

**EXMO. SR. PRESIDENTE DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL LAGOS SÃO JOÃO.
DIGNÍSSIMO PREFEITO ALEXANDRE DE OLIVEIRA MARTINS.**

Processo Administrativo CILSJ nº 295/2022

Contrato nº 41/2023 Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica Macaé e das Ostras

Ofício CILSJ nº 270/2024, Notificação nº 03/2024, Notificação nº 04/2024

CONSÓRCIO RHA-ALPHA P, neste ato representado por sua empresa-líder, **RHA ENGENHARIA E CONSULTORIA SS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº. 03.983.776/0001-67, com sede na Rua Voluntários da Pátria, 233, Cj. 134, Centro, Curitiba-PR, CEP: 80020-000, vem, respeitosamente, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

(Art. 109, inc. I, alíneas “e” e “f”)

contra a decisão de **RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO** e aplicação de multa no contrato nº 41/2023 pelo Consórcio Intermunicipal para Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos, do Rio São João e Zona Costeira.

I. TEMPESTIVIDADE.

1. A notificação do distrato foi recebida pela recorrente em 08.10.2024. Considerando-se o prazo de 05 dias úteis, conforme art. 109 da Lei nº 8.666/1993, a interposição do recurso em 15.10.2024 é feita de modo tempestivo, pelos canais de comunicação costumeiros entre as partes.

II. SÍNTESE DOS FATOS.

2. A recorrente foi contratada para a realização do serviço de *revisão e*

complementação do Plano de Recursos Hídricos da RH VIII – Módulo I – Diagnóstico e Prognóstico, pelo valor de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais). São investimentos de aplicação de recursos oriundos de **COBRANÇA DA ÁGUA NA BACIA DO COMITÊ MACAÉ E DAS OSTRAS**, ao qual segue cópia deste recurso.

3. Os produtos contratados foram estes:

- 3.1. Produto 1: Plano de Trabalho Consolidado;
- 3.2. Produto 2-RD01: Relatório de caracterização física-biótica da área de estudo e mapeamento do uso e cobertura do solo;
- 3.3. Produto 3: RD-02 - Relatório de caracterização socioeconômica da área de estudo
- 3.4. Produto 4: RD-03 - Relatório de diagnóstico das disponibilidades hídricas
- 3.5. Relatório de avaliação da rede de monitoramento e acompanhamento das campanhas em campo
- 3.6. Relatórios simplificados das campanhas de monitoramento
- 3.7. Produto 5: RD-04 - Relatório de diagnóstico das demandas hídricas
- 3.8. Produto 6: RD-05 - Relatório do balanço hídrico
- 3.9. Produto 7: RD-06 - Relatório dos aspectos críticos para o ordenamento das lagoas costeiras
- 3.10. Produto 8: RD-07 - Relatório de detalhamento das áreas prioritárias para conservação e produção de água
- 3.11. Produto 9: E01 - Encarte do diagnóstico da região hidrográfica dos rios Macaé e das Ostras
- 3.12. Produto 10: RP - Relatório de atualização do prognóstico
- 3.13. Produto 11: Banco de dados atualizado
- 3.14. Produto 12: Eventos de participação pública

4. Dando-se início aos trabalhos, em dezembro de 2023, ocorreram duas reuniões, juntamente com o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), nas quais foram definidas as tarefas, alinhamentos para a execução do contrato com a equipe técnica e a aprovação final do CBH. O Produto 1 foi aprovado e pago.

5. Já na elaboração dos demais produtos, o Consórcio RHA-Alpha P passou a enfrentar dificuldades com a fiscalização do serviço e com a diretoria executiva do CILSJ, com atos e decisões distante da realidade deste contrato e aproximados a

conflitos de interesses inerentes à participação do INEA e da SEAS no Consórcio – sem a ciência adequada da realidade ao CBH.

6. Nos ajustes de revisão do Produto 3, o Consórcio RHA-Alpha P passou à revisão e retificação do produto, mas a sua fiscalização exigia maior aprofundamento, após reunião. A Contratada corrigiu, ampliou e aprofundou o Relatório de caracterização socioeconômica da área de estudo (Produto 3).

7. Em paralelo, foi elaborado o Relatório de Avaliação da Rede de Monitoramento que, conforme Anexo A do Termo de Referência:

A rede de amostragem deverá ser revista, caso necessário, a fim de conter estações e pontos que reflitam os fatores discriminantes da qualidade das águas ao longo do curso principal e de seus afluentes e, sempre que possível, ser integrada à rede hidrométrica existente. Na avaliação da rede de monitoramento existente deverão ser analisadas a continuidade das séries fluviométricas mensais e a consistência dos dados fluviométricos, para avaliar a sua utilização nas análises quali-quantitativas a serem feitas e no diagnóstico das disponibilidades hídricas.

8. Com o atraso nessa avaliação, ficaram pendentes definições de premissas e metodologias, retardando em cascata os demais produtos (critérios de monitoramento de recursos hídricos da bacia). Essa questão é de responsabilidade contratual e técnica (CREA) do Consórcio RHA-Alpha P, mas as suas proposições técnicas foram resistidas pela fiscalização, sem justificativa fundamentada. Perderam-se cerca de três meses para avançar à fase de monitoramento. A Contratada continuou a executar o contrato.

