

Ofício nº 193/ADM/CONTRATOS/2025

São José, 18 de junho de 2025.

A ILUSTRÍSSIMA GESTORA DE EXECUÇÃO DE CONTRATOS DO DEPARTAMENTO DE
COMPRAS E CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE - UFCSPA

Processo administrativo n. 23103.012755/2025-61

Contrato Administrativo nº 22/2021

ADSERVI – ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 02.531.343/0001-08, com sede na Rua Gerônimo Thives nº 196, sala 1, Barreiros, São José-SC, CEP 88117-290, por intermédio de seus procuradores regularmente constituídos que ao final subscrevem, vêm, respeitosamente, nos termos do inciso LV, do artigo 5º, da Constituição Federal, bem como nos termos do item 23.6 do Edital 15/2020, apresentar **DEFESA PRÉVIA** referente ao processo administrativo em epígrafe, instaurado

pela Gestão de Contratos atrelada ao Departamento de Compras da UFCSPA, pelas razões de fato e de direito expostas a seguir.

1) TEMPESTIVIDADE

No dia 16 de junho do ano corrente, a Contratada foi notificada a respeito da instauração de processo administrativo, assim instituído com o fito de aplicar eventual penalidade de Multa, face ao alegado descumprimento de obrigação contratuais, lhe sendo concedido prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa prévia.

Desta feita, tendo em vista que a defesa foi apresentada na presente data por este petítório, uma vez evidenciada a sua tempestividade, roga-se pelo seu acolhimento com o processamento a partir das razões a seguir expostas.

2) SÍNTESE FÁTICA

A Contratante notificou a Contratada no que diz respeito à abertura de procedimento administrativo para aplicação de possível penalidade de multa por suposto descumprimento das obrigações pactuadas. Notadamente, imperioso apontar que não há descumprimento contratual que permita aplicação de penalidade, pois, como será melhor exposto nos tópicos a seguir, a empresa cumpriu as obrigações que lhe competia, assim como vem cumprindo suas obrigações contratuais, prestando um serviço de qualidade e em consonância com o que preconiza o edital, estabelece e estima o Termo de Referência e o instrumento contratual, não havendo razão para que seja aplicada qualquer sanção.

Contudo, ao tencionar a aplicação de penalidade em desfavor da Contratada, esta r. Órgão Público, para além de olvidar-se de princípios como proporcionalidade e razoabilidade, e até dos critérios de dosimetria para aplicação de penalidades assim previstos em Lei, acabou também por desconsiderar fatores importantes, vinculados às disposições contratuais e editalícias e as própria Administração.

Tem-se que os dias de descobertura deu-se por razões alheias a vontade da Contratada, tendo a empresa, inclusive, empenhado esforços à contratação de pessoa habilitada para cobertura da(s) falta(s), mas infelizmente não se logrou êxito, não havendo tempo habil, face o imediatismo da ocorrência.

De toda sorte, não houve prejuízo efetivo à Contratante, ao passo que, tão logo

o empregado terceirizado retornou ao trabalho, as atividades foram postas em dia.

Logo, não se mostra razoável a aplicação de penalidade em face da empresa ADSERVI, face a inexistência de descumprimento de obrigação contratual, assim como em decorrência do fato de que o serviço foi devidamente executado, em que pese a ocorrência de breves adversidades.

Apontada a razão da instauração do presente processo administrativo e feita breve pontuação sobre a questão fática, passa-se às razões de mérito.

3) MÉRITO

Consoante apontado no tópico acima, a Contratante visa apurar eventual descumprimento contratual, face a alegada inexecução contratual diante da ausência de cobertura de posto de auxiliar administrativo e de audiovisuais nas dependências da UFCSPA por mais de 3 dias na competência de março de 2025.

Ato contínuo, a Universidade decidiu pela instauração do processo administrativo, ressaltando assim o entendimento sobre a ocorrência de irregularidade contratual, e o intuito de aplicação da penalidade de multa.

Pois bem.

A empresa ADSERVI, face as documentações carreadas no processo administrativo, registra que em que pese a orientação aos empregados e a tentativa de manter pessoal para realização da devida cobertura do posto, não logrou êxito na cobertura das faltas veiculadas, sendo que apesar de ter realizado diligências para alocação de pessoa apta à execução dos serviços contratados, em consonância com os critérios e condições estabelecidos no instrumento convocatório, ocorrência essa totalmente alheia a vontade da Contrata.

