



Secretaria
de Desenvolvimento
Econômico



DECISÃO FINAL

Processo Administrativo nº 45/2023

Imputada: **IMBRAVIDROS INDÚSTRIA BRASILEIRA DE VIDROS LTDA.**

CNPJ: 13.644.739/0001-88

A DIRETORIA-GERAL DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS da AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO – ADEPE, através da Diretora Bárbara Lacerda Rodrigues Lima, no uso das atribuições legais que lhe conferem o art. 33 do Decreto Estadual nº 42.191, de 1º de outubro de 2015, o art. 39 do Estatuto Social da ADEPE e o Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC, e considerando os elementos constantes do Processo Administrativo de Apuração e Aplicação de Penalidades nº 45/2023, bem como as cláusulas contratuais firmadas entre a ADEPE e a empresa **IMBRAVIDROS INDÚSTRIA BRASILEIRA DE VIDROS LTDA.**, especialmente a Cláusula Sétima, a Cláusula Nona e a Cláusula Décima Primeira dos Contratos de Promessa de Compra e Venda de Bem Imóvel para Fins Industriais AD nº 43/2012 e AD nº 44/2012, ambos celebrados em 03 de julho de 2012, ressaltando que, embora regularmente intimada, a empresa não apresentou alegações finais no prazo legal, conforme certificado nos autos, e com fundamento nos termos jurídicos constantes do Parecer Jurídico nº 78691482, o qual integra a presente decisão para todos os fins, nos termos do art. 32 do Decreto Estadual nº 42.191/2015, **DECIDE:**

I – Determinar a rescisão unilateral dos Contratos de Promessa de Compra e Venda de Bem Imóvel para Fins Industriais AD nº 43/2012 e AD nº 44/2012, bem como de seus termos aditivos e instrumentos acessórios, em razão da inexecução total e injustificada dos encargos contratuais de implantação do empreendimento industrial, com fundamento nos arts. 78, incisos I, II e IV, e 79, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993, aplicada ao caso em observância ao princípio do *tempus regitactum*, e nas cláusulas contratuais pertinentes;

II – Determinar a consequente reversão da posse e da disponibilidade dos imóveis correspondentes aos Lotes nº 09 e nº 10, da Quadra “L”, do Distrito Industrial de Petrolina/PE, ao patrimônio da ADEPE e, por conseguinte, ao patrimônio público estadual, sem qualquer direito da imputada à indenização por benfeitorias, diante da inexistência de implantação do empreendimento industrial pactuado;

III – Reconhecer a incidência das cláusulas contratuais resolutivas, que preveem, em caso de inadimplemento, a perda, pela empresa, de eventuais valores pagos, bem como de quaisquer expectativas de aquisição da propriedade dos bens, sem direito a resarcimento, indenização ou retenção, em consonância com a natureza jurídica do contrato de fomento econômico e com o interesse público subjacente à política estadual de desenvolvimento.

Determina-se a notificação formal da empresa **IMBRAVIDROS INDÚSTRIA BRASILEIRA DE VIDROS LTDA.** acerca do inteiro teor desta decisão, concedendo-lhe o prazo de 10 (dez) dias úteis para interposição de recurso administrativo, nos termos do art. 59 da Lei Estadual nº 11.781/2000.

Bárbara Lacerda Rodrigues Lima
Diretora



Documento assinado eletronicamente por **Barbara Lacerda Rodrigues Lima.**, em 27/01/2026, às 11:30, 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 **80113518** e o código CRC **B0F48FEF**.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO

