



DECISÃO FINAL

Processo Administrativo nº 01/2020

Processo SEI nº 0060600913.000125/2018-10

Ref. Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação de 20/02/2013 oriundo do Protocolo de Intenções nº 24/2011

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo decorrente da Proposta Operacional Administrativa - POA (doc. 4211480), oriunda da Diretoria de Atração de Investimentos, instaurado em face da empresa **INBESA – INDÚSTRIA DE BELEZA EIRELI - ME (INBESA)**, inscrita no CNPJ sob o nº 08.588.178/0001-07, cujo fundamento se pauta no art. 112, inciso I do Regulamento de Contratações da AD Diper. O processo versa sobre a imputação à empresa **INBESA** do descumprimento das Cláusulas Sétima e Décima Primeira da Escritura Pública de Doação lavrada em 05/09/2013 junto ao 1º Tabelionato de Notas de Goiana/PE e alterada pela Escritura Pública de Rerratificação datada de 06/08/2015 (Nota de Imputação - doc. 7011275), tendo sido instaurado por orientação da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, através do Ofício nº 1272/2019/GAB (doc. 2423343) - considerando que se trata de propriedade do Estado de Pernambuco sob a gestão técnica da AD Diper, nos termos do Decreto Estadual nº 30.194/2007.

A Comissão de Processo Administrativo nº 01/2020 adotou as providências iniciais de autuação do processo (doc. 7011027), emissão de nota de imputação (doc. 7011275) e intimação da empresa **INBESA** (doc. 7101355), dando-lhe plena ciência dos documentos que embasaram a instauração do presente processo administrativo e assinalando-lhe prazo para resposta. A defesa fora apresentada pela empresa em 17/06/2020 (doc. 7242947), de forma tempestiva.

Em suma, a **INBESA** considerou desarrazoadas as imputações, afirmando que sempre cumpriu com todos os seus deveres. Entendeu a empresa que a Comissão, na imputação realizada, não estaria considerando os termos do Protocolo de Intenções que originou os negócios jurídicos supostamente descumpridos, no qual também teriam sido estabelecidas obrigações para o Estado de Pernambuco e o Município de Goiana. Segundo relata, no Protocolo de Intenções, teria sido acordado que os entes públicos "*assegurariam condições mínimas para o início e prosseguimento da construção do Parque Farmacoquímico, a exemplo da garantia de providências junto à COMPESA, disposta na Cláusula Quarta, alínea 'c'.*"

Informou também que cumpriu tempestivamente com o seu dever de iniciar as operações de construções, tendo terraplanado a propriedade, ao passo em que os entes públicos teriam permanecido inertes, sem garantir acesso ao terreno por via asfaltada, fornecimento de energia adequada mediante a instalação de postes no que deveria ser uma via pública, bem como na ligação de água encanada e esgotos necessários à indústria. Por esse motivo, teria deixado de firmar acordos de financiamentos que subsidiariam as construções, pois *"nenhuma instituição financeira vislumbrou desenvolvimento em uma área que sequer tinha via pavimentada e fornecimento de água constante"*.

Nesse sentido, entendeu a empresa que somente deixou de cumprir com seus deveres por causa da não observância das obrigações pelos entes públicos, de forma que não caberia a reversão do contrato, posto que a culpa pelo seu não cumprimento seria dos entes públicos. Ao final do documento, expressa que: *"caso seja do interesse do Estado de Pernambuco rescindir unilateralmente o Contrato de Doação, sem respaldo em qualquer violação contratual, este deverá arcar com o ressarcimento dos valores atualizados despendidos nas benfeitorias empreendidas pela empresa"*, as quais seriam *"terraplenagem do terreno e construção de um galpão de apoio com 300 metros"*.

