

**JUSTIFICATIVA TÉCNICA (AGLUTINAÇÃO DO OBJETO)**

Base na analogia a @REP.21/00258677- Despacho GAC/WWD-433/2021 do Tribunal e contas de Santa Catarina(TCE/SC)

**Objeto: CONCORRÊNCIA Nº08/2021 – PROCESSO Nº51/2021**, para a Contratação de empresa especializada para serviços de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas e manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não, jardinagem, pintura de meios-fios, limpeza e saneamento da orla durante a temporada de verão, com fornecimento de maquinários, equipamentos, materiais e mão de obra, conforme especificação contida neste Termo de Referência e seus Anexos.

A concentração de serviços de mesma natureza é recomendável por compartilhar estruturas administrativas, instalações e até mesmo mão de obra entre os diversos serviços. Se cada um dos serviços precisar dispor de escritório, garagem com pátio para guarda de veículos e equipamentos, encarregados e pessoal para cobertura de férias, etc, tais custos serão cumulativos, trazendo prejuízo para os cofres públicos.

Conforme descrições das atividades abaixo apresentadas, nota-se que são atividades de baixa complexidade, o que não justifica que uma empresa especializada em um dos itens não possa executar outro item. Ainda, é possível que uma das atividades que tenha maior necessidade em determinada ocasião seja suprida pela realocação de pessoal e equipamentos, tornando o conjunto de serviços mais otimizado.

**a) Varrição Manual de Meio Fio:** Consiste na varrição manual e raspagem das sarjetas a partir do meio através da utilização de vassouras, pá de recolhimento e carrinho para depósito temporário do material recolhido. As sarjetas deverão ser varridas até uma distância de 1,00 metros a contar do meio-fio da calçada. A raspagem consistirá na retirada do material inerte depositado nas sarjetas, com disposição dos mesmos em carrinhos para a realização do transporte e posterior destinação final de tais materiais.

**b) Limpeza de Boca de Lobo:** Este serviço deverá ser realizado para manutenção das bocas de lobo existentes ao longo da rua. A manutenção consistirá na desobstrução superficial das entradas e grades de proteção das bocas de lobo com o auxílio de pá, enxadas, alavanca de ferro maciço e carrinho para depósito temporário do material recolhido.

**c) Varrição Manual de Passeios:** Consiste na varrição manual das calçadas e recolhimento de resíduos através da utilização de vassouras, pá de recolhimento e carrinho para depósito tempo-

rário do material recolhido. O serviço deverá ser realizado em toda a estrutura do passeio, não importando a sua largura.

**d) Varrição e Capina Mecanizada de Meio Fio:** Consiste na varrição, limpeza e capina mecânica das sarjetas a partir do meio-fio, através da utilização de equipamento específico. O equipamento para execução do serviço citado deverá ser acompanhado por um servente por equipamento, que ficará incumbido do auxílio na manutenção. O armazenamento provisório dos resíduos será em caçambas.

Assim, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

O Tribunal de Contas da União assim se pronunciou no Acórdão nº 732/2008:

“a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto”.

Desta forma, no caso de contratação de uma única empresa acaba por reduzir significativamente os custos para sua execução. Ora, a estrutura administrativa e a gestão desses serviços a cargo de uma única empresa implicariam em um aumento de quantitativos e, consequentemente, em uma redução de preços a serem pagos pela Administração.

Ademais, a real noção de viabilidade econômica significa a redução dos custos da operacionalização em escala, o que nem sempre o fracionamento do objeto proporciona com o aumento da competitividade.

Importante esclarecer, que caso os serviços sejam contratados em separado, teria um incremento da ordem de R\$ 49.730,49 mensais ou R\$ 596.765,88 anuais.

Destaca-se o entendimento do Relator Min. José Jorge do Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.167/2012 que considerou a reunião de itens sem fracionamento, desde que devidamente justificada pela Administração Pública, afasta a restrição indevida a competitividade, uma vez que o melhor critério é aquele que atende ao interesse público. Cumpre salientar, ainda, que a viabilidade técnica e econômica para o administrador público para a licitação deve ser



## Prefeitura de Itapoá Secretaria de Obras e Serviços Públicos

previamente comprovada e juntada aos autos do processo licitatório, como demonstra jurisprudência abaixo:

"Abstenha-se de realizar procedimentos licitatórios, mediante fracionamento de despesa, sem que a modalidade de licitação escolhida tenha permitido, comprovadamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993 (arts. 2º e 23, § 2º, parte final)."

