

SEI nº 0060601067.000030/2024-25

Assunto: Processo Administrativo de Aplicação de Penalidade nº 25/2024

Imputada: Ágil Empreendimentos e Serviços LTDA, CNPJ: 05.654.826/0001-98.

DECISÃO FINAL

1. DOS FATOS

1.1. O presente Processo Administrativo foi instaurado por meio da Portaria Adepe Diretoria nº 25/2024 (doc. 51093186), com o objetivo de apurar possíveis irregularidades referentes a descumprimentos contratuais perpetrados pela empresa Ágil Empreendimentos e Serviços LTDA, CNPJ 05.654.826/0001-98, no que tange ao Contrato AD nº 62/2022 (doc. 51094832).

1.2. O referido contrato, firmado em 15 de agosto de 2022, tinha por objeto a execução da obra civil para a construção de um galpão industrial no Polo Empresarial de Exu/PE, com vigência inicial de 16 meses e prazo de execução de 8 meses, no valor de R\$ 12.810.011,55. O contrato foi objeto de três Termos Aditivos (docs. 51622246, 51625172 e 51625227), que o reajustaram para R\$ 13.223.242,23 e estenderam sua execução até 19 de fevereiro de 2024.

1.3. Durante a execução contratual, a empresa Ágil foi notificada em três ocasiões (docs. 51133139, 51604686 e 51611737) pela Diretoria Geral de Infraestrutura (DGI) da ADEPE, em virtude de problemas como falta de celeridade nos serviços, necessidade de ajustes de cronograma, baixo efetivo e carência de materiais.

1.4. Em resposta, a empresa apresentou contranotificações (docs. 51604952 e 51611873), nas quais lamentava os ocorridos, comprometia-se a envidar esforços para o cumprimento das obrigações e, posteriormente, indicou dificuldades de aporte financeiro, aventando a possibilidade de rescisão amigável.

1.5. A DGI, através da Nota Técnica de Id. 51614146, detalhou a necessidade de ajuste na planilha de serviços e as dificuldades na montagem da estrutura pré-moldada devido à instabilidade do solo.

1.6. Em face dos fatos narrados, foi instaurado o presente processo administrativo, com base na Lei Federal nº 13.303/2016, Lei Estadual nº 11.781/00, Decreto Estadual nº 42.191/15 e no Regulamento de Contratações da ADEPE.

1.7. A Comissão Permanente de Processo Administrativo (CPPA) procedeu com a autuação, imputação e intimação da empresa Ágil para apresentação de Defesa Prévia. Na Nota de Imputação, destacou-se a possibilidade de aplicação de penalidades previstas na Cláusula Décima Primeira e a rescisão unilateral prevista na

Cláusula Décima Segunda do contrato.

1.8. A empresa Ágil apresentou Defesa Prévia (doc. 53693326), alegando paralisação nos recebimentos do Estado, ausência de culpabilidade por fatos excepcionais, ausência de voluntariedade de conduta e pugnando pelo arquivamento ou modificação da sanção. Posteriormente, a CPPA elaborou Relatório Final (doc. 57488130), concluindo pela aplicação de multa de 10% sobre o valor do contrato, multa moratória de 1% ao dia até o limite de 10% e suspensão temporária de até 2 anos para participar de licitações e contratar com a ADEPE.

1.9. A empresa foi novamente intimada para apresentação de alegações finais (doc. 66116782), oportunidade em que reiterou argumentos relacionados ao impacto financeiro, ausência de culpabilidade, desequilíbrio econômico-financeiro, proporcionalidade das penalidades, solicitação de audiência conciliatória e arquivamento do processo, além de pleitear o pagamento pelos serviços prestados.

1.10. A Diretoria-Geral de Incentivos (DGI) manifestou-se pela não realização de audiência conciliatória e pela continuidade regular do processo.

1.11. Na sequência, a própria DGI solicitou a emissão de Parecer Jurídico, com o objetivo de subsidiar a decisão final da autoridade competente. O Parecer Jurídico nº 69945532, cujos fundamentos passam a integrar a presente decisão, nos termos do art. 32, § 1º, do Decreto Estadual nº 42.191/2015, opinou no seguinte sentido:

4.5. Esta Superintendência Jurídica entende que há viabilidade jurídica para:

(i) a aplicação de multa, em montante inferior a 20% (vinte por cento) do valor do contrato, sugerindo-se, ainda, que o valor da multa tenha como base o montante efetivamente pago à imputada pela execução do contrato; e/ou

(ii) a aplicação da penalidade de suspensão temporária, pelo prazo de até 2 (dois) anos, do direito de participar em licitações e de contratar com a ADEPE, conforme previsto no subitem 11.4.4 do edital, mencionado no Relatório Final da Comissão Permanente de Processos Administrativos – CPPA, ressaltando-se que tal penalidade deverá ser aplicada pelo(a) Diretor(a)-Presidente da Agência, por força de sua competência legal.

1.12. É o relatório.

2. DAS PRELIMINARES

2.1. Da Tempestividade das Manifestações. Verifica-se que as manifestações apresentadas pela empresa Ágil Empreendimentos e Serviços LTDA, tanto a Defesa Prévia quanto as Alegações Finais, foram protocoladas dentro dos prazos legais estabelecidos, conforme certidões constantes nos autos (docs. 53693444 e 67895002). A Defesa Prévia foi apresentada em 18 de julho de 2024, dentro do prazo de 5 dias úteis após o recebimento da intimação da Nota de Imputação em 12 de julho de 2024 (doc. 53681445). As Alegações Finais foram protocoladas em 23 de maio de 2025, no prazo de 10 dias úteis após o recebimento da intimação do Relatório Final em 22 de maio de 2025 (doc. 67430950). Assim, conclui-se pela tempestividade das manifestações.

2.2. Da Rescisão Contratual. Conforme o artigo 106 do Regulamento de Contratações da ADEPE, a rescisão de contrato administrativo deve ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa em Processo Administrativo de Aplicação de Penalidade (PAAP). Na ausência de portaria regulamentadora específica, aplica-se o procedimento previsto no Decreto Estadual nº 42.191/2015, conforme parágrafo único do referido

artigo e o artigo 118. A Portaria Diretoria nº 62/2023 da ADEPE regulamenta o procedimento de rescisão contratual.

2.2.1 A Procuradoria Geral do Estado entende que, para rescisão unilateral, a garantia do contraditório e da ampla defesa não se confunde com o procedimento administrativo para aplicação de sanções, permitindo que ambos os processos ocorram em paralelo ou em autos apartados.

2.2.2 Contudo, para que a rescisão contratual seja juridicamente possível, é indispensável a existência de vínculo contratual vigente. No caso em tela, o Contrato AD nº 62/2022 e seus aditivos tiveram sua vigência exaurida em 19 de fevereiro de 2024 (docs. 51094832, 51622246, 51625172 e 51625227). Dessa forma, o procedimento de rescisão contratual revela-se incabível por ausência de pressuposto básico, qual seja, a existência de vínculo contratual vigente. Ante o exposto, DECLARA-SE a inviabilidade jurídica do processamento da rescisão contratual.

3. DO MÉRITO

3.1. A análise dos elementos fáticos e das normas aplicáveis ao Processo Administrativo nº 25/2024, que tem como objeto o Contrato AD nº 62/2022 (doc. 51094832), revela que o referido contrato é regido principalmente pela Lei Federal nº 13.303/2016 e, subsidiariamente, pela Lei Federal nº 8.666/1993, no que couber, bem como pelo Regulamento de Contratações da ADEPE e pelo Decreto Estadual nº 42.191/2015.

3.2. Os contratos administrativos estabelecem diretrizes e obrigações que a empresa contratada deve observar para a prestação dos serviços avençados. As notificações emitidas pela ADEPE à Ágil demonstram falhas em aspectos nevrálgicos da execução, como a celeridade dos serviços, o baixo efetivo, a falta de materiais e a ausência de responsável técnico, conforme relatado na Nota Técnica nº 023/2024 (doc. 51614146).

3.3. Tais apontamentos, confirmados pela Administração e não devidamente justificados pela imputada, configuram o descumprimento de deveres contratuais primários, a exemplo do estabelecido no item 8.1.6 do contrato, comprometendo não apenas a consecução do interesse público subjacente à contratação, mas também o cumprimento do Objeto Social desta estatal, que depende diretamente da adequada execução das atividades contratadas para o atendimento de suas finalidades institucionais.

3.4. No âmbito dos contratos administrativos, a Lei Federal nº 13.303/2016 estabelece, em seu art. 82, a possibilidade de aplicação de multa de mora em razão de atraso injustificado na execução contratual, sem prejuízo da rescisão do contrato ou da imposição de outras penalidades. Já o art. 83 do referido diploma legal dispõe que, pela inexecução total ou parcial do contrato, podem ser aplicadas advertência, multa e suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública.

