prefeita, supostamente envolvidos, tão menos se observou prejuízo à Administração Pública.
>
> Com efeito, não houve provas concretas de que houve superfaturamento no preço dos serviços, nem ao menos de que se encontravam acima da média praticada no mercado.

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José d2 Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

De igual modo, não demonstrado o vínculo ou liame entre os réus, ausente prova de proximidade ou de que tivessem agido em conluio, com o fito de locupletar-se à custa do Município. "

Ao revés, há nos autos manifestação expressa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, reconhecendo a

possibilidade de terceirização da merenda escolar como atividade-meio, orientação que, inclusive, é consolidada naquela Corte de Contas.

A circunstância de o Ministério Público do Estado de São Paulo discordar da opção administrativa adotada, ou de entender mais adequada a prestação direta do serviço mediante servidores efetivos, não autoriza, por si só, a transmutação do debate em ilícito de improbidade administrativa, especialmente após a reformulação legislativa.

A não observância de recomendação ministerial tampouco configura, automaticamente, dolo de improbidade, porquanto tais recomendações não possuem caráter vinculante, e sua não adoção deve ser analisada no contexto da discricionariedade administrativa e da boa-fé objetiva do gestor.

Nesse contexto, oportuno consignar que não há que se falar na referida improbidade, vez que não restou demonstrado o elemento subjetivo necessário em casos tais, já que "a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto. o corrupto. aquele desprovido de lealdade e boa-fé." (STJ, Aglnt no AREsp 838.141/MT, Rel. Ministro OG FERNANDES, 2ª T., j. 27.11.2018 destaquei), o que, em momento algum, se comprovou.

Assim, correta a sentença ao concluir que eventuais impropriedades apontadas, quando muito, situam-se no plano da legalidade administrativa ou da gestão pública, sendo insuficientes para caracterizar improbidade administrativa, nos termos hoje exigidos pela Lei nº 8.429/1992.

documento é cópia do original, assinado digitalmente José de Pont2 Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

Dessa forma, diante da não comprovação de dolo, má-fé dos requeridos, tampouco, de qualquer irregularidade, benefício ilegal ou, eventual prejuízo ao erário, impõe-se a manutenção da r. sentença que destacou não restar "demonstrado o vínculo ou liame entre os réus, ausente prova de proximidade ou de que tivessem agido em conluio, com o fito de locupletar-se à custa do Município" (fls. 3.172), julgou

17

improcedente o pedido inicial em relação aos réus --- e "---" (fls. 3.207).

5. Por sua vez, a r. sentença merece ser reformada no tocante ao apelo do Município de Valinhos.

Embora a sentença tenha corretamente afastado a improbidade administrativa, incorreu em equívoco ao impor, no bojo da ação de improbidade, obrigação de fazer consistente na realização de concurso público, ainda que limitada ao cargo de nutricionista.

Com a introdução do artigo 17-D da Lei nº 8.429/1992, o legislador foi expresso ao afirmar que:

> "A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do património público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogéneos. "

O parágrafo único do referido dispositivo elimina qualquer dúvida interpretativa ao delimitar, de forma categórica, a natureza e os limites objetivos da ação de improbidade administrativa, que assim dispõe:

> Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem económica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao património

José da Ponte Neto liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

público e social submetemse aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

O caráter processual da disposição legal implica sua aplicação imediata à demanda em análise, conforme precedentes deste E. Tribunal de Justiça:

> RECURSO DE APELAÇÃO AÇÃo DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DANO AO ERÁRIO FUNDAÇÃOEDUCACIONAL E CULTURAL DE CARAGUATATUBA FUNDACC. Pleito do Ministério Público autor objetivando a condenação da ré pela prática de atos que caracterizam improbidade administrativa, enquanto estava na presidência da Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba FUNDACC, fundação pública, além da condenação ao pagamento de indenização no valor de R$ 100.000,00 por danos morais coletivos causados por aqueles atos ímprobos. Sentença de parcial procedência que condenou a ré pelos atos ímprobos,
>
> Ação de improbidade administrativa que não se presta a buscar condenação por eventuais danos coletivos. serve tão somente para a repressão e sanção pelas práticas dos tipos de improbidade nela
>
> contudo, julgou improcedente o pedido de condenação ao pagamento de danos morais coletivos. DANO MORAL COLETIVO INEXISTÊNCIA

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .

elencados Disposição expressa do artigo 17-D da lei de improbidade. com redação dada pela lei n' 14.230/2021. Ao largo da discussão sobre a aplicação imediata das alterações promovidas pela lei n' 14.230/2021, doutrina e Jurisprudência não são pacíficas acerca de sua existência Voto proferido no RESP 598.281/MG no ano de 2006 pelo ministro Teori Zavascki destacou que "a vítima do dano moral é, necessariamente, uma pessoa. Não parece ser compatível com o dano moral a ideia da 'transindividualidade' (da indeterminabilidade do sujeito passivo e da indivisibilidade da ofensa e da reparação) da lesão. É que o dano moral envolve, necessariamente, dor, sentimento, lesão psíquica (...)" Não resta estabelecido pelo legislador, até o momento, a previsão de multa por dano moral coletiva, o que usurpa a função do Legislativo Ademais, pode haver bis in idem ao condenado, uma vez que pode haver a condenação pela conduta vedada em si, devidamente tipificada, e mais o acréscimo, em duplicidade, da condenação pelo dano moral coletivo. No caso em tela, houve a persecução do fato nos termos da lei de improbidade administrativa com a procedência dos pedidos condenatórios realizados, inclusive com condenação de reparação integral do dano - Assim, a procedência

19

do pedido da presente ação para condenação por dano moral coletivo implicaria em violação à competência do Poder Legislativo, o que não pode ser permitido Também, não se demonstrou o abalo concreto à ordem coletiva surgido da conduta reprovável da ré Sentença que expressamente declarou que as condutas praticadas não tiveram grande repercussão social no Município. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1000479-54.2021.8.26.0126; Relator(a): Leonel Costa; órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Caraguatatuba - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 2710412023; Data de Registro: 28/04/2023)

Agravo de Instrumento. Ação de responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa. Decisão

José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25 .
documento é cópia do original, assinado digitalmente

> em primeiro grau que indeferiu a inclusão do pedido de condenação da parte ré ao pagamento de dano moral coletivo. Pretensão de reforma. Inadmissibilidade. Redação do art. 17-D. incluído pela Lei n º 14.230/2021. que vedou o aluizamento da ação por improbidade administrativa para proteção do património público e social. do meio ambiente e de outros interesses difusos coletivos e individuais homogéneos. Inclusão de dano moral coletivo indevida. Decisão mantida. Recurso não provido.
> (TJSP; Agravo de Instrumento 224133090.2022.8.26.OOOO; Relator Paola Lorena; órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/04/2023; Data de Registro: 13/04/2023)

Nesse novo regime normativo, a ação de improbidade não se presta à imposição de políticas públicas, não é meio adequado para compelir o ente federativo a estruturar seu quadro funcional, nem pode ser utilizada como instrumento substitutivo de ação civil pública de natureza estrutural ou coletiva.

Ainda que se reconheça — como reconhecido pelo Tribunal de Contas eventual descompasso entre o número de nutricionistas e recomendações técnicas do Conselho Federal de

Nutricionistas, tal constatação não legitima a imposição judicial de concurso público no âmbito exclusivo da ação de improbidade administrativa, sob pena de afronta direta ao art. 17-D da LIA.

Trata-se, portanto, de inadequação da via eleita, com clara ausência de interesse processual, devendo a ação ser extinta sem resolução do mérito nesse ponto, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

Eventual controle judicial quanto à estrutura administrativa municipal deverá ser buscado por meio da via processual própria, observados os limites constitucionais da separação dos Poderes e da reserva do possível.

Assim, de rigor a reforma da r. sentença, para o afastar a condenação à obrigação de fazer, extinguindo-se o feito sem resolução do mérito nesse capítulo.

6. Considera-se questionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se jurisprudência consagrada, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que para fins de interposição de recursos extremos às cortes superiores é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida.

7. Ante o exposto, pelo meu voto, nego provimento ao recurso de apelação do Ministério Público do Estado de São Paulo, mantendo integralmente a sentença no que julgou improcedente a condenação dos requeridos por atos de improbidade administrativa; e dou provimento ao recurso de apelação do Município de Valinhos, para reformar a sentença exclusivamente no tocante à imposição da obrigação de fazer, extinguindo-se a ação sem resolução do mérito nesse ponto, por inadequação da via eleita, com fundamento no artigo 17-D da Lei nº 8.429/1992 e artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PONTE NETO
Relator

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25

o

documento é cópia do original, assinado digitalmente
José da Ponte Neto, liberado nos autos em 29/07/2026 às 15:25