9. Todavia, em 13 de maio de 2024, a Contratada foi notificada para “RETIFICAR o “Produto 03: RD-02 Relatório da Caracterização Socioeconômica da área de estudo”, no prazo de 20 dias, sob pena de aplicação das sanções contratuais. Foi atendido.

10. No mês seguinte, em 14 de junho de 2024, a Contratada foi notificada para, no prazo de 10 dias, retificar o Produto 2, atendendo aos critérios do Relatório de Avaliação do Produto. Houve abuso da posição da contratante porque o prazo era exíguo e sem amparo contratual – além de não haver inconsistência relevante no produto ou recusa de revisão dos pontos de aprimoramento do produto. Mesmo assim, o Produto 02, intitulado "Relatório da Caracterização Físico-biótica da Área de

Estudo", foi retificado e enviado, abordando diferenças nos totais quantificados devido a limites espaciais distintos, especialmente na região litorânea.

11. Mesmo em perfeito adimplemento, de critérios que extrapolavam a exigência contratual e os parâmetros de fiscalização de contratos similares de concorrentes, pela mesma fiscalização, 10 dias depois da segunda notificação, a Contratada recebeu sua primeira advertência. Conferiu-se prazo de 8 dias para a Contratada *“cumprir com todas as pendências apontadas pelos fiscais do contrato, informados nos relatórios de fiscalização e notificações enviadas anteriormente”*.

12. Além da distorção qualitativa dos produtos 2 e 3, a advertência imputava atraso das campanhas de monitoramento, omitindo a contribuição do próprio CILSJ, ao resistir aos critérios técnicos indicados pela Contratada. Passado um mês, em 21 de agosto de 2024, nova advertência por suposto atraso, com prazo para regularização de 10 dias.

13. A Contratada solicitou diversas reuniões e encontros para discutir e alinhar as propostas sobre os produtos, todavia sem encontrar disponibilidade dos agentes do CILSJ para esse trabalho. A equipe da Contratada chegou a se deslocar de Curitiba/PR à sede do CILSJ, entretanto, os fiscais do contrato alegaram não poder tratar de questões administrativas do contrato. Há muito parecia haver uma deliberação e um interesse, por agentes sem competência para tal deliberação, a que o contrato não fosse executado, mas rescindido.

14. Também foi vetado o contato com o CBH, para troca de informações e prestação de esclarecimentos – enquanto este recebia, em paralelo, desinformação fática e jurídica de representantes do CILSJ, constantes em atas públicas.

15. Sem contraditório e ampla defesa, sem oportunidade de defesa prévia, sem processo administrativo, em 08 outubro de 2024, a Contratada foi notificada acerca da rescisão unilateral do contrato e aplicação de multa, já com prazo recursal.

III. AUSÊNCIA DE DEVIDO PROCESSO LEGAL.

16. Não houve “processo” sancionador, tamanhas as violações às garantias

processuais da Contratada. Mal houve a sua simulação. A aplicação das sanções se deu praticamente à revelia da Contratada, sem oportunidade de defesa, produção de provas ou qualquer tipo de contraditório. Anote-se que nenhuma advertência intimou para defesa prévia de eventual rescisão ou sancionamento.

17. O devido processo administrativo legal, com contraditório e ampla defesa, é pressuposto de rescisão contratual válida. Seu primeiro passo é a instauração de um processo administrativo sancionador, estipulando-se prazo para **defesa prévia**, na qual o particular pode expor suas justificativas, versões, defesas e pedir a produção de mais provas.

18. A instauração, que deve se dar por agente competente para tanto, com autorização escrita, nos termos da antiga Lei 8666/1993, art. 79, §1º, que rege este contrato. A autoridade competente é a superior, a mesma que foi para firmar o contrato (Presidente, Dr. Alexandre), e não pode ser usurpada pela burocracia inferior.

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser: I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior; (...) § 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.

19. Na instauração deve ocorrer a tipificação da conduta e a especificação das penas a que o particular poderia se sujeitar, caso fosse apurada sua culpa. O ato de instauração deve ser acompanhado dos documentos que motivam a apuração de eventual responsabilidade do particular, como relatórios de fiscalização. Afinal, a Administração se vincula a esses documentos para aplicação de eventuais penalidades. Sem isso, a defesa do particular não consegue delimitar a que irá se dirigir, que documentos irá impugnar, o que deve comprovar, violando-se a ampla defesa.

20. **Nada disso ocorreu. Ainda que a decretação da rescisão seja assinada por “presidente interina”, houve usurpação de competência do presidente com a omissão do ato de instauração do procedimento prévio, que dele dependia.**

21. A Contratada não sabia que estava submetida a um processo administrativo sancionador. Não houve estipulação de prazo para defesa prévia, nem sequer

oportunidade de protestar pela produção de provas.

22. Isso viola a Lei de Licitações (art. 78, §ún. (“Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa”), a Lei Estadual 5427/2009 e o Contrato (cláusula 15.4), que garantem defesa prévia, inclusive para aplicação da sanção de advertência.

