

DECISÃO FINAL**Processo SEI nº 0060601067.000089/2023-32.**

Processo Administrativo nº 35/2023.
Imputada: COMERCIAL VITA NORTE LTDA.
CNPJ: nº 70.089.974/0001-79.

A DIRETORIA GERAL DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS - DGAI da AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO - ADEPE, através da Diretora em exercício **Andrea Dubeux De Paula Travassos**, no uso das atribuições legais que lhe confere o art. 33 do Decreto Estadual nº 42.191, de 1º de outubro de 2015, o art. 39 do Estatuto Social da ADEPE, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC, a PORTARIA DP/DGG nº 009/2026 e considerando os elementos constantes do Processo Administrativo nº 35/2023, bem como as cláusulas contratuais firmadas entre a ADEPE e a empresa COMERCIAL VITA NORTE LTDA. - especialmente as Cláusulas, Cláusula Décima Quarta do Termo de Cessão AD nº 32/2012 (doc. 42310413) celebrado em 26 de abril de 2012 eda Cláusula Sétima do Contrato Original AD nº 23/2008. (doc. 42310278), celebrado em 31 de julho de 2008-, **ressaltando que a empresa apresentou alegações finais (doc. GOVPE - Certidão 77737329) no prazo legal, cujos argumentos foram devidamente analisados no Parecer Jurídico 80822009**. Com fundamento nos termos jurídicos constantes do Parecer Jurídico (doc. 80822009), o qual integra esta decisão nos termos do art. 32 do Decreto Estadual nº 42.191/2015, decide:

I - Determinar a rescisão unilateral do Instrumento Particular de Cessão de Direitos AD nº 32/2012 (doc. 42310413), e de todos os direitos e obrigações dele decorrentes, pelo descumprimento injustificado da Cláusula Décima Quarta do referido Termo de Cessão (Cláusula Sétima do Contrato AD nº 23/2008 (42310278), nos termos do artigo 78, inciso I, e artigo 79, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, que autorizam a Administração a rescindir unilateralmente contratos administrativos em caso de inadimplemento contratual.

II - Aplicar as penalidades previstas na Cláusula Décima Oitava do Termo de Cessão e na Cláusula Nona do Contrato Original, acarretando a **perda da posse** dos Lotes 23 e R-24 da Quadra "R" do Distrito Industrial Paulo Coelho, em Petrolina/PE, e a **perda de todas as importâncias pagas** pela empresa à ADEPE (incluindo a taxa de transferência) e de **todas as benfeitorias** eventualmente realizadas, não lhe assistindo direito a reclamações, retenções ou indenizações.

III - Expedição imediata de notificação administrativa à empresa para que promova a desocupação e a devolução voluntária do imóvel no prazo máximo de 30 (trinta) dias. Advertindo-a expressamente que a permanência no imóvel após o término do prazo assinalado configurará esbulho possessório, nos termos da legislação civil e processual aplicável, autorizando a adoção das medidas judiciais cabíveis para a retomada do bem.

IV - Decorrido o prazo de desocupação sem a restituição voluntária do imóvel, está autorizado, desde já, o ajuizamento imediato de ação de reintegração de posse, com pedido de tutela de urgência, devidamente instruída com a decisão administrativa rescindente, o relatório final do processo administrativo e a comprovação da notificação prévia, a fim de assegurar a recomposição célere da posse.

Determina-se a notificação formal da empresa COMERCIAL VITA NORTE LTDA. acerca desta decisão, concedendo-lhe o prazo de **10 (dez) dias úteis** para apresentação de recurso administrativo, nos termos do art. 59 da Lei Estadual nº 11.781/2000.

Recife, [data da assinatura eletrônica].

Atenciosamente,

Andrea Dubeux De Paula Travassos

Diretoria Geral de Atração de Investimentos - DGAI



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Dubeux De Paula Travassos**, em 10/02/2026, às 16:33, 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 **81211926** e o código CRC **C41FDF4B**.

