



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE BAURU

O **MUNICÍPIO DE BAURU**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF sob nº 46.137.410/0001-80, com sede na Praça das Cerejeiras, nº 1-59, nesta cidade de Bauru, Estado de São Paulo, CEP 17.040-900, representado pelo Procurador que a presente subscreve, lotado na Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos, com endereço na R. Araújo Leite, 32-70 - Vila Universitária, Bauru - SP, CEP 17012-370, local onde desde já indica para receber as intimações que se fizerem necessárias, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, oferecer a presente

AÇÃO DE REVOGAÇÃO DE DOAÇÃO CUMULADA COM REVERSÃO DE ÁREA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CANCELAMENTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO

em face de [qualificação do réu], pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

I – DOS FATOS

A Lei Municipal nº 5.787, de 13 de outubro de 2009, autorizou o Poder Executivo Municipal a doar à requerida um imóvel de sua propriedade, de identificação municipal nº 03/1530/008 e matrícula nº 62.975, do 2º ORI, com as seguintes características:

Setor 03, Quadra 1530, Lote 08, “Um terreno sem benfeitorias, situada no lado par do quarteirão 1 da Rua Laureano Garcia, distante 60,35 metros da esquina da Rua Ademar Martinello, situado na quadra 4 do Distrito Industrial – 2º Etapa, nesta cidade de Bauru, cujo roteiro perimétrico inicia-se no ponto 1 cravado no alinhamento da Rua Laureano Garcia, deste segue, na distância de 50,00 metros dividindo com terras da Prefeitura Municipal de Bauru, até o ponto 4; daí deflete à direita e segue na distância de 29,30 metros até o ponto B e confrontando



nessa linha com terrenos da Sociedade Beneficente Dr. Enéas Carvalho de Aguiar; daí com deflexão à direita segue na distância de 50,00 metros até o ponto A, dividindo nessa linha com parte desse mesmo lote de propriedade da Prefeitura Municipal de Bauru e deste, com nova deflexão à direita, segue na distância de 29,30 metros até o ponto 1, inicial da presente descrição e divide nessa linha com a já citada Laureano Garcia, quarteirão 1, lado par, encerrando uma área de 1.465 metros quadrados." Referido imóvel consta pertencer à PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU, conforme Matrícula nº 62.975 do 2º Cartório de Registros e Anexos de Bauru, SP, encontrando-se caracterizado no desenho SP nº 2489 e avaliado por 33.460,60 (trinta e três mil, quatrocentos e sessenta reais e sessenta centavos)."

A área em questão foi primeiramente objeto da concessão de direito real de uso à Requerida Latitude pela Lei 4.479, de 09 de dezembro de 1999, destinada à construção de suas instalações para o desenvolvimento das atividades de customização de roupas confeccionadas. Com o cumprimento das obrigações, foi autorizada a doação da área para a continuação das atividades.

Salienta-se que a referida doação foi realizada na modalidade de **doação com encargo**, uma vez que estabeleceu obrigações para a donatária, sob pena de nulidade, com a reversão do bem doado ao patrimônio público municipal, sem a obrigação do Município de indenizar as benfeitorias úteis ou necessárias realizadas.

A Requerida Latitude também solicitou a concessão de direito real de uso do imóvel ao lado, de identificação nº 03/1530/009 e matrícula nº 62.976, do 2º ORI, para ampliação de suas instalações.

Após análise pelo setor competente, foi autorizada a concessão de direito real de uso do imóvel em questão, por meio da Lei nº 5.629, de 21 de agosto de 2008 e Termo de concessão nº 354/2008.

Portanto, a requerida recebeu **dois imóveis** do Município pelas seguintes causas formais:

- a) Doação (Lei nº 5.787/2009) – cadastro 3/1530/008 – matrícula nº 62.975 do 2º ORI;
- b) Concessão de direito real de uso (Lei nº 5.629/2008) – cadastro 3/1530/009 – matrícula 62.976 do 2º ORI.

