



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000444188

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2021580-81.2025.8.26.0000, da Comarca de General Salgado, em que são agravantes JOSÉ AUGUSTO SIROTTTO e JAS LEILÕES LTDA, é agravado MUNICÍPIO DE GENERAL SALGADO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ (Presidente) E RUBENS RIHL.

São Paulo, 6 de maio de 2025

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº 22.312

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2021580-81.2025.8.26.0000

COMARCA: GENERAL SALGADO

AGRAVANTE: JOSÉ AUGUSTO SIROTO

AGRAVADA: MUNICÍPIO DE GENERAL SALGADO

Julgador de Primeiro Grau: *Juliano Santos de Lima.*

DIREITO ADMINISTRATIVO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO INDENIZATÓRIA COM PEDIDO DE RETENÇÃO - CONCORRÊNCIA PÚBLICA PARA DOAÇÃO DE BENS IMÓVEIS PARA INSTALAÇÃO DE RECINTO DE LEILÃO DE PRODUTOS ANIMAIS E DERIVADOS - LEI MUNICIPAL Nº 1.912/2000 DE GENERAL SALGADO - COMPROVAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DO EDITAL E DO CONTRATO FIRMADO - DECRETO MUNICIPAL Nº 946/2024, QUE REVERTEU O IMÓVEL AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - ASSEGURADO DEVIDO PROCESSO LEGAL - NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO.

1. Ação indenizatória de benfeitorias com pedido de retenção e permanência no imóvel ajuizada em face do Município de General Salgado. Decisão recorrida que indeferiu o pedido de tutela de urgência formulado pelo autor. Irresignação do requerente.

2. Autor sagrou-se vencedor da Concorrência Pública nº 04/2009, tendo como objeto a “doação de imóveis para fins de instalação de recinto de leilão de produtos animais e derivados originários da agropecuária”. Previsão contratual da possibilidade de reversão do bem doado, sem direito a indenização, em caso de inobservância de determinadas condições. Processo licitatório e todos os atos jurídicos supramencionados que encontram amparo na Lei Municipal nº 1.912/2000.

3. Fiscalização do imóvel empreendida pela Prefeitura Municipal que constatou irregularidades na construção do imóvel e na contratação de empregados. Edição do Decreto Municipal nº 946/2010 que determinou a reversão do imóvel doado. Não cumprimento dos encargos impostos. Respeito à garantia do devido processo legal, visto que o agravante foi notificado para apresentar documentos e defender a satisfação dos encargos assumidos com o contrato administrativo em debate. Em resumo, não existem motivos capazes de autorizar o deferimento do pedido de tutela de urgência, exatamente como decidiu o Juízo a quo. Precedentes desta Corte de Justiça.

4. Manutenção da decisão agravada. Não provimento do recurso interposto.

Vistos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, no bojo do Procedimento Comum Cível nº 1001039-48.2024.8.26.0204, indeferiu a tutela provisória de urgência pleiteada pelo autor, ora agravante.

Narra o agravante, em síntese, que participou da concorrência pública nº 04/2009, tendo como objeto a doação de imóvel público, na qual ofertou a melhor proposta e, consequentemente, logrou-se vencedor no aludido certame licitatório. O recorrente alegou, nesse sentido, que houve a devida adjudicação do bem público em seu favor, sendo que, no dia 20 de janeiro de 2011, inaugurou o “*recinto de leilões*”. Como contrapartida, todavia, o agravante ficou incumbido de, entre outras obrigações, promover 12 (doze) empregos e realizar as edificações necessárias para o funcionamento do leilão. Ocorre que, ao fiscalizar a observância do contrato administrativo, a municipalidade verificou que o recorrente não cumpriu os seus encargos, motivo pelo qual foi editado o Decreto Municipal nº 946/2024, determinando-se a reversão do bem ao patrimônio do Município de General Salgado/SP. Ato contínuo, foi expedida notificação extrajudicial endereçada ao agravante para desocupar o imóvel. Além de ajuizar demanda visando à anulação do Decreto Municipal nº 946/2024 (Processo nº 1001014-35.2024.8.26.0204), o agravante também protocolou a ação de origem buscando, em sede de tutela de urgência a determinação de suspensão da imissão na posse do imóvel até o recebimento das benfeitorias úteis e necessárias nele introduzidas – o que foi indeferido pelo juízo de primeiro grau, com o que não concorda. Defende que depositou legítimas expectativas na atuação administrativa, de forma que realizou investimentos no imóvel que alcança o montante de R\$ 1.315.000,00. Desse modo, alega que inexistente menção no contrato a respeito da possibilidade de perda das benfeitorias após a conclusão da obra, razão pela qual entender de forma diversa implicaria em enriquecimento ilícito do ente público. Argumenta possuir direito de retenção das benfeitorias, com fulcro no art. 1219 do Código Civil.