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

Telefone: (81) 3181-7300 - ADEPE - DGAI

www.adeppe.pe.gov.br - adeppe@adeppe.pe.gov.br

PROCESSO N° 0060601067.000089/2023-32

POA N° 80822009, 27/01/2026

I. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Parecer jurídico elaborado em atendimento ao Despacho nº 23 (doc. 80302213) assinado pela Superintendência Jurídica desta Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ADEPE, do Processo Administrativo nº 0060601067.000089/2023-32

1.2. Registre-se solicitação formulada pela Diretoria Geral de Atração de Investimentos - DGAI desta Agência, por meio de Comunicação Interna (CI) - nº 2/2026 (doc. 80133575). A referida solicitação encaminha para análise jurídica quanto à legalidade, mérito e regularidade do procedimento das Alegações Finais apresentadas pela empresa (doc. 77730918) e demais documentos relacionados.

1.3. O ponto central do presente processo repousa na inexecução contratual por parte da IMPUTADA, que se obrigou, por meio do Instrumento Particular de Cessão de Direitos AD nº 32/2012, a implantar um empreendimento econômico nos lotes 23 e R-24 do Distrito Industrial de Petrolina/PE.

1.4. A Comissão Permanente de Processos Administrativos - CPPA, ao final da instrução, concluiu pela existência de descumprimento contratual injustificado, sugerindo a rescisão unilateral do ajuste, com fundamento nos arts. 78, inciso I, e 79, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, bem como a aplicação das penalidades contratuais correspondentes.

1.5. Regularmente intimada, a empresa apresentou Razões Finais (doc. 77730918), em síntese:

- (i) inexistência de inércia ou abandono do empreendimento;
- (ii) ocorrência de entraves burocráticos externos, notadamente junto ao Município de Petrolina;
- (iii) obtenção de licença de construção em momento posterior;
- (iv) realização integral da terraplanagem do lote;
- (v) atendimento à função social do contrato, inclusive com geração de empregos; e
- (vi) desproporcionalidade da sanção de rescisão com perda de investimentos.

1.6. Após despacho da Superintendência Jurídica, os autos foram remetidos à Gerência de Imobiliário e Contencioso, para análise e manifestação no âmbito de sua competência, com posterior retorno à SJ para prosseguimento.

É o relatório.

II. QUESTÕES PRELIMINARES

2.1. Assessoramento Jurídico - Prisma Estritamente Jurídico Formal

2.1.1 Preliminarmente, convém salientar, que esta Superintendência Jurídica presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico-formal, conforme bem destacado no §3º, inciso III e §§ 6º e 7º do art. 5º, do Regulamento Interno de Licitações e

Contratos da ADEPE infra-citado:

“§3º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico deverá (...) II - poderá solicitar - para exarar um parecer congruente, preciso, coerente, suficiente e claro -esclarecimentos à Unidade Demandante (UD) ou à Área Técnica (AT), inclusive a Central de Suprimentos(CSupri), que deverão submeter as suas demandas em tempo hábil para a análise do setor, cuja duração estimada, para os casos de Propostas Operacionais Administrativas, varia entre 5 (cinco) e 10 (dez) dias úteis. (...)

§ 6º A Superintendência Jurídica (SJ) não decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da proposição pela Unidade Demandante, a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

§ 7º Os pareceres exarados pela Superintendência Jurídica terão caráter opinativo e serão desenvolvidos sob o prisma estritamente jurídico e formal, voltado à regularidade procedural estabelecida neste Regulamento, portanto, sem adentrar na seara técnica ou analisar o mérito, a oportunidade e conveniência do objeto requerido pela Unidade Demandante.”

2.1.2 Ressalta-se, ainda, que não haverá o exercício de juízo de valor acerca dos conteúdos técnicos dos termos de referência, das propostas de preços, das planilhas técnicas, das cartas-consultas, dos relatórios de monitoramentos ou dos Documentos de Oficialização de Demanda, conforme previsão constante no §8º do supracitado artigo 5º do RILC/2024.