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

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

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

POA JURÍDICO – DESPACHO

PROCESSO N° 0060601067.000081/2023-76

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO – ADEPE. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL EM DISTRITO INDUSTRIAL. DESCUMPRIMENTO DE ENCARGOS ECONÔMICOS. INEXECUÇÃO TOTAL. AUSÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTO INDUSTRIAL. OCIOSIDADE PROLONGADA DO BEM PÚBLICO. REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO. OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. MÚLTIPHAS OPORTUNIDADES DE REGULARIZAÇÃO FRUSTRADAS. PRECLUSÃO TEMPORAL DA FACULDADE DE APRESENTAR ALEGAÇÕES FINAIS. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO COM BASE NO ACERVO PROBATÓRIO. RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PROCESSANTE. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. VINCULAÇÃO RELATIVA DA AUTORIDADE JULGADORA. ANÁLISE DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS SANÇÕES. RESCISÃO CONTRATUAL E REVERSÃO DOS BENS. PERDA DOS VALORES PAGOS E BENFEITORIAS. MEDIDAS EM CONSONÂNCIA COM O INTERESSE PÚBLICO E A FINALIDADE DA POLÍTICA DE FOMENTO ECONÔMICO. LEGALIDADE PARA PROLAÇÃO DE DECISÃO SANCIONATÓRIA.

I. RELATÓRIO

1.1 Trata o presente expediente de análise e emissão de parecer jurídico conclusivo destinado a subsidiar o ato decisório da autoridade competente no âmbito do Processo Administrativo de Aplicação de Penalidade nº 45/2023, autuado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) sob o nº 0060601067.000081/2023-76. O referido processo foi instaurado pela Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – ADEPE, por meio da Portaria ADEPE Diretoria nº 45/2023 (doc. 41591693), de 12 de setembro de 2023, em desfavor da empresa **IMBRAVIDROS INDÚSTRIA BRASILEIRA DE VIDROS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 13.644.739/0001-88, doravante denominada IMPUTADA.

1.2 O objeto do processo administrativo consiste na apuração de descumprimento de encargos contratuais assumidos pela IMPUTADA por força dos **Contratos de Promessa de Compra e Venda de Bem Imóvel para Fins Industriais AD nº 43/2012 (doc. 41594816 e AD nº 44/2012 (doc. 41594908)**, ambos celebrados em 03 de julho de 2012, tendo por objeto a alienação dos Lotes 09 e 10, da Quadra “L”, do Distrito Industrial de Petrolina/PE, destinados à implantação de um empreendimento industrial.

1.3 A instauração do procedimento foi motivada pela Proposta Operacional Administrativa POA nº 040/2023 (doc. 56432713), da Diretoria Geral de Atração de Investimentos (DGAI), a qual, com base em sucessivos relatórios de monitoramento (docs. 41603484, 41604443, 71595140), constatou o estado de total ociosidade dos imóveis e o inadimplemento das obrigações de implantação, mesmo após mais de uma década da celebração dos contratos e de diversas tentativas de repactuação.

1.4 Instaurado o processo, a Comissão Permanente de Processos Administrativos (CPPA), designada pelas Portarias ADEPE Diretoria nº 16/2023, 19/2023 e 20/2023 (doc. 41594645), promoveu a devida autuação (doc. 41593073) e expediu a Nota de Imputação (doc. 41593644), detalhando os fatos e as cláusulas contratuais supostamente violadas, notadamente a **Cláusula Sétima** (prazos de implantação do empreendimento), a **Cláusula Nona** (consequências do inadimplemento) e a **Cláusula Décima Primeira** (obrigações tributárias).

1.5 A IMPUTADA foi regularmente intimada em 03 de outubro de 2023 (doc. 41794347) e apresentou sua Defesa Prévia tempestivamente em 09 de outubro de 2023 (doc. 42112021), conforme certificado pela CPPA (doc. 42111077). Em sua peça defensiva, a empresa atribuiu o inadimplemento a dificuldades financeiras decorrentes da pandemia de COVID-19, argumentou pelo adimplemento dos encargos financeiros e tributários, e requereu prazo para apresentar um novo projeto.

1.6 Em 26 de outubro de 2023, foi realizada audiência de instrução (Ata doc. 42794811), na qual a IMPUTADA, por seus representantes, reiterou as dificuldades enfrentadas e apresentou proposta de prorrogação contratual. Na mesma data, protocolou petição (doc. 42667158) e vasta documentação (docs. 42667275), incluindo um novo plano operacional, cronograma de obras e contrato com construtora. Nessa petição, suscitou teses como a exceção do contrato não cumprido, alegando que a ADEPE não teria cumprido a Cláusula Vigésima dos contratos (constituição de condomínio), e a abusividade das cláusulas sancionatórias.

