



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2026.0000139697**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2359571-18.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que são agravantes JORGE ALBERTO ROSENBERG, BEATRIZ ROSENBERG, CARLA ROSENBERG e LIVIA ROSENBERG FRANCO DE GODOY, é agravado CIRCUITO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Deram provimento ao agravo. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA (Presidente sem voto), DJALMA LOFRANO FILHO E RICARDO ANAFE.

São Paulo, 26 de fevereiro de 2026.

**ISABEL COGAN**  
**relatora**  
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO Nº 32627 (13ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO)**  
**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2359571-18.2025.8.26.0000**  
**COMARCA: SÃO PAULO**  
**AGRAVANTES: JORGE ALBERTO ROSENBERG E OUTROS**  
**AGRAVADA: CIRCUITO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A**  
**INTERESSADO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
*JUIZ(A) DE DIREITO: LUIZ FERNANDO RODRIGUES GUERRA*  
 AC

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CONCESSÃO. I. **Caso em Exame.** Agravo de instrumento contra decisão que, diante da alegação de insolvência da concessionária expropriante e da responsabilidade subsidiária do município, como poder concedente, indeferiu a inclusão do Município de São Paulo no polo passivo do cumprimento de julgado de desapropriação, impondo aos credores o exaurimento das vias executórias contra a concessionária executada, especialmente a desconsideração da personalidade jurídica. II. **Questão em Discussão 2.** A questão em discussão consiste em determinar se o Município de São Paulo deve ser incluído no polo passivo para garantir a indenização aos expropriados, diante da manifesta insolvência da concessionária expropriante e do acionamento do seguro-garantia pelo Município. III. **Razões de Decidir 3.** A empresa expropriante, Circuito de Compras São Paulo SPE S.A., encontra-se insolvente, não cumprindo o título judicial de desapropriação. 4. O Município de São Paulo, como poder concedente, tem responsabilidade subsidiária pela indenização, conforme a teoria do risco administrativo e o dever de fiscalização previsto na Lei de Concessões. IV. **Dispositivo.** Preliminar afastada, diante do atendimento aos requisitos de admissibilidade. Decisão reformada, com acolhimento do pleito recursal principal (prejudicado o subsidiário), determinando-se a imediata inclusão do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO no polo passivo do feito (Cumprimento de Julgado dos autos n.º 0035860-34.2022.8.26.0053), a fim de responder diretamente pelo pagamento da indenização aos expropriados/agravantes, prosseguindo-se a execução prioritariamente sobre os direitos decorrentes da apólice do mencionado seguro-garantia, ou, na sua insuficiência, via expedição de Precatório pela municipalidade, ficando ressalvado o direito de regresso contra a concessionária, ora agravada. AGRAVO PROVIDO.

Trata-se de agravo de instrumento em face da r.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

decisão de **fls. 1256/1257 dos autos n.º 0035860-34.2022.8.26.0053**, prolatada em incidente de **Cumprimento de Julgado de Desapropriação por Utilidade Pública**, no qual CIRCUI TO DE COMPRAS SÃO PAULO SPE S/A contende com JORGE ALBERTO ROSENBERG E OUTROS.

Na r. decisão ora combatida o d. Juízo “a quo”, diante da notícia de insucesso na execução do preço indenizatório dos bens expropriados e do pedido de responsabilização do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, dentre outros requerimentos, indeferiu o ingresso da municipalidade na lide, sob argumento de falta de exaurimento das medidas de execução contra a empresa devedora ou seus sócios, mediante eventual desconsideração da personalidade jurídica.

Agravaram os exequentes/expropriados, sustentando, em síntese, a insolvência da empresa executada/expropriante, ora agravada, e o dever do Município de São Paulo de garantir a indenização. Afirmam que o Município de São Paulo, na condição de poder concedente, firmou contrato de concessão de obra pública para a construção, instalação e exploração da obra "Circuito das Compras" na região do Brás nesta Capital, delegando poderes para a empresa "Circuito de Compras São Paulo SPE S.A." (concessionária), ora agravada, que veio a encabeçar a desapropriação dos imóveis situados na Rua José Paulino; a agravada, contudo, vem opondo inúmeras resistências ao cumprimento do título judicial de desapropriação e indenização aos agravantes, já tendo sido condenada por litigância de má-fé por decisão definitiva deste d. Colegiado (nos autos do AI nº 2188305-31.2023.8.26.0000).

Com preliminar de não conhecimento, vieram as



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

contraminutas da empresa agravada (fls. 48/59) e do Município de São Paulo (fls. 61/72), sendo que este também trouxe informações administrativas compiladas pela Gerência de Abastecimento e Lazer, órgão vinculado à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (fls. 73/81).