23. Com ainda mais gravidade, não houve, em momento algum, a apresentação de qualquer relatório de fiscalização que justifique a abertura de procedimento sancionador. Isso viola o art. 69, §1º, da Lei Estadual n. 5427/2009

Art. 69. Nenhuma sanção administrativa será aplicada à pessoa física ou jurídica pela administração, sem que lhe seja assegurada ampla e prévia defesa, em procedimento sancionatório.

§ 1º É requisito de admissibilidade do processo administrativo sancionatório a apresentação de prova ou indicativo de prova da infração administrativa quando da instauração do respectivo procedimento.

§ 2º A condenação em processo administrativo sancionatório não poderá ser feita apenas com base em mera declaração de único agente público como meio de prova.

24. A Contratada só soube da existência desse documento pela leitura de atas públicas do CBH, mas não tem conhecimento do seu conteúdo até agora.

A Sra. Alice apresentou o Relatório de Fiscalização do Contrato, no qual foram indicadas várias dificuldades encontradas na condução da empresa, incluindo os produtos entregues e a situação de cada um deles. Informou que a empresa RHA/ALPHA P recebeu duas notificações devido à falta de qualidade dos produtos 02 e 03. Destacou a questão da qualidade e confiabilidade das informações apresentadas devido às inconsistências. Além disso, destacou a falta de comunicação da empresa sobre as atualizações no contrato e o não cumprimento dos prazos estabelecidos, para entrega dos produtos e de outras atividades previstas, como a **campanha de monitoramento da água.**

25. Esse contexto sugere, na verdade, que o “processo” administrativo (restrito a comunicar punição e rescisão e a facultar recurso à mesma presidência interina) foi verniz formal para a aplicação de sanções previamente deliberadas – e em usurpação de competências do Presidente.

26. Essa prática não se coaduna com os princípios democráticos que guiam o processo administrativo.

O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que os princípios do contraditório e da ampla defesa, ampliados pela Constituição de 1988, incidem sobre todos os processos, judiciais ou administrativos, não se resumindo a simples direito, da parte, de manifestação e informação no processo, mas também à garantia de que seus argumentos serão analisados pelo órgão julgador, bem assim o de ser ouvido também em matéria jurídica" (RE nº 527.814-AgRg, Segunda Turma. Rel. Min. Eros Grau. Julg. 5.8.2008. DJe, 29 ago. 2008)

“O processo não é uma atividade de legitimação do outrora decidido; nem tampouco o princípio do contraditório reduz-se ao arquivamento de manifestações alheias, a ser desprezadas e descartadas com lastro em supostas "razões de Estado" ou "verdades sabidas". A decisão é formada no decorrer do processo, em razão da colaboração dos interessados em sua atividade instrutória. O contraditório configura a garantia de ser cientificado com clareza não só da existência do processo, mas de tudo o que nele ocorra, podendo o particular manifestar-se a respeito de todos os atos e fatos processuais, gerando, em consequência, o dever de o órgão julgador apreciar tais intervenções e tomá-las em conta ao proferir sua decisão”. (Moreira, Egon Bockmann. Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9,784/1999. São Paulo: Malheiros. 2003, p. 277)

27. É violação clara ao princípio da tipicidade, que vigora no âmbito do Direito Administrativo Sancionador:

*Insistimos, sem dúvida, na tese de que há uma legalidade, uma necessária tipicidade das infrações administrativas, como consequência, também, do princípio da segurança jurídica, inerente à ordem constitucional brasileira. [...] O Direito brasileiro pode socorrer-se dessas experiências jurídicas, na busca de sua própria identidade, desde que haja abertura a outros modelos teóricos e normativos, sem perder de vista as idiosincrasias nacionais (Fábio Medina Osório. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. E-book).*

28. Quando isso ocorre, há grave prejuízo ao agente particular, pois não lhe é dado conhecer o motivo do processo administrativo e quais são as sanções cogitadas pela Administração. Justamente o que ocorre no presente caso.

*Esse aspecto da ampla defesa reforça a exigência de motivação do ato administrativo ou do pleito do interessado que dêem origem ao processo (e a perfeição de sua comunicação). Trata-se de previsão do art. 6º, IV, da Lei 9.784/1999, dirigido ao "requerimento inicial do interessado" (art. 6º, caput), mas que se aplica com perfeição à Administração Pública. Caso não existam ou não sejam claras as razões pelas quais é instalado o processo, impossível será o exercício da garantia. **O interessado não pode se defender***

caso não saiba, com exatidão, do que é acusado. Em decorrência, nulo será o processo cujo ato de instalação seja precário (Egon Bockmann Moreira. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9,784/1999.** São Paulo: Malheiros. 2003, p. 301)