1.7 O processo foi suspenso por diversas vezes, a pedido da própria IMPUTADA ou da DGAI, para viabilizar tratativas de regularização, incluindo a proposta de permuta de áreas, que, ao final, mostrou-se infrutífera, conforme manifestação da própria IMPUTADA (doc. 49579635) e da DGAI (doc. 50015749). Novas propostas e Cartas Consulta foram apresentadas (docs. 70534300, 70746645), mas foram consideradas tecnicamente inviáveis pela área competente da ADEPE, conforme Comunicado de Inviabilidade (doc. 72552519), notadamente pela fragilidade financeira demonstrada nos balanços patrimoniais (docs. 70534542, 71237958).

1.8 Diante do esgotamento das tentativas de solução consensual e da persistência do inadimplemento, a DGAI determinou o prosseguimento do feito (doc. 73389522). A Comissão Processante, então, elaborou o **Relatório Final (doc. 56428308)**, concluindo pela inexecução total dos contratos e propondo a rescisão unilateral com a aplicação das sanções contratuais, incluindo a reversão dos imóveis, a perda dos valores pagos e das benfeitorias.

1.9 A IMPUTADA foi devidamente intimada do Relatório Final em 18 de novembro de 2025, via correspondência com Aviso de Recebimento (AR doc. 77881343), para, querendo, apresentar Alegações Finais no prazo de 10 (dez) dias úteis.

1.10 Transcorrido o prazo legal, a IMPUTADA permaneceu inerte, não apresentando a referida peça processual. A preclusão temporal do direito de apresentar Alegações Finais foi devidamente certificada pela Comissão Processante nos autos (doc. 78040930) em 05 de dezembro de 2025.

1.11 Após o encerramento da fase de instrução, o processo foi remetido pela CPPA à autoridade julgadora (Despacho doc. 78048798) e, subsequentemente, a esta Superintendência Jurídica, por meio da Comunicação Interna nº 9/2025 (doc. 78253517), para emissão de parecer jurídico conclusivo, nos termos do art. 32 do Decreto Estadual nº 42.191/2015, a fim de subsidiar a decisão final.

É o relatório do essencial. Passa-se à análise.

II. COMPETÊNCIA JURÍDICA E LIMITES DA ANÁLISE

2.1 A presente análise é exercida pela Superintendência Jurídica no uso de sua competência institucional de órgão de assessoramento e consultoria jurídica da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – ADEPE. A manifestação tem por escopo examinar a legalidade e a regularidade formal do Processo Administrativo de Aplicação de Penalidade nº 45/2023, à luz do ordenamento jurídico pátrio e das normas internas aplicáveis, com o objetivo de subsidiar a decisão a ser proferida pela autoridade competente.

2.2 Cumpre esclarecer que este parecer se aterá estritamente aos aspectos jurídico-formais do procedimento e à conformidade da proposta de decisão com os princípios que regem a Administração

Pública. A análise não adentrará em questões de mérito administrativo, tais como a conveniência e a oportunidade da decisão, cuja valoração compete exclusivamente à autoridade julgadora, detentora da competência para decidir. Conforme disposto no art. 5º, § 7º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da ADEPE (RILC), os pareceres exarados por esta Superintendência têm caráter opinativo, não havendo exercício de juízo de valor sobre conteúdos técnicos, operacionais ou de mérito que são da alçada das áreas demandantes e decisórias.

2.3 A análise, portanto, concentrar-se-á em verificar: (i) a observância dos ritos e garantias processuais, notadamente o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa; (ii) a correta tipificação da conduta imputada em face das cláusulas contratuais e da legislação aplicável; (iii) a legalidade e a proporcionalidade das sanções propostas; e (iv) a higidez da fundamentação dos atos que compõem o processo, em especial o Relatório Final da Comissão Processante.

