

DECISÃO DE RECURSO

Processo nº 0060601067.000007/2024-31

Processo Administrativo nº 01/2024

Imputada: MULTISAUDE FARMACEUTICA E NUTRICIONAL LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 07.159.913/0001-02

A DIRETORA-PRESIDENTE da AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - ADEPE, **ANA LUIZA GONÇALVES FERREIRA DA SILVA**, no uso de suas atribuições, com fundamento no art. 33 do Decreto Estadual nº 42.191, de 1º de outubro de 2015, no art. 39 do Estatuto Social da ADEPE e no Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC, **considerando** o Recurso (doc. 66440715) interposto pela empresa **MULTISAÚDE FARMACÊUTICA E NUTRICIONAL LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 07.159.913/0001-02, contra a Decisão Final (doc. 65903242) proferida no Processo Administrativo em epígrafe; **considerando** ainda os fundamentos constantes no Parecer Jurídico (doc. 69137049), que integra a presente decisão, nos termos do art. 32 do referido Decreto; e **considerando** que houve nova prorrogação do prazo de 30 (trinta) dias determinada no Despacho (doc. 69602042), **DECIDE**:

I - **Conhecer** o recurso apresentado, por ser tempestivo e preencher os requisitos legais de admissibilidade;

II - **No mérito, negar-lhe provimento**, ratificando, em todos os termos, a Decisão Final exarada pela Diretoria Geral de Atração de Investimentos (DGAI) (doc. 65903242), que determinou a rescisão unilateral do Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação e dos instrumentos correlatos, com a consequente reversão da posse do imóvel ao patrimônio público, sem qualquer direito a indenização por benfeitorias, em razão do inadimplemento culposo e continuado da Recorrente, com base nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/1993 e nas Cláusulas Décima Terceira e Décima Quarta da Escritura doc. 46781950;

III - **Declarar, também, a incidência da Cláusula 21** da referida Escritura (doc. 46781950), a qual estabelece que, em caso de inadimplemento dos prazos contratuais, ocorrerá a **reversão do bem doado, perdendo a Recorrente**: a posse direta e a propriedade do imóvel; todas as importâncias eventualmente pagas; as benfeitorias eventualmente realizadas, **sem que lhe caiba qualquer direito a reclamação ou indenização**.

Para assegurar o regular prosseguimento do feito, **determino que a empresa MULTISAÚDE FARMACÊUTICA E NUTRICIONAL LTDA. seja formalmente comunicada desta decisão**, devendo **abster-se da posse do imóvel, sob pena de adoção das medidas judiciais cabíveis**, desde já autorizadas.

Recife, na data da assinatura eletrônica.

ANA LUIZA GONÇALVES FERREIRA DA SILVA
DIRETORA-PRESIDENTE



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Goncalves Ferreira da Silva**, em 02/09/2025, às 17:07, 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 **72727623** e o código CRC **22F6D063**.

Av. Conselheiro Rosa e Silva, 347 - Bairro Graças - Recife/PE
Telefone: (81) 3181-7300 - ADEPE - SJ
www.adepe.pe.gov.br - adepe@adepe.pe.gov.br

PARECER JURÍDICO

PROCESSO N° 0060601067.000007/2024-31

Ao Senhor
André Luis Férrer Teixeira Filho

1 - DO RELATÓRIO

1.1. Vem a esta Superintendência Jurídica - SJ o presente Processo Administrativo, por determinação do Senhor Diretor-Presidente desta Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ADEPE, para análise do recurso administrativo interposto pela empresa MULTISAÚDE FARMACÊUTICA E NUTRICIONAL LTDA (doravante, **"RECORRENTE"**), contra a Decisão Final, doc. 65903242, emitida pela Diretoria-Geral de Atração de Investimentos (DGAI), que determinou a rescisão unilateral do Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação, com a consequente reversão do imóvel ao patrimônio da ADEPE sem o pagamento de indenização por eventuais benfeitorias realizadas, nos termos das cláusulas 13 e 14 da Escritura Pública de Doação lavrada em 05/06/2013 (doc. 46781950).