2.1.3 Diante disso, o presente opinativo se restringe aos aspectos jurídicos do Documento de Oficialização de Demanda em epígrafe, não se propondo a fazer incursão na seara técnica - especialmente no que tange:

- i) à verossimilhança das alegações trazidas à baila pela área técnica, e
- ii) à caracterização do fato, ou emitir juízo de valor acerca da conveniência administrativa da área técnica (Acórdão 1492/2021 - Plenário do TCU), o que deve ser exercido pelo Colegiado de Diretores desta estatal.

2.1.4 Portanto, presume-se que as especificações técnicas contidas neste processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, sua finalidade e seus requisitos, bem como a capacidade técnica e operacional para cumprir com as atribuições sobre as quais se obrigará, tenham sido regularmente avaliados pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, tudo em estrita observância ao que preconiza a legislação vigente.

2.1.5 Porém, cumpre alertar que a “teoria dos motivos determinantes” preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Portanto, cabe ao gestor público a responsabilidade de realizar análises dos casos concretos com suas possíveis consequências - não se decidindo com base em valores jurídicos abstratos prevendo os efeitos práticos no mundo dos fatos (art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB - Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018).

2.1.6 Ademais, importa frisar que a legislação que rege a presente demanda se encontra lastreada na presente contratação, e ainda no RILC desta ADEPE; pelas disposições da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e pelo processo constante no SEI sob o nº 0060601067.000089/2023-32 e demais normas regulamentares aplicáveis à espécie.

2.1.7 De resto, é importante destacar que cabe à Unidade Demandante eventual saneamento de item(ns) observado(s) em sede de Parecer Jurídico, com posterior envio do processo ao Colegiado de Diretores da estatal, sendo dispensada a reanálise por este setor jurídico. Isso porque não cabe à esta Superintendência Jurídica a fiscalização posterior ao cumprimento dos itens apontados para saneamento, conforme se depreende do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União - AGU, BCP nº 5, 4º Edição, 2016, *in verbis*:

"BCP nº 5 Enunciado Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas." (grifo nosso)

2.1.8 Nesse contexto, o Regimento Interno de Licitações e Contratos da ADEPE, no §9º do artigo 5º, explicita claramente o ponto mencionado. Vejamos:

"§9ºÀ Superintendência Jurídica que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. "ADEPE - POA - Parecer Jurídico 77021030 SEI 0060600954.000959/2025-78 / pg. 3

2.1.9 Diante da responsabilidade que o gestor público possui quando da tomada de decisões, o mesmo pode socorrer-se, além dos princípios constitucionais e os da Administração Pública, também da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB - Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, incluindo disposições sobre segurança jurídica eficiência na criação e na aplicação do direito público.

2.1.10 A LINDB constitui todo um sistema de aplicação de normas de Direito Público, por meio da positivação de condicionantes de validade das decisões, lado a lado com os respectivos parâmetros de aplicabilidade.

2.1.11 Assim traduz Maria Helena Diniz, sobre a LINDB: reforça "a responsabilidade decisória da autoridade, diante da incidência de norma cujo conteúdo comporta mais de uma solução, visto que deverá motivar sua deliberação, demonstrando a necessidade da medida imposta ou da nulidade decidida, por não haver outra alternativa jurídica". (DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 A 30 Da LINDB como Novos Paradigmas Hermenêuticos do Direito Público, Voltados à Segurança Jurídica e à Eficiência Administrativa. Revista Argumentum - RA, eISSN2359-6889, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 305-318, Mai.-Ago. 2018.)

2.1.12 O artigo 20 do referido Decreto-Lei confia ao gestor público a responsabilidade de realizar análises dos casos concretos com suas possíveis consequências, prevendo efeitos práticos no mundo dos fatos, conforme *in verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018). Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

2.1.13 Por fim, declara-se que o presente parecer apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Superintendência Jurídica.

III. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Natureza Jurídica da Rescisão Contratual

3.1.1 A rescisão do instrumento firmado entre a ADEPE e a empresa decorre diretamente da inexecução contratual grave e continuada, nos termos das cláusulas resolutivas expressamente previstas no ajuste e da legislação que rege as contratações e alienações de bens públicos vinculadas a encargos. Trata-se de consequência decorrente do inadimplemento das obrigações principais assumidas pela contratada, que se refere à implantação efetiva do empreendimento econômico no imóvel público cedido, dentro dos prazos e condições pactuados.