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Da Regularidade Formal do Processo Administrativo

3.1.1 A validade de qualquer ato administrativo sancionador está umbilicalmente ligada à estrita observância do devido processo legal, garantia fundamental insculpida nos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, que assegura a todos, em processo judicial ou administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. No âmbito do Estado de Pernambuco, a Lei nº 11.781/2000 detalha as normas que regem o processo administrativo, materializando tais garantias. A análise detida dos autos revela que o *iter* procedural foi conduzido em plena conformidade com o arcabouço normativo.

3.1.2 A competência para a instauração do processo foi devidamente exercida pela Diretoria da ADEPE, por meio da Portaria nº 45/2023 (doc. 41591693), ato que atende aos requisitos legais e estatutários, encontrando-se devidamente motivado na Proposta Operacional Administrativa nº 040/2023 (doc. 56432713), que, por sua vez, foi aprovada pela Diretoria Colegiada (doc. 38906246). A designação da Comissão Permanente de Processos Administrativos (CPPA), instituída por portarias próprias (docs. 41594645, 56431487), para a condução do feito, também se mostra regular.

3.1.3 O direito ao contraditório e à ampla defesa da IMPUTADA foi respeitado em todas as fases do processo. A empresa foi formalmente cientificada da imputação através da Intimação (doc. 41593844), acompanhada da Nota de Imputação (doc. 41593644) e de todos os documentos que a embasaram, permitindo-lhe conhecer plenamente os fatos e fundamentos que lhe eram atribuídos. Em resposta, exerceu seu direito de defesa, apresentando uma detalhada Defesa Prévia (doc. 42112021), que foi devidamente recebida e considerada pela Comissão Processante.

3.1.4 Ademais, foi oportunizada a participação em audiência de instrução (Ata doc.42794811), momento em que a IMPUTADA e seus patronos puderam se manifestar oralmente e apresentar novos documentos e argumentos. Ao longo de todo o procedimento, que se estendeu por mais de dois anos, a empresa protocolou diversas petições (docs. 42667158, 49579635, 50582006, 57489347, 61421336, 70534221, 70746900), todas devidamente juntadas aos autos e consideradas, o que demonstra a efetiva e contínua garantia de sua participação processual. As sucessivas suspensões do processo para tratativas de regularização, embora infrutíferas, reforçam a postura da Administração em buscar uma solução consensual antes de prosseguir para a fase decisória, em alinhamento com os princípios da razoabilidade e da boa-fé administrativa.

3.1.5 Por fim, a intimação para apresentação de Alegações Finais (doc. 76837350), ato que precede a decisão, foi realizada de forma válida, por meio de correspondência com Aviso de Recebimento (doc. 77881343), em estrita conformidade com o art. 26 da Lei Estadual nº 11.781/2000. Desta forma, conclui-se que o processo administrativo transcorreu de forma hígida, sem a ocorrência de vícios formais que possam macular a sua validade, tendo sido asseguradas à IMPUTADA todas as prerrogativas inerentes ao devido processo legal administrativo.

3.2. Da Análise dos Fatos e da Caracterização do Descumprimento Contratual

3.2.1 O mérito da imputação repousa na verificação do cumprimento ou não dos encargos econômicos e financeiros assumidos pela IMPUTADA nos Contratos de Promessa de Compra e Venda AD nº 43/2012 e

nº 44/2012. Tais contratos, celebrados no âmbito da política de fomento ao desenvolvimento econômico do Estado, não se revestem de um caráter puramente patrimonial, mas sim de um instrumento para a consecução de um interesse público qualificado: a implantação de um empreendimento industrial no Distrito de Petrolina, com a consequente geração de investimentos, empregos e renda. A contrapartida para a alienação dos imóveis em condições incentivadas era, portanto, a efetivação desse projeto.

3.2.2 A Cláusula Sétima dos contratos (docs. 41594816 e 41594908) estabelecia um cronograma claro e objetivo: apresentação do projeto em 3 meses, início das obras em 6 meses, conclusão em mais 18 meses, e início da produção em 3 meses após a conclusão. Desde a sua assinatura em 03 de julho de 2012, esse cronograma foi sucessivamente descumprido. A Administração Pública, em demonstração de flexibilidade e cooperação, concedeu prorrogações através de dois termos aditivos, em 2015 (docs. 41595048, 41595496) e 2017 (docs. 41595113, 41595578). Contudo, mesmo com as dilações de prazo, a inércia da IMPUTADA persistiu. A tentativa de um terceiro termo aditivo, em 2019, restou frustrada pela não assinatura da própria empresa (docs. 41595404, 41595614), um indicativo claro de seu desinteresse ou incapacidade de levar o projeto adiante.

