



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000004360

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0000157-40.2003.8.26.0366, da Comarca de Mongaguá, em que é apelante MUNICIPIO DE MONGAGUÁ, é apelado JACOB KOUKDJIAN FILHO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente), JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA E MARREY UINT.

São Paulo, 8 de janeiro de 2025.

KLEBER LEYSER DE AQUINO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 18.700

Apelação nº 0000157-40.2003.8.26.0366

Apelante: **MUNICÍPIO DE MONGAGUÁ**

Apelado: **JACOB KOUKDJIAN FILHO**

Interessado: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MPSP**

1ª Vara Judicial da Comarca de Mongaguá

Magistrada: Dra. Juliana Dias Almeida de Filippo

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

I. Caso em exame

1. Trata-se de apelação interposta pelo Município de Mongaguá contra a sentença que julgou improcedente a ação de improbidade administrativa ajuizada em face de Jacob Koukdjian Filho. 2. O apelante alega repasse indevido ao "Centro Comunitário de Mongaguá", em contrariedade ao Dec. Mun. nº 2.706, de 30/11/1.993, violando o art. 10º, IX, da Lei Fed. nº 8.429, de 02/06/1.992. 3. O apelado sustenta a legalidade dos repasses, justificando-os pela calamidade pública enfrentada no Município no ano de 2.000.

II. Questão em discussão

4. A questão em discussão consiste em saber se houve prática de atos de improbidade administrativa por parte do apelado, em razão do suposto repasse excessivo de verbas ao "Centro Comunitário de Mongaguá". 5. Há duas questões em discussão: (i) saber se o repasse excedeu o limite legal; e (ii) saber se a conduta do apelado configura ato de improbidade administrativa.

III. Razões de decidir

6. O limite de repasse foi excedido em 0,76%, mas não se configura improbidade, pois a norma que veda despesas não autorizadas refere-se a leis e regulamentos, e não a decretos. 7. A nova redação da Lei Fed. nº 8.429, de 02/06/1.992, conferida pela Lei Fed. nº 14.230, de 25/10/2.021, de acordo com o Tema nº 1.199, de 18/08/2.022, do STF, exige a comprovação de dolo para a caracterização de improbidade, o que não foi demonstrado nos autos. 8. O "Centro Comunitário de Mongaguá" é reconhecido como de utilidade pública e atuou em situação de calamidade, justificando os repasses.

IV. Dispositivo e tese

9. Nego provimento à apelação, mantendo a sentença que julgou improcedente a ação de improbidade administrativa. 10. Tese de julgamento: "1. A ausência de dolo afasta a configuração de improbidade administrativa. 2. O repasse a entidade assistencial em situação de calamidade pública é justificável."

Trata-se de **apelação** interposta pelo **Município de Mongaguá** contra a r. **sentença** (fls. 433/437), proferida nos autos da **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, ajuizada pelo apelante em face de **Jacob Koukdjian Filho**, que **julgou improcedente a ação**. Pela sucumbência, o apelante foi **condenado** ao pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa (R\$ 150.300,12, em 10/02/2.003).

Alega o apelante no presente recurso (fls. 446/450), em síntese, que houve comprovação nos autos do repasse indevido, feito a maior, para a instituição "Centro Comunitário de Mongaguá, em contrariedade ao Decreto Municipal nº 2.706, de 30/11/1.993. Sustenta que houve a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento. Argumenta que, apesar de a porcentagem excedida representar menos de 1% (um por cento), esta atingiu o montante de mais de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), razão pela qual não pode ser considerada irrisória. Aduz que o apelado violou as disposições contidas no artigo 10 "caput" e inciso IX da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992. Pede a reforma da r. sentença.

Em contrarrazões (fls. 454/467), alega o apelado, em síntese, que deve ser aplicado ao caso concreto as disposições do Tema nº 1.199, de 18/08/2.022, do Supremo Tribunal Federal, bem como as alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, com a incidência imediata da nova redação do artigo 11 aos processos em curso. Sustenta não ter agido com a finalidade de atingir o resultado ilícito, pois o "Centro Comunitário de Mongaguá" é instituição reconhecida como de

utilidade pública, desde o ano de 1.998. Menciona que, no ano de 2.000, o Município de Mongaguá sofreu com enchentes muito severas, que deixaram muitas famílias desabrigadas, razão pela qual foi decretada calamidade pública no Município e o referido Centro Comunitário teve importante papel no acolhimento das famílias desabrigadas, na distribuição de alimentos e medicamentos e na organização dos atendimentos assistenciais, razão pela qual os repasses foram realizados. Destaca que o controle do percentual da receita tributária mensal do Município, para a limitação dos repasses, não era de responsabilidade do apelado e que o excesso de 0,76% nos repasses decorreu de mera falha de cálculo da Administração. Afirma que não houve dano ao Erário, pois a verba não foi desviada de sua finalidade e foi aplicada em benefício do interesse público. Pede a manutenção da r. sentença.

A Douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo provimento do recurso (fls. 476/478).