Requer a antecipação da tutela recursal, confirmando-se ao final, com o provimento do recurso e a reforma da decisão recorrida.

Em despacho de fls. 238/245 foi indeferido o pedido de tutela antecipada recursal, vez que não se vislumbrou a presença da probabilidade do direito alegado.

Contrarrazões do Município de General Salgado (fls. 258/269) pugnando pelo não provimento do recurso interposto.

Em parecer de fls. 277/279, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo não provimento do agravo de instrumento.

É o relatório. **DECIDO.**

Inicialmente, esclarece-se que o presente recurso foi distribuído por prevenção diante da prévia interposição do **Agravo de Instrumento nº 2005083-89.2025.8.26.0000**, o qual combate decisão proferida nos autos do Processo nº 1001014-35.2024.8.26.0204 em que o recorrente busca a declaração de nulidade do

Decreto Municipal nº 946/2024.

Dito isso, cuida-se de “*ação ordinária de indenização de benfeitorias com retenção e permanência no imóvel objeto da matrícula 10597 do CRI de General Salgado até o recebimento da indenização com pedido de liminar*” ajuizada por José Augusto Siroto, ora agravante, em face do Município de General Salgado/SP, ora agravado. Após extensa fundamentação, o recorrente deduziu os seguintes pedidos iniciais:

“Seja concedida tutela de urgência, determinando a suspensão da imissão de posse do imóvel com a retenção do imóvel matrícula 10597 do CRI local, ate o recebimento das benfeitorias uteis e necessarias introduzidas no imóvel.

(...)

Procedência da Ação com a conseqüente condenação do Requerido ao pagamento da importância de R\$ 1.315.000,00 (um milhao trezentos e quinze mil reais) conforme o INPC, referente às benfeitorias úteis e necessarias incorporadas no imóvel, nos termos do laudo pericial em anexo, e ao final seja julgada Totalmente Procedente a Ação Ordinaria de indenização de benfeitorias, bem como a RETENÇÃO do imóvel objeto da Matrícula 10597 do CRI local, ate o efetivo recebimento da indenização, com a condenação do requerido do valor principal, custas de despesas processuais, honorários advocatícios, incluindo juros e correção monetária a partir da citação.” (fls. 01/23 – autos principais)

Ao analisar o pedido de tutela de urgência em sede de cognição sumária, o Juízo *a quo* indeferiu o pleito do autor (fls. 260/263 dos autos de origem), sob o fundamento de que “*No caso em tela, em que pese os argumentos da parte autora, não vislumbro, ao menos em cognição sumária, a presença dos requisitos autorizadores da antecipação da tutela. A cláusula quarta do contrato de doação prevê a reversão do imóvel ao patrimônio público, inclusive benfeitorias, sem direito a indenização, caso não observados os prazos contratuais (fl. 69). O contrato foi assinado em 08/10/2009 e, conforme cláusula primeira, nesta mesma data ocorreu a entrega do imóvel (fl. 68). A cláusula terceira estabeleceu prazo de 6 meses, a partir da entrega, para início das atividades, ou seja, até 08/04/2010 (fl. 69). Contudo, segundo a própria narrativa dos autores, a inauguração ocorreu apenas em 20/01/2011, cerca de 9 meses após o prazo contratual (fl. 4). O aparente descumprimento do prazo contratual, em análise preliminar, pode ter legitimado a reversão sem direito a indenização por benfeitorias, conforme expressamente pactuado pelas partes. Neste contexto de dúvida razoável sobre o próprio direito à indenização pretendida, não se mostra recomendável, neste momento processual, obstar o exercício do poder-dever da Administração de reaver o bem público. Não bastasse, o Decreto nº 946/2024, que revogou a doação e determinou a reversão do imóvel ao município, com notificação para desocupação em 30 dias, aponta que, no curso do procedimento administrativo, foram identificadas outras obrigações pactuadas e descumpridas pelo administrado, que não pode beneficiar-se, em detrimento da Administração Pública, da própria torpeza.”*

Pois bem.