Assim, a viabilidade econômica tão defendida nas licitações, na verdade corresponde à atual realidade do mercado e as necessidades da Administração Pública, razão pela qual já não vem sendo utilizado nos editais o fracionamento de itens, já que este não vem correspondendo a uma proposta mais adequada ao interesse público.

Compete a administração buscar o menor dispêndio possível de recursos, assegurando a qualidade da aquisição e/ou da prestação do serviço, o que exige a escolha da solução mais adequada e eficiente dentre as diversas opções existentes já por ocasião da definição do objeto e das condições da contratação, posto que é essa descrição que impulsiona a seleção da proposta mais vantajosa, objetivo precípua da licitação, nos termos do artigo 2º do Regulamento. Nessa linha é a lição de Marçal Justen Filho:

"Como regra, as contratações promovidas pela Administração apresentam um custo. Esse custo consiste não apenas no montante de recursos públicos transferidos a terceiros. Mais que isso, o custo imposto à Administração se relaciona com a necessidade de opção entre diversas soluções mutuamente excludentes. Quando a Administração desembolsa um montante de recursos para uma contratação determinada, o referido montante não poderá ser utilizado para promover outras atividades. Por isso, existe o dever de a Administração desembolsar o menor valor possível para obter uma prestação porque isso lhe assegurará a possibilidade de desenvolver outras atividades com os recursos remanescentes. A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos interrelacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação à cargo



## Prefeitura de Itapoá

### Secretaria de Obras e Serviços Públicos

do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.”

Mais adiante aduz ainda o mesmo autor:

“Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irreais, inexequíveis, onerosas ou não isonômicas. Não poderá ser desencadeado um empreendimento sem serem cumpridas todas as exigências prévias. Nem sequer poderá iniciar-se a licitação sem o cumprimento de tais requisitos, que se inserem na fase interna da atividade administrativa. (...)”

As duas finalidades básicas da etapa interna A primeira finalidade da Lei é evitar contratações administrativas defeituosas, assim entendidas aquelas que se inviabilizem ao longo da execução do objeto ou que não assegurem o aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos. Outra finalidade legal é promover uma licitação satisfatória, reduzindo o risco de conflitos, impugnações e atrasos. A definição do contrato e a fixação das condições da licitação. Para atingir essas duas finalidades, é imperioso que a Administração identifique de modo perfeito o objeto a ser executado, a presença dos requisitos legais de admissibilidade da contratação e a conveniência da solução a ser adotada para execução do objeto contratado. Essa é a primeira etapa a ser cumprida pela Administração.”

Sendo assim, foi optado pela contratação dos serviços de limpeza urbana em lote único considerando os seguintes fatores:

- a) Pelo fato de as empresas especializadas em serviços de limpeza urbana poderem oferecer serviços de qualidade a um custo menor por diluírem muitas despesas entre vários contratos é que o município optou pela terceirização do serviço;
- b) Caso o serviço seja licitado em processos separados, a probabilidade de ocorrerem impugnações, recursos, suspensões, cancelamentos ou mesmo de não aparecerem empresas interessa-

das é maior do que em licitação única. Isso acaba aumentando a morosidade de todo o processo, e o Município não tem condições de atender o serviço essencial para toda a população até o encerramento dos processos licitatórios;

c) Ao fazer uma licitação única para todos os serviços de limpeza pública, torna possível o compartilhamento de estruturas, máquinas, veículos, equipamentos, ferramentas, pessoal técnico, e principalmente estrutura administrativa, que muitas vezes são comuns nos serviços licitados, diminuindo o custo total dos serviços em benefício dos cofres públicos;

d) Fazendo-se um contrato único, não terá a necessidade de uma estrutura administrativa mais robusta por parte do Município, com utilização de um corpo técnico maior para que seja possível o acompanhamento e fiscalização adequados de vários contratos distintos;

e) Em um contrato único para vários serviços o Município tem como cobrar maior agilidade e qualidade nos serviços prestados, principalmente quando há interação entre as etapas do serviço.

Por fim, a Súmula 247 do TCU ressalva, entretanto, que a regra de parcelamento do objeto não se aplica caso resulte em prejuízo para o conjunto ou complexo ou em perda da economia de escala.