3.2.3 O conjunto probatório é robusto e inequívoco em demonstrar a total inexecução dos encargos. Os sucessivos Relatórios de Monitoramento, realizados ao longo de anos (2019, 2021, 2023, 2024 e 2025 - docs. 41603484, 41604443, 71595140, 56597261, 62622023), são uníssonos em atestar a mesma realidade: os imóveis permanecem vazios, sem qualquer edificação, ocupados por mato e com a cerca danificada. As fotografias que instruem tais relatórios são provas contundentes do estado de abandono e da completa ausência de qualquer ato que indique o início da implantação do empreendimento industrial. Passados mais de treze anos da assinatura dos contratos originais, o que se verifica é a absoluta frustração da finalidade para a qual os bens públicos foram destinados.

3.2.4 As teses defensivas apresentadas pela IMPUTADA não se sustentam. A alegação de que a pandemia de COVID-19 configuraria força maior para justificar o inadimplemento é manifestamente improcedente. O descumprimento contratual é muito anterior a 2020, datando, no mínimo, do vencimento dos prazos do segundo termo aditivo, em 2017. A pandemia, portanto, não pode ser invocada como causa para um inadimplemento já consolidado há anos. De igual modo, a tese da exceção do contrato não cumprido, fundada no suposto descumprimento da Cláusula Vigésima pela ADEPE (constituição de condomínio), carece de fundamento. A referida cláusula estabelece uma obrigação conjunta entre a ADEPE e os "demais adquirentes de lotes", não se tratando de uma obrigação prévia e exclusiva da Agência que condicionaria o cumprimento dos encargos da IMPUTADA. As obrigações primordiais da empresa – cercar o terreno, elaborar projeto e iniciar a construção – não dependem da existência de um condomínio formal, sendo esta uma obrigação acessória e futura, voltada à gestão das áreas comuns do distrito industrial.

3.2.5 A alegação de abusividade das cláusulas sancionatórias (Cláusulas Nona e Décima Primeira) também não prospera. As sanções de rescisão com perda dos valores pagos e benfeitorias, previstas nos contratos, encontram amparo no ordenamento jurídico (art. 79, I, da Lei nº 8.666/93, e Capítulo X do RILC/ADEPE) e se justificam pela natureza do contrato de fomento. O subsídio concedido pelo poder público (desconto no valor do imóvel) é condicionado ao cumprimento de uma finalidade pública. O inadimplemento absoluto dessa finalidade acarreta um grave dano ao interesse coletivo, que consiste não apenas na frustração da expectativa de geração de emprego e renda, mas também na indisponibilidade do imóvel, que poderia ter sido destinado a outro projeto produtivo. Nesse contexto, a perda dos valores pagos e de eventuais benfeitorias não realizadas, conforme relatórios de monitoramento funciona como uma cláusula penal compensatória, uma indenização mínima à Administração Pública pelo dano causado, sendo, portanto, lícita, razoável e proporcional à gravidade da infração.

3.2.6 Por fim, a própria tentativa da IMPUTADA de aderir ao programa REDEFIN em 2022 (doc. 41604250) e as subsequentes apresentações de novas Cartas Consulta (docs. 70534300, 70746645) e projetos (docs. 61420903, 61421130) constituem um reconhecimento tácito de sua situação de inadimplência. Contudo, mesmo essas últimas tentativas se mostraram inviáveis, conforme análise técnica da DGAI (doc. 72552519), que apontou a fragilidade financeira da empresa, com índices de liquidez abaixo do aceitável, e a ausência de um cronograma de implantação concreto e exequível. Resta, portanto, cabalmente demonstrada a inexecução total e injustificada dos Contratos AD nº 43/2012 e nº 44/2012.