1.1.2 Trata-se, portanto, de Parecer Jurídico conclusivo, elaborado em cumprimento ao Despacho nº 90 (doc. 68577662), para fins de análise da admissibilidade, legalidade e mérito do recurso administrativo interposto pela empresa **RECORRENTE**, a fim de subsidiar a decisão final a ser proferida em instância recursal.

1.2. Sobre o histórico contratual, importa destacar que o Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação, doc. 46779438, foi celebrado entre a ADEPE e a empresa MULTISAÚDE FARMACÊUTICA E NUTRICIONAL LTDA em 18/10/2012, com base no Protocolo de Intenções nº 36/2011, tendo por objeto a doação de imóvel com área de 4,2686 hectares, localizado no Polo Empresarial de Goiana/PE, para implantação de empreendimento industrial no setor farmacêutico e formalizado mediante Escritura Pública de Doação lavrada em 05/06/2013 (doc. 46781950).

1.3. Ao longo dos anos, foram celebrados Termos Aditivos ao Protocolo de Intenções e ao Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação, os quais resultaram na prorrogação dos prazos originalmente pactuados. O último Termo Aditivo, doc. 46779516, datado de 25 de março de 2021, estabeleceu um novo cronograma, prevendo a conclusão das obras para dezembro de 2021 e o início das operações industriais para janeiro de 2022, o que não aconteceu. Nesse sentido, tem-se que o prazo para o início das operações industriais, conforme definido no último Termo Aditivo, encontra-se vencido desde janeiro de 2022, sem que qualquer atividade industrial tenha sido efetivamente iniciada no imóvel.

1.4. Após a constatação do descumprimento dos encargos pactuados, o Processo Administrativo nº 01/2024 foi instaurado para apurar os fatos e aplicar as penalidades cabíveis. A empresa foi notificada e apresentou defesa, que foi devidamente analisada pela Comissão Permanente de Processos Administrativo da Adepe (CPPA) com a elaboração do Relatório Final o devido encaminhamento dos autos à DGAI, diretoria responsável pela Decisão Administrativa. Em 23/04/2025, a Diretoria-Geral de Atração

Investimentos emitiu a Decisão Final ora recorrida, doc. 65903242, determinando, pelos fatos e fundamentos ali expostos, **“A rescisão do Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação (46779438) e do Protocolo de Intenções (46779827), com a consequente reversão da posse do imóvel, sem o pagamento de indenização por eventuais benfeitorias realizadas.”**

1.5. Posteriormente, a RECORRENTE foi regularmente intimada da Decisão Final no dia 24/04/2025, apresentando Recurso Administrativo em 02/05/2025. A recorrente sustenta, em síntese:

- a) a existência de excludentes de responsabilidade, configuradas como caso fortuito e força maior, decorrentes de supostas dificuldades na obtenção de licenças, morosidade de órgãos públicos e os impactos da pandemia de COVID-19;
- b) o direito à indenização pelas benfeitorias realizadas no imóvel, que alega totalizarem mais de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), sob o fundamento da vedação ao enriquecimento sem causa do Estado;
- c) a aplicação da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimplenti contractus*), ao argumento de que o Estado também teria descumprido obrigações;
- d) a ocorrência de decadência do direito da Administração de rescindir o contrato;
- e) a aplicabilidade da teoria da imprevisão, em razão da suposta onerosidade excessiva superveniente.
- f) Ao final, requer a reforma da decisão para manter a cessão do imóvel com novo prazo ou, subsidiariamente, o reconhecimento do direito à indenização e a instauração de uma mesa de conciliação.

1.6. Após a análise do Recurso pela DGAI, em 06/05/2025, a Diretoria-Geral de Atração de Investimentos proferiu o Despacho nº 29 (doc. 66699136), suspendendo o curso do processo administrativo por 30 (trinta) dias, com o objetivo de oportunizar à empresa a apresentação de Carta Consulta ou Plano de Ocupação atualizados. Nesse sentido, a empresa apresentou documentação complementar via SEI nº 0060600940.000789/2025-81. Todavia, conforme análise técnica da área demandante e do Despacho nº 98 (doc. 68499415), a documentação encaminhada apresentava campos em branco, ausência de dados técnicos essenciais e não atendia aos requisitos mínimos exigidos para viabilizar a análise o que resultou na decisão pela retomada do trâmite do PA, sem a reconsideração da Decisão Final pela DGAI e com a remessa dos autos à Diretoria da Presidência (DP) da Adepe, para análise do Recurso Administrativo interposto.