Posto isto, o grau de aglutinação na contratação dos serviços foi objeto de estudo prévio no sentido de encontrar a solução mais eficiente para a boa gestão dos recursos públicos.

Para complementar o estudo, o Município realizou uma série de orçamentos, tanto para prestação dos serviços separadamente como aglutinados. Neste estudo, os orçamentos obtidos tiveram os seguintes valores:

a) Prestação dos serviços separadamente:

- Ecosystem: R\$ 5.012.946,48
- DML: R\$ 4.955.582,44
- Ecovale: R\$ 5.034.619,60
- Serrana: R\$ 4.788.974,47
- Balsa Nova: R\$ 4.678.104,92
- **Média: R\$ 4.894.045,582**

Observação: A empresa Orbenk após consultada via e-mail optou por não encaminhar orçamento separadamente.



**Prefeitura de Itapoá**  
**Secretaria de Obras e Serviços Públicos**

b) Prestação dos serviços aglutinados:

- Serrana: R\$ 4.148.916,68
- Balsa Nova: R\$ 3.676.062,24
- Orbench: R\$ 5.066.853,20
- **Média: R\$ 4.297.277,37**

É clarividente que o estudo prévio realizado encontrou na aglutinação a solução mais eficiente para a boa gestão dos recursos públicos. Pois, com a aglutinação dos serviços de limpeza, varrição e capina, conforme orçamentos realizados, há uma redução de custos no cofre público do Município de Itapoá de R\$ 49.730,49 mensais, ou seja, de R\$ R\$ 596.765,88 anuais. Conforme demonstrado na planilha a seguir:



**Prefeitura de Itapoá**  
Secretaria de Obras e Serviços Públicos

| <b>ITENS SEPARADOS</b> |             |  |               |                     |                  |                         |
|------------------------|-------------|--|---------------|---------------------|------------------|-------------------------|
| <b>EMPRESA</b>         | <b>ITEM</b> | <b>DESCRIÇÃO</b>   | <b>QUANT.</b> | <b>UNITÁRIO R\$</b> | <b>TOTAL R\$</b> | <b>TOTAL GERAL R\$</b>  |
| <b>Serrana</b>         | <b>1</b>    | Contratação de serviço de jardinagem e pintura de meio-fio.  | 12            | R\$ 51.625,95       | R\$ 619.511,40   | <b>R\$ 4.788.974,44</b> |
|                        | <b>2</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não. | 12            | R\$ 218.160,32      | R\$ 2.617.923,84 |                         |
|                        | <b>3</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana geral, capinação, varrição e roçadas manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não.        | 12            | R\$ 83.915,09       | R\$ 1.006.981,08 |                         |
|                        | <b>4</b>    | Contratação de serviço de limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão (Alta Temporada) - Novembro a Fevereiro                        | 4             | R\$ 136.139,53      | R\$ 544.558,12   |                         |
| <b>ECOVALE</b>         | <b>1</b>    | Contratação de serviço de jardinagem e pintura de meio-fio.  | 12            | R\$ 49.874,55       | R\$ 598.494,60   | <b>R\$ 5.034.607,60</b> |
|                        | <b>2</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não. | 12            | R\$ 230.894,00      | R\$ 2.770.728,00 |                         |
|                        | <b>3</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana geral, capinação, varrição e roçadas manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não.        | 12            | R\$ 90.458,75       | R\$ 1.085.505,00 |                         |
|                        | <b>4</b>    | Contratação de serviço de limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão (Alta Temporada) - Novembro a Fevereiro.                       | 4             | R\$ 144.970,00      | R\$ 579.880,00   |                         |
| <b>ECOSYS-TEM</b>      | <b>1</b>    | Contratação de serviço de jardinagem e pintura de meio-fio.  | 12            | R\$ 59.847,28       | R\$ 718.167,36   | <b>R\$ 5.012.946,48</b> |
|                        | <b>2</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não. | 12            | R\$ 220.435,80      | R\$ 2.645.229,60 |                         |
|                        | <b>3</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana geral, capinação, varrição e roçadas manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não.        | 12            | R\$ 90.420,50       | R\$ 1.085.046,00 |                         |
|                        | <b>4</b>    | Contratação de serviço de limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão (Alta Temporada) - Novembro a Fevereiro                        | 4             | R\$ 141.125,88      | R\$ 564.503,52   |                         |



