

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A OSCIP MATRA (Marília Transparente), organização da sociedade civil de interesse público, inscrita perante o CNPJ sob nº 08.462.288/0001-28, com sede na Avenida Carlos Gomes, nº 167, Sala 41, Edifício JB, Centro, Marília/SP, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 74 e 75 da Constituição Federal, e no art. 169, III, e art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, apresentar **REPRESENTAÇÃO** contra a homologação e adjudicação da Concorrência Pública nº 13/2022, promovida pelo Município de Marília, em que foi vencedor o Consórcio Ricambiental, pelos seguintes fatos e fundamentos que passam a ser expostos nesta petição.

1. A contextualização dos fatos

Em 2022, o Município de Marília promoveu a Concorrência Pública nº 13/2022 com o objetivo de selecionar uma empresa ou consórcio para a concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário das áreas urbanas da cidade pelo prazo de 35 anos. A concessão inclui a responsabilidade pela operação, manutenção, ampliação e modernização dos sistemas de água e esgoto, serviços essenciais para a população local.

A Administração Pública de Marília estimou que o valor necessário para garantir a execução integral dos serviços ao longo do período de concessão seria de R\$ 2.685.760.155,00. Esse montante foi detalhado em estudos técnicos que contemplaram os investimentos necessários para a modernização da infraestrutura, a ampliação da capacidade de atendimento e a manutenção contínua dos sistemas. Especificamente, R\$ 795.854.688,00 foram destinados ao abastecimento de água e R\$ 1.602.077.087,00 ao esgotamento sanitário.

Entretanto, durante o processo licitatório, apenas o Consórcio Ricambiental apresentou proposta comercial, no valor de R\$ 475.249.750,00, o que corresponde a aproximadamente 17,71% do valor orçado pela Administração. Essa significativa discrepância entre o valor proposto e o

valor estimado gerou preocupações sobre a viabilidade técnica e financeira da proposta apresentada.

Apesar das dúvidas levantadas pela diferença entre os valores, a comissão julgadora aprovou a proposta do Consórcio Ricambial, sem realizar as diligências necessárias para verificar a exequibilidade da proposta, conforme permite o art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Tal diligência seria especialmente pertinente considerando o disposto no art. 59, § 4º, que estabelece a inexequibilidade de propostas cujos valores sejam inferiores a 75% do orçamento estimado pela Administração. No caso em tela, o valor mínimo aceitável seria de R\$ 2.014.320.116,25, valor muito superior à proposta do consórcio.

No dia 1º de agosto de 2024, o processo licitatório foi homologado e o contrato foi adjudicado ao Consórcio Ricambial, formalizando a concessão. Este ato configura um risco significativo à execução dos serviços contratados e à continuidade da prestação dos serviços públicos de água e esgoto à população de Marília.

Diante desses fatos, a OSCIP MATRA (Marília Transparente), organização que atua na promoção da transparência e na fiscalização da gestão pública, vem a este Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apresentar esta representação. A MATRA solicita a adoção das medidas necessárias para assegurar a regularidade e integridade do certame e, principalmente, dos serviços de esgotamento sanitário e de abastecimento de água na cidade.

2. Os fundamentos da representação

2.1 Violação do percentual mínimo de exequibilidade

O trâmite da Concorrência Pública nº 13/2022 do Município de Marília, que visa à concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apresenta uma violação ao disposto no art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. O dispositivo legal estabelece que as propostas apresentadas em processos licitatórios devem observar um critério de exequibilidade, sendo consideradas inexequíveis aquelas cujos valores sejam inferiores a 75% do orçamento estimado pela Administração Pública, salvo se o licitante demonstrar de forma clara e objetiva a viabilidade técnica e financeira de sua proposta.

No presente caso, o valor total estimado pela Administração de Marília para a execução dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

foi de R\$ 2.685.760.155,00. Aplicando-se o critério legal, o valor mínimo aceitável para que uma proposta fosse considerada exequível seria de R\$ 2.014.320.116,25, correspondente a 75% do total orçado.