29. As condutas da administração pública, neste caso, configuram até mesmo uma simulação de processo administrativo:

*Deve reputar-se que a ausência de cumprimento ao devido processo legal configura-se não apenas quando há negativa direta e imediata na produção da decisão punitiva, mas também quando existe **um arremedo de processo**. Ou seja, o mais comum é a autoridade simular a implantação de um processo, enfocado como mera formalidade para surgir a sanção cuja imposição já estava predeterminada. Assim, **instaura-se o processo e se convoca o particular para defender-se**. [...]. Decide-se pura e simplesmente pela punição, invocando-se a seguir a autoexecutoriedade do ato administrativo para impor coercitivamente a solução que fora preordenada. **Condutas dessa ordem violam a ordem constitucional e infringem a concepção de um Estado Democrático de Direito.**" (Marçal Justen Filho. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. E-book).*

30. Assim, necessário retornar à fase de instauração, com abertura de prazo para apresentação de defesa prévia.

III.2 VÍCIOS NO MOTIVO DO ATO. RESCISÃO CONTRATUAL E SANÇÕES DIALOGADAS PREVIAMENTE COM O CBH, SOB DESINFORMAÇÃO PELO CILSJ.

31. As atas de reuniões do CILSJ com o CBH documentam que: *i)* os agentes do CILSJ “forçaram” a rescisão contratual, ao passo que os integrantes do CBH não se sentiam confortáveis com a ideia e questionavam a sua legalidade e o risco de desperdício de recursos oriundos da cobrança da água; *ii)* os agentes do CILSJ “garantiram”, prestando desinformação, a possibilidade contratual (jurídica) de rescisão e que não seriam devidos mais repasses de recursos à Contratada, inclusive de serviços já prestados e em discussão; *iii)* houve deliberação conjunta, na qual a contratante (CILSJ) buscou comprometer o titular dos recursos financeiros (CBH), em 20/06/2024, pela rescisão do contrato, momento em que a Contratada nem sequer havia recebido advertência, muito menos intimação para defesa prévia.

32. A ata de **Reunião Extraordinária do Grupo de Trabalho Revisão do Plano de Bacias - Ofício CBH Macaé N° 148/2024**, ocorrida em 20/06/2024, é reveladora dos desvios de finalidade desta rescisão, dos vícios formais e da falsidade dos motivos determinantes invocados.

33. Em primeiro lugar, quem convoca a reunião do CBH é a agente Cláudia, então diretora executiva do CILSJ:

Seguindo para discussão do ponto de pauta único, a Sra. Raphaela e a Sra. Maria Inês informaram que a Sra. Cláudia havia entrado em contato no início da semana, para solicitar uma reunião de emergência diante das intercorrências do contrato Módulo I – Diagnóstico e Prognóstico. A Sra. Cláudia mencionou que solicitou aos técnicos do consórcio a elaboração de um relatório sucinto com as inconsistências apresentadas nos produtos da empresa RHA/ALPHA P e sobre o andamento do contrato. Destacou que estão tomando todas as providências previstas, para registrar e notificar o não cumprimento pela empresa do contrato.

34. Na reunião, foi apresentado um relatório de fiscalização e de intercorrências no contrato, do qual a Contratada não tem conhecimento. A agente Cláudia expõe que as violações seriam supostamente graves, mas a ata não menciona quais seriam essas violações.

A Sra. Cláudia comunicou que as inconsistências nos dados encontrados nos produtos são graves, pois os documentos da Revisão PRH-Macaé/Ostras serão utilizados para subsidiar os trabalhos e investimentos futuros do CBH Macaé Ostras e a gestão da região. Em consequência disso, tanto a coordenação do CILSJ quanto os fiscais do contrato se posicionaram a favor da rescisão do contrato.

35. Há, então, uma breve explicação de Cláudia acerca do procedimento para rescisão do contrato:

Em seguida, a Sra. Cláudia detalhou os trâmites da rescisão. Explicou que seria necessário emitir uma advertência, com prazo para cumprimento das pendências, e depois uma comunicação com prazo de 30 dias para a rescisão unilateral, fundamentada no não cumprimento do Termo de Referência.

36. A partir de então, os membros do Comitê passaram a expor preocupações com a rescisão do contrato.

A Sra. Raphaela questionou se o CBH Macaé Ostras possui recursos disponíveis para custear a nova contratação, diante do que já foi desembolsado e contratado.

[...] A Sra. Maria Inês manifestou preocupação em relação à rescisão e indicou como possibilidade contratar complementação dos estudos posteriormente, especialmente nos pontos considerados como frágeis. Solicitou um detalhamento do CILSJ quanto à possibilidade de complementação do estudo.

[...] A Sra. Virgínia perguntou se a decisão seria encaminhada para a Plenária e foi decidido que seria levado como informe. A Sra. Cláudia considerou delicado informar como o cancelamento do contrato, sem antes o CILSJ tomar as devidas providências processuais junto à contratada. A Sra. Maria Inês sugeriu levar um informe de que há intercorrências no contrato e que o CILSJ está tomando as medidas cabíveis.

[...] O Sr. Fernando Medina perguntou se houve um entendimento com o jurídico do CILSJ.

37. A agente Cláudia ponderou todas as preocupações levantadas, garantindo a possibilidade de rescisão contratual e de existência de verba para nova contratação, considerando que não haveria nenhum outro pagamento à Contratada.

