

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP Nº 001/2025 – DAF

Recife, 2025

SUMÁRIO

1.	INFORMAÇÕES BÁSICAS	3
2.	NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO	3
3.	ÁREA REQUISITANTE.....	6
4.	DEMONSTRAÇÃO DE PREVISÃO DE CONTRATAÇÃO	6
5.	REQUISITOS DE CONTRATAÇÃO:	6
6.	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.....	8
7.	LEVANTAMENTO DE MERCADO.....	9
8.	DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO	18
9.	ESTIMATIVA DE QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS.....	21
10.	ESTIMATIVA DE VALOR DE CONTRATAÇÃO.....	22
11.	JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO.....	23
12.	ENQUADRAMENTO DA SOLUÇÃO	25
13.	JUSTIFICATIVA DE PERMISSÃO OU NÃO DE CONSÓRCIO/COOPERATIVA .	27
14.	CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES	31
15.	GESTÃO DE RISCOS.....	31
16.	PROVIDÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PRÉVIA À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO.....	31
17.	RESULTADOS PRETENDIDOS	31
18.	DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE	33
	APÊNDICE I	35

1. INFORMAÇÕES BÁSICAS

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem como objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda da Diretoria Administrativo Financeiro (DAF), por meio da Diretoria Executiva de Projetos e Orçamentos (DEPO).

O presente estudo tem por finalidade analisar, de forma estruturada, a necessidade de contratação de serviços de apoio operacional, higienização, limpeza, conservação, manutenção, sepultamento e exumação, nas necrópoles municipais da cidade do Recife-PE. Trata-se de um conjunto de atividades essenciais ao funcionamento contínuo desses equipamentos públicos, que envolvem rotinas diárias de sepultamento, ordenamento das áreas internas, manejo de estruturas funerárias, atendimento ao público, controle de acesso, limpeza, conservação predial e cumprimento de normas sanitárias e ambientais. Considerando que tais serviços possuem natureza permanente, exigem mão de obra especializada, escalas ininterruptas e insumos específicos.

A demanda foi formalizada pela área responsável através da COMUNICAÇÃO INTERNA (CI) EMLURB/DPR/DAF/GGNE/UNNE Nº10/2025 - SEI: 15.005634/2025-56

Diante disto, este estudo reúne os fundamentos técnicos, operacionais e legais necessários para subsidiar a escolha da solução mais adequada e vantajosa, apresentando as informações necessárias para subsidiar o processo de contratação, conforme registrado no **Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**, sob o **número 15.010442/2025-61**.

2. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO

2.1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

Os cemitérios públicos municipais constituem equipamentos urbanos essenciais, de elevado significado histórico, social e cultural. Desde a formação das cidades brasileiras, esses espaços exercem um papel fundamental na estruturação das comunidades, servindo não apenas como destino final dos corpos, mas também como locais de memória coletiva, preservação de tradições, registro histórico e expressão simbólica da sociedade. A organização, manutenção e operação

adequada das necrópoles são elementos indispensáveis para assegurar a dignidade dos rituais fúnebres, o acolhimento das famílias e o cumprimento das normas sanitárias que protegem a saúde pública.

A demanda pelos serviços executados nos cemitérios é elevada, contínua e crescente. A rotina de atendimento ao público é diária, incluindo sepultamentos, exumações, limpeza e conservação de áreas internas e externas, manejo de resíduos, abertura e fechamento de covas, controle de circulação de visitantes, manutenção de estruturas físicas e suporte administrativo. Trata-se de um conjunto de atividades que ocorre simultaneamente em múltiplos cemitérios, distribuídas por vários turnos, incluindo finais de semana e feriados, exigindo escalas organizadas, equipes numerosas e capacidade operacional contínua. Como se trata de um serviço essencial à coletividade, não há possibilidade de redução significativa da demanda ou interrupção prolongada sem que sejam gerados impactos imediatos de ordem sanitária, humana e administrativa.

Durante a execução do contrato anterior, os gestores responsáveis pela fiscalização verificaram a necessidade de ampliar o quantitativo de postos de trabalho destinados às atividades operacionais nos cemitérios públicos, conforme demonstrado no SEI Nº 15.005634/2025-56. Essa necessidade decorreu, sobretudo, da redução significativa da força de trabalho própria disponível, provocada por aposentadorias relacionadas à idade avançada do quadro funcional, pela adesão de servidores ao Programa de Desligamento Voluntário e pelo cumprimento das determinações constantes da Ordem Trabalhista nº 000125196.2.2019.5.06.0001, proposta pelo Ministério Público do Trabalho, que impôs restrições à manutenção de determinados vínculos laborais. Esses fatores, somados, diminuíram de maneira sensível a capacidade operacional interna, tornando insuficiente o contingente de pessoal então existente para garantir a continuidade e a regularidade das atividades essenciais desenvolvidas nas necrópoles.

O problema central identificado refere-se à incapacidade do quadro de pessoal existente em atender de forma contínua, adequada e eficiente às demandas operacionais dos cemitérios públicos. Embora essas atividades sejam essenciais para a sociedade, elas **não constituem atividade-fim da EMLURB**, mas sim **atividades de natureza operacional e auxiliares**, classificadas como **atividade-**

meio, pois não envolvem funções típicas de autoridade, poder de polícia, tomada de decisão administrativa ou atos exclusivos de servidores efetivos.

As tarefas executadas nas necrópoles — como sepultamentos, exumações, abertura e fechamento de covas, limpeza e conservação das áreas, manejo de resíduos, manutenção básica e atendimento operacional ao público — são atividades materiais e instrumentais que apoiam o serviço público funerário, mas não representam o núcleo da missão institucional da Administração Pública.

A insuficiência de servidores disponíveis para realizar essas funções gera descontinuidade operacional, sobrecarga das equipes existentes e incapacidade de atender à demanda crescente e constante que caracteriza o funcionamento dos cemitérios. Esse déficit resulta em falhas na execução de rotinas essenciais, tais como manutenção dos espaços, apoio aos rituais fúnebres, organização administrativa diária e atendimento às famílias, o que compromete o desempenho global do serviço.

A situação se agrava pelo fato de que as atividades desenvolvidas nas necrópoles possuem natureza **ininterrupta**, devendo ser executadas todos os dias, inclusive finais de semana e feriados, em múltiplos turnos e escalas diferenciadas. A interrupção desses serviços acarretaria graves impactos sociais e sanitários, inviabilizando a realização de sepultamentos, acumulando demandas reprimidas e gerando riscos à saúde pública e à ordem urbana.

Além disso, as funções desempenhadas nesse ambiente exigem treinamento específico, uso contínuo de Equipamentos de Proteção Individual, rotinas de manejo seguro e protocolos de segurança e higiene, reforçando a necessidade de equipes amplas, capacitadas e rapidamente mobilizáveis, algo que o quadro próprio atual não consegue suprir de maneira eficiente.

Diante desse contexto, evidencia-se a necessidade de realização do presente estudo técnico preliminar, que permitam identificar e avaliar alternativas de atendimento capazes de assegurar a continuidade, a eficiência e a segurança das atividades operacionais desempenhadas nos cemitérios públicos. Tais estudos devem analisar diferentes formas de organização e execução dos serviços, considerando a elevada demanda, a necessidade de equipes qualificadas, o caráter ininterrupto das rotinas e a natureza de atividade-meio das funções envolvidas. O objetivo é subsidiar a definição da solução mais adequada ao interesse público,

garantindo a manutenção das necrópoles em condições estruturais, sanitárias e administrativas compatíveis com as exigências sociais e com as diretrizes de gestão urbana do Município do Recife-PE.

3. **ÁREA REQUISITANTE**

Demanda solicitada pela Diretoria de Manutenção Urbana – DMU através da Diretoria Executiva de Projetos e Orçamentos (DEPO).

4. **DEMONSTRAÇÃO DE PREVISÃO DE CONTRATAÇÃO**

A solução da demanda aqui analisada está devidamente prevista no Plano de Contratação Anual de 2025 (PCA) com identificador único de Documento de Formalização de Demanda (DFD) N° **5010.0116/2025** e **5010.0119/2025**.

5. **REQUISITOS DE CONTRATAÇÃO:**

A contratação deverá atender a um conjunto de requisitos mínimos capazes de assegurar a continuidade, a regularidade e a qualidade dos serviços prestados nas necrópoles municipais. Os requisitos a seguir sintetizam as necessidades identificadas pela área demandante e constituem parâmetros obrigatórios para a definição do objeto, para o futuro Termo de Referência e para a execução contratual.