3.3. Da Preclusão do Direito de Apresentar Alegações Finais e seus Efeitos Jurídicos

3.3.1 Uma questão de fundamental relevância para o deslinde do presente feito refere-se aos efeitos jurídicos decorrentes da inéncia da IMPUTADA em apresentar suas alegações finais, apesar de ter sido regularmente intimada para tanto. A análise deste ponto é crucial para confirmar a higidez do procedimento e a possibilidade de prosseguimento para a fase decisória. O instituto da preclusão, originário do direito processual civil, mas plenamente aplicável ao processo administrativo por força do princípio do devido processo legal, consiste na perda da faculdade de praticar um ato processual, seja pelo recurso do tempo (preclusão temporal), pela prática de um ato incompatível (preclusão lógica) ou pelo fato de o ato já ter sido praticado (preclusão consumativa).

3.3.2 No caso em tela, após a conclusão da fase instrutória e a elaboração do Relatório Final pela Comissão Processante (doc. 56428308), a IMPUTADA foi intimada, por meio da Intimação para Alegações Finais (doc. 76837350), expedida em 13 de novembro de 2025. A referida intimação foi efetivada por meio de correspondência com Aviso de Recebimento, tendo sido comprovadamente recebida no endereço da empresa em 18 de novembro de 2025 (doc. 77881343). O ato de comunicação foi claro ao informar a finalidade (apresentar alegações finais em face do Relatório Final) e o prazo para a prática do ato: 10 (dez) dias úteis, em conformidade com o art. 29 do Decreto Estadual nº 42.191/2015.

Conforme a Certidão de Preclusão Temporal (doc. 78040930), lavrada pela Comissão Processante em 05 de dezembro de 2025, o prazo para a apresentação das alegações finais se encerrou em 04 de dezembro de 2025, sem que a IMPUTADA tenha protocolado qualquer manifestação. A inéncia da parte, devidamente certificada nos autos, operou a preclusão temporal do seu direito de praticar o referido ato processual. A apresentação de alegações finais constitui uma faculdade processual posta à disposição do administrado, e não uma obrigação. A sua não apresentação, quando a parte é devidamente intimada, representa uma opção tática ou uma renúncia tácita a essa faculdade, não podendo ser interpretada como cerceamento de defesa ou vício que acarrete a nulidade do processo.

O direito à ampla defesa, como já exaustivamente demonstrado no item 3.1 deste parecer, foi plenamente assegurado à IMPUTADA ao longo de todo o processo. A empresa teve a oportunidade de apresentar defesa escrita, produzir provas, participar de audiência e se manifestar por diversas vezes nos autos. A fase de alegações finais, conforme o art. 44 da Lei Estadual nº 11.781/2000, destina-se a uma última manifestação sobre o conjunto probatório, antes da decisão. A sua ausência não impede que a autoridade julgadora forme sua convicção com base nos elementos já carreados aos autos, os quais foram produzidos sob o crivo do contraditório. O art. 27 da mesma lei estadual é claro ao dispor que "O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado", e seu parágrafo único assegura que "No prosseguimento do processo, será garantido direito de ampla defesa ao interessado". O direito de defesa foi garantido, mas não exercido no momento oportuno no que tange às alegações finais. Portanto, a ausência de alegações finais não constitui óbice ao julgamento do processo, que se encontra devidamente instruído e maduro para a decisão de mérito.

3.4. Do Relatório Final da Comissão e o Vínculo da Autoridade Julgadora

3.4.1 Encerrada a instrução, a Comissão Permanente de Processos Administrativos, em cumprimento ao seu mister, exarou o Relatório Final (doc. 56428308), peça de fundamental importância que sintetiza os trabalhos apuratórios e apresenta uma proposta de decisão. Conforme o art. 47 da Lei Estadual nº 11.781/2000, o órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

3.4.2 A análise do Relatório Final demonstra que a Comissão Processante cumpriu adequadamente seu papel. O documento apresenta uma narrativa cronológica e detalhada dos fatos, analisa as provas produzidas (contratos, aditivos, relatórios de monitoramento, notificações, defesas e petições), enfrenta as teses defensivas da IMPUTADA e, ao final, conclui, de forma fundamentada, pela caracterização da inexecução total dos contratos, sugerindo a aplicação das sanções de rescisão unilateral, reversão dos imóveis e perda de valores e benfeitorias. A proposta de decisão está objetivamente justificada, atendendo ao requisito do art. 47 da lei de processo administrativo estadual.