Entretanto, o Consórcio Ricambial apresentou uma proposta de R\$ 475.249.750,00, valor que representa aproximadamente 17,71% do orçamento estimado. Essa discrepância substancial não foi acompanhada de uma justificativa técnica robusta ou de uma demonstração detalhada da viabilidade da execução dos serviços pelo valor proposto. Isso configura uma violação direta aos parâmetros de exequibilidade estabelecidos pela legislação.

O item 12 do edital de dezembro de 2023 deixa claro os valores estimados:

12. O valor estimado para o contrato, ao longo de 35 (trinta e cinco) anos, extraído do PDAE e atualizado de maio de 2019 a maio de 2023 pelo IPCA/IBGE, conforme Anexo 2 - Termo de Referência anexo, trazido a valor presente com o mesmo critério do PDAE, encontra-se na planilha seguinte.

INVESTIMENTOS EM OBRAS EM 35 ANOS

Ampliação, melhoria, manutenção e BDI

SISTEMA	VALOR ABSOLUTO Tabelas 13.1 e 13.2 do Plano Pezzi, com correção do TCE (R\$)	VALOR PRESENTE 1 Tabela 13.10 do Relatório Pezzi, ajustados Base: maio/2019 (R\$)	VALOR PRESENTE 2 Atualização (IPCA) maio/19 a maio/2023 (R\$)
Abastecimento de Água	783.597.462,00	622.378.505,00	795.854.688,00
Esgotamento Sanitário	1.577.402.958,00	1.252.864.822,00	1.602.077.087,00
INVESTIMENTOS	2.661.300.420,00	1.875.243.327,00	2.397.931.755,00
Custos Administrativos	x	233.453.781,00	287.828.400,00
INVERSÕES TOTAIS	2.661.300.420,00	2.108.697.108,00	2.685.760.155,00

Observações:

- 1) O VLP (Valor Líquido Presente) considerado no Relatório Pezzi foi calculado com taxa de desconto de 9% a.a.
- 2) Para valoração do contrato, utilizar o Subtotal em investimentos, conforme recomendação do TCE-SP.
- 3) Hipótese 3 (Relatório Pezzi): considera despesas com pessoal otimizados do ponto de vista da iniciativa privada

Dito isso, a aceitação de uma proposta tão abaixo do valor mínimo estipulado pela lei coloca em risco não apenas a execução do contrato, mas também a própria prestação dos serviços públicos que são essenciais à população. A exequibilidade das propostas em processos licitatórios é um mecanismo essencial para garantir que as contratações sejam realizadas de maneira eficiente, **evitando o subdimensionamento dos custos** e, conseqüentemente, a interrupção ou a má execução dos serviços contratados.

Dessa forma, a situação exige uma intervenção urgente deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a fim de avaliar a legalidade do procedimento adotado e garantir que os princípios da economicidade, legalidade e eficiência sejam respeitados. A manutenção de um contrato firmado com base em uma proposta flagrantemente inexecuível pode resultar em graves prejuízos ao erário e comprometer a continuidade e a qualidade dos serviços públicos prestados à população de Marília.

2.2 Falta de Diligências Adequadas

A comissão julgadora da Concorrência Pública nº 13/2022 do Município de Marília falhou em realizar as diligências necessárias para verificar a exequibilidade da proposta apresentada pelo Consórcio Ricambiental, desrespeitando as diretrizes estabelecidas pelo art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. Esta disposição legal faculta à Administração Pública a realização de diligências para aferir a exequibilidade das propostas, especialmente em casos onde há discrepância significativa entre o valor proposto e o valor estimado, como ocorreu no presente certame.

Apesar de algumas diligências terem sido realizadas pela comissão julgadora, estas se concentraram em questões formais e documentais, e não abordaram de maneira eficaz a principal preocupação: a viabilidade técnica e financeira da execução do contrato pelo valor apresentado. Entre as diligências realizadas, a comissão solicitou esclarecimentos sobre itens contábeis, a composição dos custos e a previsão de certos investimentos específicos, como a construção de poços profundos, a implantação da nova Estação de Tratamento de Água (ETA) Peixe, e a reabilitação da ETA Cascata.