3.5. A distinção entre as penalidades previstas nos arts. 82 e 83 evidencia a

possibilidade de sua aplicação de forma cumulativa ou isoladamente, conforme a gravidade dos fatos e as circunstâncias do caso concreto. No presente caso, a Cláusula Décima Primeira do Contrato AD nº 62/2022 (doc. 51094832) disciplina expressamente as penalidades cabíveis em caso de descumprimento contratual, configurando-se como o instrumento jurídico próprio para a repressão das condutas infracionais apuradas.

3.6. A empresa imputada, ao alegar boa-fé e ausência de culpabilidade, tenta justificar as falhas contratuais por meio de dificuldades operacionais e financeiras. Entretanto, as circunstâncias apuradas nos autos demonstram que a inexecução contratual ultrapassou a mera ocorrência de fatos imprevisíveis ou isolados, evidenciando uma gestão ineficaz das obrigações assumidas.

3.7. As reiteradas notificações sobre baixo efetivo, ausência de materiais e a inexistência de responsável técnico, somadas à solicitação de distrato por insuficiência de aporte financeiro, configuram uma conduta omissiva que culminou na interrupção dos serviços e gerou prejuízos à Administração. A Cláusula Oitava do Contrato impõe à contratada obrigações inequívocas, como a execução dos serviços conforme pactuado, atendimento às observações da fiscalização e manutenção de equipe funcional adequada. A inobservância reiterada dessas obrigações, ainda que decorrente de dificuldades financeiras, caracteriza a falha na execução contratual. A voluntariedade, nesse contexto, não exige dolo específico, sendo suficiente a consciência de que a inação ou a insuficiência na gestão contratual conduz ao descumprimento, configurando infração administrativa.

3.8. Diante do exposto, reconhece-se o descumprimento contratual imputável à Ágil Empreendimentos e Serviços LTDA., com fundamento nos elementos técnicos e jurídicos constantes dos autos.

3.9. Dessa forma, verifica-se que a aplicação de penalidades pela Administração Pública deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, de modo a garantir que as sanções sejam adequadas, necessárias e proporcionais ao grau da infração verificada.

3.10. Embora a legislação e o contrato permitam a aplicação cumulativa das penalidades de multa compensatória e suspensão temporária, entende-se que, no caso concreto, a aplicação isolada da penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar com a ADEPE pelo prazo de 02 (dois) anos é a medida mais adequada e suficiente para reprimir a conduta infracional, educar a contratada quanto à necessidade de observância das obrigações assumidas e resguardar a Administração Pública de futuras prestações insuficientes.

3.11. Tal medida se revela proporcional, uma vez que a situação financeira da empresa já demonstra elevado comprometimento, e a aplicação conjunta de penalidades de natureza pecuniária poderia resultar em sanção excessivamente gravosa, sem ganho efetivo à consecução do interesse público.

3.12. A suspensão temporária, além de punitiva, tem caráter preventivo e protetivo, assegurando que a ADEPE não seja novamente exposta aos riscos decorrentes da atuação de um contratado que não demonstrou capacidade de adimplir com suas obrigações essenciais.

3.13. Dessa forma, a penalidade de suspensão temporária, aplicada de forma isolada, equilibra adequadamente a necessidade de reprimenda pela infração cometida com o respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e à função pedagógica da sanção administrativa.

IV. DA DECISÃO

Diante da análise pormenorizada dos elementos constantes dos autos do Processo Administrativo nº 25/2024, que apura o descumprimento das obrigações assumidas pela empresa **ÁGIL EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 05.654.826/0001-98, no âmbito do **Contrato AD nº 62/2022 (doc. 51094832)**, e considerando os fundamentos jurídicos expostos, DECIDO:

I - PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL da imputação formulada contra a empresa **ÁGIL EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA.**, reconhecendo o descumprimento contratual das obrigações essenciais assumidas, nos termos da fundamentação exposta;

II - DECLARAR a inviabilidade de rescisão unilateral do **Contrato AD nº 62/2022**, em razão da expiração de sua vigência em 19 de fevereiro de 2024, conforme registrado nos autos;

III - APLICAR à empresa **ÁGIL EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA.** a penalidade de **suspensão temporária do direito de participar em licitação e de contratar com a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S.A. - ADEPE, pelo prazo de 02 (dois) anos**, contados a partir da publicação desta decisão, nos termos do subitem 11.4.4 do Contrato AD nº 62/2022, da Cláusula Décima Primeira, e do art. 83, inciso III, da Lei Federal nº 13.303/2016;

V - DETERMINAR a intimação da empresa **ÁGIL EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA.** para ciência desta decisão e, querendo, apresentação de recurso administrativo, no prazo legal de 10 (dez) dias úteis, conforme disposto no art. 59 do Lei Estadual nº 11.781/2000;

VI - CUMPRAR, com as demais providências cabíveis à execução da penalidade ora imposta.

Recife, datado e assinado eletronicamente.

Rodrigo Miranda Tabosa de Assis
Diretor-Geral de Infraestrutura



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Miranda Tabosa de Assis.**, em 11/08/2025, às 15:25, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **71062927** e o código CRC **C1FA9EAF**.

Av. Conselheiro Rosa e Silva, 347 - Bairro Graças - Recife/PE

Telefone: (81) 3181-7300 - ADEPE - GEP

www.adepe.pe.gov.br - adepe@adepe.pe.gov.br

POA JURÍDICO - PARECER JURÍDICO PARA DECISÃO FINAL

PROCESSO Nº 0060601067.000030/2024-25

1. DO RELATÓRIO

1.1. Veio a esta Gerência de Contratos e Convênios - GCC, o Processo Administrativo Nº 25/2024, através da do Despacho Nº 13 (doc. 69480622) da Diretoria-Geral de Infraestrutura - DGI, o qual solicita à Superintendência Jurídica a análise e emissão de parecer jurídico conclusivo quanto à legalidade, mérito, regularidade do procedimento administrativo e dos argumentos da Defesa Prévia (doc. 53693326) e das Alegações Finais (doc. 67894914) apresentadas pela empresa Imputada Ágil Empreendimentos e Serviços LTDA, CNPJ: 05.654.826/0001-98.

1.2. Previamente, a Diretoria-Geral de Infraestrutura - DGI requereu a autorização para a instauração de processo Administrativo e rescisão unilateral do Contrato AD Nº 062/2022, através de Proposta Operacional Administrativa - POA Nº 49/2023 (doc. 51096171). Nessa respectiva POA, a DGI relatou que o contrato (doc. 51094832) inicialmente firmado com a empresa Ágil, em 15 de agosto de 2022, teve como objeto "a contratação de empresa especializada para a execução da obra civil para construção de galpão industrial no Polo Empresarial de EXU/PE", a vigência de 16 (dezesseis) meses e execução de 08 (oito) meses e o valor de R\$ 12.810.011,55 (Doze milhões, oitocentos e dez mil, onze reais e cinquenta e cinco centavos). Posteriormente, o contrato foi aditado por 03 (três) vezes, no 1º Termo Aditivo ao Contrato AD Nº 62/2022 (doc. 51622246), no 2º Termo Aditivo ao Contrato AD Nº 62/2022 (doc. 51625172) e no 3º Termo Aditivo ao Contrato AD Nº 62/2022 (doc. 51625227), de forma que o contrato passou a ter valor de a R\$ 13.223.242,23 (treze milhões, duzentos e vinte e três mil, duzentos e quarenta e dois reais e vinte e três centavos) e a execução até o dia 19 de fevereiro de 2024.

1.3. No decorrer da prestação do serviço contratado, a empresa imputada foi notificada por três vezes, através das Notificações datadas de 16 de maio de 2023 (doc. 51133139), de 17 de outubro de 2023 (doc. 51604686) e de 07 de novembro de 2023 (doc. 51611737). Nessas notificações, a DGI explanou sobre a falta de celeridade dos serviços, os pedidos de ajuste de cronograma, o baixo efetivo e a falta de materiais como também concedeu a oportunidade da empresa apresenta contraditório as alegações apresentadas pela ADEPE. A empresa, por sua vez, apresentou as contranotificações presentes nos lds. 51604952 e 51611873 em que, em um primeiro momento, lamentava as ocorrências e endossava esforços para o cumprimento das obrigações pactuadas e, posteriormente, indicou que estava sem conseguir desembolsar o montante suficiente para atender ao cronograma estabelecido e aventou a possibilidade de uma rescisão contratual amigável.

