

CONTRATAÇÃO UNIFICADA DE SERVIÇOS – INDIVISIBILIDADE DO OBJETO

REFERÊNCIA: SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA RELACIONADOS COM O MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E A LIMPEZA URBANA E RURAL

1- CONTEXTUALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

Os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (coleta e transporte) e limpeza urbana e rural (varrição manual, mecanizada e equipe multitarefas) são imprescindíveis para a qualidade de vida da população, uma vez que possibilitam a salubridade dos espaços habitados, mantém os ambientes limpos e livres de resíduos que, se não afastados, podem atrair para junto das populações doenças, animais sinantrópicos, além de causar obstruções nos sistemas de drenagem pluvial, poluição visual, odor, gases, dentre outros impactos negativos.

Tais serviços estão contemplados no bojo do Saneamento Básico, assim definido pela Lei Federal nº 11.445/2007, cuja redação foi atualizada pela Lei Federal nº 14026/2020:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana. (Lei Federal nº 11.445/2007)

O serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é de competência dos Municípios, conforme disposto no Art. 30, V, da Constituição Federal, bem como no Art. 10 da Lei Federal 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O Art. 26 da referida Lei estabelece que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços.

No município de Itaúna, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE é responsável pela execução direta ou indireta dos serviços mencionados, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 100/2015:

Art. 8º. Para os efeitos desta Lei, o serviço público de

limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I- De coleta, remoção, destinação, transbordo e transporte dos resíduos sólidos;

II- De triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem e de disposição final dos resíduos sólidos;

III- De varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Art 11. os serviços de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos, caso sejam executados pela Autarquia, serão suportados pela Administração Direta até que a Autarquia adquira capacidade econômica financeira para os serviços.

Diante do dispositivo acima, ressalta-se que a Prefeitura de Itaúna oferecerá o devido suporte estabelecido na Lei Complementar nº 100/2015 mediante o custeio necessário para que o SAAE realize a gestão e o gerenciamento dos serviços de limpeza urbana (varrição manual e mecanizada e equipe multitarefas).

Conforme disposto acima, os serviços em questão são considerados essenciais à população e de caráter ininterrupto, de responsabilidade da Autarquia do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itaúna – SAAE, por meio da Gerência de Gestão de Resíduos.

A contratação de uma empresa especializada para realizar a limpeza urbana e rural do Município de Itaúna está plenamente alinhada com os instrumentos de planejamento do SAAE, através do Plano de Contratações Anual de 2026 (linha 246), disponível no link: https://www.saaeitauna.com.br/arquivos/plano_anual_de_contratacoes_e_outras_despesas_saae_itauna_2_09045404.pdf

Consta no Planejamento Municipal, através das Leis Municipais nº 6.115/2024 e 6.116/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual) a diretriz de ampliar e intensificar as ações de limpeza das vias e praças públicas, bem como dos bueiros. No Plano Plurianual estabelecido pela Lei Municipal nº 6241/2025, está inserida a meta de “aperfeiçoar a limpeza urbana através da unificação da gestão dos serviços de coleta de resíduos e de varrição de áreas públicas”.

A despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Foram observadas, previamente, todas as prescrições constantes do art. 16, inciso I e II, e § 1º incisos I e II da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Com a contratação dos serviços nos termos propostos pela documentação instrutória, a

limpeza pública será mantida em atendimento aos cidadãos, dando-lhes opção adequada para destinar os resíduos gerados em suas residências, incluindo melhor acondicionamento, fazendo com que tenham uma destinação final ambientalmente adequada. Ademais, pretende-se modernizar os métodos a partir da containerização e da mecanização de parte da varrição, restabelecendo a imagem de cidade limpa, com oferta de espaços públicos e de convivência em condições de higiene e agradabilidade para serem usufruídos pelas pessoas. As condições propostas na documentação instrutória proporcionará sobretudo o pleno funcionamento dos serviços, em conformidade com as legislações vigentes, sem interrupção, com maior segurança do trabalho e envolvimento social através de campanhas educativas obrigatórias à contratada.

