



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL
E DEMAIS AUTORIDADES COMPETENTES**

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA,

pessoa jurídica de direito privado de fins não econômicos, inscrita no CNPJ sob o nº 17.658.911/0001-03, estabelecida na Av. Marechal Floriano Peixoto, nº 228, 10º Andar, Sala 1002, Centro, Curitiba/PR, (CEP 80.010-130), vem com o devido respeito, apresentar

REPRESENTAÇÃO

EM FACE DE

MUNICÍPIO DE AGROLÂNDIA

pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 83.102.582/0001-44, localizada na Rua Pioneiros, 109, Centro, Agrolândia/SC (CEP: 88420-000), na pessoa de seu representante legal, pelos fatos e fundamento que passa a expor:

DOS FATOS

A Notificante é uma ONG destinada ao controle da gestão pública, com vistas ao cumprimento irrestrito da legislação e a eliminação de eventuais omissões dos órgãos públicos e/ou concessão de privilégios.

A Notificante tem conhecimento o Município de Agrolândia realizou o Processo Licitatório na modalidade de **Licitação de Pregão Eletrônico nº 19/2024.**



O objeto do processo licitatório visa a contratação de empresa especializada em gestão e manejo de resíduos em **lote único**:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA PROCEDER **COLETA, TRANSPORTE E DESTINO FINAL DE RESÍDUOS DOMICILIARES, NO PERÍMETRO URBANO E NAS ÁREAS DE EXPANSÃO DO MUNICÍPIO, TODAS AS SEGUNDAS, QUARTAS E SEXTAS-FEIRAS, CONFORME DESCRITO NO CRONOGRAMA.**

Como é cediço, a contratação de qualquer produto e/ou serviço pela Administração Pública é realizada por meio de **licitação**, lastreada nos princípios constitucionais gerais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como, nos princípios específicos da legislação, dentre eles a vinculação ao instrumento convocatório, economicidade e eficiência, julgamento objetivo e obtenção da proposta mais vantajosa para a administração.

Perscrutando o instrumento convocatório percebe-se claramente a **AGLUTINAÇÃO** de serviços de naturezas distintas, como lote único, compreendendo: **COLETA + TRANSPORTE + DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS.**

Desta forma, portanto há indevida limitação das empresas que realizam o trabalho individualmente de participarem do certame.

Também, se vê que não consta do Edital a necessária justificativa econômica e/ou técnica para essa aglutinação.

Essa justificativa deve ser prévia e fundamentada.

Ocorre que a prática da aglutinação sem a devida justificativa é **ilegal**, pois é clara a possibilidade de individualização dos itens, **possibilitando que um universo maior de concorrentes possa participar da licitação** e que a administração pública escolha as melhores propostas dentre todas as apresentadas.

A “aglutinação” significa agrupar mais de um serviço ou produto em um único objeto a ser licitado.



Isto porque a aglutinação do objeto é medida excepcional em razão do artigo 32, III, da Lei 13.303/2016, a qual impõe o fracionamento como regra, vejamos:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

III - parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala, e desde que não atinja valores inferiores aos limites estabelecidos no art. 29, incisos I e II;

Sendo uma aglutinação infundada, impede-se a participação de licitantes capazes de fornecerem determinados serviços que compõem o objeto principal do Edital, trazendo vantagem para outros participantes e podendo acarretar inclusive seu enriquecimento ilícito.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

A parte autora sustenta que as disposições relativas ao objeto da Concorrência Pública n. 05/2019 são nulas porquanto o edital promoveu aglutinação de serviços que, comumente, não são prestados pela mesma empresa. Segundo indicado na inicial, o agrupamento (em lote único) para gestão de resíduos e limpeza urbana, compreendendo as atividades de "coleta, transporte, destinação final, aterro sanitário licenciado, capina e varrição" restringe a apresentação de propostas por criar objeto extremamente específico e, dessa forma, inibe a pluralidade de participantes. A fim de ajustar a prestação jurisdicional, pontua-se que, de fato, foi apresentada apenas 1 (uma) proposta para o certame, a da parte ré Serrana Engenharia Ltda. (denominação alterada para Versa Engenharia Ambiental Ltda), com quem, obviamente, foi celebrado o contrato objeto da licitação. ... A parte autora, inclusive, chegou a intimar a ré Águas de Corupá acerca da restrição à pluralidade de concorrentes em decorrência da adoção de critério de lote único, impugnando o edital administrativamente (Evento 1, OUT14). ... A conclusão da autoridade administrativa expõe diversos trechos sem o consequente cotejo com a realidade fática do Município de Corupá. Em consulta aos teores em buscador da internet, foi possível verificar que a quase totalidade dos excertos está indexada em resultados sobre a justificativa de licitações por



