



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

**Registro: 2019.0000598018**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1058577-33.2016.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são apelados GILBERTO KASSAB, EGYDIO BIANCHI, MILTON LONGOBARDI JUNIOR e COSAN LUBRIFICANTES E ESPECIALIDADES S/A.

**ACORDAM**, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento aos recursos. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores DANILO PANIZZA (Presidente) e LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 30 de julho de 2019.

**VICENTE DE ABREU AMADEI**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



2

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

**VOTO Nº 19.108**

**APELAÇÃO Nº 1058577-33.2016.8.26.0053**

**APELANTE: Ministério Público do Estado de São Paulo.**

**APELADOS: Gilberto Kassab e outros.**

APELAÇÃO e REEXAME NECESSÁRIO – Ação Civil Pública – Improbidade administrativa – Município de São Paulo – Rompimento de contrato de locação de bem público, com empresa privada, no curso de seu prazo determinado, para ampliação da área do sambódromo no Complexo do Anhembi, especialmente a de dispersão do carnaval – Indenização devida à empresa privada – Discussão que se limitava ao *quantum* indenizatório, que terminou resolvida em acordo entre as partes interessadas, para a rescisão do contrato, com a retomada do bem pela municipalidade e o pagamento de indenização à empresa privada – Acusação de improbidade administrativa ao ex-Prefeito, por indevida ingerência e direta interferência e negociação para o distrato em foco, resultando em prejuízo ao erário – Improbidade não configurada – Realização de apenas uma reunião, com a presença do ex-Prefeito, em maio de 2008, com distrato formalizado em maio de 2011 – Demais circunstâncias, a incluir a do valor pago a título indenizatório, que não autorizam assertiva de sobrevalorização, prejuízo ao erário, má-fé, deslealdade, dolo ou até mesmo culpa, para justificar a caracterização de improbidade administrativa – Sentença de improcedência da demanda confirmada – RECURSO VOLUNTÁRIO E REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDOS.

Trata-se de apelação (fls. 4374/4409) interposta pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo**, em ação civil pública por improbidade administrativa promovida em face de **Gilberto Kassab e outros**, contra a r. sentença (fls. 4359/4370) que julgou



3

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

improcedente a demanda, sem condenação ao pagamento de verbas de sucumbência.

O apelante pretende o provimento de seu recurso para a reforma da r. sentença, arguindo, em resumo, que ficou comprovada a ocorrência da improbidade administrativa em questão, bem como a necessidade de ressarcimento integral do dano, não faltando suporte fático e jurídico para a condenação dos réus, destacando a evidência da interferência indevida do ex-Prefeito, com negociação direta e aporte suplementar de verba em favor da SP Turismo, bem como prejuízo ao erário, ante o valor indenizado e o pagamento que se faria com a prerrogativa da cláusula 3.4 do contrato vigente em questão, observando-se que, no quadro do art. 10, *caput* e I, da Lei de Improbidade, basta a culpa grave, que está evidenciada.

O recurso foi processado e contrariado (fls. 4419/4455, 4460/4497, 4501/4519).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça manifesta-se pelo provimento do apelo e do reexame necessário (fls. 4541/4550).

Ê o relatório, em acréscimo ao da r. sentença recorrida.

Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade do recurso de apelação e do reexame necessário.

Trata-se de ação civil pública por improbidade administrativa e para ressarcimento de dano, promovida pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** contra **Gilberto Kassab, Milton Longobardi Junior, Edydio Bianchi** e a empresa **Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A**.

A imputação de improbidade administrativa é pelo art. 10, *caput*, I, da Lei nº 8.429/92, com o seguinte resumo-fático-



4

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

acusatório: a **SPTurismo S/A**, sociedade de economia mista controlada pelo **Município de São Paulo**, pagou indenização de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) pela quebra de contrato de locação que mantinha com **Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A**, denominação atual de **Esso Brasileira de Petróleo Ltda**, e este negócio ocorreu em forma improba, em razão de interferência indevida do então prefeito municipal **Gilberto Kassab**, com a participação de **Milton Longobardi Junior** (Diretor Administrativo e Financeiro da SP Turismo, na época do distrato e do pagamento – de 2011 e 2012) e **Edydio Bianchi** (Diretor de Marketing e Vendas da SP Turismo, na época dos fatos – entre 2005 e 2012), que ignorou as tratativas que vinham sendo conduzidas regularmente até então pelos contratantes, para solucionar questão relativa ao uso do imóvel objeto de locação (área no Anhembi, próxima ao sambódromo), e, assim, ocorreu o distrato com prejuízo ao erário, consistente na perda indevida de patrimônio público, em benefício daquela empresa particular.