Segue a imagem de satélite da área:



Para fins de clareza argumentativa, adotaremos a nomenclatura interna **área verde** e **área amarela** conforme o esquema visual a seguir (não havendo aqui qualquer relação com áreas de preservação permanente ou espaços livres urbanos —trata-se apenas de cores atribuídas para melhor compreensão dos fatos):



Assim, temos o seguinte quadro explicativo com a referência às cores e aos elementos identificadores da área:

	área verde	área amarela
matrícula	62.975/2º ORI	62.976/2º ORI
cadastro	3/1530/008	3/1530/009
lei autorizativa	5.787/2009	5.629/2008
causa formal	doação	concessão de direito real de uso

Em 16/10/2018, a requerida solicitou por meio do processo administrativo nº 67.882/2018 (apensado ao processo capa nº 49.441/2007) autorização para alugar as duas áreas para a Empresa Inovação Customização e Lavanderia LTDA, contudo, não deu continuidade ao pedido, o que implica seu indeferimento.



Ocorre que, em vistoria realizada aos 28 dias do mês de setembro, também de 2018, foi constatado pelo fiscal competente que a ora requerida **não mais ocupava o local**, e que, na oportunidade, a área estava sendo irregularmente ocupada pela empresa Inovação Customização e Lavanderia EIRELI.

Dessa forma, realizados todos os trâmites administrativos necessários, foi elaborada a notificação extrajudicial para a empresa que, até então, ao que constava, se encontrava na posse dos bens públicos.

Contudo, de acordo com a vistoria realizada em 07 março deste ano pelos fiscais de posturas da SEDECON, foi constatado que a empresa **Bandolin Fornecimento de Refeições LTDA** é quem estava ocupando os imóveis e, inclusive, realizando obras para reforma do local.

Dessa forma, a Bandolin ingressou na posse do imóvel sem a autorização expressa do Chefe do Poder Público Municipal e desenvolvendo atividade de “serviço de alimentação”, ou seja, atividade não prevista dentre aquelas permitidas pela Lei nº 7.578/2022 que regulamenta os Distritos Industriais nesta cidade.

Diante disso, o Município ingressou com ação para reaver as áreas aqui indicadas, bem como para ser reintegrado na posse do local, em processo que tramitou perante este i. Judiciário bandeirante com o número 1018465-84.2024.8.26.0071.

Na ação, que foi ajuizada tanto em face da requerida quanto em face da Bandolin, apenas esta última foi devidamente citada (cf. decisão de fls. 84 daqueles autos).

Algumas semanas após o ajuizamento da ação, o Procurador Jader apresentou ao juízo as considerações de fls. 68/69 daqueles autos, nos seguintes termos:

(...) Assim, cotejando a situação com base nos argumentos apresentados pela empresa e a situação que muitas vezes se mostrou presente quando da desocupação de áreas nos Distritos Industriais (depredação do imóvel público), esta Administração entende por acatar o pedido da requerida, ou seja, decide por permitir que a empresa permaneça no local até a realização de novo chamamento público que tenha como objeto a área pública objeto desta lide. Contudo, tal permissão deve obedecer a alguns pressupostos:

1 – a requerida reconhecer que sua posse não é legítima;



2 – todas as benfeitorias realizadas no imóvel público não serão indenizadas;

3 – publicado o chamamento – processo do qual a requerida poderá participar – deverá a requerida franquear acesso àquelas empresas que tenham interesse em conhecer a área;

4 - realizado o chamamento, caso a requerida não se sagre vencedora do certame, deverá se retirar do local em no máximo 30 dias, sob pena de aplicação de multa diária em valor a ser arbitrado por este juízo. Tal decisão foi tomada de forma a, a um só tempo, preservar empregos (a saída do local, provavelmente, implicará demissão de funcionários) e patrimônio público. Diante do exposto, esta Administração requer seja o presente acordo referendado judicialmente, pondo fim a presente discussão.