5.1 **Requisitos Funcionais**

- Garantir a disponibilidade de equipes operacionais para execução de rotinas de sepultamento, abertura e fechamento de covas, movimentação e manejo de estruturas funerárias.
- Assegurar atendimento administrativo ao público, incluindo orientações, recepção, encaminhamento documental e suporte às famílias.
- Manter as áreas internas e externas dos cemitérios em condições adequadas de limpeza, conservação, acessibilidade e segurança ambiental.
- Suportar o funcionamento contínuo das necrópoles, inclusive nos finais de semana, feriados e horários estendidos, conforme demanda da operação.

5.2 **Requisitos Técnicos**

- Disponibilização de profissionais devidamente capacitados, treinados e equipados para desempenhar atividades específicas das necrópoles, em conformidade com Normas

Regulamentadoras (NRs) aplicáveis, especialmente NR-6 (EPIs), NR-12 (máquinas e equipamentos), NR-17 (ergonomia) e NR-24 (condições sanitárias e conforto).

- Utilização de ferramentas, equipamentos e EPIs adequados às rotinas de sepultamento, limpeza, conservação, transporte interno e manejo de cargas.
- Observância de condições técnicas mínimas de qualidade dos insumos, materiais de consumo e equipamentos que impactem diretamente na operação e segurança dos trabalhadores.

5.3 Requisitos Operacionais

- Cobertura das escalas de trabalho conforme regime definido, garantindo número suficiente de postos e efetivo mínimo por cemitério.
- Capacidade de reposição de trabalhadores em casos de faltas, afastamentos, férias ou desligamentos, evitando descontinuidade dos serviços.
- Aprovisionamento periódico de insumos indispensáveis (EPIs, uniformes, ferramentas, materiais de limpeza, itens de proteção e biossegurança).
- Procedimentos claros de comunicação entre equipe contratada e gestão do órgão, incluindo registros de atividades, ocorrências e relatório mensal de execução.

5.4 Requisitos Legais e Regulatórios

- Atendimento integral ao disposto na Lei nº 14.133/2021 e demais normas correlatas, em especial no que se refere à terceirização de serviços, à responsabilização trabalhista e à fiscalização contratual.
- Observância das legislações trabalhistas, previdenciárias e sanitárias aplicáveis às atividades desempenhadas.
- Garantia de que não haja desvirtuamento de funções típicas do ente público, limitando-se a contratação às atividades de natureza material, operacional e acessória (atividade-meio).
- Apresentação de documentação comprobatória de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, bem como de capacidade técnica da empresa.

5.5 Requisitos de Desempenho e Qualidade

- Execução dos serviços com padrões de qualidade previamente definidos pelo órgão, incluindo indicadores como: tempo de resposta operacional, cumprimento de escala,

disponibilidade de equipe, estado de conservação das instalações e nível de satisfação do usuário.

- Adoção de práticas de segurança e biossegurança no tratamento com resíduos, materiais orgânicos e ambientes de risco.
- Atualização e substituição periódica de EPIs e uniformes conforme vida útil ou desgaste.

5.6 Requisitos de Gestão e Fiscalização

- Obrigatoriedade de designação de preposto pela contratada para interlocução direta com a fiscalização.
- Implementação de sistema de controle de frequência, escala e produtividade da equipe, aceitável ao órgão contratante.
- Entrega de relatórios mensais contendo resumo das atividades realizadas, pendências, ocorrências e comprovações de recolhimentos trabalhistas e previdenciários.
- Disponibilização de mecanismos para acompanhamento e correção de inconformidades, garantindo a melhoria contínua do serviço.

5.7 SUBCONTRATAÇÃO

- 5.7.1 Não será permitida a subcontratação dos serviços objeto da contratação, devendo a execução integral dos serviços ser realizada diretamente pela empresa contratada.

6. CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Em razão da natureza contínua e da complexidade operacional dos serviços a serem contratados, será exigida, na futura licitação, a comprovação de qualificação técnica das licitantes, mediante apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprovem a execução de serviços terceirizados com dedicação de mão de obra, compatíveis em características e quantitativos com o objeto.

As exigências de qualificação técnica a serem detalhadas no Termo de Referência e no Edital limitar-se-ão ao estritamente necessário para assegurar a adequada execução dos serviços, observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e ampla competitividade, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

7. LEVANTAMENTO DE MERCADO

7.1. ALTERNATIVA ADMINISTRATIVA

Com vistas à identificação da solução mais adequada e eficiente para execução das atividades essenciais nas necrópoles municipais, foram analisadas três alternativas administrativas distintas, considerando aspectos operacionais, legais, trabalhistas, financeiros, gerenciais e de continuidade do serviço.:

7.2. REALIZAR CONTRATAÇÃO DE NOVOS SERVIDORES COM ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS PARA AS ATIVIDADES DE NECRÓPOLES (Alternativa 1)

A alternativa consiste na criação de cargos ou na ampliação do quadro funcional existente para permitir que servidores públicos, devidamente admitidos mediante concurso, passem a desempenhar funções específicas relacionadas à operação, manutenção e atendimento nas necrópoles municipais. Isso pressupõe: (i) estudo de impacto orçamentário-financeiro; (ii) alteração legislativa para criação dos cargos ou redefinição das atribuições das carreiras existentes; (iii) realização de concurso público; e (iv) implementação de políticas de capacitação e provimento contínuo. A seguir, detalham-se vantagens e desvantagens.

7.2.1 Vantagens:

- **Institucionalização e continuidade administrativa:**

A criação de cargos próprios para atividades de necrópole confere maior estabilidade e permanência à força de trabalho, reduzindo rotatividade e garantindo que o conhecimento técnico-operacional acumulado permaneça na instituição. Isso fortalece a capacidade estratégica do órgão e reduz a dependência de contratos privados.

- **Controle integral e direto das rotinas operacionais:**

A gestão realizada exclusivamente por servidores públicos proporciona maior governança sobre procedimentos internos, padronização de rotinas, supervisão direta da execução, observância de normas e maior aderência ao planejamento institucional. Em tese, a execução direta pode permitir fiscalização mais imediata e comandos mais centralizados.

- **Especialização institucional:**

A criação de cargos específicos poderia favorecer a formação de equipes permanentes especializadas em atividades funerárias, sepultamento, gestão de jazigos, ordenamento

físico dos cemitérios e atendimento ao público em situações sensíveis, contribuindo para um modelo mais robusto de política pública para necrópoles.

- **Redução de riscos trabalhistas típicos da terceirização:**

A execução direta elimina riscos de responsabilização subsidiária oriundos de inadimplementos trabalhistas de empresas contratadas (área recorrente na jurisprudência), bem como reduz a necessidade de fiscalização permanente dos recolhimentos de encargos, GFIP, contracheques e demais comprovantes.

7.2.2 Desvantagens:

- **Necessidade de legislação específica e longo tempo de implantação**

A criação ou alteração de cargos depende de lei aprovada, com análise de impacto fiscal, pareceres jurídicos, tramitação legislativa e posterior realização de concurso. Esse processo é lento, podendo levar anos, incompatível com a necessidade de continuidade imediata dos serviços essenciais dos cemitérios.

Durante todo esse período, o órgão continuaria desassistido ou operando de forma insuficiente.

- **Rigidez do quadro de pessoal e baixa adaptabilidade à operação**

Servidores efetivos têm regime jurídico estatutário, que dificulta:

- ampliação ou redução do efetivo conforme variação de demanda;
- redistribuição rápida de equipes;
- substituição em casos de faltas ou licenças prolongadas;
- modificação de rotinas em períodos de maior carga (feriados prolongados, aumento sazonal de sepultamentos etc.).

A operação de necrópoles exige flexibilidade, prontidão, escalas em turnos e substituições rápidas, o que não se ajusta bem à rigidez do regime estatutário.

- **Risco de criação de cargos sem aderência estrutural**

Atividades de necrópole são, majoritariamente, de natureza **operacional, material e acessória** — classificadas como **atividade-meio**. Criar cargos específicos para tarefas operacionais dessa natureza pode resultar em estrutura administrativa inchada, disfuncional ou incompatível com as recomendações de modernização da força de trabalho e racionalização do setor público.

Tribunais de contas costumam restringir a criação de cargos para tarefas de baixa complexidade ou nítido caráter operacional, por entenderem que tais atividades podem ser desempenhadas mediante contratação de serviços terceirizados.

- **Necessidade de processos permanentes de capacitação**

Servidores estatutários exigem investimento contínuo em capacitação técnica para operar equipamentos, lidar com riscos biológicos, cumprir normas de segurança e atuar em situações de acolhimento ao público. A manutenção desses programas exige disponibilidade institucional e orçamento anual próprio.

- **Desalinhamento com boas práticas modernas de gestão**

O modelo contemporâneo de gestão pública recomenda que o quadro próprio seja priorizado para atividades estratégicas, de planejamento e de caráter decisório (atividades-fim), enquanto serviços de **apoio operacional** sejam executados por empresas especializadas, mediante contratos de serviços contínuos — exatamente o caso das rotinas de manutenção e suporte de necrópoles.