3.1.2 Nessa perspectiva, a rescisão não possui natureza sancionatória e não se confunde com penalidade administrativa aplicada no exercício do poder punitivo do Estado, mas apenas um efeito do próprio descumprimento, especialmente daqueles que envolvem a transferência condicionada de bens públicos. A cláusula resolutiva, ao ser acionada pelo descumprimento do encargo essencial, apenas reconhece a extinção do vínculo jurídico que se mantinha subordinado ao atendimento da finalidade pública que justificou a celebração do instrumento.

3.1.3 O inadimplemento contratual, devidamente caracterizado e persistente no tempo, rompe o pressuposto lógico e jurídico da manutenção do contrato. A ADEPE, ao reconhecer a rescisão, apenas declara a cessação de um vínculo que já se encontrava esvaziado de legitimidade, diante da frustração do desenvolvimento econômico, da ociosidade prolongada do imóvel e da inexecução dos encargos assumidos.

3.1.4 A rescisão opera como medida de recomposição da legalidade e de proteção do interesse público, vinculada ao dever da Administração de zelar pelo patrimônio público e pela adequada destinação dos bens afetados a finalidades específicas. A manutenção do contrato, mesmo diante do inadimplemento substancial, configuraria omissão administrativa e afronta aos princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade e da indisponibilidade do interesse público.

3.1.5 Assim, a **rescisão contratual** deve ser compreendida como **consequência natural** e necessária da inexecução contratual qualificada, decorrente da perda do suporte fático e jurídico que autorizava a permanência da empresa na posse do imóvel. Trata-se de efeito automático do descumprimento das condições resolutivas pactuadas, cuja formalização administrativa apenas confere segurança jurídica, transparência e motivação ao reconhecimento da extinção do vínculo, viabilizando, em seguida, a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis para a retomada do bem e a restauração de sua finalidade pública.

3.2. Da Proporcionalidade da Sanção de Rescisão

3.2.1 A rescisão unilateral adotada no caso concreto não se revela abusiva, arbitrária ou desproporcional. Ao contrário, encontra fundamento expresso no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da ADEPE - RILC, na Lei nº 13.303/2016 e na Constituição Federal, que condicionam a ruptura contratual à motivação, à observância do devido processo administrativo e à adequada ponderação entre meios e fins.

3.2.2 O próprio RILC prevê a rescisão como consequência juridicamente possível diante do inadimplemento relevante, afastando qualquer alegação de criação de sanção não prevista ou atuação discricionária excessiva da Administração:

Art. 222. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 e neste Regulamento, além da obrigação de indenizar a ADEPE, quando os prejuízos forem devidamente comprovados por esta.

Parágrafo único. A aplicação à contratada, em um mesmo exercício, de 03 (três) ou

mais sanções de multa ensejará a inexecução total ou parcial do contrato.

3.2.3 A rescisão unilateral, contudo, não se opera de forma desmotivada, estando condicionada à decisão fundamentada da autoridade competente e à observância do contraditório e da ampla defesa, o que impõe, por consequência, a análise de adequação, necessidade e proporcionalidade da medida:

Art. 223. A rescisão do contrato pré-termo será motivada e deverá ser precedida de procedimento administrativo, conforme portaria da DCOL, e autorização escrita e fundamentada do(a) Diretor(a) ao qual o contrato estiver vinculado, podendo ser, conforme previamente definido no instrumento contratual:

(...)

II – mediante ato unilateral fundamentado de qualquer das partes, assegurados o contraditório e ampla defesa nos autos do respectivo Processo Administrativo, a depender do caso;

Art. 224. A rescisão do contrato, por culpa da contratada, sem prejuízo das sanções previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 e neste Regulamento, permite à ADEPE:

I – executar a garantia contratual, para eventuais ressarcimentos, bem como para o adimplemento de multas e indenizações porventura devidas pela contratada;

II – reter créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à ADEPE.

§ 1º Independente de culpa da contratada, a rescisão do contrato possibilita à ADEPE assumir imediatamente o objeto da contratação, no estado e local em que se encontrar, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta.

