

DECISÃO RECURSAL

Processo SEI nº 0060601067.000082/2023-11

Processo Administrativo nº 43/2023

Imputada: ADELMA NUNES DA SILVA ME, atualmente **JUABEL GUINCHOS LTDA.**

CNPJ: 00.634.801/0001-09

A DIRETORA-PRESIDENTE da AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO – ADEPE, **ANA LUIZA GONÇALVES FERREIRA DA SILVA**, no uso de suas atribuições, com fundamento no art. 32 do Decreto Estadual nº 42.191, de 1º de outubro de 2015, no art. 39 do Estatuto Social da ADEPE e no Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC, e considerando o **Recurso** (doc. 56033948) interposto pela **ADELMA NUNES DA SILVA ME**, inscrita no CNPJ sob o nº 00.634.801/0001-09, em face da **Decisão Final** (doc. 53885326) proferida no Processo Administrativo em epígrafe, bem como os fundamentos constantes no **Parecer Jurídico** (doc. 77565754), que integra esta decisão nos termos do art. 32 do referido Decreto, decide:

Conhecer o recurso apresentado, por ser tempestivo e preencher os requisitos legais de admissibilidade;

No mérito:

Pela manutenção integral da Decisão Final proferida pela Diretoria-Geral de Atração de Investimentos (doc. 53885326), por considerá-la legal, legítima e proporcional, confirmando-se:

- a) A rescisão unilateral do Contrato de Cessão de Direitos – AJ nº 37/1998 e, por consequência, do Contrato de Promessa de Compra e Venda – AJ nº 92/90, em virtude do inadimplemento absoluto e contumaz das obrigações contratuais pela Interessada;
- b) A aplicação das sanções contratuais de perda de todas as importâncias pagas e de todas as benfeitorias realizadas, sem direito a indenização ou retenção, conforme previsto na Cláusula Oitava do Contrato AJ nº 92/90;
- c) A imediata reversão do imóvel (Lote 23 da Quadra S, Distrito Industrial de Petrolina/PE) ao patrimônio da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ADEPE, livre e desembaraçado de quaisquer ônus.

Considerando a inexistência de outras vias recursais e com vistas a assegurar o regular prosseguimento do feito, determina-se a notificação da empresa **ADELMA NUNES DA SILVA ME** acerca do não provimento do recurso administrativo e da consequente manutenção da decisão de rescisão, concedendo-lhe prazo peremptório

de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da notificação, para que promova a devolução amigável e voluntária do imóvel, conforme por ela própria ofertado (doc. 75443333), mediante a entrega das chaves e a assinatura do respectivo termo de desocupação.

Não se efetivando a devolução no prazo assinalado, fica autorizado o imediato ajuizamento da **Ação de Reintegração de Posse**, visando à retomada coercitiva do bem e à cessação do prejuízo ao interesse público.

Recife, na data da assinatura eletrônica.

ANA LUIZA GONÇALVES FERREIRA DA SILVA

Diretora-Presidente

ADEPE - Diretoria da Presidência



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Goncalves Ferreira da Silva.**, em 19/12/2025, às 12:18, 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 **78721354** e o código CRC **5964C7B8**.

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

Telefone: (81) 31817300 - ADEPE - DP

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

POA JURÍDICO - PARECER

PROCESSO Nº 0060601067.000082/2023-11

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE FOMENTO. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO (ADEPE). IMÓVEL LOCALIZADO NO DISTRITO INDUSTRIAL DE PETROLINA/PE. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA (AJ Nº 92/90) E CONTRATO DE CESSÃO DE DIREITOS (AJ Nº 37/98). DESCUMPRIMENTO HISTÓRICO E REITERADO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS. NÃO IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO PREVISTO. DESVIO DE FINALIDADE. USO POR TERCEIROS SEM ANUÊNCIA. INÉRCIA DA EMPRESA BENEFICIÁRIA. REGULARIDADE DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. GARANTIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. APRESENTAÇÃO DE DEFESA E RECURSO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA AOS FATOS. SUCESSIVAS TENTATIVAS DE REGULARIZAÇÃO INFRUTÍFERAS. COMUNICAÇÃO DE INVIABILIDADE TÉCNICA DE NOVO PROJETO. MANIFESTAÇÃO DA INTERESSADA PELA DEVOLUÇÃO VOLUNTÁRIA DO BEM. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO DO RECURSO. LEGALIDADE DA RESCISÃO UNILATERAL. CABIMENTO DAS SANÇÕES DE PERDA DAS IMPORTÂNCIAS PAGAS E DAS BENFEITORIAS. REVERSÃO DO IMÓVEL AO PATRIMÔNIO DA ADEPE. OPINATIVO PELA MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA, NEGANDO-SE PROVIMENTO AO RECURSO, E PELA ADOÇÃO DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA REINTEGRAÇÃO DE POSSE.

I. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de Parecer Jurídico solicitado pela Presidência desta Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ADEPE, por meio do Despacho (doc. 74306357), datado de 19 de novembro de 2025, para análise e emissão de posicionamento conclusivo sobre a admissibilidade, legalidade e mérito do Recurso Administrativo interposto pela empresa ADELMA NUNES DA SILVA ME, atualmente denominada JUABEL GUINCHOS LTDA. (doravante "Interessada" ou "Imputada"), CNPJ nº 00.634.801/0001-09, em face da Decisão Final (doc. 53885326) proferida pela Diretoria Geral de Atração de Investimentos (DGAi) no âmbito do Processo Administrativo Sancionador nº 43/2023, instaurado através do Processo SEI nº 0060601067.000082/2023-11.

1.2 O referido processo administrativo foi instaurado pela Portaria ADEPE DIRETORIA Nº 43/2023 (doc. 41679161), de 12 de setembro de 2023, com o objetivo de apurar o descumprimento de encargos econômicos previstos no Contrato de Cessão de Direitos - AJ nº 37/1998 e, por sub-rogação, no Contrato de Promessa de Compra e

Venda de Bem Imóvel – AJ nº 92/1990, tendo como objeto o Lote 23 da Quadra S, com área de 1.980,00 m², localizado no Distrito Industrial de Petrolina/PE.

1.3 A reconstituição cronológica dos fatos, com base nos documentos que instruem os autos, revela um longo e complexo histórico de relacionamento contratual e inadimplemento, o qual se expõe a seguir.

1.4 Em 31 de agosto de 1990, a ADEPE - à época, sob outra denominação de Companhia de Desenvolvimento Industrial de Pernambuco - DIPER -, celebrou com a empresa METALÚRGICA PRIMAVERA LTDA. o Contrato de Promessa de Compra e Venda – AJ nº 92/90 (doc. 41683169). O instrumento, de natureza administrativa, visava ao fomento da atividade industrial na região, estabelecendo na Cláusula Sexta que o imóvel se destinava à implantação de uma unidade industrial para fabricação de esquadrias metálicas, com prazos definidos para apresentação de projetos (60 dias), conclusão de obras (12 meses) e início da produção (3 meses após a conclusão). A Cláusula Oitava cominava, para o caso de descumprimento dos prazos, a sanção de rescisão contratual, com a perda de todas as importâncias pagas e sem direito a indenizações ou retenções por benfeitorias.

1.5 Posteriormente, em 10 de outubro de 1998, com a anuência desta Agência, foi firmado o Instrumento Particular de Cessão de Direitos – AJ nº 37/1998 (doc. 41681168), por meio do qual a METALÚRGICA PRIMAVERA LTDA. cedeu seus direitos e obrigações à ora Interessada, ADELMA NUNES DA SILVA ME. A Cláusula Nona do referido termo estabeleceu a expressa sub-rogação da cessionária em todas as obrigações do contrato primitivo. Contudo, o objeto do empreendimento foi alterado, conforme a Cláusula Sexta do novo instrumento, passando a ser a "implantação de uma unidade destinada à fabricação de balas e doces em geral", com novos prazos previstos na Cláusula Sétima: 90 dias para projetos, 120 dias para início das obras civis, e 24 meses para conclusão das obras e início do funcionamento.

1.6 Ao longo de mais de duas décadas, sucessivos Relatórios de Monitoramento elaborados por esta Agência evidenciaram o completo estado de abandono da finalidade pública do contrato. O Relatório nº 119/2019 (doc. 41683334) constatou que o imóvel era utilizado como estacionamento para uma escola de futebol e que a empresa operava em outro endereço, em atividade totalmente diversa (serviços de reboque). O Relatório nº 021/2020 (doc. 41683647) identificou a instalação de uma fábrica de gesso de terceiros (SJ Gesso LTDA) no local. O Relatório nº 070/2022 (doc. 41683736) registrou a presença de caminhões e máquinas pesadas, com um funcionário de outra empresa informando que esta estaria "de mudança" para o imóvel. Finalmente, o Relatório nº 075/2025 (doc. 72660600) relatou que a advogada da Interessada informou que o "último inquilino" se tornara "invasor", demonstrando a perda de controle sobre o bem.