7.3. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA TERCEIRIZADA PARA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DEMANDADAS NAS NECRÓPOLES. (Alternativa 2)

A alternativa consiste na contratação de empresa especializada para prover mão de obra, equipamentos de proteção individual, uniformes, insumos operacionais e apoio técnico necessário para o funcionamento contínuo das necrópoles municipais. A empresa contratada seria responsável pela execução de atividades de natureza material e operacional, incluindo sepultamento, abertura e fechamento de covas, organização das áreas internas, limpeza e conservação, apoio administrativo ao público, pequenos serviços de manutenção e outras tarefas de apoio que asseguram a regularidade dos serviços funerários prestados pelo Município.

7.3.1 Vantagens:

- **Flexibilidade na gestão da força de trabalho**

A terceirização possibilita ajustar rapidamente o quantitativo de profissionais conforme a demanda. Em períodos de maior fluxo de sepultamentos ou necessidade ampliada de atendimento ao público, a empresa pode reforçar as equipes, garantindo continuidade e eficiência operacional. Essa adaptabilidade não é facilmente obtida com servidores efetivos, cujas movimentações dependem de limitações legais e administrativas.

- **Especialização e qualificação prévia da mão de obra**

Empresas que atuam no segmento de serviços operacionais dispõem de profissionais treinados, experientes e habituados a atividades que exigem cuidados específicos, manejo de ferramentas, cumprimento de normas de segurança e atuação em ambientes sensíveis. Isso reduz o tempo necessário para adaptação e eleva o padrão inicial de execução.

- **Responsabilidade direta da contratada pelos encargos e gestão de pessoal**

Toda a gestão trabalhista – incluindo recrutamento, seleção, substituições, pagamento de salários, encargos sociais, férias, licenças, treinamento e supervisão interna – fica sob responsabilidade da empresa. Com isso, o órgão contratante reduz sua carga administrativa e evita a necessidade de ampliar sua estrutura interna de RH.

- **Rapidez de implementação**

O processo de contratação por licitação tende a ser significativamente mais célere do que a criação de cargos e realização de concurso público. Isso permite que as necrópoles recebam apoio operacional adequado em prazo compatível com a urgência e a natureza ininterrupta dos serviços prestados.

- **Adequação jurídica à terceirização**

As atividades desempenhadas nas necrópoles são eminentemente operacionais e não se configuram como competências exclusivas de Estado. Portanto, são compatíveis com a terceirização, desde que o órgão mantenha fiscalização adequada e preserve para si a prática dos atos administrativos decisórios.

- **Possibilidade de estabelecer padrões de desempenho (SLA)**

Por meio do contrato, o órgão pode definir indicadores de qualidade, metas de atendimento, prazos para execução de tarefas, padrões mínimos de higiene e conservação, exigência de EPIs, protocolos de atendimento ao público e penalidades em caso de descumprimento. Esse tipo de gestão orientada por resultados é mais simples de implementar com empresas prestadoras de serviços do que com servidores estatutários.

- **Menor impacto financeiro de longo prazo**

Diferentemente da criação de cargos efetivos, a terceirização não gera despesas obrigatórias permanentes, não amplia o passivo previdenciário do órgão e não cria obrigações relacionadas a progressões, reestruturação de carreiras ou estabilidade

funcional. Isso permite maior previsibilidade e sustentabilidade fiscal no médio e longo prazo.

7.3.2 Desvantagens:

- **Dependência do desempenho da empresa contratada**

A qualidade do serviço está diretamente vinculada à capacidade técnica, organizacional e gerencial da contratada. Caso haja falhas em seus processos de gestão, atrasos no pagamento de trabalhadores ou deficiências de supervisão, os serviços essenciais das necrópoles podem ser impactados.

- **Necessidade intensificada de fiscalização**

A Administração Pública deve exercer acompanhamento contínuo sobre escalas, quantitativo de trabalhadores, uso adequado de EPIs, cumprimento das normas de segurança, atendimento ao cidadão e reposições de pessoal. A ausência de fiscalização eficaz pode comprometer a qualidade do serviço e acarretar riscos trabalhistas e administrativos.

- **Rotatividade da mão de obra**

Empresas prestadoras de serviços podem apresentar níveis de rotatividade superiores aos do serviço público, o que pode exigir capacitações frequentes, supervisão constante e reavaliação periódica da equipe alocada.

- **Possibilidade de revisões de preço ao longo do contrato**

Por se tratar de serviço intensivo em mão de obra, eventuais alterações legais em encargos trabalhistas, convenções coletivas ou insumos essenciais podem gerar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Isso exige controle técnico e jurídico contínuo por parte do órgão contratante.

- **Risco de heterogeneidade na qualificação dos profissionais**

Ainda que a empresa seja obrigada a fornecer pessoal capacitado, podem existir variações na experiência ou no desempenho individual dos profissionais. Cabe ao órgão estabelecer exigências mínimas de qualificação e prever substituição imediata de trabalhadores inadequados.

7.4. UTILIZAR EXCLUSIVAMENTE O QUADRO ATUAL DA EMLURB PARA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES (Alternativa 3)

Esta alternativa considera a possibilidade de que todas as atividades operacionais, administrativas e de suporte necessárias ao funcionamento das necrópoles sejam executadas apenas por servidores já integrantes do quadro permanente da EMLURB, sem contratação externa de mão de obra ou empresas especializadas. Envolve a redistribuição interna de pessoal, readequação de equipes e eventual reorganização administrativa para alocar servidores às rotinas específicas de necrópoles.

7.4.1 Vantagens:

- **Uso da força de trabalho já existente**

A alternativa aproveita servidores já remunerados pela Administração, evitando a necessidade de contratação imediata e reduzindo custos de transação ligados a processos licitatórios. Isso pode, em tese, gerar economia inicial.

- **Controle direto das rotinas e equipe**

A supervisão se torna integralmente interna, permitindo ao órgão acompanhar diretamente a atuação dos servidores e realizar ajustes operacionais sem mediação contratual.

- **Simplicidade administrativa**

Ao evitar contratações externas, elimina-se a necessidade de gestão contratual, controles de faturamento, acompanhamento de cláusulas contratuais, administração de reequilíbrios financeiros e outras obrigações típicas de contratos de serviços contínuos.

7.4.2 Desvantagens:

- **Insuficiência quantitativa do quadro atual**

A EMLURB não dispõe de efetivo suficiente para atender às demandas intensivas e contínuas das necrópoles. As atividades de sepultamento, limpeza, conservação e atendimento ao público exigem presença permanente de equipes, inclusive sob regime de plantões e escalas ampliadas, algo incompatível com o número de servidores atualmente disponíveis. A insuficiência numérica inviabiliza a execução integral das rotinas exigidas.

- **Desvio de função e incompatibilidade com atribuições legais dos servidores**

Os servidores da EMLURB possuem atribuições definidas em lei e não podem ser deslocados para atividades que escapem ao seu escopo funcional, como rotinas específicas de sepultamento, manipulação de estruturas funerárias e outras tarefas operacionais típicas do ambiente de necrópole. Utilizá-los para esse fim pode gerar:

- questionamentos jurídicos;
- responsabilização administrativa;
- necessidade de adequação legislativa;
- litígios trabalhistas ou sindicais.

- **Baixa flexibilidade para cobrir ausências e picos de demanda**

O regime estatutário restringe realocações rápidas, contratações temporárias e substituições instantâneas. Necrópoles, por sua natureza, possuem demanda altamente variável, podendo ocorrer necessidade súbita de reforço de equipe, o que não pode ser atendido com agilidade utilizando apenas servidores do quadro.

- **Risco elevado de descontinuidade dos serviços**

O atendimento ao público e os procedimentos funerários não podem ser interrompidos. A insuficiência de servidores, licenças médicas, férias, aposentadorias e afastamentos podem comprometer diretamente a operação, gerando:

- atrasos em sepultamentos;
- acúmulo de serviços;
- falhas na limpeza e conservação;
- prejuízo ao atendimento humanizado às famílias.

- **Falta de capacitação específica para atividades funerárias**

As rotinas de necrópole exigem conhecimentos técnicos específicos, uso de EPIs, entendimento de riscos biológicos e cumprimento de normas regulamentadoras. A capacitação necessária não faz parte da formação regular dos servidores da EMLURB. Implantar programas de treinamento interno seria oneroso, demorado e ainda assim de difícil manutenção contínua.