Com base nas especificações e condições, pretende-se que os serviços sejam executados com eficácia e eficiência, e com o menor custo para a Administração, melhor qualidade e melhor ganho operacional, gerencial e administrativo, maior transparência das medições, respeitando todas as normas de segurança e ambientais previstas, e com o menor impacto ambiental possível.

2. INDIVISIBILIDADE DO OBJETO

Em termos resumidos, o objeto da contratação consiste em serviços de saneamento classificados como comuns de engenharia, interligados entre si de tal modo que, embora alguns tecnicamente até possam coexistir independentes, é mais vantajoso que se mantenham agrupados para oferta de melhores resultados do ponto de vista gerencial, bem como a melhoria da qualidade dos serviços.

2.1. Indivisibilidade da coleta containerizada com o transporte ao aterro

Primeiramente, é importante destacar que é indivisível por si os serviços de coleta containerizada e transporte dos resíduos até o aterro sanitário. Isso porque o município de Itaúna possui um aterro sanitário próprio, localizado a cerca de 16 km da sede urbana municipal, não implicando na necessidade de transbordo dos resíduos coletados para uma posterior etapa de transporte. Nesse caso, é indispensável que a coleta containerizada dos resíduos seja concomitante com o seu transporte até o destino final, de modo que, do ponto de vista da praticidade operacional e da viabilidade da contratação, são indissociáveis. A indivisão dos serviços nesse caso que dispensa o transbordo é inclusive recomendável, de modo a expor o mínimo de pessoas envolvidas às condições de insalubridade inerentes ao manejo dos resíduos sólidos. Os coletores manuseiam os resíduos uma única vez, no ato de retirá-los das lixeiras individuais e coloca-los no caminhão transportador, que, por sua vez, basculam diretamente na célula de aterragem em operação.

A indivisibilidade nesse caso é indiscutível, inclusive respaldada pelo Art. 16 da Resolução ANA nº 187, de 19/03/2024.

No caso da oferta de contêineres de plástico ou metal (e suas regulares higienizações), também é indiscutível sua intrínseca relação com o serviço de coleta containerizada, sendo,

portanto, peças do próprio método. Os caminhões coletores compactadores serão inclusive equipados com lifter para que realizem a coleta em método containerizado, de modo que o contêiner se torna uma peça externa que se encaixa no caminhão para a execução do processo.

É fundamental que os contêineres estejam adequadamente posicionados, higienizados, em perfeitas condições para que a coleta containerizada funcione de fato. Nesse sentido, os coletores são diretamente interessados na garantia dessas condições ideais, colaborando efetivamente, com atitudes zelosas, para essa garantia. Em caso de eventual apartamento dos serviços, perder-se-ia em qualidade, criando maiores esforços administrativos do SAAE que, sozinho, teria que garantir a qualidade de um serviço que é subsidiário de outro, bem como deste outro. Situações por exemplo de ineficiência da coleta por defeitos ou danificações no contêiner, em vez de serem resolvidas diretamente pelo único prestador dos serviços, passaria a ser triangulada pelo SAAE, gerando possíveis jogos de empurra em que o prestador da coleta poderia acusar o prestador da disponibilização de contêiner (e vice-versa) por danos aos equipamentos uns dos outros. Situações irrisórias como uma simples roda travada poderia se tornar um transtorno de proporções danosas, a ponto de comprometer serviços mais relevantes do setor.

Envolveria também um maior custo e esforço para a detecção de situações que ensejem limpezas ou manutenções corretivas. Sendo o responsável pela coleta o mesmo responsável também pelos contêineres, este detectará e solucionará, a tempo e a hora, as situações para preservar não só a qualidade dos serviços, como a saúde e segurança dos trabalhadores envolvidos com o manuseio do contêiner. Caso contrário, um prestador poderia ficar inerte e omissos aguardando a iniciativa do outro, ou a intervenção do fiscal do SAAE, deixando de tomar providências imediatas que previnem transtornos de maior gravidade.