Por solicitação da Comissão, a **Diretoria de Atração de Investimentos (DAI)** foi instada a se manifestar acerca da verossimilhança das alegações da empresa, especialmente no que tange à existência de culpa concorrente do Estado de Pernambuco/AD Diper para o inadimplemento contratual operado. Através da Comunicação Interna nº 10/2020 (doc. 7338950), datada de 25/06/2020, a **DAI** teceu as seguintes considerações, ora expostas de forma sintética:

- (i) o Protocolo de Intenções é documento utilizado para nortear as negociações com o objetivo de estabelecer as bases preliminares de negócios, não constituindo instrumento vinculante. Somente relacionaria os termos a serem posteriormente definidos entre as partes, diferentemente do Termo de Cessão e da Escritura descumpridos pela **INBESA**. A exemplo disso está o fato de que o Protocolo de Intenções firmado com a **INBESA** prevê a concessão de incentivo fiscal do PRODEPE, desde que o projeto fosse apresentado e enquadrado nas normas de habilitação do benefício fiscal, o que não ocorreu.
- (ii) o Estado de Pernambuco, por intermédio da **AD Diper**, desde o início, prestou apoio incondicional à empresa em suas necessidades e no desempenho de um papel de facilitador e fomentador de novos negócios, tendo sido sempre parceira da **INBESA** na tentativa de que o projeto tivesse a sua consecução.
- (iii) responsabilizar o Estado pelo descumprimento contratual, quando desde 20.02.2013, tendo repassada a posse do imóvel à empresa, é, no mínimo, inadequado. Além disso, por sua necessidade de aporte de recursos de terceiros para tocar as obras, a **AD Diper** lavrou a Escritura Pública de Doação, em 05.09.2013, que possibilitaria a obtenção de financiamento bancário junto ao BNB, pela Empresa. Ademais, há registros na Plataforma Target, sistema de monitoramento desta Agência, como também pelas correspondências protocoladas na AD Diper, que as dificuldades da empresa estavam atreladas à liberação do licenciamento ambiental e do financiamento bancário, não havendo queixas ou apontamento por parte dela de outras questões de infraestrutura. Tanto é assim que, em 01.04.2015, a **INBESA** solicita a extensão dos prazos de implantação/ operação da Escritura, para não inviabilizar a doação, vendo que o atraso maior do projeto devia-se a lentidão dos órgãos nas aprovações da licença.

O relatório final da Comissão de Processo Administrativo nº 01/2020 fora emitido em 04/01/2020 (doc. 10329860) entendendo que: *"a empresa **INBESA – INDÚSTRIA DE BELEZA EIRELI - ME (INBESA)**, não*

logrou êxito em demonstrar o cumprimento das obrigações contratuais, incorrendo na cláusula resolutória que determina a reversão do imóvel em favor da AD Diper". Quanto à reparação a título de perdas e danos, entendeu-se que poderia restar suspensa desde que a empresa se disponha a devolver a posse e propriedade/domínio do imóvel de forma amigável, considerando que tal fato proporcionaria a redução dos custos e do tempo decorrentes de ação judicial para tal finalidade. Outrossim, não foi encontrada motivação para aplicação da multa, visto que a empresa não realizou atos que compromettesse o imóvel ou obrigassem a **AD Diper** ou o **Estado de Pernambuco** a realizar algum dispêndio, a exemplo de deixar que o imóvel em questão fosse penhorado. Também não fora identificado enriquecimento ilícito da empresa, sendo analisado que não existiu concessão de incentivos fiscais do PRODEPE para a empresa, gravames no imóvel, débitos referentes a IPTU, bem como que foi realizada nova vistoria em 2019, estando o imóvel perfeito estado (mesmo que tomado por matagal), sem alterações de ordem humana (id nº 4012286), deixando-se de aplicar eventuais multas.

Em conclusão, a Comissão opinou pela *"condenação da empresa **INBESA – INDÚSTRIA DE BELEZA EIRELI - ME (INBESA)**: (i) à rescisão contratual e reversão da doação com devolução do imóvel sem o pagamento de indenização referente às benfeitorias, revertendo todas em favor desta Estatal."*

Instada a se manifestar sobre o relatório final, a empresa **INBESA** restou silente, a despeito das diversas tentativas de intimação, conforme relata a Comissão de Processo Administrativo nº 01/2020 por meio do despacho de id. 14318660, razão pela qual se deu continuidade ao trâmite processual.

É o breve relatório.

2. DO MÉRITO

É cediço que os negócios jurídicos firmados entre a empresa **INBESA – INDÚSTRIA DE BELEZA EIRELI - ME (INBESA)**, inscrita no CNPJ sob o nº 08.588.178/0001-07, e o **Estado de Pernambuco** possuíam a finalidade pública de gerar emprego, renda e desenvolvimento econômico e social para a área, com fulcro no §4º do art. 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Dessa forma, foi celebrado o Protocolo de Intenções nº 24/2011 (doc. 4010413), após a autorização pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco através da Lei nº 14.406/2011.