1.7 Paralelamente, a ADEPE empreendeu diversas tentativas de regularização. Em 03 de setembro de 2020, notificou extrajudicialmente a Interessada (doc. 41749317), que, em sua Contranotificação (doc. 41753838), admitiu o uso diverso do imóvel e solicitou novo prazo. Em 2022, a Interessada tentou, sem sucesso, uma cessão para a empresa SENA SENA COMÉRCIO, projeto considerado inviável pela ADEPE (doc. 41764400), e aderiu ao Programa de Regularização de Débitos (REDEFIN), propondo a instalação de um espaço para festas, pleito também rechaçado por inviabilidade técnica e inércia da própria empresa em prover as informações solicitadas (doc. 41762639).

1.8 Diante do esgotamento das vias conciliatórias, foi instaurado o Processo Administrativo Sancionador nº 43/2023, seguindo todos os ritos legais. A Comissão Permanente de Processos Administrativos, devidamente designada, promoveu a autuação (doc. 41679452), emitiu a Nota de Imputação detalhada (doc. 41679473) e efetivou a intimação da Interessada (doc. 41679505), que apresentou Defesa Prévia

tempestiva em 12 de dezembro de 2023 (doc. 44668573). Em sua defesa, a Interessada não contestou o inadimplemento, mas solicitou a suspensão do processo para análise de uma nova Carta Consulta, em nome de uma terceira empresa (ADELMA NUNES DA SILVA EMPREENDIMENTOS LTDA.), pertencente à mesma sócia.

1.9 O Relatório Final da Comissão (doc. 45183092), após analisar os fatos, opinou pela rescisão contratual e aplicação das sanções, mas recomendou, em atenção ao pleito da defesa, que a Unidade Demandante analisasse a possibilidade de uma última repactuação. O processo foi então suspenso por 30 dias (doc. 46763295) para que a empresa apresentasse um projeto viável, o que não ocorreu, motivando a retomada do feito (doc. 48950938).

1.10 Em 31 de julho de 2024, a Diretora Geral de Atração de Investimentos proferiu a Decisão Final (doc. 53885326), acolhendo as conclusões da Comissão e determinando a rescisão unilateral do contrato, com a consequente reversão do imóvel e a perda das importâncias pagas e benfeitorias.

1.11 Intimada, a Interessada interpôs o Recurso Administrativo ora em análise (doc. 56033948), em 13 de setembro de 2024, reiterando os argumentos da defesa, centrados na pendência de análise de sua nova Carta Consulta e na impossibilidade de apresentar a documentação financeira exigida para uma empresa "em implantação".

1.12 Novamente demonstrando extrema diligência e boa-fé, a Diretoria da ADEPE suspendeu mais uma vez o processo (doc. 56389453) para permitir a análise do pleito. Contudo, em uma exaustiva troca de comunicações (e-mails, notificações e mensagens via WhatsApp) entre setembro de 2024 e setembro de 2025, a ADEPE reiteradamente solicitou a documentação mínima necessária para a análise técnica do novo projeto, e a Interessada, por sua vez, insistiu na impossibilidade de produzi-la, culminando na Comunicação de Inviabilidade do Projeto (doc. 74043937), em 25 de setembro de 2025.

1.13 Em um ato final, a Interessada, ao responder a uma notificação de rotina (Notificação nº 91/2025), apresentou Justificativa (doc. 75443333), datada de 20 de outubro de 2025, na qual, após reiterar suas dificuldades, formaliza sua disposição para a devolução voluntária do imóvel, reconhecendo o impasse para a regularização.

1.14 Com base nesse novo cenário, a Coordenação de Controle e Regularização Fundiária (doc. 75463945) e a Diretoria Geral de Atração de Investimentos (doc. 74176812) manifestaram-se pelo prosseguimento dos atos de rescisão. A Presidência, por fim, encaminhou o processo a esta Superintendência Jurídica para parecer final sobre o recurso interposto, antes da deliberação da autoridade superior.