1.8. A DP proferiu o Despacho nº 90 (doc. 68577662), determinando o encaminhando os autos à esta Superintendência Jurídica para emissão de Parecer Jurídico conclusivo nos termos do art. 34 do Decreto Estadual nº 42.191/2015.

1.9. É o relatório. Passa-se à análise.

2. DOS FUNDAMENTOS

2.1. A análise preliminar do recurso administrativo limita-se à verificação do cumprimento dos seus pressupostos de admissibilidade, a saber: **tempestividade, cabimento, legitimidade e interesse recursal**, conforme dispõe a **Lei Estadual nº 11.781, de 06 de junho de 2000**, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Pernambuco.

2.2. No caso em exame, constata-se que o recurso interposto pela empresa **MULTISAÚDE FARMACÊUTICA E NUTRICIONAL LTDA** preenche os requisitos exigidos para o seu regular conhecimento.

2.3. No que tange à **tempestividade**, constata-se que a peça recursal foi protocolada dentro do prazo legal de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da ciência da Decisão Final proferida pela Diretoria-Geral de Atração de Investimentos - DGAI, em estrita

observância ao disposto nos arts. 33 c/c 40 do Decreto Estadual nº 42.191/2015, bem como nos arts. 56 e 59 da Lei Estadual nº 11.781/2000.

2.4. Quanto à **legitimidade recursal**, verifica-se que a empresa figura como parte diretamente atingida pelos efeitos da decisão administrativa impugnada, que culminou na rescisão contratual e na determinação de reversão do bem público cedido. Sendo, pois, titular de direito subjetivo atingido pela medida, é parte legítima para interpor recurso no âmbito do processo administrativo.

2.5. O **interesse recursal** também se encontra presente, na medida em que a eventual reforma da decisão poderá proporcionar à RECORRENTE um resultado mais benéfico. Há, portanto, utilidade e necessidade na atuação recursal, o que justifica a insurgência apresentada.

2.6. Por fim, o **cabimento** do recurso está evidenciado, uma vez que se dirige à autoridade administrativa **hierarquicamente superior** àquela que prolatou a decisão impugnada, em estrita conformidade com os princípios do devido processo administrativo e da hierarquia funcional previstos na legislação aplicável.

2.7. Diante do exposto, e considerando que foram **regularmente preenchidos todos os pressupostos legais de admissibilidade**, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do recurso administrativo interposto pela empresa MULTISAÚDE FARMACÊUTICA E NUTRICIONAL LTDA.

2.8. Superada a análise de admissibilidade, passa-se ao exame do mérito dos argumentos apresentados pela RECORRENTE.

2.9. Em sua peça recursal, a RECORRENTE pleiteia a reforma da decisão administrativa, sustentando, em síntese, os seguintes argumentos:

- a) a existência de excludentes de responsabilidade, configuradas como caso fortuito e força maior, decorrentes de supostas dificuldades na obtenção de licenças, morosidade de órgãos públicos e os impactos da pandemia de COVID-19;
- b) o direito à indenização pelas benfeitorias realizadas no imóvel, que alega totalizarem mais de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), sob o fundamento da vedação ao enriquecimento sem causa do Estado;
- c) a aplicação da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*), ao argumento de que o Estado também teria descumprido obrigações;
- d) a ocorrência de decadência do direito da Administração de rescindir o contrato; e) a aplicabilidade da teoria da imprevisão, em razão da suposta onerosidade excessiva superveniente.
- e) Ao final, requer a reforma da decisão para manter a cessão do imóvel com novo prazo ou, subsidiariamente, o reconhecimento do direito à indenização e a instauração de uma mesa de conciliação

2.10. Da alegada ocorrência das excludentes de responsabilidade de caso fortuito, força maior e da teoria da imprevisão.

2.11. A Recorrente tenta se eximir de sua responsabilidade contratual invocando a ocorrência de caso fortuito e força maior, consubstanciados em dificuldades burocráticas para obtenção de licenças e nos efeitos da pandemia. Tais argumentos, contudo, são manifestamente improcedentes e não resistem a uma análise aprofundada dos fatos e do direito. O caso fortuito ou a força maior, para que configurem excludente de responsabilidade, devem ser eventos imprevisíveis, inevitáveis e que criem uma impossibilidade absoluta para o cumprimento da obrigação.