No entanto, essas diligências não foram suficientes para demonstrar a exequibilidade da proposta como um todo. Não houve uma análise detalhada que comprovasse como o Consórcio Ricambiental seria capaz de cumprir todas as obrigações contratuais pelo valor significativamente inferior ao orçamento estimado pela Administração. Em vez de exigir uma demonstração clara e objetiva da viabilidade econômica da proposta, a comissão aceitou as respostas fornecidas pelo consórcio sem questionar a adequação dos valores propostos para cobrir os custos reais da concessão ao longo de 35 anos.

Como já disse o STJ pelo rito dos recursos especiais repetitivos:

“Deve a Administração, portanto, buscar a proposta mais vantajosa; **em caso de dúvida sobre a exequibilidade, ouvir o respectivo licitante; e, sendo o caso, exigir-lhe a prestação de garantia.** Súmula nº 262/TCU. Precedentes do STJ e do TCU.” (REsp n. 1.840.154/CE, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 23/9/2020, DJe de 23/10/2020.) [grifo da peticionária]

Nada disso, contudo, foi feito. E, como diz o art. 59, § 4º, da Lei de Licitações, há ao menos uma presunção de inexequibilidade de uma proposta que segue sobremaneira abaixo do mínimo legal de 75%.

Essa ausência de uma diligência específica e aprofundada sobre a exequibilidade da proposta caracteriza uma grave falha no processo licitatório. A Lei nº 14.133/2021 permite à Administração não apenas a faculdade, mas também a obrigação de, quando necessário, garantir que as propostas sejam exequíveis, especialmente em casos em que os valores estão muito abaixo dos parâmetros esperados.

Isso porque a conduta da comissão julgadora também fere o art. 59, § 5º:

“Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

[...]

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, **será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85%** (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.”

Tendo em vista que a proposta não chega a sequer 20% do valor originariamente estipulado, deve-se exigir nova garantia. De qualquer forma, analisando o art. 59 de forma sistemática, tem-se que a exigência de nova garantia somente seria possível caso a proposta do Comércio correspondesse entre 75% a 85% do valor do edital, o que, de novo, não é o caso.

Em suma, a comissão julgadora não tomou as medidas necessárias para assegurar que a proposta do Consórcio Ricambial fosse realmente viável. A falta de uma diligência específica voltada à demonstração clara da exequibilidade da proposta representa um descumprimento dos deveres da Administração Pública, que tem a responsabilidade de proteger o interesse público e garantir a contratação de serviços essenciais em condições que assegurem a continuidade e a qualidade desses serviços. Assim, a intervenção deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é

imprescindível para revisar a legalidade do processo e proteger os princípios da eficiência e da economicidade na administração pública.

2.3 Riscos à Execução do Contrato

A aceitação da proposta comercial apresentada pelo Consórcio Ricambial na Concorrência Pública nº 13/2022 do Município de Marília, sem a devida verificação de sua exequibilidade, acarreta riscos significativos à execução do contrato, com potenciais consequências graves tanto para a administração pública quanto para a população que depende dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

2.3.1 Subestimação dos Custos

A proposta do Consórcio Ricambial, no valor de R\$ 475.249.750,00, representa apenas 17,71% do orçamento inicialmente estimado pela Administração, que era de R\$ 2.685.760.155,00. Este valor drasticamente inferior ao previsto sugere uma subestimação dos custos necessários para a execução plena dos serviços ao longo dos 35 anos de concessão. A execução de um contrato dessa magnitude com recursos tão abaixo do esperado levanta sérias dúvidas sobre a capacidade do consórcio de cumprir todas as obrigações contratuais sem comprometer a qualidade e a continuidade dos serviços.