É o relatório do essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 DA ANÁLISE DO DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL

2.1.1 O objeto da presente análise consiste em examinar, sob a ótica da legalidade e da juridicidade, a regularidade do Processo Administrativo Sancionador nº 43/2023, a legitimidade da Decisão Final proferida pela DGAI e a procedência do Recurso Administrativo interposto pela Interessada, a fim de subsidiar a decisão final da autoridade competente.

2.1.2 O imóvel em questão, situado no Distrito Industrial de Petrolina/PE, é um bem público por equiparação pertencente ao acervo patrimonial da ADEPE, uma

sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta do Estado de Pernambuco. Como tal, sua gestão e alienação são regidas por normas de Direito Público, sendo sua destinação vinculada à persecução de finalidades de interesse coletivo, notadamente o desenvolvimento econômico e social do Estado, em conformidade com o artigo 5º do Estatuto Social desta Agência.

2.1.3 O Contrato de Promessa de Compra e Venda – AJ nº 92/90 e o subsequente Contrato de Cessão de Direitos – AJ nº 37/98, embora firmados com particulares, ostentam a natureza jurídica de contratos administrativos de fomento. Tais instrumentos não se esgotam em uma simples transação imobiliária de cunho privado; ao contrário, representam um mecanismo pelo qual o Poder Público incentiva a atividade privada com o objetivo de gerar benefícios sociais, como emprego, renda e dinamismo econômico. A transferência da posse, e futuramente da propriedade, é condicionada ao cumprimento de encargos específicos pela empresa beneficiária, que constituem a contrapartida pelo benefício recebido – um imóvel em área incentivada, com valor subsidiado.

2.1.4 A natureza pública desses contratos atrai a incidência de um regime jurídico peculiar, caracterizado pela presença de cláusulas exorbitantes que outorgam prerrogativas à Administração Pública para a tutela do interesse público subjacente. Dentre essas prerrogativas, destacam-se o poder de fiscalizar a execução do contrato, de aplicar sanções em caso de inadimplemento e, em última instância, de promover a rescisão unilateral do ajuste, conforme expressamente previsto na legislação de regência (à época, a Lei Federal nº 8.666/1993, e atualmente, para novos contratos, a Lei Federal nº 13.303/2016) e nos próprios instrumentos contratuais.

2.1.5 Desse modo, a finalidade pública, portanto, não é um elemento acessório, mas a própria causa e o pilar de sustentação do negócio jurídico, cujo desvirtuamento compromete sua validade e eficácia.

2.1.6 A análise dos autos revela, de forma inequívoca, incontroversa e confessada, o inadimplemento absoluto e prolongado das obrigações assumidas pela Interessada. O descumprimento manifesta-se em múltiplas frentes, configurando uma ofensa grave aos termos pactuados e à finalidade pública que motivou a celebração dos contratos.

2.1.7 Em primeiro lugar, houve o frontal descumprimento da obrigação de implantação, núcleo do contrato de fomento. A Cláusula Sexta do Contrato de Cessão AJ nº 37/98 era taxativa ao determinar a implantação de uma "unidade destinada à fabricação de balas e doces em geral". Os prazos para tal fim, estipulados na Cláusula Sétima do mesmo instrumento, expiraram há mais de duas décadas, sem que a Interessada jamais tenha sequer iniciado o projeto pactuado. A própria Interessada, em sua Contranotificação de 2020 (doc. 41753838), confessou não ter cumprido a obrigação.

2.1.8 Em segundo lugar, verificou-se um crônico desvio de finalidade na utilização do imóvel. Os relatórios de monitoramento (docs. 41683334, 41683647, 41683736, 72660600) são robustos ao demonstrar que o terreno foi, ao longo dos anos, utilizado para fins completamente alheios ao contratado: serviu de estacionamento para terceiros, abrigou uma fábrica de gesso, foi usado como depósito de máquinas para uma empresa de reboque e, mais recentemente, encontrava-se sob a posse de terceiro, segundo a própria advogada da Interessada. Tal conduta não apenas viola a Cláusula Sexta do contrato de cessão, mas também a Cláusula Sétima, que exigia prévia e obrigatória aprovação da ADEPE para "todas e quaisquer modificações ou alterações que necessitem ser incluídas na implantação do projeto".