3.4.3 Cumpre ressaltar que a autoridade julgadora não possui um vínculo absoluto às conclusões do relatório final da comissão processante. O sistema do livre convencimento motivado, aplicável também na esfera administrativa, permite que a autoridade decida de forma diversa, desde que o faça de maneira devidamente fundamentada, expondo as razões de fato e de direito que a levaram a divergir do entendimento da comissão. Este é o corolário do princípio da motivação, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e detalhado no art. 50 da Lei Estadual nº 11.781/2000.

3.4.4 Contudo, é prática consolidada e juridicamente aceita que a autoridade competente adote os fundamentos do relatório da comissão processante como suas próprias razões de decidir. Esta técnica, conhecida como motivação *per relationem* ou aliunde, é plenamente válida quando o parecer ou relatório invocado como fundamento é dotado de fundamentação idônea, completa e congruente, como se verifica no caso do Relatório Final (doc. 56428308). Ao adotar essa técnica, a autoridade julgadora não pratica ato desprovido de motivação, mas, ao contrário, incorpora ao seu ato decisório uma fundamentação já existente e elaborada por órgão técnico especializado, otimizando a atividade administrativa e garantindo a coerência e a segurança jurídica. Desse modo, a autoridade competente poderá, se assim entender, acolher integralmente as conclusões do Relatório Final, fazendo delas o fundamento de sua decisão final.

3.5. Do Mérito Administrativo da Aplicação da Penalidade Sugerida

3.5.1 A análise final recai sobre a adequação, razoabilidade e proporcionalidade das sanções propostas pela Comissão Processante: a rescisão unilateral dos contratos, a reversão dos imóveis ao patrimônio da ADEPE, e a perda das importâncias pagas e das benfeitorias eventualmente realizadas. Tais medidas, embora severas, devem ser avaliadas não apenas sob a ótica da relação contratual privada, mas, primordialmente, sob o prisma do interesse público e da finalidade da política de fomento que lhes deu origem.

3.5.2 O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é a viga mestra que sustenta o regime jurídico-administrativo. No caso concreto, o interesse público se manifesta na necessidade de garantir que os imóveis localizados em distritos industriais, que compõem um patrimônio público destinado a um fim específico, sejam efetivamente utilizados para a geração de atividade econômica, emprego e renda. A manutenção de lotes ociosos por mais de uma década, como ocorreu no presente caso, representa uma grave lesão a esse interesse, pois frustra a política de desenvolvimento estadual e impede que os mesmos recursos (imóveis) sejam destinados a outros empreendedores com projetos viáveis e capacidade de execução. A ociosidade prolongada, conforme vastamente documentado nos autos, configura um forte indício de desvio de finalidade, aproximando-se da conduta de especulação imobiliária, a qual é expressamente vedada e sancionada pelo art. 261 do RILC da ADEPE.

3.5.3 Sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, as sanções propostas mostram-se adequadas e necessárias. A adequação reside no fato de que a rescisão contratual e a reversão dos imóveis são os únicos meios capazes de cessar o inadimplemento e de devolver os bens à sua finalidade pública. A necessidade se justifica pelo esgotamento de todas as outras vias menos gravosas: foram concedidas múltiplas prorrogações de prazo, realizadas diversas notificações, suspensões processuais para negociação e análises de novas propostas, todas sem sucesso. A inexecução não foi meramente parcial ou um simples atraso; foi total e absoluta. A empresa não deu início a qualquer ato concreto de implantação do projeto. Diante de um inadimplemento de tal magnitude e persistência, a rescisão do vínculo contratual é a consequência lógica e necessária.