Conforme os motivos de fato e direito aduzidos a seguir, verifico que, pelo menos *prima facie*, **não assiste razão ao agravante**.

De acordo com os documentos acostados aos autos originários, e conforme relatado já apresentado nos autos do Agravo de Instrumento nº 2005083-89.2025.8.26.0000, o Município de General Salgado/SP deflagrou, no dia 14 de agosto de 2009, a concorrência pública nº 04/2009, tendo como objeto a “*doação de imóveis para fins de instalação de recinto de leilão de produtos animais e derivados originários da agropecuária*” – fl. 114. Nos termos do edital do certame (fls. 114/121), a proposta dos licitantes deveria conter: (i) ramo de atividade que irá desenvolver; (ii) número da concorrência; (iii) constar o número de empregos que irá gerar; e (iv) o imóvel pretendido. Os critérios de julgamento, por sua vez, foram os seguintes:

“O julgamento das propostas será realizado tendo como critério, a atribuição dos pontos nos itens abaixo, sagrando-se vencedora a proposta que obtiver o maior número de pontos no somatório dos itens I e II e III:

Item I – Geração de empregos, cada emprego direto gerado dará direito a 10 (dez) pontos;

Item II – Área construída: 10 (dez) pontos para cada 100m de área construída;

Item III – Vantagens adicionais: 10 (dez) pontos para cada vantagem apresentada.”

O autor se sagrou vencedor, sendo editado o “*ato de homologação e adjudicação*” – fl. 159

Fixadas essas considerações iniciais, torna-se possível adentrar no contrato administrativo celebrado entre as partes (fls. 159/161). Ao que interessa para o adequado deslinde do feito, vale destacar as seguintes cláusulas contratuais:

“CLÁUSULA SEGUNDA – Será edificado as benfeitorias apresentadas na proposta vencedora ano processo licitatório 43/2009, concorrência pública 04/2009, que fica fazendo parte integrante do presente instrumento, construção a ser edificada de imediato 1.274,00m de área construída e na expansão mais 110,00m, conforme planta e memorial descritivo. A donatária irá gerar de imediato 10 empregos e na expansão 02 empregos, conforme proposta apresentada no processo licitatório nº 43/2009. Vantagens adicionais: cessão de forma gratuita por até 06 (seis vezes ao ano) que não coincida com as datas dos leilões da licitante, sendo através de utilização ou solicitação do Município, para realização de leilões destinados as entidades assistenciais e filantrópicas.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

CLÁUSULA TERCEIRA – O imóvel doado por este Contrato destina-se à instalação de empresa com atividade de recinto de leilão de produtos animais e derivados originários da agropecuária conforme proposta constante do processo licitatório nº 43/2009, e o início operacional das atividades deverá ocorrer dentro do prazo de 06 meses, no máximo contados da data de entrega e posse do mencionado bem ora doado.

CLÁUSULA QUARTA – Reverterá ao patrimônio público o imóvel doado, inclusive benfeitorias úteis ou necessárias, sem direito a indenização caso da Donatária não proceda o início da construção, reforma ou adaptação dentro do prazo de dois meses contados da data deste Contrato, ou não instale a sua empresa no prazo determinado pela cláusula terceira, resguardando ainda, o direito de perdas e danos a ser apurados em favor da Doadora.

(...)

CLÁUSULA SÉTIMA – Quanto à outorga da escritura pública de doação, fica obrigado a donatária a constar da mesma todos os encargos e cláusulas do presente instrumento, dando fiel cumprimento ao quanto aqui contratado, a qual somente lhes será outorgada após encerrado o prazo de 10 (dez) anos de ininterrupta atividade da donatária.

(...)