todo o país, o que parece demonstrar que a opção pela aglutinação dos serviços não foi efetivamente parametrizada para a licitação em concreto. Inclusive, antes da abertura do certame tampouco foi promovido estudo a fim de verificar a viabilidade de licitar mais de um lote e a autarquia, por meio de consulta promovida via correio eletrônico, apenas cuidou de realizar levantamento de preços para balizamento dos critérios máximos de preço (Evento 22, OUT3 e Evento 1, OUT13, fl. 43). Acerca da aglutinação, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo explicita que "o termo "aglutinação" significa agrupar mais de um serviço ou produto em um único objeto a ser licitado. Entretanto, a opção pela aglutinação deve ser acompanhada de uma justificativa apropriada que assegure a ampla competitividade do certame. Isto porque a aglutinação do objeto é medida excepcional em razão do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, que impõe o fracionamento como regra. Em tese, não há impedimento legal à aglutinação de produtos em lotes, desde que seja considerado o agrupamento de produtos afins, a título de garantir maior competitividade e a obtenção de preços mais vantajosos. Uma aglutinação infundada impede a participação de licitantes incapazes de fornecerem todos os serviços que compõem o objeto do edital, por exemplo, uma aquisição de autopeças atrelada a um serviço de instalação, tal agrupamento restringe a participação de empresas cujo objeto social seja apenas a venda de autopeças. E foi devido à aglutinação de serviços distintos em um único processo licitatório que o Colegiado Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo decidiu pela procedência da representação contra o edital do Pregão Eletrônico SESP nº 001/2019, promovido pela Secretaria Estadual de Esportes. Uma licitação em que o objeto consistia na contratação de empresa especializada tanto para a prestação de serviços de limpeza, controle microbacteriológico e controle químico de piscina quanto para serviços de monitoramento aquático como vigilância, orientação de usuários das piscinas e salvamento de banhistas Para o Ministério Público de Contas, as atividades de monitoramento aquático deveriam ser licitadas em lote ou em certame específico, possibilitando outro universo potencial de participantes. Diferentemente das atividades de limpeza, controle microbacteriológico e controle químico de piscinas que são da responsabilidade técnica de um profissional Engenheiro Químico, sujeito à fiscalização do Conselho Regional de Química - CRQ. Na sessão do dia 08 de maio, ao acolher as impugnações contra o edital, o relator da matéria, Conselheiro



Edgard Camargo Rodrigues, determinou que, havendo o interesse, a Secretaria de Esportes deverá promover licitações distintas para a contratação dos serviços descritos". (Disponível em <https://www.mpc.sp.gov.br/inicio-do-processo-licitatorio-cuidado-com-aaglutinacao-de-servicos-ou-produtos-distintos/>. Acesso em 05.03.2024) A sugestão do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo se fundamenta na interpretação do artigo 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, com vigência contemporânea aos fatos narrados, segundo o qual: "As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala" Na correta interpretação do dispositivo e seguindo a mesma linha do que pontuado nos esclarecimentos acima, a Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União estabelece que: "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade". Conquanto o Tribunal de Contas da União analise e julgue as contas dos administradores de recursos públicos federais (e, portanto, o verbete sumular não se dirija à licitação promovida pela autarquia municipal constante do polo passivo), o entendimento serve como importante critério para a avaliação acerca da aglutinação promovida pela parte ré. O fato de que houve apenas 1 (uma) participante na licitação objeto da inicial (Evento 10, ATA7), aliada à inexistência de estudos prévios à instauração de certame com objetos aglutinados, constituem prova bastante no sentido de que a contratação contempla nulidade. A esse respeito, em caso com contornos bastante semelhantes ao presente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu: "APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 24/13 DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA, DE MANEJO, TRATAMENTO, DESTINAÇÃO E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, DE SERVIÇOS DE SAÚDE E DA CONSTRUÇÃO