38. Seguiu-se, então, para deliberação, momento em que se decidiu pela rescisão contratual:

Feitos todos os apontamentos, a Sra. Raphaela direcionou para a votação de definir se os membros concordavam com a rescisão contratual com a RHA/ALPHA P ou se manteria o contrato com o esforço na revisão de aperfeiçoar a qualidade e cobrança do cumprimento das atividades. Todos os membros votaram concordando com o encaminhamento do CILSJ, seguindo os trâmites necessários.

39. Ou seja, desde 20/06/2024, o CILSJ já havia decidido rescindir o contrato, de modo que as notificações e advertências seguintes foram apenas formas de tentar legitimar essa decisão perante a legalidade.

40. Esse contexto dá o tom da arbitrariedade da presente sanção, afastada do princípio da tipicidade. Dentro da Lei, o contratante público é objetivamente reativo a uma conduta ilegal (por violação do contrato) do particular.

41. Para além do contraditório prévio por escrito, em devido processo legal, se houve deliberação complexa (de duas entidades), era obrigatória também a oportunidade de a Contratada se manifestar na reunião de 20/06/2024 – inclusive pela natureza deliberativa e participativa do CBH.

III.3 DESCONHECIMENTO DA CONTRATADA DO SUPOSTO “PROCEDIMENTO INTERNO”. CONTRADIÇÃO QUANTO AO SEU ALEGADO ATENDIMENTO.

42. As atas de reunião do CBH revelam que existe um procedimento interno do CILSJ para aplicação de sanções administrativas e rescisão contratual.

Além disso, foi discutido o cronograma do Produto 3, que precisaria ser ajustado. A Sra. Raphaela sugeriu que os prazos contratuais fossem mantidos e a apresentação após a retificação fosse retirada, enquanto o Sr. Leonardo discordou. A Sra. Alice explicou o procedimento das sanções e penalidades contratuais, destacou que, após três notificações emitidas, segue para advertência e, em caso de não cumprimento da advertência, é aplicado uma multa e posteriormente o encerramento do contrato.

“Em seguida, a Sra. Cláudia detalhou os trâmites da rescisão. Explicou que seria necessário emitir uma advertência, com prazo para cumprimento das pendências, e depois uma comunicação com prazo de 30 dias para a rescisão unilateral, fundamentada no não cumprimento do Termo de Referência”

43. Tal regulamento não consta do site do CILSJ. Isso, por si só, já representaria violação à publicidade e às garantias processuais da Recorrente.

44. De qualquer forma, nem mesmo o próprio CILSJ respeitou as regras por eles mesmos elencadas, pois houve apenas duas advertências e duas notificações, nenhuma delas indicando possibilidade de rescisão ou assinalando contraditório.

IV. INDENIZAÇÃO DO CONSÓRCIO RHA-ALPHA P POR SERVIÇOS JÁ PRESTADOS. QUEBRA DE BOA-FÉ CONTRATUAL. CONTRATANTE QUE JÁ HAVIA DECIDIDO PELA RESCISÃO, NÃO TINHA INTENÇÃO DE PAGAR E MANTEVE A CONTRATADA EM SERVIÇOS ONEROSOS.

45. O Consórcio RHA-Alpha P, durante todo o período contratual, sempre se manteve à disposição para atender as solicitações do Consórcio, adaptando os produtos e procedimentos conforme os critérios estabelecidos pela fiscalização. Mesmo após o recebimento de notificações e advertências, a Contratada seguiu empenhada na execução do contrato, acreditando que haveria uma análise justa e que as questões técnicas levantadas seriam resolvidas com diálogo e colaboração.

46. Entretanto, as atas das reuniões do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) revelam que, em 20 de junho de 2024, já havia sido deliberada a rescisão do contrato, o que demonstra que o Consórcio não tinha mais intenção de dar continuidade à parceria. Mesmo assim, o Consórcio Rha-Alpha P foi mantido no desenvolvimento de atividades técnicas complexas e onerosas, como o aprofundamento de relatórios e a realização de campanhas de monitoramento, sem qualquer intenção real de validar os produtos ou remunerar os serviços já prestados.

47. Esta postura do Consórcio configura clara quebra da boa-fé objetiva, princípio basilar dos contratos administrativos. Ao agir dessa forma, o Consórcio levou a Contratada a acreditar que ainda havia uma relação contratual válida e que seus serviços seriam compensados, mantendo-a em uma posição onerosa e sem perspectiva de pagamento justo.

48. O Consórcio RHA-Alpha P executou de forma tempestiva e eficiente diversas fases do projeto, incluindo a entrega do Produto 1, que foi aprovado e remunerado. Já os Produtos 2 e 3 foram submetidos a revisões excessivas e abusivas, inclusive, requerendo inserção de conteúdos não contemplados no Termo de Referência e nem no Plano de Trabalho Aprovado, que resultaram em atrasos e custos adicionais para a Contratada, sem que houvesse justificativa técnica suficiente para tais demandas. Mesmo assim, o Consórcio RHA-Alpha P prosseguiu na execução, cumprindo todas as exigências impostas, mesmo que estas extrapolassem o escopo originalmente acordado. Ainda, houve alegação por parte do Consórcio que a documentação estaria excessivamente aprofundada (“robusta”), por conter mais de 300 laudas, o que é efeito das inúmeras solicitações de inserção de conteúdos adicionais.