Diante de todo o exposto até aqui, está nítido e justificado que os serviços de coleta containerizada, disponibilização e higienização de contêineres, e transporte de resíduos sólidos urbanos são indivisíveis entre si.

2.2. Indivisibilidade do serviço de varrição manual, varrição mecanizada e equipe multitarefas

Já os serviços de varrição, esses poderiam sim ser realizados de forma independente em relação aos demais serviços, como de fato vinham sendo realizados no município de Itaúna até o dia 20 de junho de 2025, inclusive sob estruturas administrativas distintas (prefeitura e autarquia).

Porém, a separação dos serviços historicamente tem gerado uma perda de qualidade da limpeza urbana como um todo, e uma insatisfação da população com os serviços, sendo que somente nos primeiros três meses de 2025 foram atendidas pelo SAAE, na Gerência Superior de Gestão de Resíduos, cerca de 200 ouvidorias, a maioria das quais relacionadas com a deficiência do serviço de varrição. Ou seja, para o senso comum, a limpeza urbana nos aspectos de varrição e coleta de lixo já são um serviço único, a ponto de que as eventuais

reclamações envolvendo ambos os assuntos são canalizadas para o mesmo setor: esta Gerência.

No curto período de experiência entre 20 de junho de 2025 e a presente data, a unificação dos comandos já permitiu uma melhor entrega da prestação dos serviços, com um número reduzido de reclamações e ouvidorias.

O estudo técnico preliminar concluiu que a qualidade da prestação dos serviços tende a melhorar na hipótese da contratação conjunta de ambos os serviços. Portanto, o que justifica a indivisibilidade do objeto não é necessariamente uma inviabilidade técnica, mas as vantagens operacionais e os ganhos econômicos de sua unificação.

Portanto, nesse caso em que a vantagem da unificação dos serviços suplanta a contratação separada dos objetos, justifica-se a inaplicabilidade da regra do parcelamento do objeto contida na Lei de Licitações, conforme será detalhadamente demonstrado a seguir:

2.1. Sobre as vantagens de contratação conjunta dos serviços de manejo de resíduos (coleta containerizada de lixo) e limpeza urbana (varrição manual, varrição mecanizada e equipe multitarefas)

Primeiramente, é importante destacar que os serviços mencionados no tópico são intrinsecamente conectados entre si, de forma indissociável. A varrição por exemplo, ainda que mecanizada, requer repasses de equipes manuais. A equipe multitarefas, por sua vez, atuará em serviços diretamente relacionados com a varrição, complementando-os na ordem anterior ou posterior.

A dissociação dos serviços entre si resultaria em perda de eficiência e de qualidade. A perda de eficiência é no sentido dos retrabalhos, duplicidade de comandos, etc. Por exemplo, para atender uma demanda de limpeza de determinada rua, provocada por uma indicação de vereador ou ouvidoria de cidadão, primeiramente um fiscal do SAAE se desloca ao ponto para o local e constata que requer serviço de pente-fino (catação de resíduos espalhados) e varrição. Assim, deslocam-se equipes distintas, com vassouras e sacos. Porém, podem deparar-se com a necessidade de raspagem e capina à guia do meio-fio como tarefa precedente à própria varrição. Nesse caso, estando sob coordenações distintas de empresas apartadas, teriam de comunicar seus encarregados sobre a necessidade de um serviço de terceiro, que devolveria a demanda para o SAAE, para então acionar o responsável do outro serviço, que, nem sempre enviaria sua equipe imediatamente para aquele local. Com isso, a equipe de varrição e coleta que se encontra no local deixará o serviço incompleto, com baixo rendimento e resultado ruim, precisando retornar posteriormente para repasses pós capina. Com essa lógica, a cidade nunca se apresentará limpa, pois sempre haverá um precedente de sujeira (ainda que seja um mato) para que o ciclo de deszelo continue sendo praticado.