3.5.4 A perda das importâncias pagas e das benfeitorias (que, no caso, os relatórios indicam serem inexistentes ou de valor irrisório) também se afigura proporcional. Conforme previsto na Cláusula Nona dos contratos, tal medida atua como uma cláusula penal compensatória, visando a indenizar a Administração Pública pelos prejuízos decorrentes da frustração do contrato. O prejuízo, aqui, não é apenas patrimonial, mas principalmente extrapatrimonial, consubstanciado na perda de oportunidade (custo de oportunidade) de ter alocado aquele bem, por mais de treze anos, a um projeto que efetivamente gerasse os benefícios sociais e econômicos esperados. A manutenção do imóvel nas mãos da IMPUTADA por todo esse período, sem a devida contrapartida, causou um dano ao erário e à coletividade que justifica a retenção dos valores como forma de compensação mínima.

3.5.5 Portanto, a aplicação das penalidades sugeridas no Relatório Final não representa um ato de excesso por parte da Administração, mas sim o exercício regular e vinculado de seu poder-dever de zelar pelo patrimônio público e de garantir a efetividade das políticas públicas, em estrita observância aos princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

IV. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

4.1 Diante de todo o exposto, após análise minuciosa dos autos do Processo Administrativo de Aplicação de Penalidade nº 45/2023 (SEI nº 0060601067.000081/2023-76), esta Superintendência Jurídica conclui que:

- a) O procedimento administrativo foi conduzido com estrita observância das normas constitucionais e legais, em especial o art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, e a Lei Estadual nº 11.781/2000, garantindo-se à empresa IMPUTADA, IMBRAVIDROS INDÚSTRIA BRASILEIRA DE VIDROS LTDA., o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa em todas as fases processuais;
- b) O conjunto probatório constante dos autos, em especial os relatórios de monitoramento e as próprias manifestações da IMPUTADA, comprova de forma inequívoca e contundente a inexecução total e prolongada dos encargos assumidos nos Contratos de Promessa de Compra e Venda de Bem Imóvel para Fins Industriais AD nº 43/2012 e AD nº 44/2012, notadamente a obrigação de implantação do empreendimento industrial nos prazos pactuados e sucessivamente prorrogados;
- c) A inércia da IMPUTADA em apresentar suas Alegações Finais, após ter sido regularmente intimada para o ato, resultou na preclusão temporal de tal faculdade processual, não configurando qualquer nulidade ou cerceamento de defesa, o que autoriza o julgamento do processo com base nos elementos já produzidos;
- d) O Relatório Final emitido pela Comissão Permanente de Processos Administrativos (doc. 56428308) apresenta-se devidamente fundamentado, analisando com profundidade os fatos e as provas, e suas conclusões estão em harmonia com o ordenamento jurídico e com os princípios da Administração Pública;
- e) As sanções propostas – rescisão unilateral dos contratos, com a consequente reversão dos imóveis (Lotes 09 e 10 da Quadra “L” do Distrito Industrial de Petrolina/PE) ao patrimônio da ADEPE, perda das importâncias pagas e das benfeitorias eventualmente realizadas – são legalmente previstas nos instrumentos contratuais e no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da ADEPE, e mostram-se proporcionais e razoáveis diante da gravidade e da persistência do inadimplemento, atendendo à supremacia do interesse público e à finalidade da política de fomento ao desenvolvimento econômico.

4.2 Pelo exposto, esta Superintendência Jurídica **OPINA PELA PLENA LEGALIDADE E REGULARIDADE** do Processo Administrativo nº 45/2023, e **RECOMENDA** à autoridade competente que profira decisão final em consonância com o Relatório Final emitido pela Comissão Permanente de Processos Administrativos (doc. 56428308).

4.3 Sugere-se, por fim, que a decisão a ser proferida pela autoridade julgadora seja devidamente publicada nos meios oficiais, para fins de publicidade e eficácia.

É o parecer.

JOÃO VICTOR FALCÃO DE ANDRADE

Superintendente Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Falcão de Andrade**, em 22/12/2025, às 12:06, 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 **78691482** e o código CRC **6092D3E8**.

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