

Ofício nº 222/ADM/CONTRATOS/2025

São José, 10 de julho 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 n. 02.531.343/0001-08, com sede na Rua Gerônimo Thives, n. 196, sala 1, Barreiros, São José-SC, CEP 88.117-290, por intermédio de seus procuradores regularmente constituídos que ao final subscrevem, vem, respeitosamente, nos termos do inciso LV, do artigo 5º, da Constituição Federal, igualmente no artigo 109, I, da Lei n. 8.666/1993, interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da decisão que aplicou penalidade de multa em relação a determinados fatos irregulares indicados nos autos do Processo Administrativo em epígrafe, pelas razões de fato e de direito expostas a seguir.

1. TEMPESTIVIDADE

Em 03 de julho de 2025, a Contratada recebeu a decisão administrativa de aplicação da sanção de multa, bem como foi cientificada a respeito do prazo de 5 (cinco) dias úteis para interposição de recurso, nos termos do art. 109 da Lei 8.666/93.

A mencionada penalidade de multa, prevista no subitem 23.4, item 9 da tabela 2 do Termo de Referência do contrato 22/2021, é referente a alegação de que a Contratada teria

deixado postos de trabalho sem cobertura por 3 (três) dias inteiros em dois meses seguidos ou três intercalados num período de 12 (doze) meses.

Desta feita, tendo em vista que o recurso está sendo interposto na presente data, imperativo o seu conhecimento.

Superado este ponto, passa-se a narrativa dos fatos e das razões para reforma da decisão.

2. BREVE RESUMO DOS FATOS NARRADOS

A Contratante aplicou a penalidade de multa, prevista no subitem 23.4, item 9 da tabela 2 do Termo de Referência do contrato 22/2021, sob a alegação de que a Contratada teria deixado postos de trabalho sem cobertura por 3 (três) dias inteiros em dois meses seguidos ou três intercalados num período de 12 (doze) meses, conforme a decisão do Coordenador do Departamento de Compras e Contratos:

Através da presente, informamos da aplicação da sanção administrativa de multa prevista no subitem **23.4, item 9 da tabela 2 "deixar de substituir empregado faltante por 03 (três) dias inteiros em dois meses seguidos ou três intercalados num período de 12 (doze meses) do Termo de Referência do contrato 22/2021**, tendo em vista configuração de descumprimento contratual já notificado.

Preliminarmente, se observa que os motivos que levaram os agentes de fiscalização e gestão do contrato a procederem a abertura do presente feito são os mesmos já extensamente apreciado por meio do processo que culminou com aplicação de advertência por falta de cobertura no mês de fevereiro do corrente ano, qual seja a incapacidade da contratada em fazer a adequada gestão e alocação de postos terceirizados para a qual foi contratada.

Neste sentido, destacamos que uma vez mais a empresa busca se escusar de suas obrigações contratuais ao afirmar que os motivos dos descumprimentos se deram por fatos alheios a sua vontade devendo, portanto, ser afastada qualquer penalidade. Ora, não se questiona que a falta de colaboradores se trata de um fato alheio à vontade da prestadora de serviço, o cerne da questão é a falta reiterada e por longos períodos da cobertura dos postos ausentes.

Nota-se que a recorrente pretende descaracterizar o descumprimento contratual ao informar não ser de sua incumbência a falta de cobertura de postos, repassando então ainda que não expressamente a seus colaboradores, a responsabilidade pelos vícios observados na prestação dos serviços.

Ademais, não há de se falar que após o retorno dos colaboradores aos postos de trabalhos *“as atividades foram postas em dia”* como menciona em sua defesa a contratada.

O objeto da contratação é a alocação de postos de trabalho para apoio as atividades administrativas da Universidade com dedicação exclusiva de mão de obra, logo quando um posto ausente não é coberto há ausência de parcela da prestação de serviços, não sendo possível recuperar tal lacuna, haja vista que não se trata de serviço medido por atingimento de metas, desempenho ou entrega de resultados.

Nota-se ainda que a contratada em sua defesa busca descaracterizar os danos causados pela falta de cobertura ao alegar que não houve impedimento da execução das atividades principais do Órgão.

(...)

Neste ponto, se registra que a Universidade tem sempre agido com observância ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das sanções. Entendemos ser necessária a preservação da boa relação contratual entre as partes ao passo que a Universidade não tem intenção nenhuma de se locupletar com recursos financeiros usados para pagamento do contrato, tão somente reprimir o comportamento contratada em não substituir os postos ausente conforme ajuste firmado entre as partes.

Dessa maneira, em que pese o descumprimento configurado preveja a aplicação de sanção mais gravosa e onerosa, levando em conta a manifestação da agente de fiscalização de contrato, da gestora de execução do contrato bem como pelos elementos trazidos pela contratada em sua defesa, decido pela aplicação de multa de 1,5% sobre o valor mensal atual do contrato.