A execução sincronizada dos trabalhos oferece sobretudo ganho de satisfação, qualidade de asseio, etc. Havendo a detecção da demanda (de ofício sob programação ou provocada por qualquer ouvidoria ou pedido), toda a equipe envolvida se deslocaria para realizar a limpeza

completa “barba, cabelo e bigode”, deixando aquele local definitivamente limpo e apto para o uso e convivência comunitárias, portanto com melhores resultados a toda população. A entrega de um local completamente limpo interrompe o ciclo de des zelo, aumentando a adesão da comunidade para se apropriarem dos espaços públicos e conservação da limpeza, refletindo também na adesão a outras campanhas que dependem do engajamento popular, como a coleta seletiva, o descarte regular de resíduos especiais, etc.

A demanda dos serviços aqui citados como interdependentes é uma constante. Como exemplo, informamos que apenas no intervalo de 3 meses entre julho e outubro de 2025 foram 125 alguns pedidos, cujo atendimento resta ineficientemente incompletos pela falta de uma equipe multitarefas diretamente ligada ao serviço de varrição:

a) Qualidade da prestação dos serviços

I- Junção do comando em um único ente: o SAAE

Parte da sensação de cidade sempre suja decorre do múltiplo comando dos serviços, conforme vinha sendo praticado até então (Prefeitura x Alicerce ou ICISMEP; SAAE x Quantum, Secretaria de Infraestrutura para as multitarefas), a despeito da competência legal do SAAE para ambos os serviços de saneamento (Lei Complementar nº 100/2015).

Por exemplo, há casos em que mesmo com a realização da coleta de lixo capitaneada pelo SAAE, resíduos remanescentes não acondicionados permanecem espalhados nos passeios e vias públicas, pois, contratualmente, os coletores não tem atribuição de juntar e embalar esses resíduos dispersos (Seria sim responsabilidade do coletor no caso de resíduos advindos de eventuais extravasamentos durante o ato de coleta, ou localizados no entorno imediato da lixeira).

Da forma como estava até 20/06/2025, por exemplo, o fiscal do serviço de coleta, constatando a realização de um e a deficiência de outro, fica desempoderado de dar comando à execução daquele serviço que está deficiente, restando-lhe comunicar ao **outro** fiscal, de **outro** órgão, para que cobre de **outra** empresa, no âmbito de **outro** contrato. Ao gerar essas camadas burocráticas, perde-se em qualidade e em eficiência, aumentando o tempo de exposição do resíduo em local inadequado, o que é altamente pernicioso para a saúde pública. O ciclo de vida do mosquito *Aedes aegypti*, por exemplo, que é o responsável pela transmissão das doenças Dengue, Zika, Febre Amarela e Chikungunya, do ovo ao adulto, leva em média de 7 a 10 dias, e cada fêmea é capaz de originar cerca de 1.500 mosquitos. Ou seja, a exposição de um único foco de criação do mosquito pode trazer consequências epidêmicas para uma comunidade.

No exemplo acima, se os serviços fossem unificados no mesmo gestor (SAAE) e no mesmo executor (empresa contratada), quando o fiscal do contrato constatasse a necessidade de acionar equipe de varrição ou coleta, ele o faria imediata e simultaneamente, já que ambos os serviços, interligados na prática, também estariam interligados no âmbito administrativo e gerencial. A solução de catação e coleta seria ágil e definitiva.

Estando sob égides distintas, muitas vezes o fiscal de um serviço não repassa a deficiência do serviço sob outro comando, e aquela limpeza acaba restando por fazer, gerando precedente para a continuidade dos descartes irregulares, e a cidade fica sempre suja. A presença de resíduos difusos no passeio, permaneceria por limpar ainda que os serviços de coleta de lixo seco e molhado ocorressem diariamente no local, pois prescindiria da etapa de juntada realizada pela equipe de varrição.

II- Junção dos serviços em um único prestador contratado pelo SAAE

Para além da unificação do comando, ou seja, abojar todos os serviços sob a mesma gerência, a unificação da execução em um único prestador de serviço também é salutar.