CLÁUSULA NOVA – Pelo inadimplemento de qualquer cláusula ou condições estipuladas neste contrato, a donatária responderá por seus atos, independente de qualquer interpretação judicial, nos termos dos artigos 89 a 108 da Lei de Licitações.” (Destaquei)

Vale frisar, ainda, que a doação do bem público, o processo licitatório e todos os atos jurídicos supramencionados, encontram amparo na Lei Municipal nº 1.912/2000, a qual integra o “Projeto para o Desenvolvimento Industrial”, sendo que o seu art. 1º dispõe o seguinte: “Para a realização desse objetivo o Executivo Municipal fica autorizado a doar ou ceder bens imóveis do Patrimônio Público Municipal, bem como conceder benefícios fiscais previstos nesta lei, as firmas individuais e as sociedades mercantis que vierem a instalar sua indústria neste Município, ou então ampliar suas instalações, de forma a aumentar a demanda da mão de obra e a arrecadação da receita pública.”.

No dia 09 de janeiro de 2023, a municipalidade expediu notificação extrajudicial endereçada ao agravante, a fim de apresentar documentos capazes de comprovar a satisfação dos encargos assumidos com a doação do imóvel público (fl. 200). O recorrente, por sua vez, veiculou sua resposta à fl. 214.

Determinada a fiscalização do imóvel, o setor de engenharia da municipalidade concluiu que: “conforme solicitação da Procuradoria Jurídica em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

exercício, em visita in loco para levantamento da área construída no endereço mencionado acima foi constatado que foi construída área maior do que previsto no projeto proposto na licitação de nº 04/2009, na modalidade concorrência pública, processo 43/2009. A área de construção prevista no projeto apresentado no processo licitatório referente somente a área coberta para leilão e pista é de 361,00 metros quadrados (19,00m x 19,00m). A área coberta construída no local para leilão e pista totaliza 503,50 metros quadrados (26,50m x 19,00m). Existe também no local uma construção 116,50 metros quadrados sem constar no projeto apresentado. Em análise ao projeto proposto foi constatada área existente construída maior do que previsto, necessitando de apresentação do novo projeto para regularização de área construída existente” – fl. 209. (g.n.)

A Procuradoria Geral do Município – PGM, por sua vez, apresentou parecer jurídico às fls. 229/236, destacando que:

“Em resposta a notificação extrajudicial por essa procuradoria enviada, não foi apresentado pela empresa privada nenhuma documentação referente ao vínculo empregatício em que afigure geração de empregos diretos. Dessa análise preliminar há indícios de que os documentos apresentados não condizem com os compromissos pactuados entre as partes. Em análise dos recibos de pagamentos dos anos apresentados mencionados acima, fora constatado que há indícios de que em nenhum ano base a empresa vencedora do certame cumpriu o requisito de DEZ empregados de imediato e na expansão 02. (...). Um dos requisitos basilares é a natureza não eventual bem como a relação de emprego. Diante dos diversos recibos de pagamentos há diversas pessoas diferentes não restou comprovado o vínculo trabalhista dessas pessoas, tampouco foi apresentados ARRAIS do período e/ou cópia carteira de trabalho dos empregados. Com relação ao Item II (construção), o departamento de engenharia municipal, constatou que fora realizada a obra nas metragens estipuladas e verificadas in loco. Diante do exposto, verifica-se que a cláusula de critério de julgamento em Edital de Concorrência Pública (Processo nº 43/2009), quanto ao número de funcionários há indícios de que não houve cumprimento da quantidade de funcionários anuais em nenhum dos anos desde a pactuação contratual. Em proposta da empresa vencedora, fora constatado que o número mínimo de funcionários seria de 10 (dez) de imediato, e mais 02 (dois) com a expansão. Resta demonstrado o possível descumprimento da cláusula constante em proposta vencedora, em que a quantidade de funcionários era fator determinante a atribuição de pontuação, podendo ocasionar a reversão ao patrimônio municipal do imóvel em questão em razão de descumprimento do Edital de Concorrência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Pública.” (g.n.)