Nesse sentido, como contrapartida à doação de **90.009,70 m²** do Polo Empresarial de Goiana, consoante determinado pela Cláusula Sétima da Escritura de Doação, a empresa donatária (**INBESA**) se obrigou a implantar empreendimento econômico com as seguintes características:

"(...) (I) Natureza do Empreendimento - à produção de shampoos, condicionadores, cremes de pentear, hidratações, cremes alisantes, plástica capilar, escovas progressivas, removedores de esmalte e outros; (II) Valor do Investimento Total Projetado - investimento de R\$6.000.000,00 (seis milhões de reais), com recursos próprios ou de terceiros; (III) Geração de Empregos - 105 (cento e cinco) empregos diretos; (IV) a iniciar as operações industriais da nova fábrica em até 24 (vinte e quatro) meses a contar da data de assinatura do Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação, datado de 20/02/2013."

Compulsando os autos, verifica-se que o interesse público perquirido não fora alcançado, pelo não cumprimento dos encargos econômicos atribuídos à **INBESA**, que incorreu em inadimplemento. A empresa não logrou êxito em demonstrar o cumprimento das obrigações contratuais, estando acertado o entendimento da Comissão de Processo Administrativo nº 01/2020. De fato, não há que se falar em negligência ou omissão por parte dos entes estatais envolvidos na doação, tendo a AD Diper cumprido com a obrigação que lhe era atribuída: a cessão do uso do imóvel à empresa, inclusive mediante a outorga da escritura pública a fim de facilitar a obtenção de financiamentos para o empreendimento.

Conforme fora pontuado pela Comissão de Processo Administrativo, o Protocolo de Intenções é instrumento prévio que figura no âmbito meramente negocial. É um instrumento preparatório que formaliza um compromisso futuro das partes em celebrar um contrato em termos que ainda serão definidos posteriormente. Como pontua a sua nomenclatura, trata-se de declaração de intenções - e que não traz obrigações vinculantes às partes. Nesse sentido, **o apoio intencionado pelo Estado de Pernambuco/AD Diper não constitui obrigação a ser exigida pela empresa, não havendo que se falar em mora estatal.**

A obrigação atribuída ao Estado de Pernambuco fora a doação de imóvel no Município de Goiana/PE, a qual foi devidamente cumprida. Nos instrumentos contratuais (termo de cessão e escritura), não há cláusula que estabeleça a subordinação da implantação do empreendimento econômico pela **INBESA** a qualquer conduta por parte do Estado de Pernambuco/AD Diper que não a transferência da posse do imóvel.

Por meio dos documentos acostados ao processo, o que se percebe é que a postura adotada pela empresa **INBESA** fora de repactuar o negócio jurídico somente em relação aos prazos para implantação, fazendo crer que o imóvel se encontrava em boas condições para a instalação da fábrica, bem como manifestando interesse em prosseguir com o projeto. Em verdade, a conduta adotada pela **AD Diper**, enquanto gestora da área, foi de permanente diálogo e disponibilidade no atendimento às necessidades da empresa. A última repactuação solicitada foi aprovada pelo Colegiado de Diretores da estatal, não tendo sido dado continuidade à formalização por omissão da empresa, que não respondeu às notificações enviadas, as quais solicitavam informações por exigência da Procuradoria Geral do Estado.

A ausência de manifestação da empresa somada à ausência de obras para o empreendimento passaram a ser compreendidas, então, como desinteresse na manutenção do negócio jurídico estabelecido com o Estado de Pernambuco, tendo levado-o a tomar as providências cabíveis para resolução da questão. Veja-se que o imóvel cedido à empresa **INBESA** é oriundo de desapropriação realizada pelo Estado de Pernambuco, de forma que deve ser destinada ao atendimento do interesse público - o que não vem ocorrendo no presente caso, visto que o terreno encontra-se sob posse da empresa, sem lhe ser atribuída qualquer finalidade pública e estando, na prática, ocioso. Um imóvel à disposição de um particular, que não vem cumprindo com as suas obrigações nos prazos estabelecidos e, portanto, não está investindo no Estado, gerando emprego e renda e desenvolvendo a região local, não está atingindo a finalidade do dispêndio desapropriatório.

