



Registro: 2025.0000352067

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0016603-72.2012.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e PROMOTOR DE JUSTIÇA DA VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO FORO REGIONAL DE PINHEIROS, são apelados GILBERTO KASSAB, JOSÉ WELLINGTON BEZERRA DA COSTA e MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento em parte ao recurso. V. U. Sustentou oralmente a D. Procuradora de Justiça Maria Fátima Vaquero Ramalho Leyser e os Drs. Otavio Ribeiro Lima Mazieiro e Raphael Crocco Monteiro.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CARLOS EDUARDO PACHI (Presidente) E OSWALDO LUIZ PALU.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

DÉCIO NOTARANGELI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



VOTO Nº 35.888

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0016603-72.2012.8.26.0053

COMARCA DE SÃO PAULO

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELADOS: GILBERTO KASSAB E OUTROS

Juiz de 1ª Instância: Adriano Marcos Laroca

PROCESSUAL CIVIL – CAUSA DE PEDIR E PEDIDO – ADSTRIÇÃO AO PEDIDO – SENTENÇA – FALTA DE CONGRUÊNCIA – JULGAMENTO CITRA PETITA – NULIDADE.

1. É defeso ao juiz proferir decisão de qualquer natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado (art. 492 CPC).

A sentença citra petita é nula porque não guarda correspondência com o pedido, ficando aquém das questões suscitadas. Sentença anulada. Aplicabilidade do art. 1.013, § 3º, III, CPC. Imediato julgamento dos pedidos.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – EVENTO RELIGIOSO - ESTÁDIO MUNICIPAL – ORDEM JUDICIAL - DESCUMPRIMENTO – SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021 – DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA – ATIPICIDADE DE CONDUTA.

1. 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. Transformação do rol de condutas do artigo 11 da LIA de exemplificativo para exaustivo. Revogação dos incisos I e II do art. 11 da LIA. Abolitio improbittatis. Novatio legis in melius. Retroatividade. Matéria pacificada no julgamento do Tema nº 1.199 do STF. Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992). Atipicidade de conduta.

2. Dano moral difuso. Ausência de prejuízo de natureza extrapatrimonial, assim considerados, comoção social, indignação, agitação, alvoroço, revolta popular, que não se confundem, à evidência, com transtornos pela realização de evento em desconformidade com decisão judicial. Reprovabilidade da conduta que não implica abalo intolerável, potencialmente grave ou significativo, pelo que não tem o condão de causar lesão a valores morais ou a interesses difusos e coletivos. Pedidos improcedentes. Recurso provido, em parte.



A r. sentença de fls. 2.058/2.061, cujo relatório se adota, julgou improcedente ação civil por improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de São Paulo, de Gilberto Kassab, ex-Prefeito do Município de São Paulo, e de José Wellington Bezerra da Costa, Pastor Presidente da Igreja Evangélica Assembleia de Deus no Brasil, decorrente de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, por ofensa aos deveres de honestidade e lealdade às instituições, especialmente por ter desobedecido ordem judicial que vedava o uso do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho (Pacaembu).

Inconformado apela o vencido suscitando preliminar de nulidade da sentença por cerceamento de provas, pela negativa de prova testemunhal, e julgamento “*citra petita*”, à falta de apreciação do pedido de condenação do Município em danos morais coletivos. No mérito, insiste que mesmo diante das alterações havidas pela Lei nº 14.230/2021, mostra-se cabível a condenação dos agentes públicos pela prática de atos ímprobos, nos termos do art. 11 da LIA, pois praticados com dolo. De resto, insiste na condenação dos réus no pagamento de danos morais coletivos.

Recurso processado, com contrarrazões (fls. 2.092/2.100 e 2.101/2.110) e oposição ao julgamento virtual (fls. 2.120 e 2.124). A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo provimento do recurso, anulando-se a sentença por omissão quanto ao pedido de indenização por danos morais coletivos (fls. 2.127/2.137).

É o relatório.

Inicialmente afasta-se a arguição de nulidade da



sentença por cerceamento de atividade probatória, pois o pedido de produção de provas foi indeferido por decisão que se tornou preclusa, à falta de recurso das partes no momento processual oportuno (fls. 2.039/2.040).

Não fosse por isso, é dever do juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo e indeferir as diligências inúteis ou meramente protelatórias (art. 370, parágrafo único, CPC). Não por outra razão o art. 371 CPC consagrou o princípio do livre convencimento do juiz, uma vez que ele é livre quanto à indagação da verdade e apreciação das provas.

Isso ocorre porque a finalidade da prova é justamente a de formar a convicção do juiz, seu principal destinatário, quanto à existência dos fatos da causa. Nesse sentido a doutrina de VICENTE GRECO FILHO, segundo a qual "no processo, a prova não tem um fim em si mesma ou um fim moral e filosófico; sua finalidade é prática, qual seja: convencer o juiz" (Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 2, Saraiva, 16ª edição, p. 182).