2.1.9 A conduta da Interessada, ao manter um imóvel público incentivado por

décadas sem lhe dar a destinação produtiva pactuada, utilizando-o para fins diversos e locando-o informalmente a terceiros, caracteriza uma situação análoga à especulação imobiliária. Essa prática é expressamente vedada pelo artigo 239 do Regulamento de Contratações da ADEPE, que autoriza a adoção de medidas administrativas para a retomada do bem. O imóvel, que deveria ser um polo de geração de emprego e desenvolvimento, foi transformado em fonte de renda privada ou mantido ocioso, frustrando completamente o interesse público.

2.1.10 Por fim, a inércia contumaz da Interessada em regularizar sua situação, mesmo após inúmeras notificações, oportunidades e suspensões processuais concedidas pela ADEPE, demonstra a ausência de boa-fé objetiva, princípio basilar das relações contratuais. A Administração Pública demonstrou excepcional paciência e disposição para o diálogo, mas todas as tentativas de solução consensual esbarraram na incapacidade ou desinteresse da empresa em cumprir os requisitos mínimos para a regularização.

II.2 DA REGULARIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DA ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO E DA PERDA SUPERVENIENTE DE SEU OBJETO

2.2.1 A validade da sanção administrativa está intrinsecamente ligada à observância das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, consagradas no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal e detalhadas, no âmbito estadual, pela Lei nº 11.781/2000.

2.2.2 No caso em tela, a análise do trâmite processual atesta sua plena regularidade. A instauração do processo, por meio da Portaria ADEPE DIRETORIA Nº 43/2023 (doc. 41679161), deu-se por autoridade competente e foi devidamente motivada na Proposta Operacional Administrativa nº 024/2023, que consolidou os indícios de irregularidades apurados em anos de monitoramento. A condução dos trabalhos foi realizada por Comissão Processante regularmente instituída (Portaria nº 16/2023).

2.2.3 A Nota de Imputação (doc. 41679473) descreveu de forma pormenorizada os fatos imputados, as cláusulas contratuais supostamente violadas e as sanções aplicáveis, permitindo à Interessada o pleno conhecimento das acusações. A intimação foi realizada de forma válida, sendo concedido o prazo legal para a apresentação de defesa.

2.2.4 O direito ao contraditório e à ampla defesa foi exercido em sua plenitude. A Interessada apresentou Defesa Prévia (doc. 44668573) e, posteriormente, Recurso Administrativo (doc. 56033948). Mais do que isso, a ADEPE, em uma demonstração de compromisso com a autotutela e a busca por soluções consensuais, suspendeu o processo por duas vezes (docs. 46763295 e 56389453) para analisar os pleitos da Interessada de apresentação de um novo projeto. Apenas após o esgotamento de todas essas oportunidades, frustradas pela própria inércia da empresa em apresentar a documentação mínima exigida, é que se deu prosseguimento aos atos sancionatórios.

2.2.5 Não há, portanto, qualquer mácula formal ou material que possa invalidar o processo administrativo conduzido, o qual tramitou em estrita conformidade com os preceitos legais e constitucionais.

2.2.6 O Recurso Administrativo interposto pela Interessada (doc. 56033948) se fundamenta, essencialmente, no pedido de suspensão do processo para que a ADEPE analise uma nova Carta Consulta. A recorrente não impugna o mérito dos descumprimentos que lhe foram imputados; ao contrário, admite-os implicitamente ao propor uma "nova" solução para o contrato.

2.2.7 Ocorre que a pretensão recursal perdeu completamente o seu objeto ao longo da instrução. Conforme fartamente demonstrado, a ADEPE, acatando o espírito do pleito recursal, suspendeu o processo e dedicou meses a tentativas de análise da referida Carta Consulta. Contudo, a própria recorrente foi incapaz de fornecer os documentos básicos para tal análise, como balanços patrimoniais e certidões de regularidade. A alegação de que tais documentos seriam inexigíveis para uma "empresa em implantação" não se sustenta, pois a apresentação de provas de capacidade econômico-financeira é um requisito prévio e indispensável para que a Administração possa avaliar a viabilidade de qualquer projeto de fomento, sob pena de entregar o patrimônio público a uma aventura empresarial sem garantias mínimas de sucesso.