**É o relatório.**

**A preliminar de não conhecimento não prospera.**

As razões recursais deste agravo atacam especificamente o fundamento da decisão agravada, ou seja, a suposta necessidade de exaurimento da execução contra a concessionária/agravada, enfatizando a responsabilidade do ente público em face do dever constitucional de prévia e justa indenização, de modo que não se vislumbra qualquer ofensa ao princípio da dialeticidade ou a falta de qualquer outro requisito de admissibilidade.

**No tocante ao mérito**, já é do conhecimento desta i. Turma Julgadora, por ocasião dos julgamentos recursais (Apelação e Embargos Declaratórios nos autos nº 1053123-33.2020.8.26.0053 e Agravo de Instrumento nº 2188305-31.2023.8.26.0000), que pelo Decreto Municipal n. 56.573/15 do Município de São Paulo foram declarados de utilidade pública os imóveis localizados na Rua José Paulino, n. 884, 892, 900 e 904, Bom Retiro, São Paulo; as ações de desapropriação envolvendo cada um dos citados imóveis foram unificadas, sobrevindo decisão conjunta de procedência da desapropriação dos bens para integrá-los ao patrimônio do Município de São Paulo, nos termos da Cláusula 12.1.5 do Contrato de Concessão



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(firmado entre o Município e a empresa expropriante) e do art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Encontra-se definitivamente julgada a demanda expropriatória (trânsito em julgado em 30/06/2023) e a indenização fixada na r. sentença dos autos nº 1053123-33.2020.8.26.0053 é de R\$10.994.359,00 (para janeiro de 2021); diante da inércia da expropriante em pagar a indenização, os expropriados iniciaram o Cumprimento do Julgado, de onde se extraiu a r. decisão ora agravada.

Pois bem.

Não é demais recordar que a desapropriação em tela não ocorre em função do interesse da expropriante/agravada (Circuito de Compras São Paulo SPE S.A.), mas sim do interesse público do Município de São Paulo, razão pela qual os imóveis expropriados foram declarados de utilidade pública pelo Decreto Municipal nº 56.573/15 e a desapropriação dos bens foi decretada em favor do Município de São Paulo, sob caráter irrevogável, estando consolidada pela decisão judicial definitiva de procedência da demanda expropriatória (título judicial).

O título judicial deve ser devidamente cumprido, sob pena de ofensa ao princípio da efetividade das decisões judiciais, cabendo observar-se a razoável duração do processo e a celeridade de sua tramitação, como preconiza o art. 5º, inc. LXXVIII, da Constituição Federal.

O respeito àquilo que foi objeto de sentença ou acórdão é inafastável, não se podendo aceitar as demonstrações de arrependimento da expropriante, tampouco medidas protelatórias contra o curso da lide, o que, aliás, já acarretou a condenação da empresa expropriante por litigância de má-fé nesta C. Câmara (AI nº



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2188305-31.2023.8.26.0000), verificando-se agora, do que se depreende do incidente de cumprimento, que a empresa expropriante, ora recorrida, encontra-se, na realidade, sob situação de insolvência.

**Com efeito, as informações administrativas trazidas neste feito pelo Município de São Paulo são fulminantes (fls. 73/81), revelando, em apertada síntese, que a empresa concessionária, ora agravada, descumpriu o contrato de concessão firmado com a municipalidade, a ponto de gerar uma dívida de mais de cento e trinta e cinco milhões de reais, mais precisamente de R\$135.855.549,02, fato que, em virtude de sua inadimplência, motivou o acionamento do seguro-garantia pelo Município de São Paulo, a fim de obter a satisfação de créditos públicos (outorgas, compensações e multas pelo descumprimento contratual).**

Em outras palavras, o Município trouxe informações administrativas, certificadas por agente estatal dotado de fé pública, que comprovam a absoluta incapacidade financeira da empresa expropriante em honrar o pagamento devido aos expropriados pela desapropriação de seus imóveis.

Não se desconhece que, em regra, a responsabilidade pelas indenizações nas desapropriações de bens declarados de utilidade pública são de responsabilidade da concessionária expropriante, como preconiza o art. 29, inc. VIII, da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões e Permissões).

Tampouco se ignora a disposição inserida no Contrato de Concessão firmado entre o Município de São Paulo e a Concessionária Circuito de Compras São Paulo SPE, no sentido de suportar o pagamento das desapropriações pelo teto máximo de R\$



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais).

Contudo, exigir que os expropriados, aqui agravantes, promovam o esgotamento de diligências contra tal concessionária, que é devedora contumaz, viola o princípio da razoável duração do processo e o preceito constitucional da justa e prévia indenização em dinheiro nas desapropriações (Art. 5º, XXIV, CF).