Recurso tempestivo e recebido, nesta ocasião, no duplo efeito, por este RELATOR, nos termos do artigo 1.012, "caput", do Código de Processo Civil.

Relatado de forma sintética, passo a fundamentar e decidir.

Trata-se de **ação de improbidade administrativa** ajuizada pelo apelante em face do apelado, pela suposta prática de atos de improbidade administrativa, por causar prejuízo ao erário, nos termos do artigo 10, "caput" e inciso IX, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, com pedido de aplicação das sanções dispostas no artigo 12, inciso II, do referido diploma.

A ação foi **julgada improcedente**.

Inconformado, o apelante se insurge contra a referida sentença, nos termos acima relatados.

Extraí-se dos autos que o apelante moveu a presente demanda em desfavor do apelado pelo fato de o apelado, então Prefeito do Município de Mongaguá, ter repassado ao “Centro Comunitário de Mongaguá”, durante o exercício de 2.000, a importância de R\$ 1.134.600,20 (um milhão, cento e trinta e quatro mil, seiscentos reais e vinte centavos), quando o limite para repasse, nos termos do Decreto Municipal nº 2.706, de 30/11/1.993¹, seria 5% (cinco por cento) da receita tributária proveniente da arrecadação de impostos municipais, ou seja, R\$ 984.300,08 (novecentos e oitenta e quatro mil, trezentos reais e oito centavos).

Pois bem, restou incontroverso nos autos, inclusive com a realização de perícia judicial (fls. 349/370), que o limite de repasse previsto no Decreto Municipal nº 2.706, de 30/11/1.993 foi excedido em 0,76% (zero vírgula setenta e seis por cento), que representou R\$ 150.300,12 (cento e cinquenta mil, trezentos reais e doze centavos), o que, em tese, poderia violar o disposto no artigo 10º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992².

De plano, observo que não poderia ao apelado ser imputada a prática do ato de improbidade, por supostamente violar o disposto no Decreto Municipal nº 2.706, de 30/11/1.993, pois o artigo 10º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992 veda a realização de

¹ Art. 1º. A subvenção destinada ao Centro Comunitário de Mongaguá, para consecução dos seus fins assistenciais, fica limitada ao percentual de **no mínimo 1% (um por cento) e, no máximo 5% (cinco por cento) da receita mensal tributária proveniente da arrecadação de impostos municipais efetivamente realizadas**. (negritei)

² Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, **perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres** das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)

IX. ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

despesas não autorizadas em **lei** ou **regulamento**, o que é distinto do decreto. Com efeito, a própria Constituição Federal é expressa ao apontar que tais espécies legislativas são distintas dos **Decretos**, ao destacar as competências privativas do Presidente da República:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV. sancionar, promulgar e fazer publicar as **leis**, bem como **expedir decretos** e **regulamentos** para sua fiel execução;

Sendo assim, inexiste subsunção à norma que considera a prática de improbidade a lesão ao erário em razão da realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, pois as normas que descrevem infrações administrativa e cominam penalidades constituem matéria de legalidade estrita, insuscetíveis de interpretação extensiva.

Superada tal questão e apenas a título de argumentação, quanto à pretensão do apelante, há que se consignar que, de acordo com o decidido no TEMA nº 1.199, de 18/08/2.022, do Supremo Tribunal Federal, foi firmada a seguinte tese de repercussão geral sobre a retroatividade das alterações à Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, promovidas pela Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021: "**1**) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 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 5º, 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”.

Ao que se vê, as alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, retroagem às causas sem trânsito em julgado, desde que a conduta imputada seja “**culposa**”, sendo que o novo regime prescricional é irretroativo.

Neste sentido, vale lembrar que a própria Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1.992, com as modificações promovidas pela recente Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2.021, assim dispõe no seu artigo 1º, parágrafos 2º e 3º:

Art. 1º. O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

§2º. Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§3º. O 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. (negritei e sublinhei)

Oportuno, nesse sentido, os ensinamentos da abalizada

doutrina sobre a matéria³:

“Então o dolo específico, especialmente para fins de caracterização de improbidade, é o ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade. Será considerado, portanto, dolo específico não aquela ausência de diligência em se praticar o ato, mas de não atuar com a diligência necessária e assim possibilitar o ato. O dolo não é de atingir, mas equivalente a atingir de modo a ser considerado desdém ao exercício da função. Conforme dito, portanto, da mesma forma que **a má-fé passa a ser elemento essencial para caracterização do ato de improbidade**, a boa-fé também deverá ser levada em consideração para a excludente de caracterização”. (negritei)

Nesse sentido, quanto à conduta imputada ao apelado, então Prefeito do Município de Mongaguá, de supostamente causar danos ao erário, ao ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, de fato, não se vislumbra a presença do **dolo específico**.

Pois bem, o “Centro Comunitário de Mongaguá” foi declarado de utilidade pública através da Lei Municipal nº 1.1789, de 22/04/1.998 e, de acordo com o Relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, recebe recursos do apelante e/ou de convênio do Estado de São Paulo (fl. 26).