- **Sobrecarga das equipes e prejuízo às demais áreas da EMLURB**

A realocação de pessoal retiraria servidores de suas atividades originais, comprometendo a execução de outros serviços essenciais da autarquia, como manutenção urbana, limpeza, apoio logístico e fiscalização. Isso geraria desequilíbrios operacionais e potenciais perdas de desempenho institucional.

- **Ausência de escala compatível com o funcionamento das necrópoles**

As necrópoles exigem plantões, atendimento em finais de semana, feriados e, em alguns casos, funcionamento próximo ao regime 24 horas. O quadro atual não possui composição funcional nem quantitativa compatível com tais escalas, o que impediria a prestação adequada do serviço.

7.5. JUSTIFICATIVA FINAL DA ESCOLHA DA SOLUÇÃO ADOTADA

Após a análise das alternativas administrativas avaliadas no âmbito deste Estudo Técnico Preliminar, verifica-se que a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA TERCEIRIZADA** (alternativa 2) é a solução que melhor atende às necessidades operacionais, legais e administrativas relacionadas ao funcionamento das necrópoles municipais. Essa conclusão resulta de uma avaliação comparativa criteriosa entre as três possibilidades estudadas, considerando fatores como viabilidade, economicidade, flexibilidade, segurança jurídica, continuidade do serviço e capacidade de resposta às demandas.

A alternativa de contratação de novos servidores, embora apresente vantagens associadas à institucionalização da força de trabalho, esbarra em limitações significativas. A criação de cargos exige processo legislativo, aprovação orçamentária, estudos de impacto financeiro e posterior concurso público, etapas que demandam tempo prolongado e não oferecem resposta adequada à urgência do serviço. Além disso, o regime estatutário dificulta a adaptação rápida do quadro de pessoal às rotinas das necrópoles, que exigem escalas contínuas, substituições imediatas e ampliação eventual das equipes. O custo permanente decorrente da expansão do quadro, incluindo despesas previdenciárias e trabalhistas contínuas, representa também um obstáculo relevante à adoção dessa alternativa.

A utilização exclusiva do quadro atual da EMLURB, por sua vez, mostra-se operacionalmente inviável. Os servidores disponíveis não possuem quantitativo

suficiente, tampouco atribuições compatíveis com as atividades específicas da operação funerária. A tentativa de realocar servidores para tais funções poderia gerar desvio de função, comprometer outras áreas essenciais da autarquia e ainda assim não suprir as demandas de escalas estendidas, reposições rápidas e exigências técnicas próprias das necrópoles. A falta de flexibilidade do quadro estatutário, somada à insuficiência de pessoal e à ausência de formação específica, demonstra que essa alternativa não tem condições de assegurar a continuidade adequada do serviço.

Diante dessas limitações, a terceirização apresenta-se como a alternativa mais coerente e eficaz. As atividades desempenhadas nas necrópoles — sepultamento, manejo de estruturas funerárias, conservação, limpeza, atendimento ao público e suporte operacional — têm natureza tipicamente material e acessória, compatível com a caracterização das atividades como **atividade-meio passível de execução indireta por empresa contratada**, tendo em vista que os cargos contratados serão desvinculados de tomada de decisões, de áreas estratégicas, bem como relacionadas ao poder de polícia ou categorias inseridas no plano de cargos do órgão como demonstrado pela **LEI MUNICIPAL Nº 19.013, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2022**.

Esta lei Cria o quadro próprio de cargos efetivos da Autarquia de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB e da Autarquia de Urbanização do Recife - URB RECIFE e institui o seu respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos - PCCV, e dá outras providências. Nela é demonstrado que o quadro próprio da EMLURB prioriza cargos com poder de decisão e não operacionais, como demonstrado na figura abaixo:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º Ficam criados os cargos abaixo discriminados, submetidos ao Regime Jurídico estatutário, nos quantitativos definidos no Anexo I desta Lei, e que compõem o Quadro efetivo da Autarquia de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB, e da Autarquia de Urbanização do Recife - URB:

- I - Agente Administrativo;
- II - Analista de Gestão Contábil;
- III - Analista de Gestão Administrativa - Administrador, Psicólogo, Economista, Assistente Social e Bibliotecário;
- IV - Analista de Gestão Social - Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo e Sociólogo;
- V - Analista de Obras e Projetos - Arquiteto, Engenheiro Civil, Engenheiro Elétrico/Eletrotécnico, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Florestal, de Engenheiro de Segurança do Trabalho;
- VI - Analista de Tecnologia da Informação;
- VII - Analista Jurídico;
- VIII - Assistente Técnico - Edificações, Segurança do Trabalho, Tecnologia da Informação, Administração, Contabilidade, Topógrafo, Arquivista, Desenhista Cadista, Geoprocessamento, Ambiental e Eletrotécnico.

Parágrafo único. Os cargos ora criados são integrantes do Grupo Ocupacional de Infraestrutura do Município do Recife - GOINFRA, que fica instituído por esta Lei.

Além disso, a terceirização possibilita:

- Flexibilidade operacional, permitindo ajustar o número de trabalhadores conforme a demanda e garantindo substituição imediata em casos de ausência, afastamento ou acúmulo de serviço;
- Disponibilidade de profissionais capacitados, uma vez que empresas do setor já operam com equipes treinadas para atividades que envolvem riscos biológicos, esforço físico e atendimento em situações sensíveis;
- Redução do impacto financeiro permanente, já que o órgão não amplia seu quadro de pessoal nem assume encargos trabalhistas e previdenciários de longo prazo;
- Rapidez de implementação, por meio de processo licitatório, permitindo que a solução seja adotada em tempo compatível com as necessidades contínuas do serviço;
- Facilidade de gestão por resultados, com a possibilidade de estabelecer indicadores de desempenho, metas, protocolos de atendimento e penalidades contratuais, fortalecendo a capacidade de fiscalização e monitoramento do serviço prestado.

Embora a terceirização demande acompanhamento constante da execução contratual e fiscalização efetiva, tais exigências são inerentes à gestão moderna de serviços continuados e podem ser plenamente atendidas por meio de designação de fiscais e implementação de rotinas de monitoramento. Os riscos associados a essa alternativa são, portanto, controláveis e proporcionalmente menores do que aqueles observados nas alternativas baseadas exclusivamente no uso de servidores próprios.

Diante desse conjunto de fatores, conclui-se que a Alternativa 2 oferece o melhor equilíbrio entre eficiência, segurança jurídica, qualidade da prestação do serviço e sustentabilidade administrativa, constituindo-se como a opção mais vantajosa para garantir a continuidade e a adequação das atividades essenciais das necrópoles municipais.

8. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução técnica escolhida para atender à necessidade identificada consiste na Contratação de Empresa para a Prestação de Serviços Contínuos de Apoio Operacional, Higienização, Limpeza, Conservação, Manutenção, Sepultamento e Exumação, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas Necrópoles da Cidade do Recife – PE. Tal solução contempla o conjunto de atividades que asseguram o funcionamento regular,

seguro, humanizado e eficiente desses equipamentos públicos essenciais, caracterizando-se integralmente como **atividade-meio**, conforme parâmetros administrativos e legais vigentes, incluindo as diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

A definição desta solução decorre de levantamentos preliminares, diagnósticos situacionais, visitas técnicas e análises operacionais que evidenciaram a necessidade de manutenção constante do ambiente, disponibilidade contínua de equipes, execução frequente de rotinas de sepultamento, manejo de estruturas funerárias, atendimento imediato às famílias, conservação de vias internas, controle de resíduos, segurança patrimonial e conformidade com normas sanitárias e de biossegurança. Os estudos também identificaram limitações significativas no quadro funcional atualmente disponível, tanto em termos de quantitativo quanto de especialização, o que inviabiliza o atendimento pleno por execução direta sem comprometer a eficiência, a continuidade e a qualidade dos serviços.

A diretriz central da solução adotada é garantir a **continuidade** adequadas de acolhimento aos usuários, organização das áreas internas, mitigação de riscos sanitários e ambientais, e manutenção da integridade do patrimônio público. A contratação permitirá que as atividades de natureza instrumental e rotineira, típicas da operação cemiterial, sejam desempenhadas por profissionais devidamente treinados, equipados e supervisionados, preservando que o quadro próprio da Administração concentre-se em funções estratégicas, normativas e de fiscalização, compatíveis com atribuições de Estado.

Local da execução dos serviços seria os seguinte :

- Cemitério de Santo Amaro. - Rua Marquês do Pombal, S/Nº Santo Amaro, Recife
- Cemitério Parque das Flores. - Avenida Liberdade, s/nº – Tejipió – Recife
- Cemitério de Casa Amarela. - Largo de Casa Amarela, s/nº – Casa Amarela – Recife
- Cemitério da Várzea. - Rua Professor Artur de Sá, s/nº – Várzea – Recife
- Cemitério de Tejipió. - Rua Alto do São Pedro, s/n – Tejipió – Recife.
- GENE. - Av. Carlos de Lima Cavalcanti, nº 09 – Derby – Sede da EMLURB.