Sob comando e sob execução únicos, fica fácil de entender que toda a sujeira urbana proveniente da falta de varrição ou da falta de coleta tem, ambigualmente, a causa e a solução num único responsável.

A unificação dos serviços em um único prestador refletiria sobremaneira na qualidade do atendimento e na satisfação ao cidadão, conforme os esquemas comparativos abaixo:

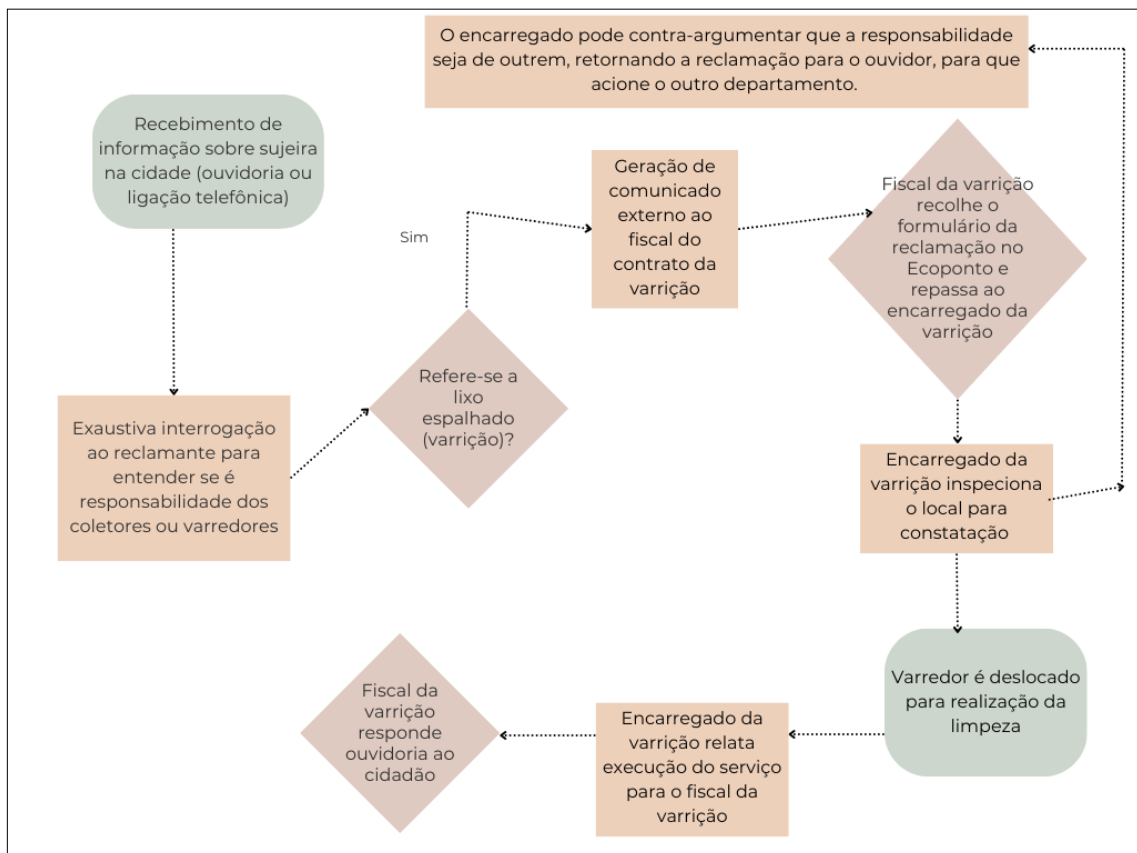


Figura 1- Fluxograma de atendimento pelo SAAE das demandas relacionadas com a varrição em caso de contratação apartada dos serviços ou mesmo de duplo comando, como vinha ocorrendo até 20/06/2025.