49. O comportamento do Consórcio, ao forçar a rescisão e postergar o pagamento dos serviços realizados, gerou prejuízos financeiros significativos à RHA, que, confiando no cumprimento contratual, alocou recursos técnicos e humanos ao projeto. Tal conduta viola o princípio da boa-fé, que exige lealdade e transparência nas relações contratuais, e impõe ao Consórcio o dever de indenizar a Contratada pelos serviços prestados até o momento da rescisão.

50. A indenização pelos serviços prestados deve abranger não só os valores correspondentes às fases executadas e entregues, mas também os custos adicionais incorridos pela Contratada em razão das revisões e adequações exigidas indevidamente pela fiscalização. Além disso, é devida a compensação pelos prejuízos sofridos pelo Consórcio RHA-Alpha P em decorrência do rompimento contratual abrupto, que comprometeu o planejamento financeiro e operacional da empresa.

51. Nesse contexto, a rescisão unilateral e a imposição de multa são medidas desproporcionais e injustificadas, tendo em vista que o Consórcio RHA-Alpha P sempre esteve em conformidade com os prazos e requisitos contratuais, e que os atrasos verificados foram ocasionados, em grande parte, por decisões internas e falta de alinhamento por parte do Consórcio e da fiscalização.

52. Portanto, o Consórcio RHA-Alpha P requer que sejam revogadas as penalidades impostas, que o contrato seja reequilibrado com o pagamento dos valores devidos pelos serviços já prestados, e que seja ressarcida pelos danos sofridos em virtude da quebra de boa-fé contratual por parte do Consórcio.

V. CASO NÃO ANULADO O PROCESSO: REFORMA DA DECISÃO EM VISTA DA REALIDADE FÁTICA JÁ DISPONÍVEL À AUTORIDADE. SOPEAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO

53. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu artigo 22, reforça a necessidade de a administração pública considerar as consequências práticas de suas decisões e agir com proporcionalidade e razoabilidade.

54. Importante destacar que a LINDB, em seu artigo 21, dispõe que decisões administrativas que impliquem ônus excessivo para o particular devem considerar a boa-fé da parte envolvida e, preferencialmente, buscar soluções que permitam a correção de falhas e o adimplemento contratual. No caso em análise, não se verifica qualquer dolo ou intenção de descumprimento por parte do Consórcio RHA-Alpha P. Pelo contrário, as dificuldades encontradas derivam da atuação pouco colaborativa da própria contratante, que resistiu às proposições técnicas da Contratada e retardou a execução das campanhas de monitoramento, bem como se omitiu de dar retorno sobre

os produtos entregues pela Contratada, o que penalizou o desenvolvimento dos demais produtos.

55. Diante deste quadro, torna-se evidente que o atual estado da execução contratual não pode ser atribuído exclusivamente (nem significativamente) à recorrente. Ao contrário, a contratante teve uma participação significativa no atraso e nas dificuldades de andamento do contrato, o que afasta qualquer culpa contratual do Consórcio RHA-Alpha P. Ademais, cumpre salientar que os produtos contratados, já em fase avançada de desenvolvimento, podem ser finalizados dentro de um prazo razoável, desde que a contratante adote uma postura colaborativa e permita que a execução siga seu curso natural.

56. O interesse público e o próprio objetivo do contrato, que é o desenvolvimento do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica Macaé e das Ostras, não seriam atendidos com a rescisão unilateral. Pelo contrário, tal medida implicaria desperdício de recursos públicos, atraso nos serviços e necessidade de nova contratação, prolongando o tempo de entrega dos resultados esperados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) e pela comunidade.

57. Paradoxalmente, neste momento, o contrato não possui nenhum atraso. A decisão, tomada às escondidas, lá em junho, está obsoleta.

58. Nesse contexto, a LINDB reforça que a administração pública deve sempre ponderar as consequências de seus atos, optando por soluções que priorizem o interesse público e evitem medidas desproporcionais.

59. O Consórcio RHA-Alpha P reitera que a execução contratual já está regularizada, permitindo o adimplemento integral dos serviços e o cumprimento do contrato em sua totalidade, de forma vantajosa tanto para o Consórcio quanto para o CBH. A rescisão, além de prejudicial, é desnecessária, uma vez que a contratada já demonstrou seu compromisso com o resultado final e sua disposição em corrigir eventuais falhas.

60. Por todo o exposto, o Consórcio RHA-Alpha P solicita que seja revista a decisão

de rescisão unilateral e que seja concedido um prazo razoável para a conclusão dos produtos remanescentes, garantindo-se a continuidade do contrato em observância ao princípio da boa-fé objetiva e em prol do interesse público envolvido no projeto.