O núcleo ou a raiz da improbidade, portanto, está na assertiva de que o ex-Prefeito interferiu e negociou diretamente o distrato em questão, em forma espúria, desconsiderando as tratativas que eram realizadas pela SP Turismo, em sua evolução regular e os elementos técnico-contratuais (especialmente o lastreado na cláusula 3.4. do contrato administrativo) que apontavam pagamento inferior ao que terminou realizado, com o aporte suplementar de verba, feito pela municipalidade.

Contudo, em que pese o entendimento contrário, com respeito ao esforço do Procurador de Justiça e ao parecer da Procuradoria Geral de Justiça, a improbidade, no caso, não está configurada.

Com efeito, a r. sentença de improcedência da demanda,



5

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

de lavra da MM. **Juíza Maria Fernanda de Toledo Rodvalho** está correta e bem avaliou o conjunto probatório, aplicando o direito com ponderação e equidade.

Anote-se, inicialmente, que a intenção de retomada da área locada à **Cosan**, para ampliação da área do sambódromo no Complexo do Anhembi, especialmente a de dispersão do carnaval, nada obstante o contrato de locação em curso e com prazo determinado, não foi ideia de maquinação espúria e conjunta dos réus.

Ao contrário, ela partiu de interesse, ao que consta legítimo, de ampliar a área de dispersão dos desfiles carnavalescos e, para tanto, seria preciso retomar a referida área locada, que estava sendo utilizada como posto de gasolina; para isso, contudo, era necessário o distrato da locação, mas a locatária resistia desocupar e devolver a tal área.

É certo que poderia haver discussão sobre o melhor destino para aquela área, bem como se era, ou não, necessário o tal aumento da área de dispersão do carnaval, mas não se pode negar que o tal fim era, por si, teratológico, imoral ou contrário ao interesse público municipal.

A título exemplificativo, é o que se extrai do teor da Comunicação Interna subscrita por *Katia Matozo*, Gerente de Atendimento a Clientes e Vendas do Complexo do Anhembi, informando não apenas a necessidade daquela área para “*o aumento da dispersão e seu uso como espaço para shows/feirões/outros, aumentando, assim, nossa receita*”, estimando-se que, “*caso a nova área do Posto Esso integrada com a Dispersão, nos seja entregue em condições estruturais (piso, fechamento e banheiros) para a realização*



6

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

*de eventos, prevemos gerar uma receita anual estimada em R\$ 1,5 milhão...”* (fls. 118).

Em todo caso, destaque-se que não é pela iniciativa da retomada daquela área locada, nem pelo seu fim de incorporação ao uso do Complexo Anhembi, especialmente para a dispersão do carnaval, que se aponta a ocorrência da improbidade.

E, ainda, tomada a decisão interna de retomada da área locada, teve início o caminho para esse fim: **(i)** mas via da infração contratual imputada à locatária não se justificou (houve apenas em 2005, notificação para cessar uso irregular, que não se avançou, e inexistiu nos autos outras informações de ilícito contratual da locatária para justificar a retomada do bem por essa via infracional); **(ii)** a via distrato, por consenso entre as contratantes, por sua vez, foi gestada, mas as tratativas para tanto, em 2008, não caminhavam com sucesso, e, daí, não se vislumbrava outra alternativa fora da via judicial (fls. 846/865).

Enfim, como bem apontou a MM. Juíza *a quo* na r. sentença, **(i)** a “*forma e a finalidade como o Município decide usar seus terrenos, se não for contra a lei, constituem exatamente o núcleo da discricionariedade, à margem da intervenção judicial*” (sic – fls. 4364); **(ii)** “*a desocupação já era uma ideia gestada há muito ... a decisão pelo distrato foi colegiada ... “a escolha do uso do imóvel está fora do âmbito de avaliação judicial ... “NÃO HÁ IRREGULARIDADE na decisão de desfazer o contrato de locação”* (sic – fls. 4365); **(iii)** “*até o momento em que a São Paulo Turismo decide se reintegrar na posse do bem, NÃO HAVIA infração contratual documentada contra a locatária e a locadora estava ciente de que haveria de pagar indenização*” (sic – fls. 4386).

Foi aí, e somente aí, quando já estavam se esgotando as esperanças do distrato, para retomada voluntária, em pé de



7

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

tratativas praticamente frustradas para tanto, na iminência de ingresso de ação judicial (notificação preparatória, aliás, efetivada: fls. 879/879), que ocorreu a tal reunião, em 21 de maio de 2008, com o ex-Prefeito, e, nisso, por si, não se vislumbra dissintonia alguma com o que antes se fez ou intencionou fazer, nem atropelo à estratégia de ajuizamento de ação judicial, mas apenas esforço próprio de interessados em lide para autocomposição, buscando apagar as diferenças e centrar, no comum acordo, o modo mais brando e de menor trauma para resolver o conflito, especialmente via disponibilização de outra área para instalação do posto de combustíveis (fls. 883/884 e 865).