**Prefeitura de Itapoá**  
Secretaria de Obras e Serviços Públicos

|                   |          |  |    |                |                  |                         |
|-------------------|----------|--|----|----------------|------------------|-------------------------|
| <b>DML</b>        | <b>1</b> | Contratação de serviço de jardinagem e pintura de meio-fio.  | 12 | R\$ 60.430,80  | R\$ 725.169,60   | <b>R\$ 4.955.582,44</b> |
|                   | <b>2</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não. | 12 | R\$ 222.458,78 | R\$ 2.669.505,36 |                         |
|                   | <b>3</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana geral, capinação, varrição e roçadas manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não.        | 12 | R\$ 85.922,66  | R\$ 1.031.071,92 |                         |
|                   | <b>4</b> | Contratação de serviço de limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão (Alta Temporada) - Novembro a Fevereiro                        | 4  | R\$ 132.458,89 | R\$ 529.835,56   |                         |
| <b>Balsa Nova</b> | <b>1</b> | Contratação de serviço de jardinagem e pintura de meio-fio.  | 12 | R\$ 44.445,61  | R\$ 533.347,32   | <b>R\$ 4.678.104,92</b> |
|                   | <b>2</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não. | 12 | R\$ 201.687,09 | R\$ 2.420.245,08 |                         |
|                   | <b>3</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana geral, capinação, varrição e roçadas manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não.        | 12 | R\$ 94.738,60  | R\$ 1.136.863,20 |                         |
|                   | <b>4</b> | Contratação de serviço de limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão (Alta Temporada) - Novembro a Fevereiro                        | 4  | R\$ 146.912,33 | R\$ 587.649,32   |                         |

| <b>ITENS AGLUTINADOS</b> |             |  |               |                     |                  |                        |
|--------------------------|-------------|--|---------------|---------------------|------------------|------------------------|
| <b>EMPRESA</b>           | <b>ITEM</b> | <b>DESCRIÇÃO</b>   | <b>QUANT.</b> | <b>UNITÁRIO R\$</b> | <b>TOTAL R\$</b> | <b>TOTAL GERAL R\$</b> |
| <b>Serrana</b>           | <b>1</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas e manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não, jardinagem, pintura de meio-fio. (Baixa Temporada) - Março a Outubro. | 8             | R\$ 339.633,36      | R\$ 2.717.066,88 | R\$ 4.148.916,68       |
|                          | <b>2</b>    | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas e manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não, jardinagem, pintura de  | 4             | R\$ 357.962,45      | R\$ 1.431.849,80 |                        |



**Prefeitura de Itapoá**  
**Secretaria de Obras e Serviços Públicos**

|                   |          |   |   |                |                  |                  |
|-------------------|----------|---|---|----------------|------------------|------------------|
|                   |          | meio-fio, limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão. (Alta Temporada) - Novembro - Posterior ao Carnaval.   |   |                |                  |                  |
| <b>Orbenk</b>     | <b>1</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas e manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não, jardinagem, pintura de meio-fio. (Baixa Temporada) - Março a Outubro.  | 8 | R\$ 415.254,66 | R\$ 3.322.037,28 | R\$ 5.066.853,20 |
|                   | <b>2</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas e manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não, jardinagem, pintura de meio-fio, limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão. (Alta Temporada) - Novembro - Posterior ao Carnaval. | 4 | R\$ 436.203,98 | R\$ 1.744.815,92 |                  |
| <b>Balsa Nova</b> | <b>1</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas e manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não, jardinagem, pintura de meio-fio. (Baixa Temporada) - Março a Outubro.  | 8 | R\$ 288.618,09 | R\$ 2.308.944,72 | R\$ 3.676.062,24 |
|                   | <b>2</b> | Contratação de serviço de limpeza urbana em geral, capinação, varrição e roçadas mecanizadas e manuais nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não, jardinagem, pintura de meio-fio, limpeza e saneamento da Orla durante a temporada de verão. (Alta Temporada) - Novembro - Posterior ao Carnaval. | 4 | R\$ 341.779,38 | R\$ 1.367.117,52 |                  |