§ 2º É permitido à ADEPE, no caso de recuperação judicial da contratada, manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais.

§ 3º No caso de alienação de imóveis que cumpram com o objeto social da ADEPE, estejam relacionados ao desenvolvimento econômico do Estado de Pernambuco e prevejam o cumprimento de encargos econômicos pela contratada, a retomada imediata da posse do imóvel, na forma como se encontrar, não sendo devida a restituição dos valores porventura pagos ou indenização por quaisquer benfeitorias, nos termos deste Regulamento.

3.2.4 No que se refere aos contratos que envolvem a cessão ou destinação condicionada de bens públicos, o RILC é ainda mais explícito ao vincular a manutenção do vínculo contratual ao cumprimento dos encargos e à preservação da finalidade pública que justificou a destinação do imóvel:

Art. 251. Do contrato de promessa de compra e venda de bem imóvel, bem como dos instrumentos a ele correlatos, incluindo a escritura pública de compra e venda deverão constar, observarão as regras gerais dos contratos dispostas neste Regulamento, inclusive as cláusulas mínimas elencadas no art. 237, bem como as seguintes cláusulas, de acordo com o Código de Normas dos Serviços Notariais e Registrais do Estado de Pernambuco:

(...)

XX - renúncia da promissária compradora ao ressarcimento de benfeitorias úteis, voluptuosas ou necessárias, não lhe subsistindo qualquer direito de retenção ou indenização na hipótese do art. 253;

(...)

Art. 253. A empresa que não cumprir com o disposto na Carta Consulta e no contrato de promessa de compra e venda de bem imóvel, ocorrendo sua inexecução total ou parcial, bem como os instrumentos a ele correlatos, incluindo a escritura pública de compra e venda, perderá, em favor da ADEPE, a posse direta do imóvel e todas as importâncias que tenham sido pagas, bem como todas as benfeitorias realizadas, não lhe assistindo quaisquer direitos a reclamações, retenções ou indenizações, após a conclusão de PAAP ou PARE, conforme o caso, que garanta o contraditório e a ampla defesa, resguardada a aplicação das sanções previstas neste Regulamento e no Contrato e instrumentos correlatos.

§ 1º Deverá constar cláusula contratual específica prevendo a renúncia da promissária compradora ao ressarcimento de benfeitorias úteis, voluptuosas ou necessárias, não lhe subsistindo qualquer direito de retenção ou indenização, na hipótese do caput.

(...)

Art. 255. Por deliberação da DCOL, a regra disposta nos artigos 253 e 254 poderá ser flexibilizada de acordo com os casos abaixo:

I – caso a empresa esteja em atividade no imóvel alienado pela ADEPE, mas tenha descumprido parcialmente as condições estabelecidas na Carta Consulta, no contrato e nos instrumentos a ele correlatos para aplicação do redutor, mesmo que durante o período de maturação, deverá recolher aos cofres da ADEPE o valor da parcela de redutor, proporcional aos encargos parcialmente descumpridos, em uma única prestação, corrigida pelo IGP-M desde a data de celebração do contrato de promessa de compra e venda de bem imóvel, resguardada a aplicação das sanções previstas no Contrato e neste Regulamento;

II – caso a empresa tenha feito edificações que excedam em, no mínimo, 04 (quatro) vezes o valor do imóvel, porém não tenha iniciado sua operação e nem pretenda fazê-lo dentro das condições estabelecidas na Carta Consulta, deverá recolher aos cofres da ADEPE o valor integral da parcela de redutor corrigida pelo IGP-M desde a data de celebração do contrato de promessa de compra e venda de bem imóvel, em uma única prestação, caso pretenda adquirir a propriedade do imóvel, mediante aprovação do CONSAD, resguardada a aplicação das sanções previstas no Contrato e neste Regulamento.

3.2.5 A frustração reiterada da finalidade pública, devidamente apurada no processo administrativo, legitima a rescisão como instrumento de proteção do patrimônio público e de restauração da política pública subjacente, afastando qualquer alegação de excesso ou desvio de finalidade.