2.12. A morosidade na obtenção de licenças administrativas, embora indesejável, é um risco inerente a qualquer empreendimento de grande porte, cabendo ao particular

diligente provisionar tempo e recursos para superar tais percalços. A alegação se torna ainda mais frágil quando se constata que o inadimplemento da Recorrente se prolonga por mais de uma década, um lapso temporal que extrapola qualquer noção de razoabilidade para a superação de entraves burocráticos.

2.13. Ademais, observa-se que a Recorrente não logrou êxito em demonstrar nos autos a existência de nexo de causalidade direto, exclusivo e determinante entre a alegada mora administrativa e a paralisação total e definitiva das obras.

2.14. Inexiste nos autos qualquer comprovação de que a beneficiária tenha envidado todos os esforços razoáveis e diligenciado de forma efetiva para a obtenção das licenças ambientais e urbanísticas necessárias, tampouco de que tenha observado integralmente as exigências técnicas e documentais impostas pelos órgãos competentes como condição para a regular concessão das referidas licenças.

2.15. Acresce-se, ainda, pertinente indagação quanto à inéria da Recorrente em buscar a tutela jurisdicional, caso, de fato, entendesse que a morosidade na liberação das licenças era imputável exclusivamente à Administração Pública. Ora, se houvesse fundado convencimento de que a paralisação do empreendimento decorria de omissão ou ilegalidade administrativa, seria razoável e esperado que a empresa tivesse promovido as medidas judiciais cabíveis, a exemplo de mandado de segurança ou ação própria visando compelir o ente público à análise ou emissão das licenças em tempo hábil. A ausência de qualquer iniciativa nesse sentido reforça a fragilidade do argumento defensivo e denota possível aquiescência com a própria inéria ou desorganização na condução das providências necessárias à viabilização do empreendimento.

2.16. Ao revés, constata-se que as alegações apresentadas restringem-se a assertivas genéricas, desprovidas de lastro probatório robusto, incapazes de afastar a responsabilidade da Recorrente pelo descumprimento das obrigações assumidas no instrumento contratual.

2.17. Quanto à pandemia de COVID-19, é cediço que se tratou de um evento de força maior, mas seus efeitos não podem ser invocados como um salvo-conduto para justificar um inadimplemento que a precede em quase uma década. Os prazos contratuais já se encontravam flagrantemente descumpridos muito antes do surgimento da crise sanitária. A teoria da imprevisão, da mesma forma, não socorre a Recorrente, pois os riscos alegados fazem parte da álea ordinária do negócio, não se configurando como acontecimentos extraordinários e imprevisíveis capazes de tornar a prestação excessivamente onerosa a ponto de justificar a inexecução completa do objeto contratual.

2.18 Da Mitigação do Princípio do *Exceptio Non Adimpleti Contractus* nos Contratos Administrativos.

2.19 A tese defensiva aventada pela Recorrente quanto à incidência da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*), prevista no art. 476 do Código Civil. Tal alegação revela-se juridicamente inadequada e, em verdade, duplamente descabida.

2.20. Primeiramente, cumpre salientar que, no âmbito do Direito Administrativo, a aplicação do princípio da exceção do contrato não cumprido é, via de regra, mitigada, em razão da incidência de princípios estruturantes da Administração Pública, como a supremacia do interesse público, a indisponibilidade do interesse coletivo e, especialmente, a continuidade do serviço público. A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica no sentido de que o contratado não pode, de forma unilateral, suspender a execução das obrigações assumidas com o Poder Público sob o mero argumento de eventual inadimplemento da Administração, salvo em hipóteses excepcionalíssimas, normalmente restritas à ausência de pagamento e desde que precedidas de prévia notificação e tentativa de resolução administrativa.

2.21. Ademais, ainda que fosse admissível a aplicação da *exceptio* ao caso concreto — o

que se admite apenas por argumentar —, constata-se que não houve qualquer descumprimento contratual por parte do Estado de Pernambuco ou desta Agência. A obrigação principal assumida pelo Poder Público, consubstanciada na cessão da posse do imóvel necessário à implantação do empreendimento, foi pontualmente cumprida, conforme termo formalizado em 18 de outubro de 2012.