Em outras palavras: a Bandolin, que até hoje ocupa a área, aceitou ficar **PRECARIAMENTE** na posse do imóvel, tendo confessado que sua posse é ilegítima, e que ficará no local a título provisório apenas até a realização de novo chamamento para a concessão da área (salvo se, obviamente, se sagrar vencedora no certame, que deverá ser público e contar com ampla divulgação e participação, nos termos de edital a ser publicado).

E, assim, o acordo judicial foi homologado pelo juízo, com a aquiescência da Bandolin (cf. fls. 81/83 e fls. 93 daqueles autos).

Não obstante, agora, para fins de realização de novo certame que permitirá a concessão da área, é necessário regularizar a situação jurídica e **revogar a doação e a concessão** dos imóveis para a Latitude, que é, a menos “oficialmente”, a donatária/concessionária dos bens públicos indicados (e que foram irregularmente locados à Bandolin —irregularidade essa já reconhecida judicialmente e sobre a qual recaem os efeitos da coisa julgada material, porquanto reconhecida em acordo que foi homologado em juízo).

Assim, tais fatos, Excelência, conforme expostos, ensejam a pertinente tutela jurídica, conforme agora se passa a demonstrar pelo o ângulo do melhor direito.

II – DO DIREITO

A fim de organizar a tese jurídica desta exordial, separaremos a argumentação em duas partes, uma para cada área. Se não, vejamos.



área verde

De início, vejamos as seguintes disposições da lei autorizativa que permitiu a doação da área verde à requerida:

*Art. 3º A Donatária obriga-se a desenvolver no local suas atividades voltadas para a **customização de roupas confeccionadas**.*

Art. 4º O imóvel descrito no art. 1º, fica gravado com a cláusula de inalienabilidade pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação da lei doadora, nos termos do art. 15 da Lei nº 5.198, de 22 de outubro de 2004.

*Art. 5º **Não poderá a Donatária, por si ou por seus sucessores, dar outra destinação ao imóvel recebido, nem aliená-lo, mesmo depois de decorrido o prazo que trata o artigo anterior, sem anuência expressa do Prefeito Municipal**, que analisará a conveniência ou não da mudança da destinação, se nisso implicar a alienação.*

*Art. 6º **O não cumprimento do disposto nos artigos anteriores tornará nula, de pleno direito, a doação feita, revertendo o imóvel ao patrimônio municipal, sem que assista direito às acessões neles introduzidas.***

A área já havia sido anteriormente objeto de concessão de direito real de uso, nos termos da Lei Municipal 4.479 de 1999.

Até então, a requerida estava cumprindo as obrigações assumidas, pelo que lhe foi viabilizada, naquela oportunidade, a doação da área.

Não obstante o regular cumprimento, até então, das obrigações assumidas pela requerida, verifica-se que houve posterior e inequívoca mudança da destinação do imóvel doado, em flagrante violação às cláusulas legais e contratuais que regem o instituto.

A Lei Municipal que autorizou a doação impôs condições expressas, com caráter de encargo, a serem fielmente observadas pela donatária, notadamente a obrigação de desenvolver no local suas atividades voltadas à **customização de roupas confeccionadas**, conforme expressamente previsto no art. 3º.

Trata-se de cláusula finalística essencial, cuja inobservância, por si ou por qualquer outro com que haja consentido ingressar no imóvel, descaracteriza a própria causa jurídica da doação,



tornando inadmissível a manutenção do domínio com a donatária que dela se afastou.

A violação torna-se ainda mais grave diante do disposto no art. 5º da mesma lei, que veda a alteração da destinação do imóvel mesmo após o decurso do prazo de inalienabilidade (art. 4º), salvo com **anuência expressa e discricionária do Prefeito Municipal**, o que não ocorreu no presente caso.