1.4. A Diretoria-Geral de Infraestrutura - DGI também esclareceu detalhes adicionais a respeito do respectivo contrato através da Nota Técnica de Id. 51614146:

"No decorrer da obra após debates entre os envolvidos e análise dos documentos encaminhados pela contratada, considerou-se imprescindível a necessidade do ajuste da planilha de serviços para fazer frente à atividades a serem executadas. Para tanto, analisou a adequação da planilha apresentada pela contratada onde confirmou a real necessidade dos serviços para continuidade a construção do galpão. Desta forma, formalizando o 1º Termo Aditivo de Valor (49032917) ao contrato de R\$ 413.230,68 (Quatrocentos e treze mil, duzentos e trinta reais e sessenta e oito centavos) representando 3,38% (...).

(...) dificuldades encontradas para a continuação das atividades de montagem da Estrutura do Galpão pré-moldado nos meses de junho/23 e parte do mês de julho/23 inerentes à falta de condição oferecida pelo solo, que em consequência das chuvas do período apresentou extrema dificuldade de absorção das águas de chuva, que resulta na instabilidade do terreno para a utilização dos equipamentos necessários para a montagem de pré-moldados."

(...) a instabilidade do solo impactou severamente na construção do muro de arrimo da parte dos fundos do galpão e do reservatório inferior, fez se necessário a formalização do 3º Termo Aditivo (49033426) solicitando o aditamento do prazo de execução em 05 (cinco) meses (...)

(...) "

1.5. Considerando o cenário apresentado, o presente processo administrativo foi instaurado, através da Portaria Adepe Diretoria nº 25/2024 (doc. 51093186), tendo como base legal a Lei Federal nº 13.303/2016, Lei Estadual nº 11.781/00, o Decreto Estadual nº 42.191/15 e o Regulamento de Contratações da ADEPE, para apurar possíveis irregularidades referentes aos descumprimentos contratuais da empresa Ágil e designando a Comissão Permanente de Processo Administrativo - CPPA para a condução do Processo Administrativo. Dessa forma, em seguida, a Comissão procedeu a elaboração de Capa (doc. 51093236), Termo de Autuação (doc. 51094527), Nota de Imputação (doc. 51094587) e Intimação (doc. 51094655) à empresa Ágil para apresentar Defesa Prévia. Na Nota de Imputação, foi indicado o seguinte:

"Por esta razão, a Comissão Permanente de Processos Administrativos (CPPA), designada por meio da Portaria ADEPE Diretoria nº 16/2023, elaborou a presente Nota de Imputação em obediência à determinação contida no art. 24 do Decreto nº 42.191 de 1º de outubro de 2015, podendo acarretar à empresa imputada a aplicação das penalidades previstas na Cláusula Décima Primeira, sendo possível, também, a rescisão unilateral prevista na Cláusula Décima Segunda, ambas do Contrato AD nº 62/2022 (doc. 51094832)."

1.6. Diante da intimação, a empresa Imputada Ágil Empreendimentos e Serviços LTDA, CNPJ: 05.654.826/0001-98 apresentou Defesa Prévia (doc. 53693326) tempestiva (doc. 53693444). Nessa defesa, levantou os seguintes argumentos: (i) paralização de quase dois meses nos recebimentos do Estado de Pernambuco; (ii) ausência de culpabilidade da empresa em razão de fatos excepcionais; (iii) ausência de voluntariedade de conduta por parte da empresa; (iv) pugnou pelo arquivamento do processo; (v) caso não seja entendido pelo arquivamento, a modificação da sanção imputada.

1.7. Dado o prosseguimento do trâmite do processo administrativo de aplicação de penalidade, a Comissão Permanente de Processo Administrativo - CPPA elaborou o Relatório Final (doc. 57488130) com a seguinte conclusão: (i) aplicação da multa de 10% (dez por cento) sobre o valor do Contrato, nos termos do conteúdo da Cláusula Décima Primeira, de acordo com o subitem 11.4.3.5 do Contrato AD nº 62/2022, (ii) multa moratória de 1% do valor do contrato por dia de atraso até o limite de 10%, de acordo com o subitem 11.4.3.1 do Contrato AD nº 62/2022, (iii) aplicação da suspensão temporária de até 2 (dois) anos do direito de participar em licitação e impedimento de contratar com a ADEPE, nos termos do subitem 11.4.4. Em seguida, a Ágil foi intimada (doc. 66116782) a respeito do relatório final apresentado pela CPPA, para o envio de alegações finais no prazo de 10 (dez) dias úteis.

1.8. A empresa Imputada apresentou Alegações Finais (doc. 67894914) de forma tempestiva (doc. 67895002), na qual versou sobre os seguintes pontos: (i) o impacto financeiro sofrido pela empresa pela supressão de 25% (vinte e cinco por cento) dos contratos Administrativos do Estado de Pernambuco; (ii) ausência de culpabilidade e boa-fé por parte da empresa; (iii) desequilíbrio econômico-financeiro do contrato; (iv) aplicação das penalidades de forma proporcional; (v) solicitação de proposta de audiência para composição e suspensão do processo; (vi) pugnando pelo arquivamento do Processo Administrativo; e (vii) A manutenção do direito da ÁGIL em receber os valores devidos pela Administração Pública, reconhecendo-se os serviços prestados de forma integral e tempestiva.

1.9. Com a apresentação das Alegações Finais, o processo foi remetido para a Diretoria-Geral de Infraestrutura (doc. 67896287) para pronunciamento a respeito dos pleitos manifestados nas Alegações Finais. Ato contínuo, a DGI manifestou-se, por meio da CI Nº 133/2025 (doc. 68774906), informando pelo não interesse da realização da audiência conciliatória e da suspensão do processo, indicando ainda o prosseguimento do processo. Assim, a manifestação foi enviada para a empresa imputada (doc. 68935172).

1.10. Por fim, o presente processo administrativo foi enviado para a Superintendência Jurídica para emissão de parecer jurídico para subsidiar a Decisão Final, conforme é admitido no artigo 32 e seus parágrafos do Decreto Estadual nº 42.191/2015.

1.11. É o relatório. Passa-se à análise da questão.

2. DAS PRELIMINARES

2.1. Preliminar de competência e escopo da análise desta Superintendência Jurídica

2.1.1 Preliminarmente, convém salientar que esta Superintendência Jurídica presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico-formal, conforme bem destacado no §§ 7º e 8º do art. 2º, do Regulamento de Contratações da **ADEPE** infracitado:

“Art. 2º. As contratações realizadas pela ADEPE ficam sujeitas à legislação de regência - notadamente à Lei Federal nº 13.303/2016; à Lei Federal nº 10.520/2002; à Lei Federal nº 10.527/2011; à Lei Federal nº 12.846/2013; à Lei Complementar nº 123/2006, atualizada; à Lei Estadual nº 12.525/2003, atualizada; à Lei Estadual nº 12.986/2006, ao Decreto Estadual nº 32.541/2008, atualizado; ao Decreto Estadual nº 32.539/2008, atualizado; ao Decreto Estadual nº 45.140/2017, atualizado; ao Código de Ética da ADEPE, ao presente Regulamento e aos princípios que regem a atuação da Administração Pública.

(..)

§ 7º Os pareceres exarados pela Superintendência Jurídica terão caráter opinativo e serão desenvolvidos sob o prisma estritamente jurídico e formal, voltado à regularidade procedimental estabelecida neste Regulamento, portanto, **sem adentrar na seara técnica ou analisar o mérito, a oportunidade e conveniência do objeto requerido pela Unidade Demandante.** Não haverá, assim, exercício de juízo de valor acerca dos conteúdos técnicos dos termos de referência, das propostas de preços, das planilhas técnicas, das cartas-consultas, dos relatórios de monitoramentos ou das Propostas Operacionais Administrativas.

8º Na hipótese do parágrafo anterior, **para exarar um parecer congruente, preciso, coerente, suficiente e claro,** a Superintendência Jurídica poderá solicitar esclarecimentos à Unidade Demandante (UD) ou à Central de Suprimento (CS), que deverão submeter as suas demandas em tempo hábil para a análise do setor, **cuja duração estimada, para os casos de Propostas Operacionais Administrativas, varia entre 5 (cinco) e 10 (dez) dias úteis."**

2.1.2 Ressalta-se, por oportuno, que o presente opinativo se restringe aos aspectos jurídicos da proposta operacional em epígrafe, não se propondo a fazer incursão na seara técnica - especialmente no que tange: **(i) à verossimilhança das alegações trazidas à baila pela área técnica, e (ii) à caracterização do fato, ou emitir juízo de valor acerca da conveniência administrativa da área técnica, o que deve ser exercido pelo Colegiado de Diretores da estatal, apesar de apontar fatos relevantes que mereceriam atenção especial das áreas técnicas.**

2.1.3 **Cumpre, porém, alertar que** a “teoria dos motivos determinantes” preconiza que **os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos,** para todos os efeitos jurídicos. **Assim como cabe ao gestor público a responsabilidade de realizar análises dos casos concretos** com suas possíveis consequências - **não se decidindo com base em valores jurídicos abstratos** - prevendo os efeitos práticos no mundo dos fatos (art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB - Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018).