2.22. As demais "obrigações" eventualmente previstas em instrumentos acessórios, como o Protocolo de Intenções, consistem em "deveres de colaboração genérica", estruturados sob a forma de compromisso de "enviar os melhores esforços" para auxiliar na obtenção de licenças —, cujo cumprimento se dá mediante diligência e não pela garantia de resultado favorável. E mais: os autos demonstram que a Administração Pública, por intermédio da ADEPE, não se furtou a tal dever colaborativo, tendo inclusive mantido interlocução contínua, promovido prorrogações sucessivas de prazos e manifestado reiteradas disposições de apoio institucional.

2.23. Ressalte-se, ainda, que a eventual pendência de obras externas de infraestrutura urbana ou de atuação por parte de concessionárias de serviços públicos (a exemplo do Arco Viário ou do fornecimento de energia elétrica) não constitui obrigação direta ou contratualmente assumida pela ADEPE, não podendo, por isso, fundamentar alegações de inadimplemento bilateral. Tais intervenções dependem de uma série de fatores externos, muitas vezes alheios ao controle da Agência, e sua invocação configura tentativa infundada de transferir à Administração a responsabilidade exclusiva pelo insucesso do empreendimento.

2.24. Diante disso, resta absolutamente improcedente a tese de inadimplemento estatal, bem como descabida a invocação da *exceptio non adimplenti contractus* como excludente de responsabilidade da Recorrente. O comportamento por ela adotado, de paralisar o cumprimento de obrigações essenciais — notadamente, a implantação da unidade industrial no imóvel público —, não se justifica sob a ótica jurídica e configura inadimplemento contratual grave, passível das sanções previstas.

2.25. Da Inocorrência de Decadência ou Prescrição.

2.26. A Recorrente argumenta que o direito da Administração de anular o ato teria decaído, nos termos do artigo 54 da Lei Estadual nº 11.781/2000. O argumento confunde institutos jurídicos distintos. O referido artigo trata da decadência do direito de a Administração anular seus próprios atos quando eivados de vícios de legalidade. No caso em tela, não se discute a anulação do Termo de Cessão por vício em sua origem, mas sim a sua **rescisão unilateral**, prerrogativa da Administração fundamentada na inexecução culposa por parte do contratado, conforme previsto no artigo 78, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, e nas próprias cláusulas contratuais.

2.27. Quanto à eventual argumentação sobre a prescrição da pretensão punitiva, o argumento também não prospera. O inadimplemento da Recorrente é uma infração de natureza continuada, cujos efeitos se protraem no tempo. O marco inicial para a contagem do prazo prescricional se renova a cada momento em que a obrigação deveria ser cumprida e não o é. Ademais, a celebração do **1º Termo Aditivo em 25 de março de 2021 (doc. 46779516)**, que estabeleceu novos marcos temporais para o cumprimento dos encargos, representa um ato inequívoco de reconhecimento do débito pela Recorrente e, por conseguinte, causa de interrupção da prescrição, nos termos da legislação civil. O último prazo descumprido foi o de início das operações, em janeiro de 2022. Tendo o processo administrativo sido instaurado em 2024, é evidente que não transcorreu o prazo prescricional quinquenal. Por fim, a própria Recorrente solicitou formalmente a suspensão do processo para tratativas, o que demonstra a ausência de inércia da Administração e torna contraditória a posterior alegação de prescrição.

2.28. Da Impossibilidade de Indenização pelas Benfeitorias e da Vedação ao Enriquecimento Sem Causa.

2.29. A pretensão de ser indenizada pelas benfeitorias realizadas no imóvel é o argumento central do recurso, mas é juridicamente insustentável. A **Escritura Pública de Doação (doc. 46781950)**, em sua Cláusula "DA REVERSÃO DA DOAÇÃO", é expressa e inequívoca ao prever que o descumprimento de qualquer dos encargos implicará a reversão do imóvel ao doador, perdendo a donatária o direito à posse, à propriedade e a "todas as importâncias que tenha pago, assim como todas as benfeitorias realizadas, não lhe assistindo quaisquer direitos ou reclamações".