CIVIL. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. Contratação pública orçada em mais de dois bilhões e meio de reais, destinados a um único consórcio vencedor. Direcionamento da licitação, com demasiada concentração. Aglutinação múltipla de serviços diversos, impedimento de participação de empresa estrangeira e limitação a participantes em consórcio. A excessiva concentração não está fundamentada. Falta de explicação condizente pela junção de atividades díspares. Ausência de divisão em lotes. Os investimentos de curto prazo não atingem a terça parte do contrato e mais da metade dos investimentos estão alocados a longo prazo. Desnecessária a aglutinação total de serviços para justificar o contrato. É o caso de anular o edital para que a concorrência possa ser refeita em moldes que não coloquem em risco a responsabilidade fiscal do Município e a ampla liberdade de concorrência. Sentença de procedência mantida. Recurso desprovido". (TJSP, Ap. Cív. n. 4009185-77.2013.8.26.0506; Rel. Marcelo Semer (Juiz Subst), j. em 19.09.2016) Do inteiro teor do acórdão, colhem-se fundamentos que, igualmente, servem como razões de decidir no presente feito: "a excessiva concentração não está fundamentada. Não houve, por parte dos planos de viabilidade econômica, a explicação condizente pela junção de atividades díspares como o serviço de varrição de rua e a coleta de lixo industrial, domiciliar e hospitalar como um único objeto. E, diante da dimensão do objeto (mais de dez atividades distintas, nem todas compulsoriamente relacionadas), a ausência de qualquer divisão em lotes". **Com efeito, as atividades de coleta, transporte, destinação final, aterro sanitário licenciado, capina e varrição, licitadas na Concorrência Pública n. 01/2019, apesar de certa afinidade quanto ao objeto, não possuem correspondência ou necessidade de consecução conjunta.** São inúmeras, inclusive, as empresas que trabalham exclusivamente como intermediárias de mão de obra terceirizada para entes públicos, a exemplo de atividades de varrição e capina (limpeza) de logradouros públicos e o mesmo pode ser dito, também, no tocante à destinação dos resíduos e ao aterramento sanitário. Por tudo isso, é evidente que a aglutinação levada a efeito pela autarquia Águas de Corupá constitui nulidade na pactuação. Ainda, como reforço de fundamentação, entendo relevante trazer o seguinte excerto da denúncia ofertada na Ação Penal n. 5013245-36.2023.8.24.0036, em trâmite perante a 1ª Vara Criminal desta Comarca, na qual diversos funcionários das 2 (duas) rés são, também, réus. A



despeito de o órgão ministerial ter esclarecido, no Evento 164, que o contrato administrativo em enfoque nestes autos não é objeto da demanda criminal, as conclusões investigativas resguardam nítida semelhança com a análise neste feito. O Ministério Público, com amparo em vasto conjunto probatório, indicou que haveria relação ilegal entre a ré Serrana Engenharia Ltda. e prepostos da Administração Pública em Corupá: "A frustração da competitividade licitatória se desenvolveu de diversas formas desde os primórdios da organização criminosa, consistindo, basicamente, na inclusão de cláusulas restritivas no edital do certame, que, como dito, por vezes era fornecido pela própria empresa contratada. De início, eram feitas o máximo de exigências de modo a restringir a competição, algumas delas utilizadas como subterfúgio para identificar previamente os demais concorrentes, favorecendo um acerto entre as empresas para que não concorressem entre si. No passar dos anos, por conta da fiscalização constante do Tribunal de Contas e do Ministério Público, que passaram a verificar e considerar o excesso de exigências, os agentes do grupo criminoso também adotaram a medida de solicitar diretamente às empresas concorrentes que não participassem do certame. Porém, quando a conversa não chegava a bom termo, o caminho era estabelecer no edital exigências que diminuíam a concorrência em favor da Serrana, relacionadas à aglutinação de itens (ou lotes) que poderiam (deveriam) ser separadamente licitados (transporte, tratamento e destinação final); exigência de garantias de proposta para antes da abertura do certame (fiança, seguro ou caução); e outras exigências de habilitação descabidas, como o vínculo com aterros sanitários, o uso de veículos com data de fabricação mais recente, etc. Enfim, eram utilizados expedientes que tinham em mira afastar concorrentes interessados em participar do processo licitatório, ainda que eventualmente não se eliminasse essa possibilidade. De todo modo, na remota hipótese de surgir algum interessado na licitação, havia outros meandros para assegurar a contratação, como a desabilitação do participante por conta do não preenchimento das mesmas cláusulas restritivas; a venalidade de funcionários públicos conluiados; ou até mesmo acerto entre empresas para rodízio ou loteamento de licitações. Fato é que, em inúmeras contratações, os meios utilizados se demonstraram eficientes para favorecer a contratação do Grupo Serrana, não raras vezes sendo esse grupo econômico o único participante dos processos licitatórios" (Evento 1, INIC1, fls. 14/15). Diante