Diante do exposto, fica-lhes concedido o prazo de cinco (05) dias úteis para a apresentação de recurso nos termos do artigo 109 da Lei 8.666/93.

Contudo, a despeito de supostamente ter havido falta de colaboradores, o fato é que o trabalho foi colocado em dia, todo o serviço foi executado, de modo que não houve nenhum prejuízo à atividade do órgão.

Bem de ver que, não há descumprimento contratual que permita aplicação de penalidade, pois, como será melhor exposto nos tópicos a seguir, a empresa vem cumprindo com suas obrigações contratuais, prestando um serviço de qualidade e em consonância com o que preconiza o edital e o instrumento contratual, não havendo razão para que seja aplicada qualquer sanção.

Portanto, com a devida vênia ao entendimento do Departamento de Compras e Contratos, entende-se que a penalidade aplicada não deve prosperar, mostrando-se desproporcional a ocorrência em questão, conforme poderá se depreender das razões recursais a seguir expostas.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS

A Contratante aduz que a Contratada teria deixado postos de trabalho sem cobertura por 3 (três) dias inteiros em dois meses seguidos ou três intercalados num período de 12 (doze) meses. Contudo, a despeito de supostamente ter havido falta de colaboradores, o fato é que o trabalho foi colocado em dia, todo o serviço foi executado, de modo que não houve nenhum prejuízo à atividade do órgão.

À vista disso, verifica-se a ausência de demonstração de prejuízo à Administração Pública, especialmente porque nunca houve atividades represadas, o serviço é prestados conforme as disposições contratuais.

Ainda, necessário ressaltar os esforços empenhados à contratação de pessoa habilitada para cobertura da(s) Falta(s), contudo, a Contratada não logrou êxito, não havendo tempo hábil, face o imediatismo da ocorrência.

Sendo assim, o serviço nunca deixou de ser prestado de forma efetiva, em que pese a ausência de colaborador por curto período, a empresa ADSERVI atua para minimizar situações como a descrita nos autos.

De mais a mais, cumpre esclarecer que a Contratada não deixou de prestar seus serviços com qualidade e, independentemente do número de colaboradores, não houve qualquer prejuízo à Contratante, bem como não houve fato capaz de atrapalhar o desenvolvimento da atividade fim desta instituição.

Considerando o exposto, não houve prejuízo à administração pública, e a Contratada cumpriu com suas obrigações contratuais. Posto isso, vislumbra-se que não há fatos que desabonem a prestação de serviços realizada pela empresa Contratada, de modo que igualmente não há fatos que acarretem penalizações, sequer a instauração de processo administrativo.

Portanto, entende-se que não houve inexecução contratual, e mesmo diante de diversas condições alheias a sua vontade, a Contratada executou os serviços devidamente.

Reitera-se que a Contratada, ora Recorrente não está se furtando de suas obrigações, nem mesmo há nos autos demonstração efetiva de que a Contratada deixou de responder pelas obrigações que lhe competem, não devendo haver penalização por circunstância que não gerou o efetivo descumprimento da obrigação.

Verifica-se que as faltas ocorreram em dias distintos, por cinco colaboradores diferentes e em datas diferentes, o que demonstra que não havia como a empresa ADSERVI prever que haveriam faltas com tal recorrência no mês de março/2025. Apenas no que se refere a colaboradora Gabriela Mello é que não foi possível efetivamente realizar a cobertura do posto, haja vista que, ainda que aberto o processo seletivo para contratação imediata visando também a imediata cobertura do posto, em razão da apresentação de atestado médico, não foi possível concretizar a contratação pelo processo de seleção.

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, a fim de melhorar a experiência contratual e a prestação dos serviços em específico.

Inclusive, os dias em que não houve prestação de serviços foram objeto de glosa na fatura da respectiva competência, o que demonstra que, apesar da ocorrência aqui discutida, não houve dispêndio financeiro indevido pela União, o que corrobora o fato de que não houve prejuízo ao órgão.

De mais a mais, é de suma importância que seja considerado o fato de que a integralidade dos serviços foram executados e que não houve prejuízo ao Erário, sem prejuízo do fato que em nada atrasou o andamento do objeto contratado, tampouco ocasionou o descumprimento de obrigações legais à Contratante ou violação de direitos.

Nesse rumo, entende-se que a penalidade aplicada mostra-se excessiva, face a ocorrência em questão, especialmente diante da discricionariedade e liberalidade que tem o órgão

contratante à deixar de aplicar eventual penalidade, conforme se depreende dos dispositivos legais que versam sobre penalidade no instrumento contratual, sem prejuízo da aplicação da Súmula 473 do STF (que permite a administração pública rever seus atos a qualquer tempo).

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.