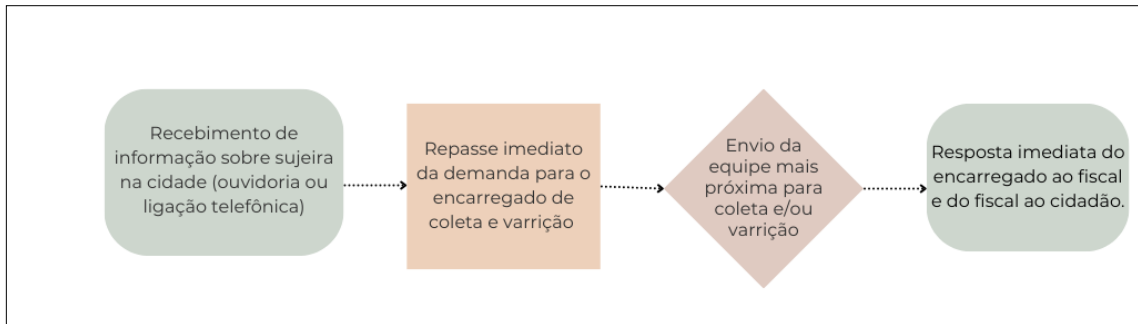


Figura 2- Fluxograma de atendimentos pelo SAAE em caso de comando e execução unificados.

Serviços individualizados de coleta e varrição	Serviços unificados de coleta e varrição
<p>Geração de várias camadas e triangulação de conversas, aumentando o risco de que alguma informação se perca no percurso ou que a falha de comunicação em qualquer das etapas gere um atraso pernicioso do serviço com aumento significativo do tempo de exposição da sujeira e insatisfação da comunidade.</p> <p>A pessoa que recebe a reclamação, por exemplo, precisa interrogar ao cidadão questões como: “Que tipo de lixo?” “São folhas?”, “tem alguma lixeira perto?”, “o caminhão de lixo já passou?”, “Pode enviar uma foto”? “O lixo está no passeio”? etc... Essas situações desgastam o cidadão que já está insatisfeito com o serviço, e que deseja, ao ser atendido, ter uma solução, e não uma entrevista, que em alguns casos poderá resultar numa resposta negativa do tipo “esse assunto é com outro setor”, “vou te transferir”, e a pessoa precisa repetir todo o repertório.</p>	<p>Comunicação simplificada, maior agilidade na tomada das providências de limpeza e na resposta ao cidadão.</p> <p>Não há necessidade de interrogatórios ou diligências para separação das atribuições, basatando apenas anotar o endereço, pois, independente de ser deficiência de varrição ou de coleta, o contratado que deverá retirar o lixo é um só.</p> <p>Sendo um único contratado, este enviará a equipe mais próxima para atendimento imediato da demanda.</p> <p>Evita que haja posicionamento defensivo do contratado, pois não haverá outro em quem colocar a culpa pela deficiência do serviço.</p> <p>Redução progressiva das reclamações e aumento da satisfação da população, pois os atendimentos serão ágeis e a contratada buscará a própria eficiência para evitar retrabalhos e notificações do fiscal do contrato.</p>

Figura 3 - Quadro comparativo do atendimento de reclamações nas hipóteses de contratação apartada ou unificada de varrição e coleta.

Acrescenta-se ao quadro acima ainda a situação da equipe multitarefas. Muitos pedidos chegam através de ouvidorias, ofícios de vereadores, etc, indicando genericamente a limpeza de determinado logradouro. Após uma vistoria prévia, o SAAE detecta que a limpeza requer serviços específicos de coleta de resíduos, varrição, e os realiza, contudo, o aspecto de limpeza não prevalece devido à presença de matos remanescentes, que precisam ser removidos pela Secretaria de Infraestrutura. A execução nem sempre ocorre de **maneira** sincronizada, com a

contínua sensação de incompetência da limpeza.

Com base nos exemplos acima, percebe-se que, apesar dos serviços poderem ser realizados de forma apartada, a contratação unificada é mais conveniente para a administração pública, com ganho na eficiência dos serviços e satisfação dos moradores, que são de inegável interesse público. Essa eficiência, por sua vez, torna a cidade mais limpa e com menos risco de exposição às doenças relacionadas com a falta de manejo adequado dos resíduos.