de tudo que abordado resta evidente a ilegalidade do ato, por afronta ao artigo 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93 e, via de consequência, aos princípios constantes do artigo 37, caput, da Constituição Federal ("A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"). Em razão do princípio da adstrição e dos limites da presente ação civil pública, o provimento jurisdicional decorrente deste feito possui caráter exclusivamente declaratório e possui utilidade conforme pontuado no item II.a da sentença, podendo (em verdade, devendo) ser utilizado como balizador das próximas contratações empreendidas pela autarquia. III - Diante do exposto, com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, JULGO PROCEDENTES, com resolução de mérito, os pedidos formulados por VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA em face de ÁGUAS DE CORUPÁ e de VERSA ENGENHARIA AMBIENTAL LTDA. a fim de RECONHECER a ilegalidade na aglutinação de serviços prevista na Concorrência Pública n. 05/2019. (AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5006009-72.2019.8.24.0036/SC AUTOR: VIGILANTES DA GESTAO PUBLICA. Julgada em 07.03.24, Juíza de Direito Candida Inês Zoellner Brugnoli).

Também o Tribunal de Contas do Paraná, através do Acórdão nº 931/20 do Tribunal Pleno:

No que se refere à medida cautelar, a questão da aglutinação do objeto foi discutida na Consulta 673167/19, na qual foi proferido o Acórdão 931/20 do Tribunal Pleno, com o seguinte teor: I. Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação dos serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93. No inteiro teor do acórdão, encontra-se a referência ao Parecer 357/19 da Procuradoria-Geral de Contas (PGC): 1) **os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos apresentam características distintas entre si, o que conduz à necessidade de fracionamento do objeto. Assim, apenas alguma situação específica, de caráter técnico ou econômico, atinente às peculiaridades locais do licitante, poderia autorizar a aglutinação dos serviços em lote único, o que demandaria motivação expressa pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da**



Lei nº 8.666/93. O citado parecer fundamentou o voto do relator, Auditor Tiago Alvarez Pedroso, na Consulta 673167/19, acompanhado por unanimidade pelo Tribunal Pleno. Assim, pela similaridade fática entre o precedente e a representação ora em exame, verifico que há plausibilidade jurídica quanto à irregularidade apontada, salvo a existência de adequada motivação que demonstre as circunstâncias técnicas ou econômicas aptas a justificar a aglutinação. Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, na Representação nº 187984/24.

O princípio da isonomia impõe que a comissão de licitação dispense tratamento igualitário a todos os concorrentes.

O art. 31º da Lei nº 13.303/2016 menciona:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Já o princípio da competitividade visa reforçar a ideia de que a licitação busca a melhor proposta, assim sendo, não podem ser adotadas medidas que comprometam decisivamente o caráter competitivo.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ... XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.



Neste viés, a Súmula nº 247 destaca:

SÚMULA Nº 247. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

É notório que micros, pequenas e médias empresas não possuem respaldo técnico, financeiro ou jurídico para combaterem essas práticas de direcionamento velado de contratação pública, ensejando a atuação da Notificante que visa possibilitar que se dê vazão ao comando licitatório, ou seja, que se possa escolher a proposta realmente mais vantajosa (em todos os aspectos) para a administração pública, item a item.

CONCLUSÃO

É certo que a licitação visa permitir a participação do maior número possível de pretendentes a contratar com a Administração Pública, em um processo seletivo que lhes permita igualdade de condições, fazendo com que o Poder Público possa pactuar com aquele que lhe ofereça melhores condições técnicas e econômicas, com a segurança exigida.

Qualquer desvio desse rumo, que vise ou venha a limitar o universo de participantes e, conseqüentemente, a livre concorrência, caracteriza infração à ordem econômica.

Destarte, mantendo-se as exigências editalícias ora combatidas estará a administração favorecendo determinadas empresas em detrimento de outras, aptas a executar os serviços objeto do Edital de Licitação, frustrando a competitividade, inibindo a participação na licitação.



DOS PEDIDOS

Requer-se, à vista disso, amparada pela Lei e pela Constituição Federal, tendo em vista o panorama supra, dignem-se as autoridades competentes:

- a) de suspender o certame até o julgamento do presente;
- b) analisarem os fatos e instaurarem os procedimentos cabíveis;
- c) decretarem a nulidade do procedimento e a realização de novo edital, com a devida separação dos serviços em lotes distintos;
- d) A comunicação das medidas adotadas no prazo legal.

**VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA
SIR CARVALHO – PRESIDENTE**