Assim, a alteração unilateral da finalidade do uso do imóvel — que passou a ser utilizado para fim diverso daquele previsto no instrumento — configura não apenas descumprimento contratual, mas **inadimplemento de encargo legalmente estipulado**, ensejando a revogação da doação nos termos do **art. 555 do Código Civil**.

Art. 555. A doação pode ser revogada por ingratidão do donatário, ou por inexecução do encargo.

O inadimplemento, aqui, não se refere a mero descumprimento técnico ou pontual de cláusulas secundárias, mas sim à **frustração do objetivo central da liberalidade**, ou seja, o uso do imóvel para atividade econômica específica que justificou a concessão do bem público a título gratuito.

Sem o cumprimento da destinação determinada em lei, desaparece o interesse público que legitima a doação do patrimônio municipal, sendo imperativa sua reversão.

É ainda importante destacar que, conforme o **art. 6º da Lei doadora**, o descumprimento das disposições nela contidas **torna a doação nula de pleno direito**, com **reversão automática do imóvel ao patrimônio do Município**, sem que assista à donatária qualquer direito à indenização pelas benfeitorias realizadas.

A natureza jurídica dessa disposição reforça a tese de que a doação está **gravada com cláusula resolutiva expressa**, cuja ocorrência objetiva se dá pelo simples fato da violação, sendo suficiente a comprovação do uso indevido para ensejar a resolução judicial do contrato, com o consequente retorno da propriedade ao ente público.

Por fim, cumpre ainda recordar que a alienação de bens públicos ou sua destinação gratuita a particulares deve, por força do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 (à época então aplicável), estar estritamente vinculada ao atendimento de interesse público devidamente comprovado.



Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: (...)

Assim, a persistência da donatária em manter o imóvel sob sua posse, locando-o para nele serem empreendidos fins alheios ao interesse originalmente declarado, consubstancia enriquecimento sem causa, ofensa ao princípio da legalidade administrativa (CF, art. 37, caput), e desrespeito ao regime de indisponibilidade do interesse público.

Diante disso, indiscutível a configuração de mácula legal que enseja o acolhimento do pedido de revogação da doação e a consequente reversão do imóvel ao patrimônio municipal, conforme expressamente autorizado pela legislação federal e municipal vigente, com a expedição dos atos registrares competentes, e sem qualquer indenização à requerida, nos exatos termos da cláusula resolutiva que rege a liberalidade.

Nesse sentido, precedentes:

Direito administrativo. Doação de bem público para a implantação de empreendimento industrial. Descumprimento do encargo. Prova de funcionamento de estabelecimento industrial que compete ao donatário para elidir a mora. Emissão de uma única nota fiscal de saída de mercadorias. Descumprimento do ônus da prova. Cadastro tributário e emissão de nota fiscal por outra empresa estabelecida no local apurado no curso da lide. Causa por si só suficiente para a anulação da doação e reversão do bem ao patrimônio público. Ação ora julgada procedente. Recurso provido.

(TJSP; Apelação Cível 0004716-20.2009.8.26.0337; Relator (a): Luis Fernando Camargo de Barros Vidal; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Mairinque - Vara Única; Data do Julgamento: 10/04/2017; Data de Registro: 19/04/2017)

AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO – Anulação de Doação de Bem Público – Municipalidade de Mirandópolis que realizou a doação de imóvel com objetivo de viabilizar a construção de conjunto habitacional – Descumprimento do encargo, cumprindo a sua anulação (art. 555, do Código Civil) – Verba honorária devida, pois a sociedade ré não é beneficiária da gratuidade – Nulidade da citação não vislumbrada - Sentença de procedência mantida – Recurso não provido.