Contudo, essa esperança, após diversos estudos para disponibilização de áreas e esforços para algum acordo nesse foco, também se foi minguando (fls. 865 e ss.) – e, com isso, os anos foram se passando – até a conclusão final de que a retomada não se faria senão com a indenização, e, então, tudo terminou com o distrato firmado em 20 de maio de 2011 (fls. 1166/1168) e consequente devolução do bem (livre e desimpedido de benfeitorias, coisas e pessoas, limpo, com gradil instalado e piso recomposto) em 30 de setembro de 2011 (fls. 1213), bem como pagamento de indenização de R\$ 8.000.000,00 em oito parcelas mensais de R\$ 1.000.000,00, a primeira em 20 de junho de 2011 e a última em 20 de janeiro de 2012 (fls. 1166, cláusula 2ª do distrato; fls. 1220/1243).

Em outras palavras, como se pontuou na r. sentença:

*Quando falharam as negociações, foi o Chefe de Gabinete, Antônio Carlos Carneiro, quem sugeriu a adoção de medidas para reintegrar a locadora na posse do bem (por interesse público, não por infração contratual - fls. 864). Já se antevia a necessidade de avaliação do imóvel e de consignação do valor da indenização (fls. 865).*

*Portanto, o que se conclui é que, até o momento em que a São Paulo Turismo decide se reintegrar na posse do bem, NÃO HAVIA infração contratual documentada contra a locatária e a locadora estava*



**Poder Judiciário** 8

**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

*ciente de que haveria de pagar indenização.*

(...)

*Embora seja certo que houve uma reunião com a Prefeitura, não há prova de que o Prefeito tenha interferido. Aliás, as reuniões para a desocupação envolviam vários órgãos (fls. 888) e, ainda que a intenção da SP Turismo fosse rescindir o contrato com rapidez, até dezembro de 2008 o imóvel a ser oferecido para a transferência não fora encontrado.*

(...)

*Com relação à participação do ex-Prefeito Gilberto Kassab, é ainda mais remota a menção ao seu nome. Prova de que ele tenha interferido na negociação, ou mesmo nas etapas anteriores, não há. Entre o registro da reunião da qual o Prefeito participou e o pagamento da indenização há um enorme lapso temporal, permeado de muitas tentativas (nas quais a participação do Município foi de responder a pedidos da SPTurismo) de transferência do locatário para outro imóvel”.*

Neste contexto, portanto, em resumo, verifica-se que a discussão entre os contratantes da locação limitava-se ao *quantum* indenizatório, uma vez que já estava resolvida a rescisão do contrato, para, então, pelo comum acordo entre os envolvidos, operar-se a retomada do bem pela municipalidade e o pagamento de indenização à empresa privada; logo, a acusação de improbidade administrativa ao ex-Prefeito, por indevida ingerência e direta interferência e negociação para o distrato em foco, resultando em prejuízo ao erário, não está configurada, mormente considerando a realização de apenas uma reunião com a presença dele (ex-Prefeito), em maio de 2008 (ocasião em que ainda se vislumbrou a possibilidade de acordo com disponibilização de outra área para a locação do posto de combustíveis, que também se tentou, sem sucesso), enquanto o distrato, a devolução do bem e pagamento da indenização ocorreram somente em maio de 2011, setembro de 2011 e de junho/2011 a janeiro/2012, respectivamente.

Outrossim, as demais circunstâncias do distrato, a incluir





9

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

a do valor pago a título indenizatório, não autorizam assertiva de sobrevalorização, prejuízo ao erário, má-fé, deslealdade, dolo ou até mesmo culpa, para justificar a caracterização de improbidade administrativa, em relação a todos os réus.

Não se ignora que, em abril 2008, levantou-se, a partir do teor da cláusula 6.4 do contrato de locação (fls. 868) o valor de R\$ 3.526.734,71 para o pagamento de indenização (fls. 869/870) e, para tanto até houve notificação (fls. 875/879); contudo, naquele tempo, acordo não houve e o distrato terminou ocorrendo apenas em maio de 2011.

Natural, pois, que aquele valor apurado para abril de 2008 não poderia ser considerado para maio de 2011, nem considerado, ainda, o seu montante atualizado, pois a realidade contratual e de apuração de valor indenizatório para maio de 2011 era outra.