Diante desses elementos de prova, que indicam o descumprimento do contrato administrativo em relação à contratação de empregados e construção de edificações para além dos projetos apresentados ao ente municipal, sobreveio o Decreto Municipal nº 946/2024 (fl. 241) determinando que *“fica revertido ao patrimônio público municipal o imóvel constante do contrato 086/2009, decorrente da concorrência pública nº 04/2009, conforme disposição contida na cláusula sexta daquele instrumento.”*

Diante do arcabouço fático e normativo acima apresentado, verifica-se que o ato administrativo impugnado judicialmente (Decreto Municipal nº 946/2024) se fundamentou na Lei Municipal nº 1.912/2000, nas cláusulas do contrato administrativo e, principalmente, nos pareceres elaborados pela PGM e pelo setor de engenharia da municipalidade, os quais indicaram o descumprimento de cláusulas contratuais por parte do agravante, de modo a autorizar a reversão do bem público, uma vez que o agente privado não cumpriu os encargos que lhe foram impostos.

Assim, pelo menos à primeira vista, a garantia constitucional do devido processo legal foi respeitada pelo Município agravado, visto que o agravante foi notificado para apresentar documentos e defender a satisfação dos encargos assumidos com o contrato administrativo em debate. Em outras palavras, significa dizer que lhe foi dada oportunidade de se manifestar no curso do processo administrativo que desaguou na edição do ato jurídico combatido nestes autos.

Desta maneira, à semelhança do que se decidiu em despacho inicial proferido no Agravo de Instrumento nº 2005083-89.2025.8.26.0000, o ato administrativo de reversão do bem público se pautou em justo motivo e que foi respeitado o devido processo legal, o qual concluiu pelo inadimplemento de obrigações por parte da empresa vencedora do certame, que teria deixado de cumprir requisitos relativos aos empregados e à expansão.

Nessa medida, o contrato firmado entre as partes é expresso em registrar que no caso de a donatária não proceder ao adimplemento das obrigações que firmou, o bem público doado seria revertido ao patrimônio público, incluindo suas benfeitorias úteis e necessárias, sem qualquer direito a indenização (Cláusula Quarta).

Logo, em análise *prima facie*, não existem motivos capazes de autorizar o deferimento do pedido de tutela de urgência, exatamente como decidiu o Juízo *a quo*.

Em situação semelhante, assim já se pronunciou esta Corte de Justiça:

*“Bem público. Doação de área para instalação de "Parque Automotivo" de Piracicaba. Revogação de doação por descumprimento do encargo. **Reversão da posse do bem***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

corretamente determinada. Descumprimento de prazos conforme o cronograma apresentado pela contratante. Ademais, indicação de que a licitante não deu início às atividades no prazo previsto por opção comercial. Inexistência de culpa imputada à doadora pelo desfazimento do negócio. Impossibilidade de determinação de indenização ou reconhecimento ao direito de retenção. Sentença mantida. Recurso improvido.” (TJSP; Apelação Cível 1021139-69.2018.8.26.0451; Relator (a): Luis Fernando Camargo de Barros Vidal; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Piracicaba - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/10/2020; Data de Registro: 15/10/2020)

“AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO JURÍDICO DOAÇÃO COM ENCARGO REVERSÃO Ação anulatória e medida cautelar julgadas improcedentes Escritura pública de doação, lavrada entre o Município de Quintana e a donatária Não cumprimento do encargo estabelecido para a vigência da doação, consistente em empregar o imóvel doado no exercício da atividade industrial, que motivou a liberalidade legalmente autorizada, no prazo de 12 meses, sob pena de retrocessão do bem ao patrimônio público, sem direito de retenção ou indenização Inexistência de ilicitude por parte da municipalidade Observadas as garantias constitucionais Ratificação dos fundamentos da sentença, cujos elementos de convicção não foram infirmados (art. 252 do RITJSP/2009) Sentença mantida Apelo improvido.” (TJSP; Apelação Cível 0004107-15.2007.8.26.0464; Relator (a): Ponte Neto; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Pompéia - Vara Única; Data do Julgamento: 18/12/2013; Data de Registro: 19/12/2013)

Em conclusão, a decisão recorrida merece ser mantida em seus próprios termos.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a remansosa orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida.

Ante o exposto, meu voto é pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso interposto, nos termos acima delineados.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
Relator