2.1.4 Ademais, importa frisar que a legislação que rege a presente demanda se encontra lastreada, sensivelmente, no Contrato AD nº 62/2022, na Lei Federal nº 13.303/2016, Lei Estadual nº 11.781/00, o Decreto Estadual nº 42.191/15 e o Regulamento de Contratações da ADEPE, subsidiariamente ainda pelo Código Civil e pelo Código de Processo Civil e demais normas regulamentares aplicáveis à espécie.

2.2. Da tempestividade

2.2.1. Preliminarmente, cumpre destacar que a empresa imputada apresentou, dentro dos prazos legalmente estabelecidos, tanto a sua Defesa Prévia quanto suas Alegações Finais, conforme se depreende das certidões constantes nos autos (docs. 53693444 e 67895002).

2.2.2 Especificamente, verifica-se que a intimação referente à Nota de Imputação foi recebida pela empresa Ágil em 12 de julho de 2024 (doc. 53681445), tendo a respectiva Defesa Prévia sido protocolada junto à Comissão em 18 de julho de 2025 (doc. 53692912), ou seja, dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis previsto para apresentação da manifestação. Do mesmo modo, observa-se que a intimação para apresentação das Alegações Finais ao Relatório Final da Comissão Permanente de Processos Administrativos (CPPA) foi recebida em 22 de maio de 2025 (doc. 67430950), tendo a empresa protocolado suas Alegações Finais no dia 23 de maio de 2025 (doc. 67894914), dentro do prazo legal de 10 (dez) dias úteis.

2.2.3. Diante disso, **conclui-se pela tempestividade das manifestações apresentadas pela empresa imputada.**

2.3. Dos ritos do Processo Administrativo de Rescisão Unilateral

2.3.1. Previamente, destaca-se os termos do artigo 106 do Regulamento de Contratações da ADEPE, a eventual rescisão de contrato administrativo deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente podendo ser, conforme o caso, unilateral. Deve-se, para tanto, assegurar o contraditório e a ampla defesa nos autos de Processo Administrativo de Aplicação de Penalidade - PAAP. Ainda conforme o parágrafo único do supracitado dispositivo, o PAAP “deverá seguir o rito descrito em portaria regulamentadora própria ou, na ausência desta, o procedimento previsto no Decreto Estadual nº 42.191/2015”. E complementa o artigo 118: “os procedimentos de instauração e desenvolvimento do Processo Administrativo com vistas à aplicação de penalidades previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 e neste regulamento serão regidos, no que couber, pelos artigos 22 a 41 do Decreto Estadual nº 42.191/2015”.

2.3.2. Constatado que esta Agência possui portaria própria a regulamentar o seu rito administrativo, a PORTARIA DIRETORIA Nº 62/2023, a qual regulamenta o procedimento do Processo Administrativo de Rescisão Contratual dos contratos da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ADEPE que não preveem cláusula penal, nos termos da Lei Estadual 11.781/2000, Decreto Estadual nº 42.191/2015 e no art. 106, § 1º do Regulamento de Contratações da ADEPE, esse deve ser o procedimento a ser adotado, uma vez que a rescisão contratual, a bem da verdade, não representa sanção administrativa, e sim decorrência natural, contratual e legal do descumprimento de cláusulas contratuais por qualquer das PARTES.

2.3.3. A Procuradoria Geral do Estado, no que pese esta ADEPE possuir representação jurídica própria, vem assentado o entendimento segundo o qual para a rescisão unilateral dos contratos administrativos a garantia do contraditório e da ampla defesa não se confundem com o procedimento administrativo destinado à

aplicação de sanções. Nesse sentido:

1) O processo administrativo de rescisão unilateral dos contratos administrativos. Nas situações de **inexecução parcial ou total do contrato**, em que a Administração já firmou **juízo de valor quanto à inviabilidade da manutenção da relação contratual com a empresa**, em face do **reiterado descumprimento das obrigações ajustadas**, e quanto à **imperiosa necessidade de haver a substituição desse prestador**, sem que daí decorra solução de continuidade na prestação dos serviços, tidos por essenciais, deve ser instaurado processo administrativo com vistas à rescisão unilateral do contrato, nos termos do **art. 77 c/c o art. 78, I e II, da Lei de Licitações**. Cumpre observar que não é qualquer inexecução parcial que ensejará o dever de rescindir o contrato. Apenas as **faltas graves** o suficiente, a impedir a regularização das falhas ou da conduta defeituosa, **a ponto de tornar inútil ou prejudicial a manutenção contratual**, justificam a rescisão, que é medida extremamente onerosa para a Administração. Alerta-se, outrossim, sobre a necessidade de o fiscal do contrato manter em registro próprio, regularmente atualizado, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, nos termos do § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive as notificações e advertências já encaminhadas na tentativa de saneamento das irregularidades. Esses expedientes materializam a comprovação do fato infracional consumado e a ausência de providências do contratado. Nas circunstâncias aventadas, de irregularidade insanável, em que a relação contratual entre a administração pública e a contratada se torne insustentável diante de uma situação específica e já consolidada, **a primeira providência que cabe à Administração é a de proteger o interesse público que demandou a contratação e, para tanto, a lei lhe confere a prerrogativa de rescindir a avença e substituir o contratado que não foi fiel em suas obrigações**. Tanto isso é verdade, que é autorizado à Administração, em nome do princípio da continuidade do serviço público, assumir imediatamente a execução direta ou indireta, conforme art. 80, II, da Lei de Licitações. Ressalta-se, outrossim, que, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, **não é necessário que o termo de rescisão unilateral do contrato aguarde a finalização do processo sancionador**. Isso significa, em outras palavras, que o processo de rescisão unilateral e o processo de aplicação de penalidade **podem correr em paralelo e, inclusive, em autos apartados**. O PAAP, nos termos do Decreto nº 42.191/15, não é um antecedente necessário do processo de rescisão e nada impede que seja aplicada uma penalidade à empresa mesmo após a rescisão do contrato. Para a rescisão, é **indispensável** que a autoridade competente do órgão, mediante informações prestadas pelo fiscal, determine a instauração de **processo administrativo específico** e, de plano, **notifique a contratada, dando-lhe ciência da imputação de infrações contratuais e da abertura do processo com vistas a possível rescisão unilateral, com a oportunidade prévia de se manifestar/defender, no prazo de, no mínimo, 05 dias úteis**. É importante que a notificação contenha a descrição clara dos fatos, as cláusulas legais ou contratuais infringidas, a finalidade da notificação, o local de protocolo da defesa e recurso, as informações sobre acesso aos autos, dentre outros, de forma a conferir a plenitude do contraditório, a ampla defesa e a transparência dos atos administrativos. **Findo o prazo de defesa, se apresentadas e refutadas as razões alegadas, a Administração já pode proferir decisão que rescinde unilateralmente o contrato, que será publicada no DOE, sendo possível a partir de então atribuir formalmente o objeto contratual a outro prestador** (através de dispensa de licitação ou adesão a ata de registro de preços, por exemplo), **ainda que o PAAP não esteja concluído**. E mesmo que haja recurso contra a rescisão, ele **não terá efeito suspensivo** e, assim, a Administração resguarda o interesse público na preservação da execução do objeto contratual. Para fins de aplicação de sanção, o PAAP deve prosseguir, fazendo-se, por meio de despacho

fundamentado, a subsunção do fato à infração correlata e à sanção correspondente prevista na lei, edital ou contrato. A partir daí, notifica-se o contratado para apresentação de defesa prévia, contendo a descrição detalhada da suposta infração, as conclusões quanto à análise das justificativas apresentadas, se houver, a indicação da infração cometida com a correspondente sanção prevista, para que esta também possa ser matéria de defesa. Como a aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa se traduzem também na possibilidade de oferecimento de provas, havendo necessidade de realização de perícias ou outros meios probantes, a exemplo de vistorias ou oitiva de testemunhas, sugere-se franquear ao particular as condições para a sua realização, desde que solicitado formalmente, e no mesmo prazo da resposta, o que poderá resultar num alargamento dessa fase. Precedente: Despacho complementar ao Parecer CT/CV nº 310/19 (SAJ 2019.02.403200). (Boletim Informativo nº 08/2019 – Procuradoria Consultiva)

2.3.4. Dessa forma, de acordo com o entendimento assentado pela PGE/PE em apontar pela possibilidade de rescisão unilateral do contrato antes mesmo da conclusão do PAAP e a regulamentação própria desta Agência, prevista no disposto no artigo 106 do RCA e do disposto na PORTARIA DIRETORIA Nº 62/2023, entende-se que a ADEPE possui normativo para condução de procedimento próprio para a rescisão contratual. No mais, deve-se ainda ressaltar que a rescisão contratual não configura hipótese de aplicação de penalidade, pois não tem a natureza de sanção, de forma a poder ser tramitado em autos separados do processo administrativo de aplicação de penalidade ou tramitar nos mesmos autos do processo administrativos.