**Prefeitura de Itapoá**  
Secretaria de Obras e Serviços Públicos

| <b>MÉDIAS - SEPARADAS</b> |  |   |
|---------------------------|--|---|
| <b>TOTAL ITEM 1</b>       | <b>MÉDIA DO ITEM 1 ANUAL</b>                     | <b>MÉDIA DO ITEM 1 MENSAL</b>                     |
| R\$ 3.194.690,28          | R\$ 638.938,06                                   | R\$ 53.244,84                                     |
| <b>TOTAL ITEM 2</b>       | <b>MÉDIA DO ITEM 2 ANUAL</b>                     | <b>MÉDIA DO ITEM 2 MENSAL</b>                     |
| R\$ 13.123.631,88         | R\$ 2.624.726,38                                 | R\$ 218.727,20                                    |
| <b>TOTAL ITEM 3</b>       | <b>MÉDIA DO ITEM 3 ANUAL</b>                     | <b>MÉDIA DO ITEM 3 MENSAL</b>                     |
| R\$ 5.345.467,20          | R\$ 1.069.093,44                                 | R\$ 89.091,12                                     |
| <b>TOTAL ITEM 4</b>       | <b>MÉDIA DO ITEM 4 ANUAL - TEMPORADA 4 MESES</b> | <b>MÉDIA DO ITEM 4 MENSAL - TEMPORADA 4 MESES</b> |
| R\$ 2.806.426,52          | R\$ 561.285,30                                   | R\$ 140.321,33                                    |

| <b>MÉDIAS - AGLUTINADAS</b> |                              |                               |
|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| <b>TOTAL ITEM 1</b>         | <b>MÉDIA DO ITEM 1 ANUAL</b> | <b>MÉDIA DO ITEM 1 MENSAL</b> |
| R\$ 8.348.048,88            | R\$ 2.782.682,96             | R\$ 347.835,37                |
| <b>TOTAL ITEM 2</b>         | <b>MÉDIA DO ITEM 2 ANUAL</b> | <b>MÉDIA DO ITEM 2 MENSAL</b> |
| R\$ 4.543.783,24            | R\$ 1.514.594,41             | R\$ 378.648,60                |



**Prefeitura de Itapoá**  
Secretaria de Obras e Serviços Públicos

| DIFERENÇA NOS VALORES - FLUTUAÇÃO (médias)   |  |                  |  |
|--|--|------------------|--|
| <b>Separado</b>  | <b>Item 1, 2 e 3 - Ano Todo (12 Meses)</b> |                  | <b>Item 4 - Alta Temporada (4 Meses)</b> |
|  | R\$ 361.063,16                             |                  | R\$ 140.321,33                           |
|  | <b>12 Meses</b>                            | <b>4 Meses</b>   | <b>Total da Licitação</b>                |
|  | R\$ 4.332.757,92                           | R\$ 561.285,32   | <b>R\$ 4.894.043,24</b>                  |
| <b>Aglutinado</b>  | <b>Item 1 - Baixa Temporada (8 Meses)</b>  |                  | <b>Item 2 - Alta Temporada (4 Meses)</b> |
|  | R\$ 347.835,37                             |                  | R\$ 378.648,60                           |
|  | <b>8 Meses</b>                             | <b>4 Meses</b>   | <b>Total da Licitação</b>                |
|  | R\$ 2.782.682,96                           | R\$ 1.514.594,40 | <b>R\$ 4.297.277,36</b>                  |
| <b>DIFERENÇA GERAL DOS VALORES - DIVERGÊNCIA DE VALOR ENTRE SEPARADO E AGLUTINADO</b>  |  |                  |  |
| Visto valor em vermelho sendo este o custo a mais que seria feito em uma licitação no modo de orçamento <b>SEPARADO</b> , vemos que a Administração teria um custo adicional de mais de meio milhão ao não optar pelo modo <b>AGLUTINADO</b> . | <b>Total Separado</b>                      |                  | R\$ 4.894.043,24                         |
|  | <b>Total Aglutinado</b>                    |                  | R\$ 4.297.277,36                         |
|  | <b>Diferença</b>                           |                  | Anual                                    |
|  |  | Mensal           | <b>R\$ 49.730,49</b>                     |

Em anexo cópia orçamentos de preços.

Itapoá, 04 de agosto de 2021.

Secretária de Obras e Serviços Públicos