(TJSP; Apelação Cível 0006802-96.2012.8.26.0356; Relator (a): Rebouças de Carvalho; Órgão Julgador: 3ª Câmara



Extraordinária de Direito Público; Foro de Mirandópolis - 2ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 25/04/2016; Data de Registro: 26/04/2016)

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO ANULATÓRIA DE DOAÇÃO DE BEM IMÓVEL CUMULADA COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE – DESCUMPRIMENTO DE ENCARGO POR PARTE DO DONATÁRIO - PRETENSÃO À REVERSÃO - POSSIBILIDADE. 1. A doação de bem imóvel público, em favor de particular, com o encargo de construção e implantação de parque industrial, considerou a viabilidade de desenvolvimento econômico e geração de empregos. 2. A parte ré descumpriu as exigências para a edificação de polo industrial, no prazo estipulado, providenciando a locação das instalações. 3. Ausência de interesse público evidente, justificando a reversão da doação de bem imóvel, em favor da Municipalidade. 4. O descumprimento do encargo autoriza a revogação da doação e a anulação da respectiva escritura pública. 5. Ação anulatória de doação de bem imóvel, cumulada com reintegração de posse, julgada procedente. 6. Sentença, mantida, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça. 7. Recurso de apelação, apresentado pela parte ré, desprovido.

(TJSP; Apelação Cível 0009522-63.2013.8.26.0077; Relator (a): Francisco Bianco; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Birigui - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 04/04/2016; Data de Registro: 07/04/2016)

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO DE REVERSÃO DE DOAÇÃO – DESCUMPRIMENTO DE ENCARGO POR PARTE DO DONATÁRIO – POSSIBILIDADE. 1. Preliminar de nulidade da r. sentença impugnada, afastada. 2. No mérito, doação de bem imóvel público, em favor de particular, por escritura pública, com o encargo de construção e implantação de indústria no local, ante a viabilidade de desenvolvimento econômico e geração de empregos. 3. Interesse público, justificado. 4. A parte ré descumpriu as exigências para a edificação de polo industrial na área doada, no prazo estipulado. 5. O descumprimento do encargo autoriza a revogação da doação, com a anulação da respectiva escritura pública. 6. Ação de procedimento ordinário, julgada procedente. 7. Sentença, mantida, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça. 8. Recurso de apelação, apresentado pela parte ré, desprovido.

(TJSP; Apelação Cível 3002833-45.2013.8.26.0337; Relator (a): Francisco Bianco; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Mairinque - 1ª Vara; Data do Julgamento: 27/11/2015; Data de Registro: 28/11/2015)

Destarte, não há outra solução a não ser a **procedência do pedido** para **revogar** a doação havida da área verde, revertendo o imóvel para o Município.



área amarela

No que toca à área amarela, Excelência, vejamos os dispositivos da lei autorizativa da concessão de direito real de uso:

*Art. 2º A área descrita no art. 1º, a concessionária obriga-se a destiná-la **única e exclusivamente para a ampliação de suas empresas.***

(...)

*Art. 4º O não cumprimento do disposto nos artigos anteriores determinará a **rescisão do contrato com a restituição da área ao município, sem direito a indenização pelas benfeitorias nela introduzidas pela concessionária independente de notificação.***

Como se vê, Excelência, a concessão da área amarela estava intrinsecamente conectada à área verde doada.

Isso porque, como visto na imagem de satélite, trata-se de áreas lindeiras, e, conforme legítima decisão discricionária tomada após juízo de conveniência e oportunidade pelo Executivo e pelo Legislativo, a melhor destinação possível para a área, dado o tamanho reduzido e o fato de estar “encravada” no terreno vizinho que já era explorado pela ré, a melhor destinação possível era, de fato, a expansão das atividades exercidas pela ré.

Ocorre que, de certa forma, a ré contrariou de forma substancial a confiança do Poder Público municipal ao simplesmente reformar a área e alugar-la a terceiro, conforme já amplamente exposto nesta exordial.

Assim, Excelência, a ré **violou** o quanto disposto nos dispositivos supracitados, atentando contra a concessão de direito real de uso da área que lhe beneficiava.