2.30. Tal disposição contratual, livremente pactuada pela Recorrente, tem plena validade jurídica e funciona como uma cláusula penal pela inexecução dos encargos que justificaram a doação do bem público. O princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, invocado pela Recorrente, milita, na verdade, em favor do Estado. Permitir que a empresa, após mais de uma década de posse de um valioso imóvel público sem cumprir a contrapartida social e econômica, ainda fosse indenizada pelas construções inacabadas e deterioradas, seria chancelar o seu enriquecimento ilícito em detrimento do patrimônio público e do interesse da coletividade, que foi privada dos empregos, da renda e do desenvolvimento que o empreendimento deveria gerar. O suposto investimento, além de não ter sido cabalmente comprovado em seu valor, não exime a Recorrente de cumprir a obrigação principal. A perda das benfeitorias é, portanto, uma consequência contratualmente prevista, juridicamente legítima em virtude do inadimplemento contratual.

2.31. Frise-se, a reversão do imóvel sem indenização decorre de cláusula contratual expressa e da constatação de que a empresa não deu qualquer destinação econômica ao bem, conforme registrado na própria Decisão Final. É o que dispõe a cláusula Décima Terceira da Escritura em análise.

‘‘13) DA REVERSÃO DA DOAÇÃO - O descumprimento, pela DONATÁRIA, de qualquer das condições expressas nas Cláusulas Sétima e Décima Primeira, inclusive com relação ao prazo de início da operação industrial, ou ainda, em havendo desvirtuamento da finalidade implicará a reversão do imóvel ao DOADOR, na forma prevista em lei, considerando-se superada a exigência de reversão com o decurso do prazo de maturação de 05 (cinco) anos, contados do inicio de operação normal do empreendimento. Em caso de reversão na forma acima, perderá o DONATÁRIA ao DOADOR a posse direta, a propriedade do imóvel, todas as importâncias, que tenha pago, assim como todas as benfeitorias realizadas, não lhe assistindo quaisquer direitos a reclamações.

14) DA RESCISÃO - O presente contrato poderá ser rescindido, unilateralmente, pelo DOADOR, no caso de inadimplemento ou infração de quaisquer de suas disposições.’’

2.31.1 Aliás, nesse ponto, relevante destacar que a despeito do longo processo administrativo até aqui sustentado (com início em fevereiro de 2024), a RECORRENTE se limitou a trazer alegações genéricas sobre o montante que teria dispendido em benfeitorias, não tendo sequer demonstrado as benfeitorias eventualmente realizadas ou os custos verdadeiramente incorridos com essas benfeitorias.

2.31.2 Reforça o caráter meramente protelatório das alegações até aqui trazidas pela RECORRENTE o fato de lhe ter sido aberto prazo, conforme solicitado no recurso administrativo ao qual ora se responde, para apresentação de nova proposta de implantação que, apesar das recorrentes tratativas do setor responsável desta ADEPE, não cumpriu com os requisitos mínimos de admissibilidade para que houvesse uma adequada análise por esta Agência, conforme descrito no Despacho DGAI (66699136).

2.32. Da Análise da Decisão Recorrida e dos Atos Processuais.

2.33. A Decisão Final proferida pela Diretoria Geral de Atração de Investimentos (DGAI) (doc. 65903242) se mostra juridicamente perfeita, faticamente fundamentada e em total consonância com as provas carreadas aos autos e com a legislação de regência. A decisão acolheu, de forma motivada, as conclusões do excelente Relatório Final da Comissão Permanente de Processos Administrativos (doc. 62870896), que esgotou a análise do mérito da questão.

2.34. Todo o trâmite do Processo Administrativo nº 01/2024 pautou-se pela estrita observância ao devido processo legal, garantindo-se à Recorrente, em todas as suas fases, o exercício do contraditório e da ampla defesa, ainda que esta tenha optado, em um primeiro momento, pela revelia. A conduta da Administração, ao suspender o feito e buscar ativamente uma solução negociada, evidencia a boa-fé e a razoabilidade que nortearam a atuação estatal. A decisão pela rescisão somente foi tomada após o esgotamento de todas as alternativas e a constatação do absoluto desinteresse da Recorrente em regularizar sua situação, o que ficou patente com o apresentação da Carta Consulta. A decisão está solidamente amparada nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/93 e, principalmente, nas cláusulas resolutivas expressas do Termo de Cessão e da Escritura de Doação.