2.3.5. Todavia, no caso específico do Contrato AD nº 62/2022, considerando os elementos constantes nos autos do presente processo administrativo, é necessário tecer considerações quanto à viabilidade do processamento da rescisão contratual pretendida. Isso porque, a rescisão pressupõe, logicamente, a existência de vínculo contratual vigente. De forma que, não é juridicamente admissível a rescisão de contrato cujo prazo de vigência já se encontre exaurido, uma vez que o referido ato restaria sem objeto, tornando-se juridicamente impossível.

2.3.6. Dessa forma, impõe-se a análise da vigência contratual, baseando-se nos instrumentos que promoveram suas prorrogações, quais sejam, o Contrato AD Nº 62/2022 (doc. 51094832), o 1º Termo Aditivo Contrato AD Nº 62/2022 (doc. 51622246), o 2º Termo Aditivo Contrato AD Nº 62/2022 (doc. 51625172) e o 3º Termo Aditivo Contrato AD Nº 62/2022 (doc. 51625227). Portanto, conforme se depreende dos documentos juntados, verifica-se que o referido contrato findou-se em **19 de fevereiro de 2024**. Diante desse contexto, constata-se que não há mais vínculo contratual vigente a ser rescindido, razão pela qual se revela incabível o procedimento de rescisão contratual no presente caso.

2.3.7. Ante o exposto, **manifesta-se pela inviabilidade jurídica do processamento da rescisão contratual do Contrato AD nº 62/2022**, considerando que o referido instrumento encontra-se expirado desde 19 de fevereiro de 2024, restando ausente o pressuposto básico da rescisão, qual seja, a existência de vínculo contratual vigente.

3. DO MÉRITO

3.1. Do descumprimento contratual

3.1.1. A presente análise jurídica se debruça sobre os elementos fáticos e as normas aplicáveis ao Processo Administrativo nº 25/2024, o qual tem como objeto o Contrato AD nº 62/2022 (doc. 51094832). Esse contrato é regido principalmente pela Lei Federal nº 13.303/2016, conhecida como a Lei das Estatais, e subsidiariamente pela Lei Federal nº 8.666/93, no que couber, bem como pelo Regulamento de Contratações da ADEPE e pelo Decreto Estadual nº 42.191/2015.

3.1.2. Os contratos administrativos, a exemplo do contrato supracitado, estabelecem diretrizes e obrigações as quais a empresa contratada deve seguir para a prestação dos serviços avençados, com determinação mais estrita a respeito de que modo o serviço irá ser prestado, a fim de que, haja a materialização das obrigações essenciais para a execução do objeto. Dessa maneira, com as obrigações delimitadas, é possível realizar uma fiscalização mais eficaz sobre o prosseguimento. Em alusão as obrigações da contratada, o Contrato AD nº 62/2022 dispõe da seguinte forma:

CLÁUSULA OITAVA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

8.1 Além das obrigações descritas no Projeto Básico, Anexo I, obriga-se ainda a **CONTRADA** a:

8.1.1 Executar os serviços na forma e termos reportados neste Instrumento Contratual, conforme especificações constantes no Edital, Anexo I do Processo em tela e de sua proposta;

8.1.2 Iniciar, após o recebimento da autorização, os respectivos serviços, conforme disciplinado no Projeto Básico, Anexo I, do Edital do Processo em questão;

(...)

8.1.4 Constituem ainda obrigações da **CONTRATADA** as disposições dos artigos 76 e 77 da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

8.1.5 Prestar os serviços contratados dentro do melhor padrão de qualidade técnica, conforme previsto no Projeto Básico, Anexo I, do Edital do Processo em questão;

8.1.6 Atender às observações e reclamações da fiscalização da **CONTRATANTE**, concernentes à execução dos serviços, adotando as providências requeridas nos prazos determinados pela **CONTRATANTE** ou com esta consensuados;

(...)

3.1.3. No caso em análise, as notificações emitidas pela ADEPE à Ágil demonstram que as falhas se deram em pontos nevrálgicos do contrato, como a celeridade dos serviços, o baixo efetivo, a falta de materiais e a ausência de responsável técnico, de acordo com o relatado na Nota Técnica nº 023/2024 (doc. 51614146). Tais apontamentos, confirmados pela administração e não devidamente justificados pela imputada, configuram o descumprimento de deveres contratuais primários, como o estabelecido no item 8.1.6, que comprometem a consecução do interesse público subjacente à contratação.

3.1.4. No âmbito dos contratos administrativos, a Lei Federal nº 13.303/2016, em

seu Art. 82, prevê a aplicação de multa de mora por atraso injustificado, sem impedir que a empresa pública ou sociedade de economia mista rescinda o contrato e aplique outras sanções. Já o Art. 83 da mesma lei estabelece que, pela inexecução total ou parcial do contrato, podem ser aplicadas advertência, multa e suspensão temporária. Essa distinção normativa corrobora a possibilidade de cumulação, desde que os fatos geradores sejam diferentes. A Cláusula Décima Primeira do contrato (doc. 51094832) prevê as penalidades aplicáveis em caso de inexecução total ou parcial das obrigações, configurando-se como o instrumento contratual para a repressão de condutas inadequadas. Nesse sentido, Cláusula Decima Primeira estabelece o que segue:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA- DAS PENALIDADES

11.1 Com fundamento no artigo 109 do Regulamento de Contratações desta **ADEPE**, a **CONTRATADA** ficará impedida de licitar e contratar com a **CONTRATANTE** pelo prazo não superior a 2 (dois) anos, sem prejuízo de multa de até 30% (trinta por cento) do valor deste Contrato e demais cominações legais, nos seguintes casos:

(...)

11.1.2 Ensejar o retardamento da execução do objeto;

(...)

11.2 O retardamento da execução previsto no subitem 11.1.2, estará configurado quando a **CONTRATADA**:

11.2.1 Deixar de iniciar, sem causa justificada e aceita pela **CONTRATANTE**, a execução do contrato, após o prazo previsto neste Contrato;

11.2.2 Deixar de realizar, sem causa justificada e aceita pela **CONTRATANTE**, os serviços definidos neste contrato.

(...)

11.4 Pela inexecução total ou parcial das obrigações contratuais assumidas, **CONTRATANTE** aplicará à **CONTRATADA**, garantido o contraditório e à prévia defesa, nos termos do artigo 108 e seguintes do Regulamento de Contratações desta **ADEPE**, as sanções:

11.4.2 Advertência;

11.4.3 Multa, sendo:

11.4.3.1 De 1% (um por cento) do valor do contrato, por dia decorrido, até o limite de 10% (dez por cento), pelo atraso na prestação do serviço, em relação ao prazo estipulado;

11.4.3.2 De 10% (dez por cento) do valor do contrato, pela recusa em executar o serviço, caracterizada em 10 (dez) dias após o vencimento do prazo estipulado;

11.4.3.3 De 1% (um por cento) do valor do contrato, por dia decorrido pela demora em corrigir falha na prestação do serviço, a contar do segundo dia da data da notificação da rejeição;

11.4.3.4 De **10% (dez por cento)** do valor do contrato, pela recusa em corrigir as falhas na prestação do serviço, entendendo-se como recusa o serviço não efetivado nos 05 (cinco) dias que se seguirem à data da rejeição;

11.4.3.5 De **10% (dez por cento)** sobre o valor do contrato, nos seguintes casos: (i) pelo descumprimento total ou parcial do contrato; (ii) na hipótese de negar-se a efetuar o reforço da garantia, dentro de 05 (cinco) dias úteis, contados da data de sua convocação; (iii) suspensão temporária do direito de contratar com a Administração, independentemente de rescisão unilateral de demais sanções previstas em lei;

11.4.3.6 De **1% (um por cento)** do valor do contrato, para cada evento, pelo não cumprimento de qualquer condição fixada no Regulamento de Contratações desta **ADEPE**, na Lei Federal nº 13.303/2016, ou no

Instrumento Convocatório e em seus anexos e não abrangida nos incisos anteriores;

11.4.4 Suspensão temporária do direito de participar em licitação e impedimento de contratar com a **CONTRATANTE**, por prazo de até 02 (dois) anos, conforme o Diretor-Presidente assim fixar, em função da natureza e gravidade da falta cometida.