Porém, como é de conhecimento desta instituição, em que pese o apontamento dos transtornos decorrentes da ausência da prestação dos serviços em pontos isolados do contrato, não houve prejuízo à continuidade dos serviços contratados.

Mostra-se de suma importância ressaltar que a empresa ADSERVI de forma alguma tinha a intenção de causar eventual transtorno ou tampouco não disponibilizar empregados terceirizados à execução dos serviços naqueles dias, pois não é de seu feitio, decorrendo tais ausências de razões alheias a sua vontade e controle.

Veja-se que as faltas ocorreram em dias distintos por cinco sujeitos diferentes em datas diferentes, o que demonstra que não havia como a ADSERVI prever que haveriam faltas

com tal recorrência no referido mês. Apenas no que tange a empregada Gabriela Mello que não foi possível efetivamente realizar a cobertura do posto, haja vista que, ainda que aberto processo seletivo para contratação e imediata cobertura das faltas em razão de atestado médico, não foi possível concretizar a contratação pelo processo de seleção.

A ADSERVI é uma empresa idônea com mais de 26 (vinte e seis) anos de experiência e estabelecimento no mercado com a prestação de serviços terceirizados, sempre de forma comprometida e zelosa ao interesse do tomador do serviço. Inclusive, ao longo tempo que esta empresa vem prestando serviços continuados à uma gama de órgão e entidades vinculada a Administração Pública direta e indireta em âmbito estadual e federal, atuando com diversos contratos administrativos de forma integral e satisfatória.

Todavia, ocorrências como essa, fogem à normalidade pois, mesmo sendo especializada na área, impedida a subcontratação, a ausência de interessados nas vagas abertas, impossibilitam o adimplemento célere das demandas do contrato, em especial a imediata substituição face as ausências, o que foge totalmente da capacidade de controle da empresa.

De toda sorte, o teor do ofício n. 143/2025 expedido por esta empresa dá conta de demonstrar as condutas de mitigação praticadas pela empresa para melhorar a experiência contratual e a prestação dos serviços em específico.

Ademais, não há qualquer demonstração de que as ausências causaram danos concreto à Administração Pública ou ainda que impediu a execução das atividades principais do órgão, não sendo admissível, para fins de penalização, em consonância com a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, penalizar por um dano abstrato.

Isso posto, uma vez esclarecida a situação, entende-se que deve ser reconsiderado o entendimento de caracterização de ocorrência de inexecução contratual, assim como afastada eventual penalidade que visa a Administração aplicar, visto que não se mostra razoável e necessária a aplicação de eventual penalidade, especialmente diante da ausência de demonstração de prejuízos à Administração Pública e negligência na conduta apontada como faltosa.

Inclusive, consoante pode se extrair do documento anexo, os dias em que não houve prestação de serviços foram objeto de glosa na fatura da respectiva competência, o que demonstra que, apesar de o Contratante não ter recebido os serviços conforme ajustado naquela oportunidade, não houve dispêndio financeiro indevido pela União, o que corrobora a afirmação de que não houve prejuízo ao órgão face a questão que deu azo a instauração do presente processo administrativo.

Assim, roga-se pela não aplicação de penalidade, tendo em vista a regularização

da situação, ainda que extemporânea, e da ausência de prejuízo direto ao erário, a Contratante e ao Interesse Público.

Ainda assim, diante do exposto, caso reste julgado que houve conduta descumpridora do contrato, roga-se pela aplicação tão somente de advertência, haja vista o ínfimo grau de gravidade e a inexistência de dano à Administração Pública, assim como inexistência de reiteração da conduta.

Nesse diapasão, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impõe ao Administrador Público que pondere as consequências práticas de seus atos, motivando-os e atribuindo a justificativa de sua real necessidade ao objeto administrado, especialmente se acarretar ônus excessivo ao Contratado, conforme pode se interpretar dos dispositivos abaixo citados:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas:

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

[grifo nosso]

No caso em comento, se Vossas senhorias decidirem por aplicar uma penalidade tão gravosa como a Multa, estará impondo um ônus e um prejuízo excessivamente oneroso sobre a empresa, mostrando-se desarrazoado com a devida vênia, pois a situação restou a tempo devidamente regularizada, havendo conteúdo probatório suficiente à demonstrar que a empresa empregou todos os esforços para realizar a devida substituição aos postos de prestação dos serviços, apesar da imprevisibilidade da falta dos 4 empregados e da impossibilidade de contratação de pessoal habilitado à cobertura do posto no período de atestado de uma das empregadas afastada, além do fato de ter ocorrido a glosa na fatura pelas faltas realizadas, o que poderia caracterizar penalidade em duplicidade, se a pena for de multa.