Para execução dos serviços, a contratada abrangerá um conjunto de frentes integradas, a saber:

- **Atendimento ao público e suporte administrativo:** recepção, orientação, encaminhamento de demandas, coleta de informações, apoio em procedimentos internos e organização de fluxo de usuários;

- **Serviços operacionais de sepultamento e exumação:** abertura e fechamento de covas, manuseio de urnas, preparo de jazigos, execução de exumações e outras rotinas funerárias, observadas as normas de biossegurança e segurança do trabalho;
- **Limpeza, conservação e manutenção das áreas internas:** varrição, capinação, remoção de resíduos, lavagem de calçadas internas, organização de vias de circulação, manutenção de túmulos e estruturas correlatas, de acordo com limites de responsabilidade estabelecidos pelo órgão;
- **Fiscalização e ordenamento interno:** acompanhamento das atividades executadas pela própria empresa, suporte à organização do fluxo de sepultamentos, controle de acesso em áreas internas e comunicação diária de ocorrências à Administração;
- **Apoio em datas e períodos de alta demanda:** reforço operacional em ocasiões como Dia de Finados, mutirões de limpeza ou períodos de maior fluxo de sepultamentos;
- **Gestão de insumos, EPIs e uniformes:** fornecimento, reposição, higienização e substituição adequada de equipamentos necessários ao desempenho seguro das atividades;
- **Coleta, segregação e destinação de resíduos compatíveis com a atividade:** execução conforme normas sanitárias e ambientais aplicáveis, garantindo segurança e minimização de impactos.

A adoção desta solução integrada possibilita que as necrópoles municipais mantenham elevado padrão de funcionamento, evitando situações de descontinuidade de serviço, acúmulo de resíduos, desorganização operacional, alongamento indevido de prazos de sepultamento, exposição a riscos sanitários e desgaste das estruturas físicas. Além disso, a execução profissionalizada dos serviços reduz custos com intervenções emergenciais, melhora a qualidade do atendimento às famílias, fortalece os mecanismos de biossegurança e assegura maior previsibilidade administrativa e financeira.

A opção por contratação global e planejada de empresa especializada proporciona ainda ganhos expressivos de eficiência, permitindo a padronização de procedimentos, otimização de escala de pessoal, substituição imediata de trabalhadores em casos de ausência, fornecimento contínuo de EPIs e materiais, capacitação das equipes, gestão integrada dos postos de trabalho e atendimento a requisitos normativos e trabalhistas de forma centralizada.

Trata-se, portanto, da solução mais adequada, eficiente e sustentável para atender às necessidades identificadas no estudo, garantindo a continuidade, regularidade e qualidade dos serviços essenciais prestados nas necrópoles municipais, em consonância com os princípios da economicidade, eficiência, planejamento e interesse público previstos na Lei nº 14.133/2021 e compatível com a caracterização das atividades como **atividade-meio passível de execução indireta por empresa contratada.**

9. ESTIMATIVA DE QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

Para a estimativa das quantidades a serem contratadas, assim como a estimativa de valores, optou-se por utilizar como referência a planilha do contrato da última licitação do objeto, referente à CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE APOIO OPERACIONAL, HIGIENIZAÇÃO, LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, MANUTENÇÃO, SEPULTAMENTO E EXUMAÇÃO, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, NAS NECRÓPOLES DA CIDADE DO RECIFE – PE., que foi realizada no ano de 2023, referente ao pregão eletrônico 015/2023, que resultou no Contrato 6.054/2023. Referências retiradas do ELAC (EMLURB acompanhamento de contratos). Para se chegar ao resultado foi pego as quantidades contratadas no momento da licitação e ajustado para se adequar a recomendação dos gestores do referido contrato (SEI nº 15.005634/2025-56) que atentaram para a necessidade de aumentar as quantidades de postos. Estes estão apresentadas na planilha estimativa que segue no Apêndice 1 deste ETP.

Paralelo a isto foi verificado no portal nacional de contratações públicas as licitações semelhantes e foi encontrada a licitação com o seguinte objeto:

“Registro de Preços para contratação de empresa especializada em mão de obra terceirizada na Prestação de Serviços Contínuos com dedicação de mão de obra exclusiva (Copeiro, Piscineiro, Jardineiro, Auxiliar de Almojarife, Oficial de Controle animal, Maqueiro e Artífice de Órtese), para atender às necessidades da Secretaria de Saúde do município do Recife”

Nesta licitação, que tem o Id contratação PNCP: 41090291000133-1-000308/2025, por mais que sejam serviços diferentes, tem a mesma natureza de ser um serviço de atividade meio, de serviços que não envolvem poder de decisão, assim como os do presente objeto.

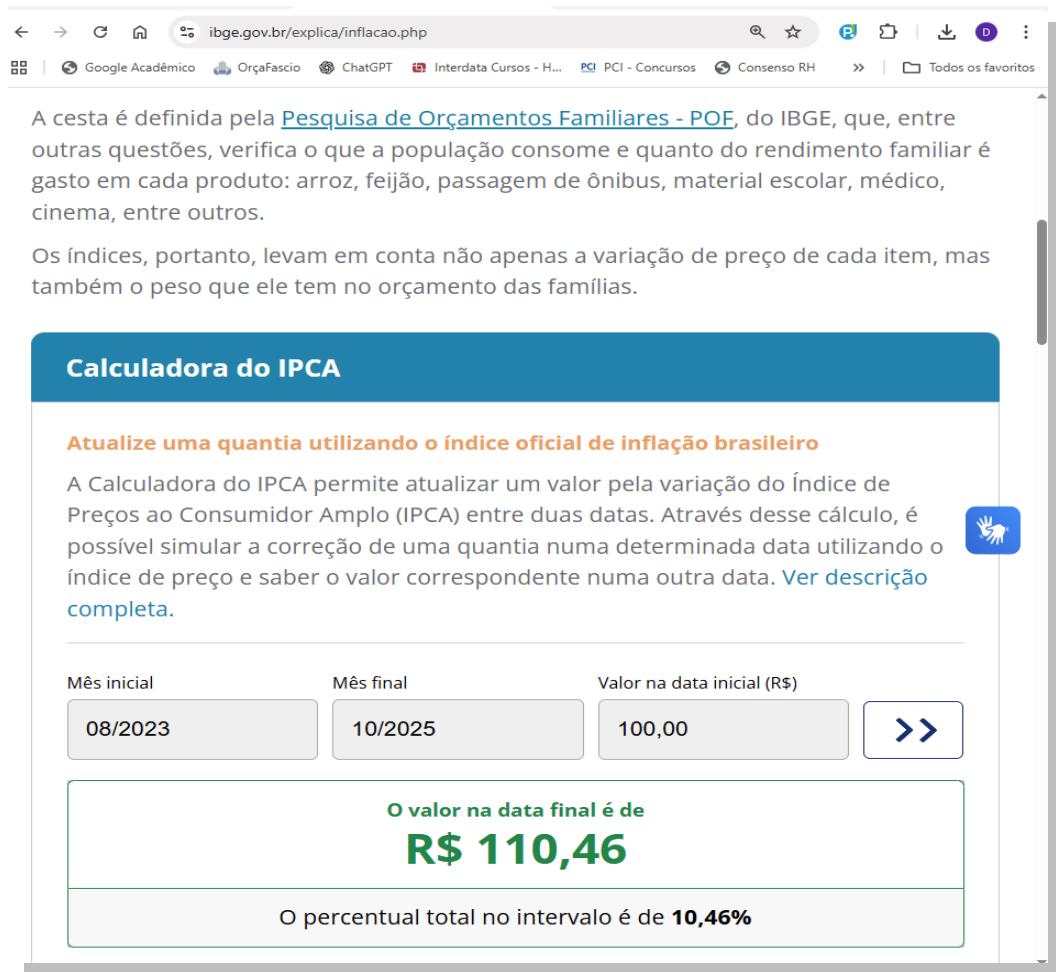
Nesta licitação comparativa são projetados a contratação de 98 posto de serviço, semelhante ao atual objeto que visa a contratação de 91 postos. Conforme demonstrado no Apêndice I, demonstrando a semelhança das licitações.

10. ESTIMATIVA DE VALOR DE CONTRATAÇÃO

Conforme disposto no art. 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, optou-se utilizar a planilha orçamentária da última licitação do objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE APOIO OPERACIONAL, HIGIENIZAÇÃO, LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, MANUTENÇÃO, SEPULTAMENTO E EXUMAÇÃO, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, NAS NECRÓPOLES DA CIDADE DO RECIFE – PE, que foi realizada no ano de 2023, referente ao pregão eletrônico 015/2023, que resultou no Contrato 6.054/2023, para elaboração da estimativa de valor de contratação optou-se por efetuar a atualização dos preços da planilha orçamentária da última licitação, que, associados aos quantitativos da estimativa das quantidades, resultou na planilha orçamentária que segue no apêndice deste ETP.