Na espécie, a questão de mérito prescinde da oitiva de testemunhas por envolver matéria de fato e de direito que demanda apenas a produção de prova documental. A questão não está na prova do fato, que de resto é incontroverso, mas na qualificação jurídica que a ele deva ser dada, especialmente sobre a tipicidade ou não da conduta punível. Assim, desnecessária e irrelevante a produção de prova testemunhal, que nada acresceriam ao processo.

Todavia, com razão o apelante na arguição de nulidade da sentença por julgamento *citra petita*. Como cediço, é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado (art. 492 do



CPC).

Como ato de inteligência e de vontade a decisão judicial deve primar pela clareza e precisão devendo ser certa e limitada. Para tanto, a sentença deve guiar-se pela inicial, pois “o pedido é a condição e o limite da prestação jurisdicional, de maneira que a sentença, como resposta ao pedido, não pode ficar aquém das questões por ele suscitadas (*decisão citra petita*) nem se situar fora delas (*decisão extra petita*), nem tampouco ir além delas (*decisão ultra petita*)” (HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, Curso de Direito Processual Civil, Ed. Forense, Vol. 1, 47ª Ed., pág. 574).

Na espécie, mera leitura da petição inicial revela serem dois os pedidos formulados: a) condenação do Município de São Paulo no pagamento de indenização por dano moral coletivo, no valor mínimo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), pela indevida utilização da área pública; e b) condenação dos réus Gilberto Kassab, então Prefeito Municipal e São Paulo e José Wellington Bezerra da Costa, então Presidente da Igreja Evangélica Assembleia de Deus no Brasil, nas penas previstas no art. 12, III, da LIA, por ato de improbidade administrativa consistente no descumprimento da proibição judicial de realização de “eventos que sejam prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde, em flagrante violação aos limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança, tudo sob pena de multa diária e de responsabilização, inclusive por improbidade administrativa”, no Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho - Pacaembu e Praça Charles Muller.

No entanto, a sentença foi omissa quanto ao pedido de condenação dos réus no pagamento de dano moral coletivo. Na verdade, o *decisum* não considerou que eram dois os pedidos formulados, afirmando que “Em resumo, o MPE pede a condenação dos réus por suposto ato de improbidade



administrativa previsto no art. 11 caput da LIA por terem descumprido decisão judicial, que vedava o uso do estádio do Pacaembu para evento não esportivo." (fls. 2.060).

Assim, por não ter apreciado um dos pedidos formulados na inicial, a sentença apelada é *citra petita* e, conseqüentemente, nula. Portanto, o caso é de anulação da sentença recorrida. Estando a causa madura, impõe-se seu imediato julgamento, nos termos do art. 1.013, § 3º, III, CPC.

Superadas as questões processuais, passa-se à análise do mérito.

Busca o apelante a responsabilização dos réus por improbidade administrativa em razão da realização de evento religioso no Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho – Pacaembu, destinado à celebração do Centenário da Igreja Assembleia de Deus, realizado na tarde do feriado nacional de 15 de novembro de 2011, nele incluído um show de música religiosa. A causa de pedir se assenta na violação dos princípios que regem a Administração, mais especificamente aos princípios da legalidade, eficiência, moralidade e honestidade, estando a pretensão fundada na alegação de descumprimento de decisão judicial.

De início há que se ressaltar que no curso do processo a Lei de Improbidade Administrativa passou por grandes e profundas alterações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que modificaram substancialmente o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Assim é que as modalidades culposas se tornaram atípicas, pois somente consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas no art. 9º, 10 e 11 da referida lei, ressalvados os tipos previstos em leis especiais.



Em adição, a reforma alterou a natureza exemplificativa até então vigente do rol de condutas ímprobas contido no artigo 11 da LIA, passando o *caput* do dispositivo legal a estabelecer que “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” (grifei).

O art. 11 da Lei nº 8.429/1992, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 14.230/2021, deixou de ser de tipo aberto e natureza meramente exemplificativa, como ocorria até então, para ser de tipo fechado, com um rol exaustivo das condutas ímprobas. Isso significa que a ofensa aos princípios constitucionais da administração, a violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade fora das hipóteses expressamente previstas, como é o caso de infração apenas ao *caput* do art. 11 da LIA, passou a ser atípica não constituindo improbidade administrativa.

Não bastasse, dentre outras alterações, foram expressamente revogados os incisos I e II do art. 11 da LIA, os que eventualmente poderiam servir de fundamento para a condenação dos réus. A revogação expressa da norma jurídica constitui verdadeira *abolitio improbittatis* que exclui a tipicidade sem qual a conduta passa a ser indiferente no plano da tutela da probidade administrativa.

Portanto, cuidando-se de conduta que caracteriza, em tese, a infração do art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, pela prática de atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (fls. 56), era de rigor a improcedência da ação diante da atipicidade da conduta, dolosa ou culposa, pois na sistemática atual a mera vulneração dos princípios que regem a Administração Pública, por si só não constitui ato de



improbidade administrativa, como bem reconhecido na r. sentença apelada.