Ademais, é importante ressaltar, conforme dito alhures, que a atuação da Administração Pública deve ser pautada na razoabilidade e proporcionalidade dos atos administrativos, nos termos da Lei nº 9.784/1999, *in verbis*:

*Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade**, **proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e **eficiência**.*

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; (...).

Com o fito de corroborar as disposições legais, delinea-se o entendimento de Antônio José Calhau Resende, que defende que:

A razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato. (RESENDE, Antônio José Calhau Resende. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2009).

Desse modo, tendo em vista o fim alcançado pela Contratante e a ausência de lesividade ou gravidade nas supostas ocorrência que se aponta nesse processo administrativo, ocorrências essas que já foram devidamente esclarecidas, pugna-se pela análise do caso pautado na mais lúdima razoabilidade, uma vez que houve a devida prestação de serviços.

Ato contínuo, importante ressaltar que a Contratante, enquanto integrante da Administração Pública, ao exercer suas funções, *deve primar pela razoabilidade de seus atos, a fim de legitimar as suas condutas, fazendo com que o princípio seja utilizado como vetor para justificar a emanção e o grau de intervenção imposto pela esfera administrativa ao destinatário* (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro. 1ª Ed., São Paulo. Malheiros Editores, 2006, p. 473).

No caso em tela, vê-se com clareza que não houve prejuízos à Administração nem mesmo aos Administrados, inclusive porque o serviço foi prestado.

Ademais, tem-se importante trazer à baila que não menos relevante é o princípio da proporcionalidade, que *“é um importante princípio constitucional que limita a atuação e a discricionariedade dos poderes públicos e, em especial, veda que a Administração Pública aja com excesso ou valendo-se de atos inúteis, desvantajosos, desarrazoados e desproporcionais”* (CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. Podium, 2009, p. 50).

Nessa linha, conforme própria orientação do STJ, a imposição de sanções *“somente pode ser interpretada com base na razoabilidade, adotando, entre outros critérios, a própria gravidade do descumprimento do contrato, a noção de adimplemento substancial, e a proporcionalidade”* (REsp 914087/RJ, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, 1ª Turma, DJ. 29.10.2007).

Vale, igualmente, apontar que o Tribunal Regional da 4ª Região assentou o entendimento de que

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO. RESCISÃO UNILATERAL. LEI Nº 8.666/93, ARTIGOS 58 E 87. MULTA. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. REDUÇÃO. POSSIBILIDADE. O contrato administrativo é regido por normas de Direito Público que conferem à Administração uma série de prerrogativas que a colocam em posição diferenciada em relação ao particular contratado, com fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado (cláusulas ditas exorbitantes). O artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (nos casos especificados pelo inciso I do artigo 79) permite que Administração Pública rescinda unilateralmente o contrato nas hipóteses, por exemplo, de não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos (art. 78, I); cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos (art. 78, II); e lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados (art. 78, III). O artigo 87 da Lei nº 8.666/93 determina a aplicação de sanções ao contratado, nos casos de inexecução total ou parcial do contrato, dentre elas a multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato (inciso II). A penalidade deve atender ao critério da adequação entre meios e fins, que veda a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público. Deve a penalidade atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, não ferindo a capacidade de pagamento da autora, bem como a continuidade dos serviços por parte da empresa. (TRF4 5043424-43.2019.4.04.7000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 23/07/2022)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-



FINANCEIRO DO CONTRATO. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. MULTA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. A aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar, por ser ato sancionatório grave, deve ser reservado às faltas que guardem considerável potencial de afronta ao interesse público. Inquestionável o erro na conduta da empresa demandante, pois a álea econômica é ínsita aos negócios empresariais, porém a priori não se justificando, no entanto, a aplicação da penalidade de suspensão do exercício do direito de licitar e contratar com a União, na medida em que não houve intenção de fraudar o processo licitatório, tanto assim que a empresa foi suficientemente diligente para assumir e comunicar a necessidade de repactuar o contrato, pois com a pandemia os preços ultrapassaram a razoabilidade esperada pelo mercado, em decorrência é prudente aguardar o deslinde da controvérsia para o ato sancionatório. Assim, a aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar, mediante descredenciamento do SICAF, não se encontra de acordo com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, ao menos, até a sentença de mérito. A aplicação da multa também poderá resultar em gravosa penalidade administrativa se no mérito a empresa obtiver êxito. (TRF4, AG 5006072-94.2022.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 06/04/2022)