2.35. Abertura de Conciliação Administrativa.

2.36. Quanto à proposta de abertura de mesa de conciliação administrativa formulada pela Recorrente na fase recursal, verifica-se a completa ausência de elemento novo, concreto e juridicamente relevante que justifique sua instauração neste momento processual. Trata-se de alegação tardia, desprovida de qualquer proposta minimamente estruturada ou de indicativo real de viabilidade de composição que possa efetivamente contribuir para a resolução do litígio. Ressalte-se que a última oportunidade concedida para a apresentação da Carta Consulta foi deliberadamente desperdiçada pela Recorrente, que limitou-se a protocolar documentos em branco, denotando, mais uma vez, sua postura negligente e descomprometida com a formalização de alternativas viáveis de regularização. Importa destacar que a empresa já havia sido expressamente notificada para apresentar proposta concreta, tendo, à época, permanecido inerte ou, no máximo, manifestado-se de forma genérica, sem apresentar qualquer plano de ação efetivo ou sequer demonstrar os argumentos trazidos.

2.37. A pretensão de reabertura de tratativas não pode ser admitida como expediente recursal meramente procrastinatório ou com o exclusivo objetivo de obstar os efeitos da decisão administrativa definitiva, sob pena de comprometimento da eficiência, da moralidade e da segurança jurídica que devem nortear a atuação da Administração Pública. O devido processo legal foi rigorosamente observado, com ampla dilação probatória, garantia do contraditório e da ampla defesa, além da concessão de prazos razoáveis e sucessivas oportunidades para que a empresa sanasse as irregularidades apontadas.

2.38. Ainda que se reconheça que a donatária tenha realizado, ao longo da execução contratual, algumas diligências pontuais, tais condutas não são hábeis a afastar a caracterização do inadimplemento objetivo das cláusulas essenciais do ajuste, tampouco a justificar a reabertura de tratativas em momento processual avançado, no qual já se encontra consolidado o juízo de rescisão, devidamente lastreado em normas legais e cláusulas contratuais expressas.

2.39. Nesse contexto, a instauração de mesa de conciliação administrativa revelar-se-ia não apenas inoportuna, como também contraproducente, ao sinalizar indulgência institucional em relação ao descumprimento contratual continuado e injustificado, o que atentaria contra os princípios da legalidade, da finalidade, da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa. A reversão do imóvel e a consequente aplicação das penalidades convencionadas configuram, no presente caso, não apenas prerrogativas legítimas da Administração, mas deveres inarredáveis de proteção ao patrimônio público e de resguardo à execução da política estadual de desenvolvimento econômico.

3. DA CONCLUSÃO.

3.1. Há de se concluir, portanto, que a empresa reconhece a inexecução das obrigações contratuais assumidas, mas tenta justificá-la com base em entraves administrativos,

burocráticos e estruturais, bem como nos efeitos da pandemia de COVID-19. Contudo, não apresentou elementos suficientes que comprovassem a ocorrência de força maior ou caso fortuito capaz de inviabilizar a execução do contrato, na forma exigida pelo art. 79, §2º, da Lei nº 8.666/1993.

3.2. No tocante à alegação de suposto inadimplemento por parte da Administração, inexiste nos autos qualquer prova de omissão ou de contribuição direta da ADEPE para a inexecução contratual. Ao contrário, a atuação da Agência foi diligente e colaborativa: promoveu aditivo contratual (doc. 46779516), manteve diálogo institucional contínuo e concedeu prazo adicional para apresentação de nova Carta Consulta, demonstrando inequívoca boa-fé.

3.3. A tentativa de aplicação da teoria da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) revela-se igualmente infundada, uma vez que sua incidência exige que a obrigação inadimplida pela Administração seja exigível e que seu inadimplemento esteja devidamente comprovado de forma objetiva, o que não se verificou. Do mesmo modo, a invocação das teorias da imprevisão e da onerosidade excessiva não encontra amparo no caso concreto, pois não foi demonstrado nexo de causalidade entre os efeitos da pandemia e a impossibilidade objetiva de execução do contrato, conforme exige a doutrina e a jurisprudência aplicável.