61. Fica claro que manter uma rescisão seria um ato com vício de motivos determinantes. Aplica-se a **teoria dos motivos determinantes**. Não é demais lembrar, o processo administrativo é orientado pela **verdade material**, pois a sua finalidade não é a solução de um conflito, mas a edição de um ato administrativo em conformidade com a Lei e o interesse público:

Não bastasse a invocação do princípio da razoabilidade, poderia ainda ser invocado princípio da verdade material como forma de dirimir a pretensão mandamental e refutar a equivocada premissa da juntada intempestiva do termo de acordo. Por força do princípio a verdade material, plenamente aplicável no âmbito do processo administrativo enquanto garantia da indisponibilidade do interesse público (RMS nº 12.105/PR, Segunda Turma. Id. Min. Franciulli Netto. Julg. 3.3.2005. DJ, 20 jun. 2005)

Idêntica orientação aplica-se aos processos sancionatórios administrativos. Para utilizar uma expressão clássica (e objeto de inúmeras críticas), prevalece no âmbito dos processos repressivos o princípio da verdade real, o que significa orientar-se a atividade persecutória a revelar a verdade dos fatos. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. E-book).

62. A janela de controle jurisdicional aberta por tal teoria se aplica perfeitamente à hipótese de erro na apreensão dos fatos.

(...) TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. STF.ACÓRDÃO CONFORME A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ENUNCIADO 83, DA SÚMULA DO STJ. (...) 2. Pela Teoria dos Motivos Determinantes, a validade do ato administrativo está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos. 3. No caso, em harmonia com a jurisprudência do STJ, o acórdão recorrido entendeu indevida a desvinculação do procedimento administrativo ao Princípio da Razoabilidade, portanto considerou o ato passível ao crivo do Poder Judiciário, verbis: "a discricionariedade não pode ser confundida com arbitrariedade, devendo, assim, todo ato administrativo, mesmo que discricionário, ser devidamente motivado, conforme os preceitos da Teoria dos Motivos Determinantes, obedecendo ao Princípio da Razoabilidade." (fls. 153). 4. Pretensão e acórdão a quo, na via especial, firmados em preceito constitucional elidem o exame do STJ. 5. Acórdão a quo em consonância com a jurisprudência deste Tribunal (Enunciado 83 da Súmula do STJ).

6. *Agravo regimental a que se nega provimento.* (AGRESP 200401057459, CELSO LIMONGI (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), STJ - SEXTA TURMA, DJE DATA:08/03/2010 RSTJ VOL.:00218 PG:00599.)

63. Em outras palavras, não há discricionariedade face ao contratado e pode ter havido mero erro de fato. Trata-se de uma espécie do gênero inadequação da realidade aos motivos, detectado pela seguinte doutrina:

*Quando a competência é vinculada, a autonomia do agente é mais reduzida (...) Isso não equivale a negar a existência de vontade: alguma vontade foi necessária para a produção de efeitos na ordem externa. Também não equivale a afirmar que o motivo tem importância secundária quando a atividade administrativa for vinculada. (...) pode ocorrer uma representação equivocada quanto aos fatos, caracterizando erro de fato. O sujeito reputa que ocorreu ou deixou de ocorrer certo evento fático, previsto na norma como apto a gerar certo efeito jurídico. Adota comportamento que seria adequado se os fatos correspondessem efetivamente à sua representação mental. O problema reside em que o motivo não existe (Marçal Justen Filho, **Curso de Direito Administrativo**, p. 263).*

64. Tudo isso demonstra erros de motivo do ato de rescisão: mesmo que se cogitasse de algum descumprimento contratual, seria imperiosa a constatação de que houve adimplemento substancial. Isso, à luz da proporcionalidade, afasta a possibilidade de sanções administrativas e contratuais.

*O sancionamento ao infrator deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração. É dever do aplicador dimensionar e adequar a extensão e a intensidade da sanção aos pressupostos de antijuridicidade apurados. Os preceitos normativos que imponham sanções excessivamente graves são inconstitucionais. O tema se vincula diretamente ao princípio da proporcionalidade. (Marçal Justen Filho. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. E-book).*

*3. Na contemporaneidade, os valores e princípios constitucionais relacionados à igualdade substancial, justiça social e solidariedade, fundamentam mudanças de paradigmas antigos em matéria de contrato, inclusive no campo do contrato administrativo que, desse modo, sem perder suas características e atributos do período anterior, passa a ser informado pela noção de boa-fé objetiva, transparência e razoabilidade no campo pré-contratual, durante o contrato e pós-contratual. 4. Assim deve ser analisada a questão referente à possível penalidade aplicada ao contratado pela Administração Pública, e desse modo, o art. 87, da Lei nº 8.666/93, somente pode ser interpretado com base na razoabilidade, adotando, entre outros critérios, a própria gravidade do descumprimento do contrato, a noção de adimplemento substancial, e a proporcionalidade. 2. **Aplicação do princípio da razoabilidade. Inexistência de demonstração de prejuízo para a Administração pelo atraso na entrega do***

objeto contratado. 3. Aceitação implícita da Administração Pública ao receber parte da mercadoria com atraso, sem lançar nenhum protesto. 4. Contrato para o fornecimento de 48.000 fogareiros, no valor de R\$ 46.080,00 com entrega prevista em 30 dias. **Cumprimento integral do contrato de forma parcelada em 60 e 150 dias, com informação prévia à Administração Pública das dificuldades enfrentadas em face de problemas de mercado.** 5. **Nenhuma demonstração de insatisfação e de prejuízo por parte da Administração.** 6. Recurso especial não provido, confirmando-se o acórdão que afastou a pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimentos de contratar com o Ministério (...), pelo prazo de 6 (seis) meses” (REsp 914.087, 1.ª T., rel. Min. José Delgado, j. em 04.10.2007, DJ de 29.10.2007).