3.2.6 A própria lei admite expressamente a rescisão nas hipóteses de inexecução contratual, desde que observadas as garantias procedimentais:

Art. 83. Pela inexecução total ou parcial do contrato a empresa pública ou a sociedade de economia mista poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela empresa pública ou pela sociedade de

economia mista ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I e III do caput poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, devendo a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis.

Art. 84. As sanções previstas no inciso III do art. 83 poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a empresa pública ou a sociedade de economia mista em virtude de atos ilícitos praticados.

3.2.7 Por fim, o fundamento constitucional da proporcionalidade e da vedação ao abuso decorre diretamente do dever de boa administração imposto à Administração Pública:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam.

§ 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

3.2.8 Desses princípios decorre o dever de adoção de medidas adequadas e necessárias à tutela do interesse público, sendo vedada tanto a atuação excessiva quanto a omissão administrativa. A manutenção de contrato manifestamente ineficaz, diante de inadimplemento prolongado e definitivamente apurado, configuraria, ela própria, conduta contrária ao ordenamento jurídico.

3.2.9 Dessa forma, a rescisão unilateral ora adotada revela-se juridicamente adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, não caracterizando abuso, mas exercício regular, motivado e responsável da competência administrativa da ADEPE, voltado à proteção do patrimônio público e à efetividade das políticas de desenvolvimento econômico sob sua responsabilidade.

3.3. Efeitos da Rescisão e Direito da ADEPE à Retomada da Posse

3.3.1 Reconhecida a rescisão unilateral do contrato em razão do inadimplemento qualificado, extingue-se automaticamente o título jurídico que legitimava a

permanência da empresa na posse do imóvel público. A partir desse marco, a ocupação do bem deixa de encontrar respaldo contratual ou legal, fazendo surgir, em favor da ADEPE, o direito imediato à retomada da posse, como decorrência lógica e necessária da extinção do vínculo jurídico.

3.3.2 O direito possessório da ADEPE decorre da titularidade dominial do imóvel e da afetação do bem a finalidade pública específica, vinculada às políticas de desenvolvimento econômico do Estado. A cessão ou promessa de alienação realizada pela Agência possui natureza resolúvel e condicionada, de modo que o descumprimento do encargo essencial — implantação do empreendimento — faz cessar o direito de posse derivada conferido ao particular, restabelecendo integralmente a posse direta e indireta em favor da Administração.

3.3.3 Sob o prisma jurídico, a retomada da posse não constitui sanção administrativa, mas providência de recomposição da legalidade e de tutela do patrimônio público. Trata-se de efeito automático da rescisão contratual, compatível com o regime dos bens públicos e com o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual a Administração não pode tolerar a ocupação de imóvel público desvinculada de finalidade legítima ou de título jurídico válido.

3.3.4 O ordenamento jurídico assegura à ADEPE o direito de reaver a posse do bem, inicialmente pela via administrativa, mediante notificação para desocupação voluntária, e, frustrada esta, pela via judicial. Nos termos do art. 561 do [Código de Processo Civil](#), a demonstração da posse anterior, da perda da posse em razão de esbulho e da data do esbulho autoriza o manejo da ação de reintegração de posse, sendo que, no caso concreto, a posse injusta se configura a partir da manutenção do imóvel após a rescisão contratual regularmente declarada.

Art. 561. Incumbe ao autor provar:

I - a sua posse;

II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III - a data da turbação ou do esbulho;

IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.

3.3.5 A ausência de devolução voluntária do imóvel, após a notificação administrativa, caracteriza esbulho possessório, uma vez que a empresa passa a exercer posse sem título e em afronta direta ao direito da proprietária e possuidora legítima. Nessa hipótese, a ADEPE encontra-se juridicamente autorizada a ajuizar ação de reintegração de posse, com pedido de tutela de urgência, nos termos do art. 300 do CPC, demonstrando a probabilidade do direito consubstanciada na rescisão contratual e no encerramento regular do processo administrativo, bem como o perigo de dano decorrente da manutenção de imóvel público ocioso e sem destinação.