11.5 As sanções previstas no subitem 11.4.1 e 11.4.3 do item anterior poderão ser aplicadas juntamente com uma das multas dos subitens 11.4.2.1 a 11.4.2.6, facultada à defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias úteis;

11.6 As multas aplicadas, referidas nos subitens 11.4.2.1 a 11.4.2.6, após regular processo administrativo, serão descontadas da garantia do respectivo Contrato, de pagamentos eventualmente devidos pela **CONTRATANTE** ou cobradas judicialmente, nos termos do §1º, do artigo 83, da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

11.7 Se qualquer um dos motivos ocorrer por comprovado impedimento ou reconhecida força maior, devidamente justificado e aceito pela **CONTRATANTE**, a **CONTRATADA** ficará isenta das penalidades supramencionadas;

11.8 As penalidades previstas nesta cláusula 11 serão formalmente motivadas nos autos do respectivo processo e serão independentes entre si, podendo ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, sem prejuízo de outras medidas cabíveis;

11.9 A aplicação da penalidade prevista no subitem 11.4.3 é de competência exclusiva do Diretor-Presidente da **CONTRATANTE**;

11.10 A sanção de suspensão temporária de participar em licitação promovida pela **CONTRATANTE**, e de com ela contratar, será aplicada nos seguintes casos:

11.10.1 Configuração de hipóteses previstas no item 11.1 do presente Contrato;

11.10.2 Atraso injustificado no cumprimento de obrigação assumida contratualmente, de que resulte prejuízos para a **CONTRATANTE**;

11.10.3 Execução insatisfatória do objeto do Contrato, quando, pelo mesmo motivo, já tiver sido aplicada a sanção de advertência;

11.10.4 Execução dos serviços inerentes ao objeto do Contrato sem observância das normas técnicas ou de segurança.

11.11 As infrações serão consideradas reincidentes se, no prazo de 07 (sete) dias corridos a contar da aplicação da penalidade, a **CONTRATADA** cometer a mesma infração, cabendo à aplicação em dobro das multas correspondentes, sem prejuízo da rescisão contratual;

11.12 O recolhimento da multa não eximirá a **CONTRATADA** da responsabilidade por perdas e danos decorrentes das infrações cometidas;

11.13 Não se tratando de garantia em dinheiro, ou seja, em não sendo a garantia contratual de natureza que comporte pronta execução extrajudicial, a **CONTRATANTE** exigirá o recolhimento da multa à Tesouraria da **CONTRATANTE**, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar da notificação pela autoridade competente, sob pena de retenção de valores devidos ou de cobrança judicial;

11.14 A **CONTRATANTE** poderá, a seu exclusivo critério e independentemente da aplicação de outras penalidades cabíveis, rescindir o Contrato após aplicar, por mais de 10 (dez) dias, a multa a que se refere o subitem 11.4.2.2 deste Contrato;

11.15 Qualquer sanção somente será relevada se ocorrerem, nos termos do Código Civil, situações configuradoras de caso fortuito ou força maior, devidamente comprovadas pela **CONTRATADA** e aceitas pela **CONTRATANTE**;

11.16 Nenhuma sanção será aplicada sem o devido processo administrativo,

garantindo a prévia e ampla defesa e o contraditório do interessado e recurso nos prazos definidos em lei, sendo-lhe franqueada vista ao processo.

3.1.5. O Relatório Final da ADEPE citou expressamente decisão do Superior Tribunal de Justiça que corrobora essa possibilidade de cumulação de sanções quando se referem a fatos distintos, conforme se depreende da seguinte passagem: "Outrossim, é pacífico o entendimento do STJ no sentido de ser "possível, em um mesmo processo administrativo disciplinar, a cumulação de sanções administrativas em face da prática de condutas diversas, desde que se refiram a fatos distintos. Inteligência da Lei 8.935/1995 c/c o art. 1.041, § 2º, do Provimento 260/CGJ/2013 e com a Súmula 19/STF, aplicada por analogia" (STJ - RMS: 61317 MG 2019/0200411-4, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 11/02/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/02/2020)". Essa compreensão legal e jurisprudencial reforça a legalidade da aplicação cumulativa das multas moratória e compensatória, já que uma decorre do atraso (mora) e a outra da inexecução parcial do objeto (infração que levou à rescisão).

3.1.6. De forma semelhante, o julgado abaixo versa acerca de caso de aplicação de penalidades contratuais pelo inadimplemento contratual.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM. RODOVIA SP-345. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ART. 369 E 370 DO CPC/2015. ART. 83, § 4º, DA LEI N. 6.544/1989. ART. 8º, I, DA LEI N. 10.177/1998. ARTS. 2º E 22 DA LEI N. 9.784/1999. ACÓRDÃO VERGASTADO. LASTRO NOS TERMOS DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE AS PARTES. PROVAS DOS AUTOS. RESCISÃO DO CONTRATO DE MOSTRA DEVIDAMENTE MOTIVADA E FUNDAMENTADA. DEVEPREVALECER. A MULTA SE DEU NOS TERMOS DO CONTRATO. COMPROVADA A IMPOSSIBILIDADE DE CONCLUSÃO DA OBRA. MOTIVADA A RESCISÃO CONTRATUAL. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO CONTRATUAL. SÚMULAS N. 5 E 7/STJ.

I - Na origem, foi ajuizada ação de conhecimento contra o Departamento de Estradas e Rodagem - DER objetivando a declaração de nulidade do processo administrativo que deu ensejo à rescisão de contrato celebrado entre as partes para execução de obras e serviços na Rodovia SP-345, além de aplicação de penalidades de proibição de contratação com o Poder Público pelo período de 2 anos, e multa no valor de R\$ 4.620.565,83 (quatro milhões, seiscentos e vinte mil, quinhentos e sessenta e cinco reais, e oitenta e três centavos), decorrente de suposta impossibilidade de conclusão das obras objeto do contrato, bem como pleiteando indenização pelos danos materiais ocasionados.

II - O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento à apelação, mantendo incólume a decisão monocrática de improcedência dos pedidos.

III - Interposto recurso especial, alegando, em síntese, violação dos arts. 369 e 370 do CPC/2015; 83, § 4º, da Lei n. 6.544/1989; e art. 8º, I, da Lei n. 10.177/1998 e arts. 2º e 22 da Lei n. 9.784/1999. Esta Corte conheceu do agravo para não conhecer do recurso especial. Interposto agravo interno. Sem razão a parte agravante.

IV - Analisando os autos, verifica-se que a irresignação da recorrente - apontada violação dos arts. 369 e 370 do CPC/2015; 83, § 4º, da Lei n. 6.544/1989; e art. 8º, I, II, IV e VI, da Lei n. 10.177/1998 - vai de encontro às convicções do acórdão vergastado, que, com lastro nos termos do contrato celebrado entre as partes e demais provas constantes dos autos, consignou que: "Considerando que o percentual referido é muito inferior aos 25,02%

apontado no cronograma para o mesmo tempo de obra, e que somente restavam 05 (cinco) meses para o encerramento do prazo contratual (09 meses), é de se reconhecer que seria impossível à apelante realizar os demais 96,03% da obra dentro do prazo contratual. Sendo assim, a rescisão do contrato se mostrou devidamente motivada e fundamentada, devendo prevalecer."

V - O mesmo ocorre acerca da apontada contrariedade dos arts. 2º e 22 da Lei n. 9.784/1999: "Assim, o fato de o Diretor de Operações ter aplicado a multa prevista no item 11.2.4 do Contrato no 17.981-4, em momento posterior à rescisão contratual e aplicação da pena de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração, não caracteriza preclusão do ato. No mais, inexistente vedação legal à cumulação das referidas penalidades, conforme disposto no artigo 87, parágrafo 2º, da Lei Federal no 8.666, de 21/06/1.993. (...) Ademais, observo que a pena de suspensão temporária de participar de licitação e contratar com a Administração ocorreu pelo tempo fixado em lei, enquanto que a multa se deu nos exatos termos do contrato. Por fim, ao contrário do que alega a apelante, restou suficientemente comprovada sua impossibilidade de conclusão da obra, fato que motivou a rescisão do contrato."

VI - Para se concluir de modo diverso do acórdão recorrido, seria necessário o revolvimento do acervo fático-probatório delineado nos autos, bem como a análise dos termos contratuais, procedimento esse vedado no âmbito do recurso especial, por óbice das Súmulas n. 5 e 7/STJ. No mesmo sentido, confirmam-se alguns julgados: AgInt no AREsp n 1.036.898/DF, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 6/6/2017, DJe 12/6/2017; AgInt no AREsp n. 1.483.931/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/12/2019, DJe 19/12/2019; REsp n. 1.803.137/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/8/2019, DJe 6/9/2019.