2.2.8 A questão foi definitivamente selada com a Comunicação de Inviabilidade do Projeto (doc. 74043937), que declarou tecnicamente impossível a análise do pleito por culpa exclusiva da Interessada, e, de forma ainda mais contundente, com a Justificativa de 20 de outubro de 2025 (doc. 75443333), na qual a própria recorrente, reconhecendo o impasse, se coloca à disposição para a devolução voluntária do imóvel.

2.2.9 Esta última manifestação equivale a um reconhecimento da impossibilidade de cumprimento de suas obrigações e a uma desistência tácita da pretensão de manter o contrato, esvaziando por completo o interesse recursal. Se a própria parte se oferece para devolver o bem, objeto central da controvérsia, não há mais o que se discutir quanto à manutenção da decisão que determinou a reversão. Resta configurada, assim, a perda superveniente do objeto do recurso.

2.2.10 Uma vez constatado o inadimplemento absoluto e a regularidade do processo sancionador, resta a análise sobre a legalidade e a proporcionalidade das sanções aplicadas na Decisão Final da DGAI.

2.2.11 A rescisão unilateral do contrato encontra amparo direto no artigo 78, inciso I, da Lei nº 8.666/93 (aplicável à época) e, principalmente, na Cláusula Oitava do Contrato AJ nº 92/90, que estabelece a rescisão como consequência direta do não cumprimento dos prazos de implantação. Trata-se de cláusula resolutiva expressa, cuja ocorrência autoriza a extinção do vínculo.

2.2.12 No que tange à cláusula resolutiva expressa, trata-se de hipótese de autoaplicabilidade, operando-se a resolução de pleno direito com o advento do termo ou o implemento da condição resolutiva, nos termos do art. 474 do Código Civil. No caso, o inadimplemento da obrigação configurou o fato gerador da resolução contratual. Esse entendimento está em conformidade com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a eficácia automática da cláusula resolutiva expressa em caso de inadimplemento, bem como a legitimidade da resolução contratual por descumprimento reiterado de obrigações essenciais. Destacam-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE RESOLUÇÃO CONTRATUAL. ESCRITURAS PÚBLICAS DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA E DE CESSÃO DE DIREITOS. EFICÁCIA DA CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA. INTERPELAÇÃO EXTRAJUDICIAL DESATENDIDA. RESOLUÇÃO DE PLENO DIREITO. VIABILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. 1. Inexistência de violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, adotando-se fundamentação suficiente para amparar a conclusão de que a deflagração de ação judicial prévia pela ré não retirou da autora o poder de resolver o contrato, ante a caracterização do inadimplemento, bem como que, na hipótese dos autos, **a cláusula resolutiva operava-se de pleno direito**. 2. Inocorrência de violação aos arts. 141 e 492 do CPC, conforme

reconhecido no julgamento do recurso especial conexo (REsp 2.137.575/RJ), julgado conjuntamente com o presente recurso especial. 3 . Diante do resultado do julgamento do REsp 2.137.575/RJ, mantendo-se o acórdão do TJRJ que reconheceu a culpa da recorrente pelo inadimplemento de sua obrigação contratual e a desnecessidade de nova perícia, subsiste no presente recurso especial apenas a controvérsia acerca da resolução do contrato de pleno direito, em razão da cláusula resolutória expressa. 4 . Segundo a orientação jurisprudencial desta Corte, **"inexiste óbice para a aplicação de cláusula resolutiva expressa em contratos de compromisso de compra e venda, porquanto, após notificado/interpelado o compromissário-comprador inadimplente (devedor) e decorrido o prazo sem a purgação da mora, abre-se ao compromissário-vendedor a faculdade de exercer o direito potestativo concedido pela cláusula resolutiva expressa para a resolução da relação jurídica extrajudicialmente"** (REsp 1789863/MS, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 10/8/2021, DJe 4/10/2021). Incidência da Súmula 83/STJ. Recurso especial conhecido em parte e desprovido . (STJ - REsp: 2139100 RJ 2023/0256292-3, Relator.: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 21/05/2024, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/06/2024)

RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE - COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL RURAL COM CLÁUSULA DE RESOLUÇÃO EXPRESSA - INADIMPLEMENTO DO COMPROMISSÁRIO COMPRADOR QUE NÃO EFETUOU O PAGAMENTO DAS PRESTAÇÕES AJUSTADAS - MORA COMPROVADA POR NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL E DECURSO DO PRAZO PARA A PURGAÇÃO - INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS QUE JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO REINTEGRATÓRIO REPUTANDO **DESNECESSÁRIO O PRÉVIO AJUIZAMENTO DE DEMANDA JUDICIAL PARA A RESOLUÇÃO CONTRATUAL** - INSURGÊNCIA DO DEVEDOR - RECLAMO DESPROVIDO. Controvérsia: possibilidade de manejo de ação possessória fundada em cláusula resolutiva expressa decorrente de inadimplemento de contrato de compromisso de compra e venda imobiliária, sem que tenha sido ajuizada, de modo prévio ou concomitante, demanda judicial objetivando rescindir o ajuste firmado. Violação ao artigo 535 do CPC/73 incorrente na espécie, pois a Corte local procedeu à averiguação de toda a matéria reputada necessária ao deslinde da controvérsia, apenas não adotou a mesma compreensão almejada pela parte, acerca da resolução da lide, o que não enseja omissão ou contradição no julgado. A ausência de enfrentamento da matéria objeto da controvérsia pelo Tribunal de origem, não obstante a oposição de embargos de declaração, impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, atraindo o enunciado da Súmula 211/STJ, notadamente quando a parte não cuidou de alegar negativa de prestação jurisdicional no ponto, isto é, ao indicar a violação do artigo 535 do CPC/73, não suscitou a existência de omissão do acórdão recorrido na análise dos dispositivos . Inexiste óbice para a aplicação de cláusula resolutiva expressa em contratos de compromisso de compra e venda, porquanto, após notificado/interpelado o compromissário comprador inadimplente (devedor) e decorrido o prazo sem a purgação da mora, abre-se ao compromissário vendedor a faculdade de exercer o direito potestativo concedido pela cláusula resolutiva expressa para a resolução da relação jurídica extrajudicialmente. **Impor à parte prejudicada o ajuizamento de demanda judicial para obter a resolução do contrato quando esse estabelece em seu favor a garantia de cláusula resolutória expressa, é impingir-lhe ônus demasiado e obrigação contrária ao texto exposto da lei, desprestigiando o princípio da autonomia da vontade, da não intervenção do Estado nas relações negociais, criando obrigação que refoge o texto da lei e a verdadeira intenção legislativa.** A revisão do valor estabelecido a título de honorários nos termos do artigo 20, § 4º do CPC/73, só é permitido quando o montante fixado se mostrar ínfimo ou exorbitante, o que não se verifica no caso em exame,

levando-se em conta a complexidade da causa, o trabalho realizado pelo causídico e o valor envolvido na demanda, circunstâncias segundo as quais o reexame implicaria em revolvimento do conjunto fático dos autos, providência vedada ao STJ ante o óbice contido no enunciado 7 da Súmula desta Casa. Recurso especial conhecido em parte e, na extensão, desprovido. (STJ - REsp: 1789863 MS 2013/0376277-6, Relator.: Ministro MARCO BUZZI, Data de Julgamento: 10/08/2021, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/10/2021)

COMPROMISSO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA. VIABILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. MULTA. ARTIGO 1.021, § 4º, DO CPC/2015. MERA IMPROCEDÊNCIA. NÃO CABIMENTO. NÃO PROVIDO. 1. **Inexiste óbice para a aplicação de cláusula resolutiva expressa em contratos de compromisso de compra e venda, porquanto, após notificado/interpelado o compromissário-comprador inadimplente (devedor) e decorrido o prazo sem a purgação da mora, abre-se ao compromissário-vendedor a faculdade de exercer o direito potestativo concedido pela cláusula resolutiva expressa para a resolução da relação jurídica extrajudicialmente** (REsp 1789863/MS, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 10/8/2021, DJe 4/10/2021). 2. O mero não conhecimento ou improcedência de recurso interno não enseja a automática condenação na multa do artigo 1.021, § 4º, do CPC/2015, devendo ser analisada caso a caso. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ - AgInt no AREsp: 2386370 MT 2023/0186404-9, Relator.: Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Data de Julgamento: 15/04/2024, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/04/2024)

2.2.13 A sanção de perda das importâncias que houver pago também está textualmente prevista na mesma Cláusula Oitava do contrato original, cujos termos foram integralmente sub-rogados pela Interessada. Tal penalidade tem natureza de cláusula penal compensatória, visando a indenizar a Administração Pública pelos prejuízos decorrentes da frustração do contrato de fomento e do tempo em que o imóvel ficou indisponível para outros projetos.