Do referido relatório, com enfoque nos exercícios de 1.997 a 2.000, é possível extrair a informação de que o “Centro Comunitário de Mongaguá” recebeu em todos estes exercícios repasses do apelante em

³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; e FAVRETO, Rogério. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa, Revista dos Tribunais: São Paulo, 2022. p. 46.

quantias que não variaram significativamente, se comparadas com o ano anterior (fl. 26):

ANO	VALOR R\$
1997	527.900,00
1998	732.320,00
1999	971.339,85
2000	1.134.600,20

E mais, durante o exercício de 2.000, outras entidades receberam auxílios e subvenções (fl. 25):

EXERCÍCIO DE 2000

Durante o exercício de 2.000 foram concedidos os seguintes auxílios e subvenções:

EMUS - Empresa Municipal de Saúde	1.732.528,25
PRODESMO - Programa e Desenvolvimento de Mongaguá	87.100,00
Centro Comunitário de Mongaguá	1.134.600,20
Sociedade Recreativa Escola de Samba Dragões do Raízes	50.000,00
Sociedade Recreativa Escola de Samba Águia de Ouro	50.000,00
Associação de Surf de Mongaguá	15.000,00
TOTAL	3.069.228,45

Outrossim, no ano de 2.000, o Município de Mongaguá sofreu com enchentes muito severas, que deixaram muitas famílias desabrigadas, razão pela qual foi decretada calamidade pública no Município, através do Decreto Municipal nº 3.480, de 29/03/2.000 e, possuindo o "Centro Comunitário" nítido caráter assistencial, é plenamente justificável o aumento de repasses a tal entidade.

Nesse sentido é o entendimento desse E. Tribunal de Justiça:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DIADEMA. APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUMCAD AO PROJETO FAMÍLIA GUARDIÃ. Ausência de qualquer irregularidade ou ilegalidade. **Programa nitidamente assistencial. Preenchimento dos requisitos legais para o repasse da verba. Ato ímprobo descaracterizado. Elemento subjetivo doloso e prejuízo ao erário não demonstrados.** Recurso do corréu Jonathan provido, desprovidos o recurso

adesivo do autor e o reexame necessário. **(Apelação Cível 0007019-45.2012.8.26.0161; Rel. Des. Borelli Thomaz; Órgão Julg.: 13ª Câmara de Dir. Púb.; . Data do Julg.: 19/06/2019; Data de Reg.: 20/06/2019)** (negritei)

Desta foram, inexistente o **dolo específico** nas condutas do apelado, não restando configurados os supostos atos de improbidade ora discutidos, conforme a nova Lei Federal nº 14.230, de 25/10/2012, aplicável ao caso, por se tratar de conduta culposa e processo não transitado em julgado, como dito acima, nos termos do TEMA nº 1.199, de 18/08/2012, do Supremo Tribunal Federal, que exige o “dolo” para todas as modalidades previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1992.

Assim, tenho que atípica a conduta imputada ao apelado, vez que o apelante não se desincumbiu do ônus de provar o “dolo” dos fatos alegados como de atos de improbidade contra o apelado.

Nesse sentido é o entendimento desse E. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE PROFESSORA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO. BURLA AO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/12. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE. RETROATIVIDADE. DOLO NÃO DEMONSTRADO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. Recurso tirado contra sentença que julgou improcedente o pedido por entender ausente a comprovação da prática de atos de improbidade tipificados no artigo 11, inciso V, da LIA, à minguada de dolo do agente público e lesão ao erário. 1. A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37,

II, CF). A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF). Contratação que não obedeceu aos critérios fixados pela norma. Ilegalidade. 2. A Lei n.º 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade e a exigência de dolo específico para configuração dos atos de improbidade previstos taxativamente no art. 11 da norma. Novatio legis in mellius. Retroatividade. Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992). 3. **Para caracterização do ato de improbidade administrativa faz-se necessário dolo do agente, assim entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. 4. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica malferir princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador. Má-fé na conduta do agente público não demonstrada. Improbidade administrativa não caracterizada.** Desfecho de origem mantido. RECURSO DESPROVIDO. **(Apelação Cível 1001365-56.2021.8.26.0222; Rel.: Márcio Kammer de Lima; Órgão Julg.: 11ª Câ. de Dir. Púb.; Data do Julg.: 13/07/2.023; Data de Reg.: 13/07/2.023)** (negritei)

Portanto, merece ser mantida a r. sentença.

Em razão da ausência de má-fé, afasto a **condenação** do apelante, **de ofício**, por se tratar de matéria de **ordem pública**, ao pagamento de honorários advocatícios, em razão do disposto no artigo 18 da Lei Federal nº 7.347, de 24/07/1.985⁴ e artigo 23-B, parágrafo 2º, da Lei

⁴ Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federal nº 8.429, de 02/06/1.992⁵.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** à presente **apelação**, para **manter** a r. **sentença** questionada por seus próprios fundamentos, acrescidos dos aqui expostos. Sucumbência como acima exposto.

KLEBER LEYSER DE AQUINO
DESEMBARGADOR - RELATOR
(Assinatura Eletrônica)

⁵ Art. 23-B. Nas ações e nos acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (...)

§2º. Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)