Com base na planilha de referência do contrato anterior, que teve início em Ago/23, foram ajustados os valores para Out/25. Para tal, aplicou-se o reajuste de preços utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Retirado do site do IBGE. <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>.

Dessa forma, a tabela de preços utilizada no contrato de serviços foi ajustada, refletindo os valores corrigidos de Ago/23 para Out/25, garantindo assim uma estimativa de custos mais precisa e atualizada para a nova contratação contínua das apoio a necrópoles. Considerando a variação de 10,46% no período, segundo calculo realizado no site do IBGE demonstrado na figura abaixo.



A cesta é definida pela [Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF](#), do IBGE, que, entre outras questões, verifica o que a população consome e quanto do rendimento familiar é gasto em cada produto: arroz, feijão, passagem de ônibus, material escolar, médico, cinema, entre outros.

Os índices, portanto, levam em conta não apenas a variação de preço de cada item, mas também o peso que ele tem no orçamento das famílias.

Calculadora do IPCA

Atualize uma quantia utilizando o índice oficial de inflação brasileiro

A Calculadora do IPCA permite atualizar um valor pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre duas datas. Através desse cálculo, é possível simular a correção de uma quantia numa determinada data utilizando o índice de preço e saber o valor correspondente numa outra data. [Ver descrição completa.](#)

Mês inicial	Mês final	Valor na data inicial (R\$)	
08/2023	10/2025	100,00	>>

O valor na data final é de
R\$ 110,46

O percentual total no intervalo é de **10,46%**

O valor estimado final ficou no total de **R\$ 8.764.559,52**. O detalhamento dos valores estão devidamente apresentados na planilha do Apêndice I.

Paralelo a isto, seguindo a projeção feita na estimativa de quantidades, foi comparada com a licitação, que tem o Id contratação PNCP: 41090291000133-1-000308/2025, onde o valor total foi de R\$8.381.465,40 para 98 postos de trabalho. Sendo assim, concluímos que o valor estimado no quadro do Apêndice I está dentro do valor de mercado.

11. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

A decisão pelo não parcelamento da contratação dos serviços contínuos de apoio operacional, atendimento ao público, sepultamento, exumação, limpeza, conservação e fiscalização nas necrópoles municipais da cidade do Recife – PE apresenta-se como a alternativa mais adequada sob os aspectos técnico, operacional, jurídico e de gestão, assegurando maior eficiência na execução, melhor controle contratual e resultados mais consistentes para a Administração Pública.

A natureza do objeto exige execução integrada, com equipes coordenadas, escalas contínuas, procedimentos padronizados e responsabilidade técnica centralizada. As atividades desempenhadas nas necrópoles são altamente interdependentes, envolvendo rotinas que se articulam diariamente, como atendimento às famílias, execução de sepultamentos, manuseio de estruturas funerárias, limpeza e conservação dos espaços, apoio em demandas emergenciais, controle de resíduos e acompanhamento das condições operacionais de cada unidade. A prestação desses serviços requer sincronia entre as frentes de trabalho, comunicação fluida e supervisão constante para garantir a continuidade e a segurança da operação.

O parcelamento da contratação — seja por cemitério, por tipo de atividade ou por categoria de mão de obra — acarretaria fragmentação da execução, dificultando a compatibilização entre diferentes prestadores. Essa fragmentação poderia resultar em divergências operacionais, falta de padronização nos procedimentos, sobreposição ou lacunas de responsabilidade, retrabalhos, atrasos e aumento de custos administrativos. Ademais, a atuação simultânea de diversas empresas com métodos distintos comprometeria a uniformidade das rotinas, a qualidade dos serviços e a rastreabilidade das responsabilidades, ampliando o esforço de fiscalização e aumentando os riscos para a Administração.

Outro ponto relevante diz respeito à necessidade de padronização técnica, treinamento contínuo e fornecimento uniforme de EPIs, uniformes, equipamentos e materiais operacionais. A divisão da execução entre múltiplos contratados aumentaria significativamente o risco de discrepâncias na qualidade, na segurança e na conformidade normativa, especialmente considerando que as atividades envolvem manejo de resíduos, contato com ambientes sensíveis e observância de protocolos de biossegurança.

A gestão unificada do contrato, por outro lado, permite otimizar a alocação de recursos humanos, facilitar a reposição imediata de trabalhadores, assegurar coerência nas escalas de trabalho, promover maior agilidade nas decisões e garantir resposta mais eficiente a situações emergenciais. Também possibilita maior controle sobre indicadores de desempenho, atendimento às normas sanitárias e regularidade das obrigações trabalhistas e previdenciárias, reduzindo riscos e simplificando o acompanhamento contratual.

À luz desses fatores, conclui-se que a contratação de uma única empresa especializada, com capacidade técnica, gerencial e operacional para realizar todas as etapas previstas, representa a solução mais vantajosa para a Administração. Essa abordagem assegura integração plena das atividades, continuidade técnica, eficiência operacional, padronização da qualidade e proteção do interesse público, conforme autorizado pelo art. 40 e pelo art. 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que possibilitam à Administração não parcelar o objeto quando houver justificativa técnica fundamentada.

Assim, a decisão pelo não parcelamento da contratação mostra-se adequada, necessária e plenamente justificada para garantir o bom funcionamento das necrópoles municipais, proporcionando maior segurança, organização e eficiência na prestação dos serviços à população.

12. ENQUADRAMENTO DA SOLUÇÃO

O objeto desta contratação — execução de Serviços Contínuos de Apoio Operacional, Higienização, Limpeza, Conservação, Manutenção, Sepultamento e Exumação, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas Necrópoles da Cidade do Recife – PE — enquadra-se na categoria de **SERVIÇOS CONTÍNUOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**, conforme definição prevista no art. 6º, inciso XVI da Lei nº 14.133/2021.

A classificação fundamenta-se no fato de que o conjunto de atividades a serem executadas demanda prestação ininterrupta, alocação fixa de trabalhadores, dimensionamento prévio de postos de trabalho, escala permanente e subordinação operacional, aspectos característicos do regime de dedicação exclusiva. Trata-se de atividades de natureza essencialmente material, instrumental e acessória, classificadas como atividade-meio, pois não implicam exercício de poder público ou tomada de decisão administrativa, mas sim suporte operacional indispensável ao adequado funcionamento dos cemitérios municipais.

As ações previstas incluem serviços típicos de execução contínua, tais como:

- Atendimento ao público, acolhimento, orientação e suporte administrativo às famílias;
- Execução de sepultamentos e exumações, com manejo de estruturas funerárias e aplicação de protocolos de biossegurança;
- Limpeza, conservação e organização das áreas internas das necrópoles, incluindo vias, quadras, edificações e acessos;

- Controle e destinação de resíduos, manutenção do ambiente sanitário e cumprimento de normas ambientais;
- Supervisão operacional, registro de ocorrências, apoio à gestão e acompanhamento das rotinas internas;
- Apoio em períodos de demanda extraordinária, como datas comemorativas e mutirões operacionais.

Essas atividades exigem equipe dedicada exclusivamente ao contrato, devidamente registrada, uniformizada, treinada e equipada, com reposições imediatas em caso de ausências e substituições. A execução exige, ainda, supervisão técnica da contratada, padronização de procedimentos e integração das rotinas de trabalho, reforçando a necessidade de dedicação exclusiva para garantir continuidade e qualidade.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (art. 6º, XVI), estabelece que o enquadramento se aplica quando:

- “a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;*
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;*
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;”*

Esse é exatamente o caso da presente contratação, uma vez que o funcionamento adequado das necrópoles requer postagem fixa de atendentes, auxiliares, sepultadores e fiscais, cujas atividades são essenciais e interdependentes, impossibilitando interrupções ou substituições eventuais de maneira descoordenada.

Diferentemente de contratações de natureza eventual ou de escopo fechado, os serviços aqui descritos pressupõem continuidade absoluta, execução rotineira, gerenciamento especializado, subordinação operacional e dedicação plena de mão de obra, inclusive aos finais de semana, feriados e horários ampliados. Esse formato reforça o enquadramento como serviço contínuo, afastando qualquer classificação como obra ou serviço comum de engenharia.

O enquadramento adotado confere segurança técnica e jurídica ao processo, orientando a Administração sobre a metodologia de cálculo de custos (com base em planilhas de formação de preços e encargos trabalhistas), procedimentos de fiscalização específicos,

requisitos de qualificação da contratada e mecanismos de manutenção da regularidade trabalhista e previdenciária.