Reitera-se que a Contratada, ora Recorrente, não agiu com desídia diante da sua obrigação contratual, mas que por questões alheias a sua vontade, por breve período, não atou conforme esperava a Administração.

Nesse aspecto, tem-se que devem ser adequadamente dimensionadas e aferidas as circunstâncias que ocasionaram eventual inobservância, ainda que temporária, de disposições contratuais. Não é por menos que a lei estabelece que para fins de aferição dos componentes existentes para dar azo a aplicação de sanções pela Administração Pública, mostra-se imperativa a devida observância de determinadas circunstâncias, tais como a proporcionalidade entre a sanção e a gravidade da infração, os danos resultantes da infração, se há circunstâncias gerais que agravem ou atenuem a infração, assim como outras ali constantes, o que entende-se, com a devida vênio ao entendimento diverso, não foram consideradas para ter sido aplicada penalidade de multa.

O instrumento editalício, no item 21.11, dispõe sobre a necessidade de se observar o princípio da proporcionalidade:

21.11 A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.

Assim, considerando que as supostas irregularidades foram sanadas, bem como não houve qualquer prejuízo à Contratante, entende-se que é possível deixar de aplicar penalidade, devido especialmente a ausência de dano e risco efetivo à Contratante.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região não destoa de tal entendimento, conforme se depreende da emenda colacionada, in verbis:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. ECT. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. REDUÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. 1. A despeito da aplicação da letra fria da lei, não se pode deixar de considerar que a razoabilidade e o senso de justiça devem orientar a prática administrativa, de forma a permitir que no caso concreto diante das peculiaridades que a situação apresenta, seja passível de redução a penalidade administrativa. 2. 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 (inciso VI do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal). 3. A multa resultou em valor exorbitante, pois se aproxima do valor global do contrato inicial, afastando-se do princípio de proporcionalidade e razoabilidade. 4. Conquanto o valor fixado decorra de normas legais, é possível a redução para percentual compatível com o valor do contrato.

(TRF-4 - AC: 50112500720124047200 SC 5011250-07.2012.404.7200, Relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 10/05/2017, QUARTA TURMA)

E é com base nisto e nesse prisma que roga-se pela reforma da decisão que aplicou a penalidade de multa à Contratada, com afastamento da sanção, haja vista caracterizar medida razoável e proporcional à questão.

De mais a mais, 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 da real necessidade dele ao objeto administrado (prestação dos serviços), 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.

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

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).

[grifos nosso]

Desse modo, pugna-se pelo julgamento pautado na mais lúdima razoabilidade, uma vez que os serviços foram prestados regularmente de forma a atender aos interesses da coletividade e da Administração Pública, bem como a Contratada cumpriu a obrigação que lhe competia, sem acarretar ônus à Contratante.

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).

Ademais, tem-se importante trazer à baila que não menos importante 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).

Com isso, considerando o *animus* demonstrado à resolução do imbróglio, entende-se que a aplicação da penalidade de multa mostra-se desproporcional e relativamente irrazoável, sendo imperativo o afastamento da sanção imposta, com fulcro nestes princípios.

Portanto, a reforma da r. decisão é medida imperativa.

3.2 Da concessão do efeito suspensivo

Diante da aplicação de penalidade de multa durante o trâmite do processo administrativo, bem como da pretensão de efetivação de registro junto ao SICAF, roga-se pela concessão do efeito suspensivo ao presente recurso, nos termos do artigo n. 61, parágrafo único da Lei n. 9.784, de 19 de janeiro de 1999, e do artigo 109, inciso I, c/c §2º, da Lei n. 8.666/93, haja vista haver justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, até o efetivo deslinde deste processo administrativo.

4. PEDIDOS

Em face de todo o exposto, requer seja acolhido e conhecido, bem como provido o presente RECURSO ADMINISTRATIVO, e reformada a decisão ora atacada, com o afastamento da sanção administrativa de multa descrita nos subitem 23.4, item 9 da tabela 2 do Termo de Referência do contrato 22/2021.

Outrossim, roga-se pelo arquivamento do processo administrativo, em razão dos argumentos supramencionados, com a reconsideração do intuito de aplicação de penalidade, nos termos da Súmula 473 do STF.

Alternativamente, caso esta respeitável instituição entenda por indispensável a aplicação de penalidade – o que desde já a Contratada vem insurgir-se – roga-se para que seja aplicada tão somente a penalidade de advertência, que servirá como medida pedagógica suficiente.

E por fim, roga-se pela atribuição do efeito suspensivo ao presente recurso, nos termos do artigo n. 61, parágrafo único da Lei n. 9.784, de 19 de janeiro de 1999, e do artigo 109, inciso I, c/c §2º, da Lei n. 8.666/93, haja vista haver justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, até o efetivo deslinde deste processo administrativo.

Nesses termos,

Pede deferimento.

Gestora de Contratos – p.p