2.3.2 Potencial para Aditivos Contratuais e Revisões de Preço

Um dos riscos mais evidentes da aceitação de uma proposta inexecutável é a necessidade de futuros aditivos contratuais. Se o Consórcio Ricambial perceber que os recursos alocados não são suficientes para cobrir os custos reais dos serviços, pode solicitar revisões de preço e aditivos contratuais, aumentando assim os custos totais para a Administração Pública. Esses aditivos, além de onerar o erário, podem ser objeto de controvérsias jurídicas e administrativas, criando um cenário de instabilidade contratual.

2.3.3 Riscos à Qualidade e Continuidade dos Serviços

A incapacidade de cumprir os termos contratuais devido à insuficiência de recursos financeiros pode resultar em uma prestação inadequada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso pode se manifestar através de obras inacabadas, manutenção deficiente, atrasos na expansão dos sistemas, ou mesmo interrupções no fornecimento de água e

no tratamento de esgoto. Tais falhas na execução dos serviços representam um risco direto à saúde e ao bem-estar da população de Marília, além de comprometer a confiança dos cidadãos na administração pública.

3. Os pedidos e requerimentos

Diante das irregularidades e inconsistências apontadas na Concorrência Pública nº 13/2022 do Município de Marília, a MATRA (Marília Transparente), no exercício de sua função social de fiscalização da gestão pública, vem requerer a este Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que adote as seguintes medidas, com o objetivo de assegurar a legalidade, transparência e eficiência do processo licitatório e da execução do contrato:

3.1. Pedido de Medida Cautelar

a) Requer-se, em caráter liminar, a suspensão imediata dos efeitos da homologação e adjudicação da Concorrência Pública nº 13/2022, realizada no dia 1º de agosto de 2024, até que sejam apuradas todas as questões relativas à exequibilidade da proposta apresentada pelo Consórcio Ricambiental, e seja garantida a conformidade do processo licitatório com os ditames legais e os princípios da Administração Pública;

b) Solicita-se que sejam interrompidos todos os atos administrativos decorrentes da homologação e adjudicação, incluindo a assinatura do contrato e o início da execução dos serviços, até que este Tribunal de Contas delibere sobre o mérito da presente representação;

c) Solicita-se que esse Tribunal exija da Administração Pública Municipal a apresentação de justificativas detalhadas sobre os critérios utilizados para a aprovação da proposta do Consórcio Ricambiental, em especial no que se refere ao cumprimento do art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece o percentual mínimo de presunção de exequibilidade. Requer-se ainda que sejam explicados os motivos pelos quais não foram realizadas diligências adicionais para aferir a exequibilidade da proposta, conforme permitido pelo art. 59, § 2º, da mesma lei.

3.2. Pedido de Revisão do Procedimento Licitatório

a) Requer-se a anulação da homologação e adjudicação, e a consequente desclassificação do consórcio, nos termos do art. 59, III, da Lei nº 14.133/2021;

b) Caso haja a desclassificação do Consórcio Ricambial, requer-se que este Tribunal determine à Administração Pública Municipal a reabertura do processo licitatório, para que sejam avaliadas eventuais outras propostas, ou, na ausência delas, que sejam adotadas as medidas administrativas adequadas para garantir a contratação de uma empresa ou consórcio capaz de executar os serviços dentro dos parâmetros legais e financeiros estabelecidos.

b) Se esse Tribunal de Contas identificar indícios de improbidade administrativa ou outros ilícitos, requer-se o encaminhamento do caso ao Ministério Público para as providências judiciais cabíveis, incluindo a apuração de responsabilidades e a adoção de medidas para ressarcimento ao erário.

Marília, sexta-feira, 2 de agosto de 2024.

MATRA - Marília Transparente

Walter Freitas
Presidente

DANILO FERREIRA BORTOLI
OAB/SP 409.024

JULIO DA COSTA BARROS
OAB/SP 37.792

JÉSSICA CHARAMITARA DE BATISTA
OAB/SP 402.142