Assim, a classificação do objeto como serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra mostra-se adequada, necessária e plenamente compatível com o regime jurídico das contratações previsto na Lei nº 14.133/2021, além de refletir a natureza das atividades desempenhadas nas necrópoles municipais, garantindo eficiência, continuidade, segurança e qualidade na prestação do serviço público.

13. JUSTIFICATIVA DE PERMISSÃO OU NÃO DE CONSÓRCIO/COOPERATIVA

13.1. Não será permitida a participação de empresas reunidas em consórcios pelos motivos seguintes:

A vedação à participação de empresas reunidas em consórcios na presente contratação se justifica em razão da natureza operacional, contínua e integrada dos serviços a serem executados nas necrópoles municipais, os quais exigem gestão unificada, coordenação direta e responsabilidade técnica centralizada para assegurar eficiência, padronização e continuidade do serviço público.

O objeto envolve um conjunto de atividades interdependentes, tais como atendimento ao público, sepultamento e exumação, manejo de jazigos, limpeza e conservação das áreas internas, organização de fluxos, controle de resíduos, apoio em eventos de alta demanda e manutenção da ordem e segurança sanitária no ambiente cemiterial. Essas atividades não são estanques; ao contrário, dependem de planejamento integrado, equipes coordenadas, comunicação contínua e execução simultânea, sob supervisão única, a fim de evitar disfunções operacionais que possam comprometer o adequado funcionamento das necrópoles.

A experiência da Administração Pública Municipal demonstra que **contratações anteriores de serviços de características semelhantes foram plenamente atendidas por empresas individuais**, sem a necessidade de consórcios e sem prejuízo à competitividade.

Sob o ponto de vista da gestão contratual, a formação de consórcios **cria riscos adicionais**, tais como:

- **fragmentação de responsabilidades** entre consorciadas, dificultando a identificação de falhas e a imputação de sanções;
- **descompasso na execução das tarefas**, especialmente em atividades que demandam respostas rápidas, reposição imediata de trabalhadores e escalas contínuas;
- **divergências internas entre consorciadas**, que podem gerar atrasos, conflitos gerenciais e instabilidade operacional;
- necessidade de **dupla ou múltipla interlocução**, o que compromete a agilidade nas decisões e dificulta a comunicação diária com a fiscalização da EMLURB.

Em sentido oposto, a contratação de **uma única empresa** assegura:

- coordenação operacional única e eficiente;
- maior padronização dos procedimentos;
- gestão simplificada das escalas, substituições e repasses de informações;
- menor probabilidade de conflitos gerenciais;
- **responsabilidade técnica clara e única**, facilitando a fiscalização e o controle do contrato.

Do ponto de vista jurídico, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, § 1º, faculta à Administração Pública estabelecer condições de participação compatíveis com a complexidade do objeto e com os riscos a ele associados. No caso em análise, a necessidade de execução integrada e de responsabilidade indivisível pelo desempenho das equipes recomenda a vedação à participação de consórcios, medida que se mostra proporcional, tecnicamente fundamentada e necessária para assegurar adequada execução do contrato.

Alem disso, o caráter contínuo e renovável dos serviços a serem executados nas necrópoles municipais torna inadequada a participação de empresas reunidas em consórcio. A possibilidade de prorrogação contratual por vários anos, característica comum nos contratos de serviços contínuos, exige estabilidade gerencial, responsabilidade técnica centralizada e manutenção de uma estrutura uniforme ao longo de todo o período de vigência. Entretanto, consórcios possuem natureza organizacional transitória, dependente de acordos internos e suscetível a mudanças na composição societária, interesses comerciais divergentes e dificuldades de coordenação no médio e longo prazo. Essas fragilidades podem comprometer a continuidade da prestação dos serviços, especialmente quando se exige dedicação exclusiva de mão de obra, padronização de procedimentos, controle rigoroso de qualidade e preservação de rotinas

operacionais críticas. Dessa forma, a possibilidade de renovações sucessivas reforça a necessidade de contratação de uma única empresa, plenamente responsável pela execução integral do objeto durante toda a vigência contratual, evitando riscos de descontinuidade, conflitos internos entre consorciadas e instabilidade gerencial.

Portanto, a restrição à participação de empresas reunidas em consórcio não representa limitação à competitividade, mas sim **mecanismo de proteção ao interesse público**, capaz de garantir maior eficiência, continuidade, segurança operacional e qualidade dos serviços prestados nas necrópoles municipais. Trata-se de medida coerente com a natureza do objeto, com as boas práticas de gestão contratual e com o regime jurídico das contratações públicas.

13.2. Não será permitida a participação de cooperativas pelos motivos seguintes:

A vedação à participação de cooperativas na presente licitação fundamenta-se na **natureza operacional, contínua e sensível dos serviços a serem executados nas necrópoles municipais**, os quais exigem **estrutura empresarial robusta, gestão centralizada, responsabilidade técnica definida e capacidade operacional compatível com o nível de risco e complexidade das atividades**.

O objeto envolve rotinas que demandam **coordenação permanente e treinamento específico**, tais como: sepultamentos e exumações, manejo de estruturas funerárias, apoio às famílias em situações de vulnerabilidade, limpeza e conservação de áreas internas, controle de resíduos, vigilância de fluxos internos e atendimento ao público em regime contínuo, inclusive em finais de semana, feriados e períodos de alta demanda. São atividades que exigem profissionais capacitados, supervisão direta, padronização de procedimentos e capacidade de resposta imediata a situações emergenciais.

Por sua forma jurídica e modelo organizacional, **cooperativas não possuem, em regra, a estrutura técnica, administrativa e gerencial necessária** para assumir integralmente as responsabilidades decorrentes deste tipo de contratação, especialmente no que se refere a:

- **centralização da responsabilidade técnica e operacional** sobre a força de trabalho;
- **capacidade de supervisão permanente** e substituição imediata de pessoal em caso de faltas, afastamentos ou demandas extraordinárias;
- **garantias contratuais, trabalhistas e de continuidade do serviço;**
- **padrões uniformes de treinamento, EPIs, biossegurança e qualidade;**

- **capacidade financeira e administrativa** para gerir equipes numerosas em múltiplas unidades simultâneas;
- **rastreabilidade operacional** e imputação individualizada de responsabilidades em caso de falhas.

A execução dos serviços cemiteriais requer gestão altamente estruturada, com **processos administrativos internos, fiscalização contínua, escalas de trabalho complexas, logística de insumos e EPIs, e interlocução direta e diária com a Administração Pública**. A natureza descentralizada da atuação cooperativista, aliada ao regime de autogestão dos cooperados, **não se coaduna com a necessidade de comando único, disciplina operacional e padronização funcional** exigidas para assegurar a continuidade e a segurança das atividades.

Além disso, a contratação de cooperativas em serviços que envolvam **subordinação direta, habitualidade, remuneração fixa e pessoalidade** pode caracterizar **desvirtuamento da relação cooperativista**, conforme entendimento consolidado da jurisprudência trabalhista e dos órgãos de controle, gerando risco jurídico elevado e potencial responsabilização subsidiária da Administração.

A restrição encontra respaldo no art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que permite à Administração estabelecer requisitos de habilitação e participação compatíveis com a complexidade, os riscos e a natureza do objeto, de forma a garantir execução adequada, segura e eficiente. No presente caso, a vedação visa preservar a qualidade dos serviços, a continuidade operacional, a segurança sanitária, a padronização dos procedimentos e a responsabilização direta da contratada, elementos imprescindíveis para o funcionamento das necrópoles.

Portanto, a proibição da participação de cooperativas não configura restrição indevida à competitividade, mas sim medida técnica, jurídica e gerencialmente necessária para assegurar que os serviços sejam prestados por empresa contratada com capacidade plena, estrutura organizacional adequada, responsabilidade técnica centralizada e aptidão para responder integralmente pelas obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e operacionais.

14. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Conforme avaliação da contratação, não existe necessidade de contratações correlatas ou interdependentes conforme o **art. 18, § 1º, XI, da Lei Federal nº 14.133 de 2021** para execução desse objeto

15. GESTÃO DE RISCOS

Para a devida gestão de riscos deverá ser elaborado um mapa de riscos, conforme **Inciso X, do art. 18, da Lei 14.133/21 e Decreto Municipal 37.574/2024.**

16. PROVIDÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PRÉVIA À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

Conforme o **art. 18, § 1º, X, da Lei Federal nº 14.133 de 2021**, quanto às providências da Administração prévia à celebração do contrato, a Autarquia de Manutenção e Limpeza Urbana (EMLURB) já possui uma estrutura com um quadro técnico devidamente capacitado e experiente na execução de serviços similares ao objeto deste estudo. Os fiscais e gestores a serem nomeados pela EMLURB para esta contratação estão plenamente aptos a absorver a demanda do presente projeto sem a necessidade de capacitação adicional.