Descabida, por fim, a condenação do Município de São Paulo no pagamento de dano moral difuso aos moradores do bairro do Pacaembu, como pretendido pelo Ministério Público, pois ausente o seu pressuposto lógico, o dano de natureza extrapatrimonial, a demonstração da existência de comoção social, indignação, agitação, alvoroço, revolta popular, que não se confundem, à evidência, com os contratemplos por eventual descumprimento de ordem judicial quanto ao uso do bem público.

Dano moral difuso é o que ocorre, por exemplo, nos grandes ilícitos causados por derramamento de petróleo ou outras substâncias químicas que contaminam ecossistemas prejudicando a flora, a fauna e o meio ambiente de modo geral, o que não é o caso dos autos, que versa sobre a realização de um evento isolado e de curta duração, um show religioso vespertino num feriado nacional na cidade de São Paulo.

A questão, por sinal, já foi apreciada nesta Corte em venerando aresto de que foi relator o eminente Desembargador Nogueira Diefenthaler. Por sua adequação à espécie merece transcrição parte do julgado, cujos fundamentos são integralmente adotados:

“Pode-se falar em tal modalidade do dano quando a coletividade sofre um forte abalo em seu senso de moralidade, sentindo-se atingida pelo ato não no aspecto material, mas na irresignação, indignação e até mesmo revolta com a forma que as autoridades públicas tratam o patrimônio público, cultural, artístico, histórico, paisagístico e etc. A sua previsão legal encontra-se no art. 1º da Lei 7.347/85, justamente a lei que trata da ação civil pública.

“Nesse mesmo sentido, a Doutrina pátria vem se posicionando sobre a questão: 'O dano moral difuso se assenta na agressão a bens e valores jurídicos que são inerentes a toda a coletividade, de forma indivisível. A Lei nº 7.347/85 prevê, em seu artigo 1º, a possibilidade de ação civil pública de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.



'Tenha-se em consideração a agressão ao meio-ambiente, consistente no derramamento de milhares de toneladas de óleo no mar, trazendo a morte de vários animais da região; ou na devastação de enorme área de vegetação nativa, com a perda de várias espécies raras. Ainda que tais catástrofes não venham a atingir, direta ou indiretamente, nenhuma pessoa em particular, é inegável o cabimento de indenização por dano moral metaindividual, por ofensa ao meio ambiente, bem coletivo protegido pelo art. 225 da Constituição Federal. O direito ao meio ambiente saudável e equilibrado deve ser reconhecido como integrante da personalidade humana, por ser essencial ao seu pleno desenvolvimento.

'Imagine-se, ainda, o dano irreversível causado a bens considerados patrimônio cultural nacional ou da humanidade. A Constituição Federal estabeleceu, no art. 215, que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. A preservação desse patrimônio coletivo é essencial para o exercício do direito fundamental de 'participar livremente da vida cultura da comunidade, de fruir as artes e participar do processo científico e seus benefícios', conforme estabelecido pelo art. XXVII-H da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10.12.1948. O dano a esses bens acarreta mais do que um prejuízo material: atinge toda a coletividade que, 'apesar de ente despersonalizado, possui valores morais e um patrimônio ideal que merece proteção' (ANDRÉ G. C. ANDRADE, ob. Col. Coord. A. COUTO, N. SLAIBI Fº e G. M. ALVES, 'A Responsabilidade Civil e o Fato Social no Século XXI', 1ª Ed., Forense, 2004, p. 21).

"No caso em questão, restou patente que o apelante tratou a máquina pública como se sua fosse, utilizando-se dos meios que ela dispunha para promover a sua imagem perante a população, principalmente como a do político iluminado por Deus para elaborar a citada lei (fls. 12)" (Apelação Cível com Revisão nº 449.083-5/0-00, 7ª Câmara de Direito Público, j. 29/10/07).

Aliás, mostra-se sem dúvida exagerada e desproporcional a pretensão punitiva ao ressarcimento de dano moral difuso em razão de um episódio considerado de menor relevo local. Na verdade, a condenação por dano moral difuso não é consequência de todo e qualquer ato irregular, estando reservada apenas para aqueles casos de maior potencial agressivo à objetividade jurídica tutelada, a probidade administrativa, pena de banalização da medida.

No caso *sub judice*, nada evidencia a existência de ofensa aos valores antes referidos. Portanto, afigura-se descabida a pretendida condenação no pagamento de indenização por dano moral difuso.



Por essas razões, dá-se provimento ao recurso para, anulada a r. sentença apelada – e adotada a tese da causa madura (art. 1.013, § 3º, II, CPC) – julgar improcedente a pretensão inicial, nos termos acima especificados, sem condenação do autor do pagamento dos ônus de sucumbência por força do art. 18 da Lei nº 7.347/1985.

DÉCIO NOTARANGELI

Relator