Insta salientar que a multiplicidade de comandos e execuções leva ao clássico dito popular de que “cachorro que tem dois donos passa fome”. Na foto abaixo, por exemplo, observa-se um passeio sem lixeira. Aparentemente alguém colocou lixo de forma má acondicionada e esse lixo encontra-se espalhado no passeio, gerando o precedente para novos descartes irregulares. Essa situação se manteve por vários dias no local, expondo a população à insalubridade. Em impasse, por um lado, os coletores não assumiram a limpeza porque o espalhamento do lixo não foi provocado por falhas na coleta. Por outro lado, os varredores, em escala reduzida e atendendo a mutirões itinerantes nos bairros, demoraram a cobrir a região da ocorrência.



Figura 4 - Lixo espalhado no passeio, sem coleta nem varrição.

Caso se tratasse de um único prestador de serviço e um único ente comandante, a execução da limpeza seria feita, sem desculpas. E o poder público, fiscal do serviço, teria claramente um responsável a quem penalizar em caso de descumprimento.

b) Gestão do contrato

Outra vantagem administrativa da contratação unificada dos serviços com um único prestador dos serviços, diz respeito à gestão e fiscalização do contrato, que seria única. Em outras palavras, seria gerado um único processo administrativo, um único fiscal, um único arquivo físico, um único pagamento.

Dessa forma, esforços técnicos, jurídicos e administrativos seriam poupados nas análises anuais para eventuais renovações, simplificando a quantidade de etapas e processos para estudos de vantajosidade, cálculos de reajustes, abertura e condução de processos, publicações, etc.

Com a contratação conjunta dos serviços de varrição, da coleta containerizada de resíduos e da limpeza geral pela equipe multitarefas, a equipe atual lotada no setor de resíduos com interesse nesses serviços (composta pela gerente superior, o gerente de limpeza urban e rural e o chefe de serviços de coleta) detém capacidade suficiente para a gestão dos dois serviços em um único contrato.

Em caso de contratação apartada de cada um dos objetos, a enxuta equipe existente ficaria sobrecarregada, demandando a contratação de mais um funcionário auxiliar para o setor, o que por sua vez demandaria mais espaço físico, processo seletivo, custos, além da demanda de mais espaço físico para arquivo de contratos, processos e medições em quantidade duplicada. O esforço de atendimento de ouvidorias e reclamações seria maior, demandando tempo de atendimento e uso de telefone, tanto para inquirir o cidadão sobre os detalhes do seu problema, quanto para repassar à cada um dos contratados a sua parte.

Cumprir destacar que a união dos serviços é favorecida pelo método de medição por tonelada para a coleta de lixo (assim como a medição por extensão de rua para a varrição) que representam critérios objetivos, mensuráveis, auditáveis. A balança do aterro sanitário funciona, até o momento, de segunda a sexta, de 7:00 às 22:00 h e no sábado de 7:00 às 17:00 h, com calibração pelo INMETRO e com funcionários do SAAE reverendo os plantões como balanceiros, garantindo assim a confiabilidade das medições. Dessa forma, o fiscal e o gestor detém substância documental para aferir as medições, dispensando exaustivas conferências e confrontações de dados.

A gestão unificada de um único contrato simplifica as comunicações, ações e reações a um único fiscal pelo SAAE e a um único preposto pela contratada. Esse ganho de eficiência permite à gerência de resíduos o direcionamento mais proveitoso do tempo e dos esforços no sentido da busca de soluções e aperfeiçoamentos para a gestão de resíduos de uma forma geral.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta irrefutável a conclusão de que os serviços em questão são essenciais, contínuos, prioritários e devem ser contratados de forma conjunta para que os resultados à administração pública se deem de forma mais proveitosa nos quesitos de custo, benefício, eficiência, praticidade, eficácia.

Itaúna, 02 de fevereiro de 2025.

Lenice Neves Guimarães
Gerente Superior de Gestão de Resíduos
MASP 2723