17. RESULTADOS PRETENDIDOS

A execução dos serviços de apoio operacional, atendimento ao público, sepultamento, exumação, limpeza, conservação e supervisão nas necrópoles municipais da cidade do Recife – PE tem como objetivo principal assegurar o **funcionamento contínuo, seguro, organizado e humanizado** desses equipamentos públicos essenciais. Busca-se garantir que os cemitérios municipais operem com padrões adequados de acolhimento, higiene, biossegurança, manutenção física e ordenamento interno, promovendo um ambiente digno para as famílias, eficiente para a Administração e seguro para trabalhadores e usuários.

As atividades contratadas incluem atendimento administrativo, execução de sepultamentos e exumações, manejo de estruturas funerárias, limpeza de áreas internas, conservação de vias e espaços de circulação, controle de resíduos, supervisão dos serviços e apoio operacional em períodos de maior demanda, como datas

comemorativas. Tais ações contribuem para a preservação das estruturas cemiteriais, a melhoria dos fluxos operacionais e a adequada prestação de serviços à população.

A seguir, apresentam-se os principais resultados esperados com a implementação da solução adotada:

17.1. Para a Cidade

- **Melhoria das condições sanitárias e ambientais** nos cemitérios municipais, garantindo limpeza contínua, controle adequado de resíduos e conformidade com normas de biossegurança.
- **Preservação e manutenção da infraestrutura pública**, assegurando a conservação de vias internas, quadras, jazigos, áreas comuns e demais estruturas das necrópoles.
- **Aumento da segurança urbanística e institucional**, reduzindo riscos de acidentes, desordem operacional, acúmulo de resíduos, degradação física e problemas de saúde pública.
- **Otimização do funcionamento dos cemitérios como equipamentos urbanos essenciais**, evitando interrupções e garantindo atendimento regular em situações rotineiras e extraordinárias.
- **Fortalecimento da imagem e eficiência dos serviços funerários municipais**, oferecendo à população espaços mais organizados, funcionais e dignos.

17.2. Para a Comunidade

- **Atendimento mais humanizado, organizado e ágil**, com equipes treinadas para prestar suporte administrativo e orientar famílias em momentos de vulnerabilidade emocional.
- **Redução de transtornos relacionados à falta de manutenção**, como mau cheiro, acúmulo de resíduos, vegetação alta, dificuldade de circulação e desinformação sobre procedimentos.
- **Ambientes mais limpos, seguros e acessíveis**, proporcionando maior conforto e acolhimento aos visitantes, especialmente em períodos de grande fluxo, como o Dia de Finados.
- **Melhoria da qualidade de vida e bem-estar coletivo**, com espaços mais respeitosos e adequadamente conservados, reforçando o caráter de dignidade associado aos rituais funerários.
- **Aumento da confiança da população nos serviços públicos**, refletindo transparência, organização e eficiência na gestão das necrópoles municipais.

17.3. Para a Administração Pública

- **Profissionalização da gestão das necrópoles**, com equipes especializadas, supervisão contínua, padronização de processos e melhoria na coordenação operacional.
- **Redução da necessidade de intervenções emergenciais**, substituindo modelos reativos por manutenção constante, preventiva e alinhada às necessidades reais de cada unidade.
- **Cumprimento das normas sanitárias, trabalhistas, ambientais e urbanísticas**, assegurando plena conformidade com a legislação aplicável e reduzindo passivos regulatórios.
- **Maior eficiência no uso dos recursos públicos**, garantindo economicidade, previsibilidade de custos e otimização das atividades-meio por meio da contratação de empresa especializada.
- **Facilidade de fiscalização e controle**, com responsabilidade técnica centralizada, relatórios periódicos, rastreabilidade de atividades e acompanhamento sistemático do desempenho contratual.
- **Fortalecimento da capacidade institucional da EMLURB**, consolidando um modelo de gestão moderna, preventiva e integrada das necrópoles, passível de replicação e aperfeiçoamento contínuo.

18. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE

18.1. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

Com os estudos, análises e demonstrativos realizados no presente ETP, a equipe de planejamento declara viável a execução dos serviços descritos para atendimento ao interesse público envolvido.

- A EMLURB dispõe de equipe técnica, nos diversos setores da Administração, para dar encaminhamento às atividades de contratação e aos adequados procedimentos de gestão contratual e fiscalização técnica do objeto.
- Os serviços deverão ser prestados por empresa especializada no ramo, devidamente regulamentada e autorizada pelos órgãos competentes, em conformidade com a legislação vigente.
- Com base na justificativa e nas especificações técnicas constantes neste Estudo Técnico Preliminar, e na existência de planejamento orçamentário para subsidiar esta

contratação, propõe-se que a contratação é viável, atendendo aos padrões e preços de mercado.

- Os serviços objeto dessa contratação serão financiados com recursos próprios, o que será informado no Termo de Referência, que deverá ser elaborado e aprovado pela equipe técnica da EMLURB.
- Tais ações constam no Plano de Contratação Anual – PCA, além de estar de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA do ano Correspondente.
- A administração tomará as seguintes providências logo após a assinatura do contrato:
 - Definição dos servidores que farão parte da equipe de fiscalização dos serviços;
 - Indicar servidores devidamente capacitados para exercer a fiscalização;
 - Acompanhamento rigoroso das ações previstas para a realização das adequações e melhorias no objeto a ser contratado.

Diante do exposto, declara-se viável a contratação pretendida com base neste Estudo Técnico Preliminar consoante.

Recife, 14 de Outubro de 2025.

Danilo Fiel da Costa
Gestor da Unidade de Orçamentos

APÊNDICE I

CONTRATO ANTERIOR - Nº 6.054/2023					ESTIMATIVA			
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UND	CONTRATADA	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	QUANT ATUALIZADAS (mensal)	PREÇO UNITÁRIO (R\$) ATUALI. (10,46%) (mensal)	PREÇO UNITÁRIO (R\$) ATUALI. (10,46%) (anual)	VALOR TOTAL ESTIMADO (R\$)
				A	B	C(Ax1,1046)	D(Cx12)	E(DxB)
ITENS DO CONTRATO								
Etapa 1 - SERVICOS HIGIENIZACAO, LIMPEZA E CONSERVACAO								
1	POSTO DE SERVICIO ATENDIMENTO DIURNO, CARGA HORARIA 08 HORAS/DIA, DE SEGUNDA A SABADO. (UMA PESSOA POR POSTO)	PS	48	3.490,12	7,00	3.855,18	46.262,16	323.835,12
2	POSTO DE SERVICIO ATENDIMENTO DIURNO CARGA HORARIA 12 POR 36 HORAS. (DUAS PESSOAS POR POSTO).	PS	120	6.570,54	13,00	7.257,81	87.093,72	1.132.218,36
3	POSTO DE SERVICIO ATENDIMENTO NOTURNO CARGA HORARIA ESCALA 12 POR 36 HORAS. (DUAS PESSOAS POR POSTO)	PS	12	8.295,18	4,00	9.162,85	109.954,20	439.816,80
4	POSTO DE SERVICIO DE LIMPEZA, MANUTENCAO E CONSERVACAO DIURNO(SERVICOS GERAIS), CARGA HORARIA 12 POR 36 HORAS. (DUAS PESSOAS POR POSTO)	PS	60	7.022,48	9,00	7.757,03	93.084,36	837.759,24
5	POSTO DE SERVICIO DE SEPULTAMENTO E EXUMACAO CARGA HORARIA ESCALA 12 POR 36 HORAS DIURNAS, SEPULTADOR. (DUA PESSOAS POR POSTO)	PS	168	8.287,80	28,00	9.154,70	109.856,40	3.075.979,20
6	POSTO DE SERVICIO DE FISCALIZACAO COM CARGA HORARIA ESCALA DE 12 POR 36 HORAS DIURNO. (DUAS PESSOAS POR POSTO)	PS	108	6.973,11	26,00	7.702,49	92.429,88	2.403.176,88
ITENS EXTRA (ADITIVO 1)								
Etapa 2 - SERVICIO EXTRA								
1	POSTOS DE SERVICOS DE LIMPEZA MANUTENCAO CONSERVACAO (SERVICOS GERAIS) COM CARGA HORARIA ESCALA 12:00 HORAS X 36:00 HORAS NOTURNO (02 PESSOAS POR POSTO).	PS	6	10.406,75	4,00	11.495,29	137.943,48	551.773,92
TOTAL DE POSTOS MENSAL					91,00		TOTAL	8.764.559,52