

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR COORDENADOR DO DEPARTAMENTO DE COMPRAS
E CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE
PORTO ALEGRE/RS**

Processo administrativo n. 23103.007919/2024-57

Contrato Administrativo n. 22/2021

Pregão 15/2020

ADSERVI – ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 02.531.343/0001-08, com sede na Rua Gerônimo Thives, nº 196, sala 1, Barreiros, São José-SC, CEP 88.117-290, por intermédio de seus procuradores regularmente constituídos que ao final subscrevem, vêm, respeitosamente, nos termos do inciso LV, do artigo 5º, da Constituição Federal, igualmente no artigo 109, I, da Lei n. 8.666/1993, interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da decisão que aplicou penalidade de advertência 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 24 de abril de 2024, a Contratada recebeu a decisão administrativa de aplicação de sanção de advertência, bem como foi cientificada a respeito do prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de recurso, nos termos do art. 109 da Lei 8.666/93.

A mencionada penalidade de advertência, prevista no item 23.1.1 e no item 23.2.1 do Termo de Referência do contrato 22/2021, é referente a alegação de que a Contratada teria deixado postos de trabalho sem cobertura por 5 (cinco) dias inteiros, sendo uma falta de supervisor administrativo e quatro faltas de auxiliar administrativo.

Desta feita, tendo em vista que o recurso está sendo apresentado 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 advertência, prevista no item 23.1.1 e no item 23.2.1 do Termo de Referência do contrato 22/2021, sob a alegação de que a Contratada teria deixado postos de trabalho sem cobertura por 5 (cinco) dias inteiros, sendo uma falta de supervisor administrativo e quatro faltas de auxiliar administrativo, conforme a decisão do Coordenador do Departamento de Compras e Contratos:

Através da presente, informamos da aplicação da sanção administrativa de **Advertência**, estabelecida nos subitens 23.1.1 e 23.2.1 do **Termo de Referência do contrato 22/2021**, tendo em vista configuração de descumprimento contratual quanto a **não cobertura de faltas para os postos de Auxiliar Administrativo e Supervisor Administrativo em fevereiro de 2024**, no que se refere ao estabelecido no subitem 14.19 do Termo de Referência do contrato 22/2021 e também, conforme previsto no IMR, anexo do Termo de Referência, no qual consta que em caso de **3 ou mais ocorrências de faltas o dia inteiro sem substituição no mês**, além da aplicação da respectiva glosa, **aplicar-se-á as seguintes sanções**: Na primeira

ocorrência – **Advertência** pela Gestão da Execução do Contrato; e Três ou mais ocorrências em 2 meses seguidos ou 3 meses alternados no período de 12 meses - **Multa** prevista no item 23 do Termo de Referência, conforme já apontados nas Notificações enviadas à contratada em 15/04/2024 (Ev. 1882721) e, preliminarmente, em 28/03/2024 (Ev. 1882709), juntamente com Relatório da Fiscalização de fevereiro de 2024 (1882704). Tendo em vista que a contratada não apresentou defesa quanto à Notificação para Defesa Prévia enviada em 15/04/2024, conforme certidão expedida pela Gestão do Contrato em 24/04/2024 (Ev. 1889451), em anexo, e de acordo com os relatos feitos pela fiscalização do contrato nº 22/2021, através do Ofício nº 455/2024/PREF (Ev. 1882720), e ainda, de acordo com **princípios da razoabilidade e proporcionalidade da Administração Pública**, decide-se pela aplicação de ADVERTÊNCIA. 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 5 (cinco) dias inteiros, sendo uma falta de supervisor administrativo e quatro

faltas de auxiliar administrativo. 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.

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. Ressalta-se que os colaboradores em questão não avisaram que não compareceriam e, ainda, não houve qualquer aviso por parte do órgão contratante.

As referidas ausências ocorreram em razão de uma sequência de fatores, como o pedido de demissão imediata da supervisora Katielle, além da apresentação de atestado médico pelas auxiliares administrativas. Todavia, a Contratada está realizando a contratação de profissional horista, com o objetivo de que tais situações não voltem a ocorrer.

Ainda, há que se considerar que foi realizada a glosa referente ao caso em apreço, de modo que, na hipótese de imputação de penalidade em face da Contratada, haverá dupla penalização pelo mesmo fato.

Assim sendo, como os colaboradores não avisaram e também não houve aviso por parte da Contratante, não é possível atribuir culpa tão somente à Contratada.

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 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.

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).

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 atuou 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 vênia ao entendimento diverso, não foram consideradas para ter sido aplicada penalidade de advertência.

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 advertência 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 expresse 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 advertência 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 advertência 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 advertência descrita nos itens 23.1.1 e 23.2.1 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 se insurgir – roga-se para que seja aplicada tão somente a penalidade de advertência verbal, 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.

São José/SC, 02 de maio de 2024.

Ligia Silveira de Souza
Gestora de Contratos – Por Procuração