Apelação Cível Contrato administrativo Sanção Administrativa - Atraso de 15 dias na entrega do objeto contratado Aplicação de penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública pelo período de seis meses - Violação ao princípio da proporcionalidade Recurso desprovido. [...] não se pode perder de vista, como bem asseverado pelo MM. Juiz de Direito, que tais prejuízos não foram devidamente comprovados, mormente considerando que num primeiro momento afirmou a recorrente que houve a necessidade de remanejamento de viaturas e, posteriormente, que não houve alteração. Todavia, princípios outros como o da proporcionalidade também devem orientar a aplicação da penalidade por parte da Administração Pública. (TJSP; Apelação Cível 0006307-59.2010.8.26.0053; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 03/08/2011; Data de Registro: 04/08/2011)

65. A decisão de rescisão contratual tomada pelo Consórcio se baseou em alegações de que o Consórcio RHA-Alpha P não cumpriu as exigências do termo de referência, com supostas inconsistências no Plano de Bacia do CBHMO e comprometendo o cronograma de execução dos contratos.

66. No entanto, apesar das intercorrências no Produto 3, ressalta-se que o cronograma do contrato não foi comprometido. A execução das campanhas de monitoramento foram prejudicadas pela demora na definição da rede a ser monitorada, cujas discussões se delongaram por três meses sem compreendimento técnico por parte da fiscalização acerca das alterações propostas, bem como pela falta de indicação e clareza dos parâmetros a serem monitorados em campo. Essas questões inviabilizaram a execução imediata das campanhas, conforme previsto no Plano de Trabalho, bem como acresceram custos à Contratada não previstos no momento de cotação dos serviços. Posteriormente, o cronograma de campo foi ajustado de forma

bimestral, conforme solicitação do CILSJ, estando as campanhas ocorrendo de forma regular.

67. Ademais, as sugestões de redistribuição dos prazos e projetos vinculados aos relatórios evidenciam o compromisso do Consórcio RHA-Alpha P em garantir a execução adequada das campanhas, buscando otimizar recursos e **assegurar a continuidade do trabalho**. As respostas da recorrente aos pedidos e emendas solicitadas pelo Consorcio, as inúmeras tentativas de diálogo e acordos e, até mesmo, a disponibilidade para readequação do cronograma identificam a responsabilidade e a idoneidade do Consórcio RHA-Alpha P como contratada.

68. Além disso, a lentidão na análise das propostas e a constante exigência de documentos adicionais por parte do Consórcio contribuem ainda mais para os atrasos, dificultando a execução das atividades dentro do cronograma previsto. O diálogo aberto e construtivo teria sido a solução mais adequada – sempre aberta pelo Consórcio RHA-Alpha P e recusada pelo consorcio - evitando a escalada para medidas extremas como a rescisão contratual.

69. Por fim, o Consórcio RHA-Alpha P, em nenhum momento, buscou omitir informações sobre as contratações e sempre procurou manter uma comunicação clara e transparente. A tramitação das contratações seguiu os trâmites legais necessários, e os documentos foram apresentados ao Consórcio após a conclusão dos processos internos e sempre respondendo às complementações solicitadas.

VI. EFEITO SUSPENSIVO E CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS E DOS PAGAMENTOS

70. Se a contratante agir como se o contrato já estivesse rescindido, seria o mesmo que violar o direito ao recurso hierárquico.

71. Logo, durante o julgamento do recurso (e, espera-se, o processo administrativo com defesa prévia) a execução contratual deve seguir normalmente, pois vigente o contrato. Isso se aplica tanto à realização de serviços, quanto aos seus pagamentos. Como há maior atraso nesse aspecto (com pagamentos pendentes ainda que por

intermináveis e inverídicas exigências de revisões), esta deve ser a próxima providência do Consórcio, pagar o que já é devido.

VII. DOS PEDIDOS.

72. Diante do exposto, requer-se o conhecimento e provimento deste recurso, a fim de reconhecer a nulidade do procedimento administrativo de rescisão unilateral do contrato e aplicação de multa sancionatória - com intimação para defesa prévia e protesto de provas.

73. Caso assim não se entenda, pede-se o provimento do recurso para que diretamente já se reforme a decisão, reconhecendo-se a regularidade da execução contratual pelo Consórcio contratado.

74. Sucessivamente, a revisão da multa para advertência, ou a sua adequação (redução) em vista de erro de seu cálculo.

Respeitosamente,

Pede deferimento.

Curitiba, 15 de outubro de 2024.

CONSÓRCIO RHA-ALPHA P

Candice Shauffert Garcia
Representante Legal

João Guilherme Duda
OAB/PR 42.473

Caio Augusto T. Romani
OAB/PR 123.087