Ademais, ainda que se possa reconhecer elevado o valor acordado para a indenização em R\$ 8.000.000,00, também não se pode deixar de ponderar a discussão que envolvia as partes quanto à indenização do fundo de comércio (fls. 1130/1140); nem desconsiderar os valores relativos às obras e serviços realizados no local para a restituição da área livre e desimpedido de benfeitorias e coisas (desinstalação de equipamentos superficiais e enterrados, com remoção de tanques de combustível, demolição das construções existentes), limpo, com gradil instalado em torno do imóvel (grade de mesmo padrão da existente no Parque Anhembi) e piso recomposto (nos mesmos padrões do piso atual) – (fls. 1166/1168, especialmente a cláusula 3ª do distrato); nem, por fim, desconsiderar o interesse político e até mesmo econômico/financeiro da SP Turismo com a retomada da área (fls. 1144/1148), evitando, pois, o desgaste e os entraves próprios da ação judicial para tanto.

E, ainda, nesse passo, salta aos olhos a crescente pressão



# Poder Judiciário

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

### 1ª Câmara de Direito Público

10

político-social relacionada aos desfiles carnavalescos, no entorno circunstancial de justificação do referido distrato, como bem destacou a MM. Juíza *a quo*, na r. sentença:

*“As negociações que se iniciaram em janeiro de 2008 não terminaram em dezembro.*

*Em janeiro de 2009, a Prefeitura foi indagada a respeito da disponibilidade de terrenos (fls. 914 e seguintes). Ou seja: a SP Turismo tentava não pagar indenização pela desocupação.*

*Ao final de 2010, a SP Turismo noticiou infração contratual por parte do posto, mas a assessoria jurídica advertia de que, mesmo com a rescisão por infração do contrato, mantinha-se a indenização da locatária (fls. 943).*

*Em outubro de 2010, a área onde está o posto é declarada de utilidade pública por decreto municipal (fls. 948).*

*É a possível que a mítica imagem da opulência do carnaval do Rio de Janeiro tenha impedido de perceber que os desfiles de São Paulo sejam igualmente importantes e economicamente representativos para os cofres públicos da cidade.*

*Mais do que a pressão econômica da COSAN (que não foi comprovada), o que parece ter motivado o interesse e a pressa na retomada do bem foi o interesse do Município em atender ao pedido das Escolas de Samba.*

*2008 e 2009 transcorreram sem que a São Paulo Turismo e a Esso convergissem quanto aos termos da desocupação. Ao final de 2010 havia o decreto (que não chegou a ser executado) e no começo de 2011 há registro de pedido das Escolas de Samba de aumento da área de dispersão (fls. 952).*

*Atender a reivindicação das agremiações, à medida em que o Carnaval paulistano cresce, torna-se um interesse mais premente para o Município.*

*O pedido de liberação de verbas assinado pelo réu Egydio Bianchi (fls. 953) decorre de toda construção administrativa, EM CURSO antes mesmo da posse desse diretor, para a retomada da área do posto. Tanto é assim, que o pedido vem fundado em outras manifestações técnicas (fls. 954, 955).*

*Ocorreu, dessa maneira, que, ao longo do tempo, consolidou-se o interesse do Município em aumentar a área do sambódromo. Para a retomada do prédio, as instâncias administrativas haviam concluído que OU se indenizava a locatária segundo as regras do contrato (com a multa e com indenização pela perda do faturamento) OU se indenizava a locatária pela perda do fundo de comércio em uma ação de desapropriação.”*



11

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**1ª Câmara de Direito Público**

Enfim, por todos os ângulos de exame, nada obstante aquela aparência de alguma infração, pelo tal valor pago a título de indenização, em exame aprofundado e acurado da matéria, não se vislumbra, no caso, ocorrência de improbidade administrativa – ilícito eivada de deslealdade, fraude, má-fé, dolo ou culpa no trato das coisas e das verbas públicas –, nem mesmo de indiscutível prejuízo ao erário, para autorizar a procedência da demanda ministerial, quer no quadro do 10 da Lei nº 8.429/92, quer por eventual desclassificação, no quadro do art. 11 da mesma lei.

Assim, a condenação por improbidade administrativa era, de fato, inadmissível, justificando-se, pois, o desprovimento do recurso voluntário e do reexame necessário.

Outrossim, em relação ao prequestionamento, basta que as questões tenham sido enfrentadas e solucionadas no v. acórdão, como ocorreu, pois “*desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais*” (STJ, EDCL. no RMS nº 18.205/SP, rel. **Min. Felix Fischer**, j. 18/04/2006), mas, mesmo assim, para que não se diga haver cerceamento do direito de recorrer, dou por prequestionados todos os dispositivos legais referidos na fase recursal.

Pelo exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao apelo e ao reexame necessário.

**VICENTE DE ABREU AMADEI**  
**Relator**