3.4. Ademais, a cláusula contratual que prevê a perda das benfeitorias realizadas pela donatária deve ser interpretada à luz do princípio do *pacta sunt servanda*, que confere força obrigatória às disposições contratualmente estipuladas. A Administração Pública, ao aplicar a penalidade de reversão do imóvel, agiu com base nos dispositivos legais e contratuais expressos, observando os princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da razoabilidade. A manutenção do vínculo contratual, nessas condições, apenas perpetuaria uma situação de inexecução e de ocupação improdutiva de bem público, em prejuízo à política estadual de desenvolvimento econômico.

3.5. Ressalte-se que o princípio da proporcionalidade foi rigorosamente observado, uma vez que a penalidade decorreu da inexecução integral do contrato, mesmo após a concessão de prazo adicional e a suspensão do processo para tentativa de regularização, a qual restou frustrada. A cláusula que afasta a indenização pelas benfeitorias é plenamente válida, usual em contratos de doação com encargo, desde que pactuada com clareza – como ocorre no presente caso.

ASSIM:

CONSIDERANDO que a aplicação das penalidades previstas nos instrumentos contratuais não configura faculdade discricionária da Administração, mas sim dever decorrente do princípio da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. A omissão quanto à imposição das sanções pactuadas implicaria renúncia indevida a direitos do poder público e violação à moralidade administrativa;

CONSIDERANDO que a Decisão Final encontra-se devidamente motivada, com amparo em cláusulas expressas do Termo de Cessão de Uso com Promessa de Doação e da Escritura Pública de Doação celebrados entre as partes;

CONSIDERANDO que a empresa Recorrente não apresentou elementos fáticos ou jurídicos capazes de infirmar a constatação do inadimplemento contratual integral;

CONSIDERANDO que a suspensão do processo, concedida com a finalidade de oportunizar a apresentação de Carta Consulta válida, restou esvaziada diante da apresentação de documentação incompleta e desprovida de conteúdo útil;

CONSIDERANDO que não há fato novo ou proposta concreta e juridicamente viável de regularização que justifique a reforma da penalidade aplicada;

CONSIDERANDO que a reversão do imóvel ao patrimônio da ADEPE decorre do cumprimento da cláusula resolutiva contratualmente estipulada, alinhada ao princípio da legalidade e ao interesse público consagrado nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/1993;

CONSIDERANDO a análise pormenorizada do Recurso Administrativo interposto pela empresa MULTISAÚDE FARMACÊUTICA E NUTRICIONAL LTDA, CNPJ dos documentos constantes no Processo SEI nº 0060601067.000007/2024-31, bem como da legislação e dos princípios aplicáveis à espécie.

Esta **Superintendência Jurídica** conclui que os argumentos apresentados pela **Recorrente** carecem de respaldo fático e jurídico, não sendo suficientes para infirmar a legalidade, a proporcionalidade e a razoabilidade da decisão proferida em primeira instância administrativa. **Diante disso, opina-se:**

I - Pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Administrativo, porquanto preenchidos os pressupostos de admissibilidade;

II - Quanto ao mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, para que seja mantida, em todos os seus termos, a Decisão Final exarada pela Diretoria Geral de Atração de Investimentos (DGAI) (doc. 65903242), que determinou a rescisão unilateral do Termo de Cessão de Uso de Área Imobiliária com Promessa de Doação e dos instrumentos correlatos, com a consequente reversão da posse do imóvel ao patrimônio público, sem qualquer direito a indenização por benfeitorias, em razão do inadimplemento culposo e continuado da Recorrente, com base nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/1993 e nas Cláusulas Décima Terceira e Décima Quarta da Escritura doc. 46781950.

Recife, [data da assinatura eletrônica].

João Victor Falcão de Andrade
Superintendente Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Falcão de Andrade**, em 30/06/2025, às 08:12, 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 **69137049** e o código CRC **6C246EB3**.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO

Av. Conselheiro Rosa e Silva, 347 - Bairro Graças - Recife/PE
Telefone: (81) 31817300 - ADEPE - SJ - GIC
www.adepe.pe.gov.br - adepe@adepe.pe.gov.br