3.3.6 Ressalte-se, ainda, que o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco reconhece que os imóveis vinculados à ADEPE possuem finalidade pública definida e devem manter destinação compatível com as políticas de fomento econômico, não sendo admissível a sua retenção improdutiva por particulares. A permanência do imóvel sem uso produtivo configura lesão ao interesse público e reforça a necessidade de atuação imediata da Administração para a retomada da posse e posterior destinação do bem.

3.3.7 Assim, a rescisão contratual regularmente formalizada confere à ADEPE direito pleno e imediato à retomada da posse do imóvel, primeiro pela via administrativa, mediante notificação para desocupação em prazo razoável, e, persistindo a

resistência do particular, pela via judicial, por meio de ação possessória adequada, assegurando-se a recomposição do patrimônio público e a restauração da finalidade pública originalmente vinculada ao bem.

3.4. Configuração do Ebulho Possessório e Reintegração de Posse com Tutela de Urgência

3.4.1 O descumprimento da notificação administrativa para desocupação e a manutenção da posse do imóvel após a rescisão contratual caracterizam, de forma inequívoca, esbulho possessório. A partir do momento em que se extingue o vínculo contratual e se esgota o prazo concedido para devolução voluntária do bem, a posse exercida pela empresa passa a ser manifestamente injusta, por ausência absoluta de título jurídico que a legitime.

3.4.2 O imóvel em questão integra o patrimônio da ADEPE e encontra-se juridicamente afetado a finalidade pública específica, vinculada às políticas de desenvolvimento econômico do Estado de Pernambuco. Nessas circunstâncias, a ocupação sem título válido, após a extinção do contrato, não se qualifica como mera irregularidade administrativa, mas como verdadeira violação ao direito possessório da Administração, apta a ensejar a tutela possessória prevista no ordenamento jurídico.

3.4.3 Nos termos do art. 1.210 do [Código Civil](#), a caracterização do esbulho exige a demonstração da posse anterior, da perda da posse em razão de ato ilícito e da data do esbulho, requisitos que se encontram plenamente configurados no caso concreto. A posse anterior da ADEPE decorre de sua titularidade dominial e da posse indireta exercida durante a vigência do contrato; a perda da posse consubstancia-se na retenção indevida do imóvel após a rescisão; e a data do esbulho pode ser objetivamente fixada a partir do término do prazo estabelecido na notificação administrativa para desocupação.

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

3.4.4 Configurado o esbulho possessório, encontra-se plenamente legitimado o ajuizamento de ação de reintegração de posse, com fundamento no art. 560 e seguintes do Código de Processo Civil. A medida judicial revela-se necessária não apenas para recompor a posse, mas também para resguardar a legalidade administrativa e impedir a perpetuação da ocupação irregular de bem público.

3.4.5 A ação possessória poderá e deverá ser instruída com pedido de tutela de urgência, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, uma vez demonstrada a probabilidade do direito e o perigo de dano ou nos termos do art. 562 do Código de Processo Civil, estando a petição inicial devidamente instruída com a prova da posse anterior, da ocorrência do esbulho e da data de sua consumação, o magistrado deverá deferir, sem a oitiva da parte contrária, a expedição de mandado liminar de reintegração de posse.

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

(...)

Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

3.4.6 A probabilidade do direito decorre da rescisão contratual regularmente formalizada, do encerramento do processo administrativo com observância do contraditório e da ampla defesa e da notificação prévia para desocupação. O perigo de dano, por sua vez, evidencia-se na indevida retenção de imóvel público ocioso, impedindo sua imediata redestinação a empreendimento compatível com a política pública de fomento econômico.

3.4.7. Quanto ao art. 562, a ADEPE detém a posse anterior do imóvel, decorrente de sua titularidade dominial e da posse indireta exercida durante a vigência do contrato, tendo havido perda dessa posse em razão de esbulho caracterizado pela manutenção do bem pela empresa após a rescisão contratual regularmente formalizada e o esgotamento do prazo concedido na notificação administrativa para desocupação voluntária.