Desta feita, em consonância com o entendimento proferido pela Comissão de Processo Administrativo nº 01/2020 em seu relatório final, considera-se caracterizada a justa causa para rescisão contratual, em o pagamento de eventual indenização a título de benfeitorias, com a imediata retomada do imóvel, conforme dispõe a Cláusula Décima Terceira da Escritura Pública de Doação, abaixo transcrita:

"13) DA REVERSÃO DA DOAÇÃO - O descumprimento, pela **DONATÁRIA**, de qualquer das condições expressas nas Cláusulas Sétima e Décima Primeira, inclusive com relação ao prazo de início da

operação industrial, ou ainda, em havendo desvirtuamento da finalidade, implicará a reversão do imóvel ao **DOADOR**, na forma prevista em lei, considerando-se superada a exigência de reversão com o decurso do prazo de maturação de 05 (cinco) anos, contados do início de operação normal do empreendimento. **Em caso de reversão** na forma acima, perderá a **DONATÁRIA** ao **DOADOR** a posse direta, a propriedade do imóvel, todas as importâncias que tenha pago, assim como todas as benfeitorias realizadas, não lhe assistindo quaisquer direitos a reclamações."

Ademais, conclui-se que as penalidades imputadas pela Comissão de Processo Administrativo levaram em consideração os princípios da razoabilidade e proporcionalidade e estão dentro dos parâmetros legais, quais sejam:

- (i) necessidade de rescisão contratual, sem o pagamento de eventual indenização a título de benfeitorias, com a imediata reversão do imóvel, conforme dispõe a Cláusula Décima Terceira da Escritura Pública de Doação.
- (ii) suspensão da reparação, a título de perdas e danos, em relação ao investimento que deixou de ocorrer na região, caso a **INBESA** se disponha a devolver a posse do imóvel de forma amigável, o que proporcionaria a redução dos custos e do tempo decorrentes de ação judicial para tal finalidade, ficando a critério do Estado de Pernambuco a persecução da pretensão de reparação, enquanto proprietário do imóvel.
- (iii) inaplicabilidade de multa, pois não houve desídia da **INBESA** em relação à posse do terreno, bem como não fora verificado enriquecimento ilícito da empresa (inexistência de incentivos fiscais concedidos, de gravames no imóvel e de débitos de IPTU sob responsabilidade da empresa).

Nesse sentido, observa-se que a finalidade e o interesse público inerentes ao negócio jurídico firmado não foram alcançados, sendo razoáveis, nos termos do relatório final da Comissão de Processo Administrativo nº 01/2020, a rescisão contratual e reversão da doação com devolução do imóvel sem o pagamento de indenização referentes às benfeitorias, revertendo todas em favor do Estado de Pernambuco, consoante Cláusula Décima Terceira da Escritura Pública de Doação.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, após apreciar os documentos que instruem o presente processo, considero os atos de condução da Comissão de Processo Administrativo nº 01/2020 adequados diante da legislação adotada para o caso. Analisa-se que a decisão foi motivada pelos fatos expostos no presente processo, nos termos do art. 20, da LINDB.

Destarte, mantém-se a decisão da Comissão, nos seguintes termos:

- (i) Rescisão contratual sem o pagamento de indenização referente às benfeitorias, revertendo todas em favor do Estado de Pernambuco;

Intime-se a empresa **INBESA – INDÚSTRIA DE BELEZA EIRELI - ME (INBESA)** por meio dos procuradores constituídos para, querendo, apresentar Recurso perante esta Agência no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados do recebimento desta, conforme reza o art. 56, §1º, da Lei Estadual nº 11.781, de 06 de junho de 2000, dessa forma, exercendo o seu direito de contraditório e ampla defesa.

Recife, 14 de junho de 2021

ROBERTO DE ABREU E LIMA ALMEIDA

Diretor-Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Roberto de Abreu e Lima Almeida**, em 14/06/2021, às 14:24, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14318602** e o código CRC **E762F907**.

Av. Conselheiro Rosa e Silva, 347 - Bairro Graças - Recife/PE

Telefone: 31817300 - AD DIPER - CPA_01_2020

www.addiper.pe.gov.br - addiper@addiper.com.br