TRIBUTÁRIO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO POR MOTIVOS ALHEIOS À VONTADE DO CONTRATANTE. INEXIGIBILIDADE DAS PENALIDADES APLICADAS. Não deve subsistir a aplicação de multa em caso de descumprimento do contrato licitatório por motivos alheios à vontade do contratante. (TRF4, AC 5044756-07.2017.4.04.7100, SEGUNDA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 14/05/2020)

Pelo que restou exposto, a conduta mais adequada é o arquivamento do presente processo administrativo, haja vista ter restado regularizada a obrigação contratual sem desdobramentos danosos à Administração, pois a ADSERVI observou os ditames pertinentes ao devido cumprimento de suas obrigações legais e contratuais, com a máxima celeridade e diligência possível, em plena observância a razoabilidade necessário ao caso e ao contexto em que se restou inserida.

Destarte, observando a discricionariedade dos atos administrativos, em que o administrador tem a liberdade, sob aspectos racionais e proporcionais, de optar pelo melhor trâmite que irá satisfazer o bem comum, vislumbra-se a possibilidade desse nobre Contratante, através de sua comissão, afastar a aplicação de penalidade ao caso pontualmente descrito com base na Súmula 473 do STF (que permite a administração pública rever seus atos a qualquer tempo).



Inclusive, a doutrina é uníssona no sentido de que a discricionariedade que é dada à Administração deve estar diretamente interligada e baseada em critérios objetivos e executada de forma proporcional e razoável em relação a conduta praticada, consoante se extrai das sábias palavras de Joel Menezes Niebuhr:

A discricionariedade reconhecida à Administração no tocante à aplicação das sanções administrativas deve ser exercida em conformidade com o princípio da proporcionalidade, não podendo desbordar do necessário para reprimir o comportamento dos licitantes ou dos contratados. A Administração não deve atuar em excesso, lançando penas exageradas diante das condutas dos licitantes ou dos contratados. Os fatos, o comportamento, os prejuízos causados à Administração e outros elementos devem ser tomados em conta para definir as sanções administrativas e suas extensões. O importante é que a competência discricionária para a aplicação das sanções administrativas seja exercida dentro de parâmetros e balizas objetivas, afastando-se juízos relativos e impregnados de subjetividade, dependentes, no mais das vezes, do humor dos gestores dos contratos ou da autoridade competente¹.

Diante do exposto, imperativo o reconhecimento da procedência das informações e fundamentos expostos neste petítório, com o afastamento de eventual aplicação de penalidade, com o consequente arquivamento do processo administrativo epigrafo.

Todavia, imperativo requerer, caso não seja acolhida a argumentação e pedidos retro, que diante das circunstâncias que levaram a ausência de substituição no período, e diante da ausência de demonstração de prejuízo, consoante exposto alhures, e com fulcro no artigo 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a aplicação de penalidade de advertência, tão somente ou na pior hipótese, a minoração da base de cálculo para o valor faturado em março/2025 e a redução do percentual de 3,2 % para 1,5%.

4) PEDIDOS

Logo, considerando que o fato ensejador da intenção de aplicação de penalidade diz respeito a registro de descobertura de posto de serviços em que a execução do objeto principal do contrato vem sendo realizado a contento, em que pese breve ocorrência, requer-se:

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 257-268

a) seja acolhida a presente defesa prévia, para fins de afastamento de eventual sanção administrativa em desfavor da Contratada;

b) requer o arquivamento do presente processo administrativo, haja vista inexistir descumprimento contratual concreto, assim como em razão de todos os argumentos supramencionados, com a reconsideração de eventual intuito de aplicação de penalidade, nos termos da Súmula 473 do STF;

c) Ainda, alternativamente, na remota hipótese de se compreender que se trata de grave ocorrência, roga-se pela aplicação da penalidade advertência, nos termos do artigo 21, parágrafo único e 22, §2º, ambos da LINDB;

d) Na remota hipótese de manutenção da penalidade, roga-se, alternativamente, pela redução da base de cálculo do valor do contrato ao efetivamente faturado ref. a competência de março/2025, bem como a minoração do percentual de 3,2% para 1,5%.

d) Protesta provar o alegado através de todas as provas admitidas em direito, especialmente prova documental, inclusive testemunhal e por diligências, caso necessário.

Nestes termos,

pede deferimento.

Caroline Neitzel Kuck
Gestora de Contratos – p.p