VII - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. No 1.458.098/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/11/2020)

3.1.7. Um outro ponto levantado pela empresa imputada foi a ausência de culpabilidade, dolo ou culpa em sua conduta, afirmando que a responsabilidade não poderia ser atribuída de forma exclusiva a ela, uma vez que agiu de boa-fé e emvidou esforços para cumprir o contrato, de acordo com as Alegações Finais. A empresa invocou o Art. 156, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a culpabilidade como um dos critérios para a aplicação de sanções administrativas, e a necessidade do juízo de reprovação sobre a conduta do agente. Complementou que a infração administrativa exige a voluntariedade da conduta, ou seja, a vontade do sujeito de se comportar de modo contrário à lei, e que, sendo uma empresa que depende da Administração Pública para sobreviver, não teria interesse em agir de forma voluntária para descumprir o contrato, de acordo com a Defesa Prévia (doc. 53693326).

3.1.8. No entanto, como indicado do Relatório Final (doc. 57488130), as reiteradas notificações sobre baixo efetivo, falta de materiais e ausência de responsável técnico, somadas à própria solicitação de distrato por falta de aporte financeiro, evidenciam uma inexecução que transcende a mera ocorrência de fatos imprevisíveis. A incapacidade de manutenção do fluxo de caixa, embora alegadamente decorrente de fatores externos, culminou na interrupção do serviço, gerando prejuízos à Administração. A Cláusula Oitava do Contrato impõe à Contratada diversas obrigações, como executar os serviços na forma e termos do contrato, atender às observações da fiscalização e manter a equipe funcional regular. A inobservância dessas obrigações, mesmo que decorrente de dificuldades

financeiras, pode configurar a falha na execução contratual. A voluntariedade, nesse contexto, pode ser interpretada não como uma intenção deliberada de causar dano, mas como a consciência de que a inação ou a insuficiência na gestão das obrigações contratuais, por qualquer motivo, levará ao descumprimento, o que é suficiente para configurar a infração administrativa. A DGI enfatizou que não concorreu para os descumprimentos, tendo envidado esforços para manter o contrato.

3.1.9. A empresa imputada, tanto em sua Defesa Prévia (doc. 53693326) quanto nas suas Alegações Finais (doc. 66116782), fundamentou parte de seus argumentos em dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93 (Art. 57, §1º) e, de forma mais enfática, da Lei Federal nº 14.133/2021 (Art. 111, 113, inciso III, 115 e 156, §1º). Contudo, é imperioso ressaltar que a Lei nº 14.133/2021, embora seja a nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, não se aplica diretamente às empresas públicas e sociedades de economia mista, que possuem regime jurídico próprio estabelecido pela Lei nº 13.303/2016. A Lei das Estatais foi criada justamente para disciplinar as licitações e contratos dessas entidades, conferindo-lhes maior flexibilidade e adaptabilidade às práticas de mercado, sem descurar dos princípios da Administração Pública. Portanto, a fundamentação apresentada não se adequa ao caso em concreto, não lhe assistindo a sua utilização.

3.1.10. Considerando o exposto, o presente procedimento apresentou, de modo incontroverso, o descumprimento contratual por parte da imputada, uma vez que foram por diversas vezes noticiados pela Diretoria-Geral de Infraestrutura por meio de notificações e, até mesmo, confirmando a impossibilidade, pela Ágil, de atendimento do cronograma estabelecido, como pode ser verificado em resposta à uma das notificações apresentadas por esta Agência (doc. 51611873).

3.1.11. Dessa forma, entende-se que os **argumentos apresentados pela imputada não devem prosperar, devendo ser o presente processo administrativo prosseguir com o seu rito para a prolação da decisão final, não se mostrando cabível o arquivamento do presente Processo Administrativo.**

3.2 Da proporcionalidade e da razoabilidade

3.2.1. Alegou, ainda, a imputada que o Relatório Final exarado não haveria observado os princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade e da razoabilidade ao definir as sanções aplicadas. De fato, assiste razão à imputada quando esta afirma que os **atos da administração pública devem ser respaldados na proporcionalidade e na razoabilidade**. A própria LINDB, em seu artigo 20, afirma que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". Resta ao gestor avaliar, com base na situação fática, se a reprovabilidade das condutas da imputada se enquadram à aplicação das sanções apresentadas no Relatório Final.

3.2.2. Quanto ao atendimento ao Princípio da Proporcionalidade, impende primeiramente destacar que tal princípio, apesar de não expresso no texto constitucional, pode ser inferido da leitura de alguns de seus dispositivos, a exemplo

do artigo 37 combinado com o artigo 5º, II e o artigo 84, IV, todos da Carta Magna. Originário da doutrina constitucional alemã, conforme adotado pela doutrina e jurisprudência pátrias, pela sua complexidade o referido princípio é dividido, ainda, em 03 (três) subprincípios ou requisitos do ato administrativo: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Cumpridos os três requisitos ou subprincípios, considera-se o ato administrativo como válido.

3.2.3. O subprincípio da adequação representa uma regra de compatibilidade entre o fim pretendido e o meio utilizado para atingir os seus objetivos. Dessa forma, é de se concluir que o **processo administrativo em tela constitui meio adequado para o objetivo pretendido pela Administração**. É de se destacar que a aplicação das sanções contratual e legalmente previstas não corresponde a mera faculdade do gestor, aliás, presentes os fatos ensejadores de sua aplicação, torna-se **dever do gestor aplicá-las**, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, nos termos do Acórdão 2445/2012 - Plenário: "não se encontra na esfera de disponibilidade do gestor da (...) deixar de multar a contratada, eis que lhe incumbe agir proativamente, respaldado no ordenamento jurídico e nas previsões legais, editalícias e contratuais que regem a avença com a recorrente, não lhe sendo legítimo omitir-se nem renunciar às prerrogativas conferidas à administração em situações da espécie."

3.2.4 O subprincípio da necessidade versa sobre a escolha de medida restritiva de direitos indispensável à preservação do bem jurídico que se pretende preservar. Considerado o disposto no artigo 83 da Lei 13.303/2016, podemos afirmar, sem contudo que a Lei o tenha feito, que a penalidade de advertência constitui a menos danosa à esfera do administrado, seguida pela sanção de multa e a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora. Tal gradação, contudo, **não deve ser** entendida como um escalonamento necessário à aplicação das penalidades, conforme a imputada procurou inferir. Aliás, o § 2º do mesmo dispositivo é bastante claro quanto a isso. A aplicação meramente da sanção de advertência, considerando-se que a imputada já detinha conhecimento de sua inadimplência, haja vista as múltiplas notificações efetuadas por esta Agência, não alcançaria a pretensão punitiva pretendida pela Administração.

3.2.5. Por último, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, traz um real sistema de valoração, na medida em que, ao se garantir um direito, muitas vezes é preciso restringir-se outro. Em suma, por meio deste subprincípio, impõe-se que a medida adotada traga vantagens que superem quaisquer desvantagens. Conforme suficientemente demonstrado, **a aplicação das sanções não importa em nenhum prejuízo ou desvantagem à administração**. Também não resta demonstrada desvantagem insuportável à imputada E, uma vez que a suspensão ao direito de licitar e contratar se restringe ao âmbito desta ADEPE, não afetando, salvo melhor juízo, seus direitos referentes aos demais órgãos da administração direta ou indireta do Estado de Pernambuco, nem tampouco impondo-se sanção pecuniária de impossível ou improvável adimplemento.

3.2.6 Resta à Administração, portanto, avaliar a aplicação das sanções da multa contratual e da suspensão temporária, nos termos da Cláusula Décima Primeira do Contrato.

3.2.7. Nesse caminho, mostra-se o entendimento encontrado no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a respeito da aplicabilidade da proporcionalidade em casos de aplicação de multa contratual administrativa:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REMESSA NECESSÁRIA. PROPORCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DE PENALIDADE POR PARTE DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. MANIFESTAÇÃO DO IMPETRANTE NO SENTIDO DE CUMPRIR O CONTRATO ADMINISTRATIVO. REVISÃO DAS PENALIDADES APLICADAS. MANUTENÇÃO DAS PENAS DE MULTA MORATÓRIA E COMPENSATÓRIA. REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDA.

1. Trata-se de Remessa Oficial contra sentença que concedeu parcialmente a ordem de segurança tão somente para determinar que seja afastada a penalidade de impedimento de contratar com a União e, em consequência, que não haja lançamento do registro da referida penalidade no SICAF e demais cadastros públicos.

2. O presente Mandado de Segurança foi impetrado por N F COMERCIO E SERVICOS LTDA contra ato praticado pelo CHEFE-GERAL DA EMBRAPA ALIMENTOS E TERRITÓRIOS em Maceió, alegando aplicação definitiva de penalidades excessivamente gravosas, sem ter analisado de fato o Recurso Administrativo apresentado, tampouco o Pedido de Reconsideração do Ato protocolado a título de complementação da defesa.