Trata-se de ajuste celebrado entre o Município e a ré, pelo que, indiscutivelmente, Excelência, a solução jurídica a ser seguida é aquela acatada **voluntariamente** pela beneficiária no pacto, a saber: a revogação do ajuste sem qualquer direito a indenização por benfeitorias. Nesse sentido:

*APELAÇÃO. Termo de concessão de direito real de uso. **Município de Bauru** e empresa do ramo de instalações*



elétricas e eletromecânicas. Determinada a reunião dos processos nº 1019307-11.2017.8.26.0071 e nº 1027478-54.2017.8.26.0071, por motivo de conexão. Ação do Município pela revogação da concessão e devolução do imóvel e da empresa para transferência da área a terceiro ou indenização pelas benfeitorias. Executivo local autorizado, pela Lei Municipal 5880/2010, a destinar à empresa apelante um terreno no Distrito Industrial III. Sem aplicação a Lei Municipal 5198/2004, artigo 16, que trata da possibilidade de transferência a terceiros de imóveis doados pelo Município, não de concessões. **Vedação de transferência ou alienação a terceiro da cláusula 2.4 do termo de concessão. Falta de emprego do imóvel ao fim que motivou a concessão constitui motivo para a revogação.** Cláusula 3.2 do termo. Indenização por benfeitorias. Possibilidade excluída pelo artigo 4º da lei que autorizou a concessão e reafirmada pela cláusula 3.2. do termo. Precedente desta Corte. Agir do Município nos limites da lei, sem ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sem motivo por isso para revisão judicial do ajuste. **Procedente a demanda do Município** e improcedente a do ente privado. Recurso não provido, com majoração dos honorários advocatícios, pelo trabalho e sucumbência em grau de recurso, de dez para quinze por cento do valor atualizado da causa em ambos os processos, histórico de R\$ 103.005,66, cuja reunião não afasta que tal condenação seja em relação a cada um deles.

(TJSP; Apelação Cível 1019307-11.2017.8.26.0071; Relator (a): Edson Ferreira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/07/2020; Data de Registro: 13/07/2020)

Apelação – Usucapião especial urbana – O "contrato de concessão de direito real de uso" celebrado entre a Municipalidade de Presidente Prudente e os requeridos continha cláusula de inalienabilidade, vedando, expressamente, a locação, cessão e o empréstimo, sob pena de revogação imediata da concessão – Revogada a concessão conferida aos cedentes requeridos, ante a cessão celebrada com os autores, o bem torna ao patrimônio da municipalidade, assumindo a natureza de bem público e, como tal, impossível de ser adquirido por usucapião – Sentença mantida – Recurso não provido.

(TJSP; Apelação Cível 1007331-64.2019.8.26.0482; Relator (a): Luis Mario Galbetti; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Privado; Foro de Presidente Prudente - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/01/2022; Data de Registro: 27/01/2022)



Quanto ao mais no que toca à área amarela, ficam aduzidos aqui, a título de causa de pedir jurídica, todos os argumentos já levantados quanto à área verde, no que couber.

III – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a) A citação da ré no endereço declinado para responder a presente ação, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se aos efeitos da revelia;
- b) Sejam os pedidos julgados procedentes, revogando-se a doação da área verde e a concessão de direito real de uso da área amarela, ambas já identificadas alhures nesta exordial, com a consequente determinação de expedição de ofícios ao cartório de imóveis para registro e averbação do pleno direito de propriedade do Município de Bauru bens revertidos;
- c) A condenação da ré nas custas e honorários, seguindo os parâmetros do Código de Processo Civil — CPC.

Requer, para demonstrar o aqui alegado, a produção de todas as provas admitidas em direito.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.891.442,61 (um milhão, oitocentos e noventa e um mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e sessenta e um centavos).



Nesses termos,
Pede deferimento.

Bauru, 23 de julho de 2025.

Luís Felipe Vicente Pires
Procurador do Município
OAB/SP nº 381.409