Importante destacar que a empresa “Circuito de Compras São Paulo SPE S.A.” é uma SPE (Sociedade de Propósito Específico), que foi criada com a finalidade específica de dar efetividade à instalação do empreendimento denominado “Circuito de Compras” nesta Capital, tendo recebido poderes delegados do Município de São Paulo para, dentre outras providências, dar efetividade ao Decreto Municipal de Desapropriação por Utilidade Pública n. 56.573/15 que alcançou os imóveis dos agravantes.

Pela teoria do risco administrativo (Art. 37, § 6º da CF), os municípios respondem pelos danos que seus delegatários vieram a causar contra terceiros, sendo a inadimplência da indenização um dano contundente ao direito fundamental de propriedade.

Ademais, nos termos do art. 175 da CF e da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões e Permissões), o Poder Público concedente tem o dever de fiscalizar as concessionárias e de garantir a prestação dos serviços e o cumprimento das obrigações relacionadas ao contrato de concessão.

Dessa forma, se o Município de São Paulo já reconheceu, na esfera administrativa, que a concessionária deve mais de 135 milhões de reais e não vem honrando o contrato de concessão, a insolvência é fato incontroverso, não se podendo impor aos agravantes a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

promoção de incidente de descon sideração da personalidade jurídica da concessionária antes da responsabilização do Município, pois isso seria medida contrária à celeridade do processo e à segurança jurídica.

De acordo com a natureza especial da desapropriação, regida pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, a parte expropriada se submete a um ato de império do Estado (decreto expropriatório) e não pode escolher com quem litigar na ação judicial expropriatória, podendo ser o próprio ente federativo ou suas autarquias e concessionárias. Essa situação muito se diferencia de uma relação privada, nas quais as partes podem escolher com quem firmar contratos e obrigações, ficando para o credor, se o caso, o ônus de executar a parte devedora até as últimas vias permitidas no ordenamento jurídico para a satisfação da obrigação descumprida.

No presente caso, porém, os expropriados/agravantes não escolheram a concessionária como devedora, situação imposta pelo Município de São Paulo, que não pode simplesmente se furtar à sua responsabilidade.

E não se trata de aplicar ao Município responsabilidade solidária pela indenização, mas de fazer valer a responsabilidade subsidiária da municipalidade numa situação em que a concessionária já se revelou claramente insolvente.

**Além disso, não se mostra razoável admitir que o Município acione o seguro-garantia do Contrato de Concessão nº 013/2015, buscando proteger seus próprios créditos (outorgas, compensações e multas) e pretenda excluir os expropriados dessa mesma proteção, ressaltando-se que os agravantes perderam a propriedade de seus imóveis justamente em favor do interesse**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**público do Município de São Paulo.**

**Portanto, o seguro-garantia do Contrato de Concessão nº 013/2015 deve servir também à finalidade social e jurídica da desapropriação, o que inclui o pagamento indenizatório aos expropriados.**

Vale ressaltar que nas citadas informações administrativas de fls. 73/81, o Município de São Paulo reafirmou o interesse público da desapropriação e recomendou que a concessionária prossiga na operação expropriatória, decretada para acréscimo dos imóveis ao patrimônio público da municipalidade, de forma que, não indenizar os expropriados, ou procrastinar sobremaneira essa indenização, acarretará enriquecimento sem causa do Município, que receberá a área sem que a sua delegatária pague o preço na forma e no tempo devidos.

Enfim, o direito à justa e prévia indenização não pode ser condicionado ao esgotamento de medidas excepcionais de persecução patrimonial e que extrapolam a pessoa jurídica da concessionária expropriante. Isso porque a desapropriação é um sacrifício imposto ao particular em prol da coletividade; por isso, o Estado, como instituidor do sacrifício, é o garantidor da reparação, sendo a insolvência da concessionária expropriante motivo relevante e suficiente para o redirecionamento da execução contra o ente federativo.

Por todo o exposto, a r. decisão agravada merece reforma, com acolhimento do pleito recursal principal (prejudicado o subsidiário), determinando-se a imediata inclusão do MUNICÍPIO DE SÃO PAULO no polo passivo do feito (Cumprimento de Julgado dos autos n.º 0035860-34.2022.8.26.0053), a fim de responder diretamente



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pelo pagamento da indenização aos expropriados/agravantes, prosseguindo-se a execução prioritariamente sobre os direitos decorrentes da apólice do mencionado seguro-garantia, ou, na sua insuficiência, via expedição de Precatório pela municipalidade, ficando ressalvado o direito de regresso contra a concessionária, ora agravada.

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, salientando-se o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Diante do exposto, **dá-se provimento ao recurso.**

**ISABEL COGAN**  
**Relatora**