2.2.14 A reversão do imóvel ao patrimônio da ADEPE é o corolário lógico da rescisão contratual. Com a extinção do vínculo, cessa o direito de posse da Interessada, devendo o bem retornar à sua legítima proprietária, a Agência, para que possa ser destinado a outro empreendimento que, de fato, cumpra a finalidade de desenvolvimento econômico.

2.2.15 Quanto à eventual reparação por perdas e danos e ao ressarcimento ao erário, são medidas que permanecem à disposição da ADEPE. No entanto, a manifestação da Interessada pela devolução voluntária do imóvel abre uma via para uma solução mais célere. Caso a devolução se concretize de forma amigável e desimpedida, a ADEPE poderá, a seu critério e com base no interesse público, avaliar se a retomada do bem já representa uma reparação suficiente, evitando o prolongamento de discussões judiciais sobre indenizações adicionais, o que não impede, contudo, a cobrança futura caso se verifiquem outros danos.

2.2.16 No tocante à dosimetria da sanção aplicada, verifica-se que a Administração observou o princípio da proporcionalidade em sua dupla dimensão: adequação e necessidade, bem como o princípio da razoabilidade. O inadimplemento contratual, que perdura há mais de vinte anos, aliado ao desvio reiterado de finalidade e à completa inviabilidade de regularização demonstrada pela própria Interessada, evidencia elevado grau de reprovabilidade.

2.2.17 Ademais, o contrato contém cláusula resolutiva expressa que atribui à rescisão unilateral — com a consequente reversão do imóvel e perda das

importâncias pagas — o papel de sanção adequada ao descumprimento de obrigações essenciais de implantação. Trata-se, portanto, da medida menos gravosa capaz de resguardar o interesse público, atendendo à proporcionalidade em sentido estrito e à jurisprudência que exige correspondência entre a intensidade da sanção e o impacto do ilícito. Assim, a penalidade aplicada mostra-se juridicamente escorreita e corretamente dimensionada.

III. CONCLUSÃO

3.1 Diante de todo o exposto, com fundamento na análise fática e jurídica detalhada, esta Superintendência Jurídica opina no seguinte sentido:

(i) Pela improcedência do Recurso Administrativo interposto pela empresa JUABEL GUINCHOS LTDA (doc. 56033948), em razão da perda superveniente de seu objeto, uma vez que o pleito de análise da Carta Consulta foi devidamente atendido e declarado inviável por culpa da própria recorrente, e, ademais, pela manifestação posterior da Interessada (doc. 75443333) colocando-se à disposição para a devolução voluntária do imóvel.

(ii) Pela manutenção integral da Decisão Final proferida pela Diretoria Geral de Atração de Investimentos (doc. 53885326), por considerá-la legal, legítima e proporcional, confirmando-se:

a) A rescisão unilateral do Contrato de Cessão de Direitos – AJ nº 37/1998 e, por consequência, do Contrato de Promessa de Compra e Venda – AJ nº 92/90, em virtude do inadimplemento absoluto e contumaz das obrigações contratuais pela Interessada;

b) A aplicação das sanções contratuais de perda de todas as importâncias pagas e de todas as benfeitorias realizadas, sem direito a indenização ou retenção, conforme previsto na Cláusula Oitava do Contrato AJ nº 92/90;

c) A imediata reversão do imóvel (Lote 23 da Quadra S, Distrito Industrial de Petrolina/PE) ao patrimônio da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ADEPE, livre e desembaraçado de quaisquer ônus.

(iii) Como medida administrativa mais segura e eficaz, recomenda-se que a Diretoria competente notifique a Interessada sobre o não provimento do recurso e a manutenção da decisão de rescisão, concedendo-lhe um prazo peremptório (e.g., 30 dias) para que formalize a devolução amigável e voluntária do imóvel, conforme por ela mesma oferecido no documento de ID 75443333, com a entrega das chaves e assinatura de termo de desocupação.

(iv) Caso a devolução amigável não se concretize no prazo estipulado, recomenda-se o imediato ajuizamento da medida judicial cabível (Ação de Reintegração de Posse) para a retomada coercitiva do bem, a fim de mitigar a continuidade do prejuízo ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

João Victor Falcão de Andrade

Superintendente Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Falcão de Andrade**, em 28/11/2025, às 15:12, 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 **77565754** e o código CRC **A779A3F2**.

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