3.4.8 Cumpre destacar, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco possui entendimento consolidado no sentido de que os imóveis vinculados à ADEPE possuem destinação pública obrigatória, não se admitindo a manutenção de bens sem uso produtivo ou em situação de ociosidade prolongada.

3.4.9 A permanência do particular no imóvel, sem implantação do empreendimento pactuado, afronta diretamente essa finalidade pública, agrava o dano ao interesse coletivo e reforça a urgência da intervenção judicial.

3.4.7 Dessa forma, a configuração do esbulho possessório, aliada à necessidade de preservação da finalidade pública do bem e à proteção do patrimônio estatal, justifica a adoção imediata de medidas judiciais possessórias, inclusive com concessão liminar da reintegração de posse, como instrumento adequado para restaurar a legalidade, assegurar a efetividade da decisão administrativa e viabilizar a nova destinação do imóvel para atendimento do interesse público.

IV. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

4.1 Em consonância com a análise detalhada realizada pela Comissão Permanente de Processos Administrativos – CPPA, e à luz do conjunto probatório consolidado nos autos, conclui-se que o inadimplemento contratual imputado à empresa configura fato incontrovertido, absoluto e insanável, evidenciado pela ausência de implantação do empreendimento econômico nos Lotes 23 e R-24, Quadra “R”, do Distrito Industrial Paulo Coelho, em Petrolina/PE, desde o vencimento do prazo originalmente pactuado (abril de 2015).

4.2. As justificativas apresentadas em sede defensiva — notadamente entraves burocráticos externos e a pandemia — não se mostram aptas a afastar a responsabilidade contratual, diante da magnitude e da longevidade do atraso, bem como da ausência de diligência compatível com a função social do ajuste. Registre-se, ainda, que a ADEPE conferiu múltiplas oportunidades de regularização, inclusive com suspensão do processo para viabilizar tratativas e análise de Carta Consulta, as quais restaram frustradas por conduta atribuível à própria empresa, que não saneou pendências técnicas necessárias à continuidade da solução consensual.

4.2 A rescisão unilateral do contrato, portanto, apresenta-se como medida necessária e juridicamente adequada, não por caráter punitivo, mas como consequência inevitável do inadimplemento contratual prolongado e da frustração reiterada do interesse público, de modo que este parecer acompanha a decisão da Comissão Permanente de Processos Administrativas, opinando ainda pelas seguintes providências:

(i) Perda de valores, benfeitorias e da posse previstas na Cláusula Décima Oitava do Termo de Cessão e na Cláusula Nona do Contrato Original, sem direito a reclamações, retenções ou indenizações;

(ii) Responsabilização pelos prejuízos decorrentes da retenção indevida e da frustração do uso do imóvel para fins de fomento econômico;

(iii) Expedição imediata de notificação administrativa à empresa para que promova a desocupação e a devolução voluntária do imóvel no prazo máximo de 30 (trinta) dias;

(iv) Advertir expressamente que a permanência no imóvel após o término do prazo assinalado configurará esbulho possessório, nos termos da legislação civil e processual aplicável, autorizando a adoção das medidas judiciais cabíveis para a retomada do bem.

(v) Decorrido o prazo de desocupação sem a restituição voluntária do imóvel, o ajuizamento imediato de ação de reintegração de posse, com pedido de tutela de urgência, devidamente instruída com a decisão administrativa rescindente, o relatório final do processo administrativo e a comprovação da notificação prévia, a fim de assegurar a recomposição célere da posse.

4.3 Por fim, recomenda-se que todas as providências sejam formalizadas com clareza, respeito institucional e motivação, reconhecendo-se o histórico do vínculo mantido com a empresa, mas reafirmando, de forma firme e transparente, o dever da Administração de proteger o patrimônio público e assegurar a efetividade das políticas públicas sob sua responsabilidade.

É o parecer.

Leonardo Chaves Pra-Baldi de Lemos

Gerente Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Chaves Pra-Baldi de Lemos**, em 05/02/2026, às 10:15, 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 **80822009** e o código CRC **AED6EDDE**.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO

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

Telefone: (81) 31817300 - ADEPE - SJ - GIC

www.adepe.pe.gov.br - adepe@adepe.pe.gov.br