3. A sentença manteve as penalidades de multa (moratória e compensatória) e considerou desproporcional a rescisão contratual e proibição de contratar com a União.

4. A questão ora trazida à análise se refere a descumprimento de contrato administrativo por parte do particular, cujo objeto era a prestação de serviços comuns de manutenção predial corretiva e preventiva, com fornecimento de mão de obra e materiais, decorrente da Ata de Registro de Preço SGE/CPU (cópia anexa), derivada do Pregão Eletrônico Embrapa - SRP Nº 00012/2021 (SRP). A impetrante deixou de atender Solicitação de Precificação para realização de serviços de recuperação de cercamento da futura Sede da Embrapa Alimentos e Territórios situada no Povoado de Saúde, em Ipioca, Maceió/AL e, por isso, sujeitou-se às penalidades legais e administrativas.

5. Da análise dos autos, vê-se que inicialmente, após rejeição da defesa preliminar, foi aplicada a penalidade de advertência e multa, com o alerta de que vencido o prazo de 45 dias sem que fosse executado o serviço solicitado, poderia ocorrer a aplicação das penalidades de rescisão unilateral do contrato e impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento no SICAF pelo prazo de até 2 anos. Após intimada, a impetrante se manifestou expressando a intenção de cumprir o contrato dentro do prazo, mas a autoridade administrativa proferiu decisão final confirmando a aplicação das multas moratória e compensatória, rescisão unilateral do contrato e impedimento de licitar e contratar com a União, e descredenciamento no SICAF pelo prazo de até 2 anos.

6. Trazida a questão para apreciação judicial, constata-se contrariedade aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, pois a autoridade aplicou todas as penalidades previstas em grau máximo, tendo desconsiderado a intenção do impetrante de cumprir o contrato, justificando sua decisão pela simples ocorrência da infração.

7. Nesse contexto, manifestada a intenção de cumprimento do contrato por parte do impetrante, merece revisão as penalidades impostas pela Administração, considerando que o contrato será cumprido e que a infração consiste no atraso do cumprimento.

8. No intuito de preservar a razoabilidade e proporcionalidade das penas,

considera-se demasiada a penalidade de impedimento de contratar com a União e o lançamento do registro da referida penalidade no SICAF e demais cadastros públicos, razão pela qual devem ser retiradas.

9. Isso porque tais penalidades causarão prejuízos imensuráveis à impetrante, uma vez que ela possui outros contratos com a Administração e essa penalidade gerará impacto não apenas no vínculo em questão, mas alcançará os demais contratos, o que revela nítido exagero quando resta assegurado o cumprimento do contrato. No caso, o prejuízo ao erário será decorrente do atraso.

10. Com essas considerações, ficam mantidas apenas as penalidades de multa no valor de R\$ 950,60 (novecentos e cinquenta reais e sessenta centavos), com fulcro na previsão do item b.1 da cláusula 11 e, multa compensatória no valor de R\$ 823,15 (oitocentos e vinte e três reais e quinze centavos), prevista no item b.2 da cláusula 11.

11. Pelo exposto, nega-se provimento à remessa necessária.

12. É como voto.

(PROCESSO: 08017005220234058000, REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 06/02/2024)

3.2.8. Quanto ao processo administrativo, esse seguiu as formalidades exigidas pelo Decreto Estadual nº 42.191/2015, assegurando o contraditório e a ampla defesa à imputada, com a observância dos prazos processuais para a apresentação de defesa e alegações finais. A cumulação das multas moratória (pelo atraso) e compensatória (pela inexecução parcial do objeto), conforme proposto pela Comissão Processante, encontra respaldo na legislação pertinente e no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, uma vez que se referem a fatos geradores distintos, não configurando *bis in idem*. A multa de 10% sobre o valor do contrato pela inexecução parcial e a multa moratória de 1% por dia de atraso (até 10%), além da suspensão temporária de até 2 (dois) anos para licitar e contratar com a ADEPE, são sanções contratuais previstas na Cláusula Décima Primeira do Contrato AD nº 62/2022 e estão em conformidade com os limites estabelecidos pela Lei nº 13.303/2016.

3.2.9. A dosimetria da penalidade deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando-se a natureza e a gravidade da infração, os danos causados à Administração Pública e as circunstâncias do caso concreto, incluindo os elementos atenuantes e agravantes. Embora as dificuldades financeiras da ÁGIL possam ser compreendidas no contexto de fatores macroeconômicos e de alterações impostas pela própria Administração Direta, a empresa não logrou êxito em comprovar que tais fatores inviabilizaram *completamente* o cumprimento de suas obrigações essenciais de gestão da obra e manutenção do efetivo mínimo, o que se evidencia pelas reiteradas notificações da fiscalização e pela evolução mínima do objeto contratado. A ausência de dolo ou culpa direta na intenção de prejudicar a Administração não afasta a responsabilidade pela inexecução objetiva das obrigações, a qual se manifestou concretamente através da incapacidade de prosseguir com a obra.

3.2.10. Diante de todo o exposto **devem ser acatadas, em parte, as alegações da imputada** com vistas à redução da multa aplicada, sendo possível, caso a Unidade Demandante entenda pertinente, a sanção de suspensão do direito de licitar e contratar com a ADEPE pelo período de 02 (dois) anos.

4. DAS CONCLUSÕES

4.1. Diante de todo o exposto e da análise pormenorizada dos documentos que instruem o Processo Administrativo nº 25/2024, compreende-se que a relação contratual entre a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S.A. - ADEPE e a ÁGIL EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA., no âmbito do Contrato AD nº 62/2022, foi marcada por uma série de dificuldades na execução da obra civil de construção do galpão industrial em Exu/PE.

4.2. Por conseguinte, o presente parecer opina pela **procedência parcial da imputação**. É juridicamente impossível a rescisão unilateral do Contrato AD nº 62/2022, dado o esgotamento da vigência contratual. Em relação às sanções pecuniárias, a cumulação da multa compensatória de 10% sobre o valor do contrato pela inexecução parcial (subitem 11.4.3.5) e da multa moratória de 1% do valor do contrato por dia de atraso até o limite de 10% (subitem 11.4.3.1), conforme sugerido pela Comissão Processante, resulta em uma condenação pecuniária total que pode atingir até 20% (vinte por cento) do valor atualizado do contrato, sendo necessário a ponderação de indicação de porcentagem da condenação a qual não atinja o máximo possível.

4.3. Adicionalmente, a aplicação da sanção de impedimento de contratar com a ADEPE, por prazo a ser definido pela autoridade competente, até o limite de 2 (dois) anos, nos termos do subitem 11.4.4 da Cláusula Décima Primeira do Contrato, é medida coercitiva que visa coibir futuras condutas semelhantes e proteger o interesse público nas contratações futuras. A determinação do prazo exato para esta suspensão deverá ser motivada pela autoridade administrativa, considerando as especificidades do caso, a extensão dos danos e os antecedentes da contratada.

4.4. Considerando todo o exposto e que ainda não fora proferida decisão final no presente processo;

4.5. Esta Superintendência Jurídica entende que **há viabilidade jurídica para:**

(i) **aplicação de multa**, em montante inferior a 20% (vinte por cento) do valor do contrato, sugerindo-se, ainda, a aplicação do valor da multa em relação ao valor efetivamente pago à imputada pela execução contrato, ; e/ou

(ii) **aplicação da suspensão temporária de até 2 (dois) anos do direito de participar em licitação e impedimento de contratar com a ADEPE**, nos termos do subitem 11.4.4, indicado no relatório final da CPPA, desde que seja aplicada pelo(a) Diretor(a)-Presidente desta Agência, por competência.

4.6. Assim sendo, diante de todo o exposto, é o opinativo desta Superintendência Jurídica, de forma que, remete-se para prosseguimento do feito nos termos do artigo 31 do Decreto Estadual nº 42.191/2015, seja o feito submetido à autoridade hierarquicamente superior para sua consideração.

4.7. É o parecer, S.M.J.

Paula Oliveira
Coordenação Jurídica

Andreza Stamford
Gerente Jurídica

De acordo,
João Victor Falcão de Andrade
Superintendente Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Falcão de Andrade**, em 29/07/2025, às 08:23, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andreza Stamford**, em 29/07/2025, às 08:46, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paula Maria Rodrigues de Oliveira e Silva**, em 29/07/2025, às 08:48, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **69945532** e o código CRC **520F2849**.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO

Av. Conselheiro Rosa e Silva, 347 - Bairro Graças - Recife/PE

Telefone: 31817300 - ADEPE - SJ - GCC

www.adepe.pe.gov.br - adepe@adepe.pe.gov.br