



**Sociedade Brasileira de Arborização Urbana  
SBAU/NE  
CNPJ nº 68.707.868/0001-60**

Maceió, 12 de março de 2019.

À

**Sra. Vanderleia Antônia Guaris Costa**

Presidente da Comissão Especial de Licitação/ARSER

Município de Maceió/AL

Superintendência de Limpeza Urbana de Maceió – SLUM

CONCORRÊNCIA CEL-ARSER Nº. 001/2019

**RECEBIDO EM:**  
12 / 03 / 2019  
Vanderleia Guaris  
Diretora de Licitações e Contratos  
Mat. 942865-8 - ARSER/PMM

A Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU/NE), pessoa jurídica de direito privado, com natureza jurídica de associação e sem finalidade lucrativa, dando cumprimento a seus propósitos<sup>1</sup>, vem, tempestivamente, perante essa autoridade

<sup>1</sup> Conforme descrito em seu estatuto: “Art. 2 – A SBAU tem por objetivos: I – apoiar e estimular trabalhos técnicos, científicos e político-administrativos no campo da arborização; II – divulgar e incentivar os trabalhos que contribuam para o desenvolvimento da arborização através de eventos, cursos, treinamentos, publicações e outras formas de comunicação; III – promover o intercâmbio e cooperação entre pessoas físicas ou jurídicas no campo de ação da arboricultura; IV – atuar na defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; V – atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência no desenvolvimento de suas atividades; VI – articular e firmar convênios e acordos de cooperação técnica com organismos governamentais e não governamentais nacionais e internacionais; VII – elaborar e estimular a criação e divulgação de publicações periódicas para divulgação de artigos técnico-científicos ou de qualquer outra natureza que estejam de acordo com os objetivos da SBAU; VIII – promover a conscientização pública sobre a importância das árvores e dos arboristas para a qualidade de vida dos meios urbanos e, conseqüentemente, contribuir para a educação ambiental; IX – promover o voluntariado na realização de suas atividades; X – participar de conselhos e outros colegiados que atuem na conservação de recursos naturais, especialmente no que diz respeito às árvores urbanas.”. Disponível em: <http://www.sbau.org.br/wp-content/uploads/2017/03/ESTATUTO-SBAU.pdf>.

administrativa apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital da CONCORRÊNCIA CEL-ARSER N°. 001/2019, nos seguintes termos.

## **1. DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

O item 4.4 do edital disciplina o direito de impugnação nos seguintes termos:

*4.4. Qualquer cidadão poderá IMPUGNAR os termos do Edital e seus anexos no prazo de até 05 (cinco) dias úteis antes da data prefixada para sessão inicial de abertura do certame, mediante protocolização de petição fundamentada na Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados, ou do seu encaminhamento pelo e-mail cel@arser.maceio.al.gov.br. Neste caso, a autoridade competente decidirá, de forma fundamentada, no prazo de até 03 (três) dias úteis.*

Considerando, então, que a abertura dos envelopes está prevista para o dia 11.04.2019, as impugnações poderão ser oferecidas até o dia 03.04.2019, de forma que a presente impugnação é absolutamente tempestiva.

## **2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

Várias são as razões técnicas que justificam a presente impugnação. Vejamos cada uma delas individualmente.

### **2.1. DO NECESSÁRIO PARCELAMENTO DO OBJETO**

A presente licitação tem por objeto a “*contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e demais serviços correlatos a sistemas de limpeza no município de MACEIÓ/AL*”. Pretende-se, portanto, a coleta e transporte do lixo urbano, mas há também no projeto básico a descrição de outros serviços não menos relevantes, como, por exemplo, o de manejo arbóreo (silvicultura urbana) onde compreende os serviços de poda, supressões entre outros.

O projeto básico, no item 12.3 esclarece exatamente aquilo que se pretende contratar:

- 1) Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e de varrição;
- 2) Coleta manual de resíduos sólidos domiciliares em áreas de difícil acesso;
- 3) Limpeza e coleta manual de resíduos em rios, canais, ilhas e mangues;
- 4) Coleta mecanizada em rios, canais, ilhas e mangues;
- 5) Coleta e transporte de resíduos sólidos classificados como entulho e diversificados - remoção manual;
- 6) Coleta e transporte de resíduos sólidos classificados como entulho e diversificados -remoção mecânica;
- 7) Coleta e transporte de resíduos sólidos classificados como entulho e diversificados -remoção poliguindaste;
- 8) Coleta e transporte de resíduos volumosos e inservíveis;
- 9) Fornecimento de caminhão pipa;
- 10) Manutenção de praças e áreas verdes;
- 11) Capinação manual, Pintura de meio-fio e limpeza em sarjetas e passeios de vias e logradouros públicos;
- 12) Roçagem mecanizada com utilização de roçadeira costal;
- 13) Varrição manual de vias e logradouros públicos;
- 14) Varrição, lavagem e desinfecção de pátios, mercados públicos e feiras livres;
- 15) Fornecimento, instalação e manutenção de cestos coletores para resíduos de pequeno volume;
- 16) Coleta de resíduos sólidos urbanos em áreas de encostas;
- 17) Equipe para realização de serviços diversos;
- 18) Programa de Educação Ambiental;
- 19) Implantação, operação e manutenção de Ecopontos;
- 20) Fornecimento de caminhão semi-pesado de 3 eixos com motoristas e ajudantes;
- 21) Varrição mecanizada de vias e logradouros públicos (Lote 01);
- 22) Limpeza manual de faixa de praia (Lote 01);

- 23) Limpeza mecanizada de faixa de praia (Lote 01);
- 24) Fornecimento de caminhão com lança elevatória (Lote 02);
- 25) Coleta, transporte de resíduos vegetais e de podaço (Lote 02);
- 26) Coleta e reaproveitamento de resíduos vegetais para adubaço orgânica de parques e jardins (Lote 02).

A despeito de a licitação compreender 26 (vinte e seis) objetos, optou-se, apenas, por dividir a licitação em dois lotes - Lote 01 denominado de 'Região Baixa'; Lote 02 denominado de "Região Alta". Tal divisão considerou apenas critérios geográficos, não levando em conta a natureza em si dos serviços a serem contratados.

Evidente que a opção em questão, para além de reduzir a relevância técnica do serviço de manejo arbóreo – como será melhor detalhado no item seguinte -, impingiu ao certame uma restrição indevida de competitividade, já que acaba por alijar do certame as empresas que se dediquem especificamente a um ou alguns dos objetos em licitação.

Ao licitar tudo em bloco, a Administração Pública acaba por limitar a competitividade do certame, retirando da disputa - e por isso comprometendo a economicidade da contratação – empresas que se interessem e possam cumprir com excelência apenas alguns desses 26 (vinte e seis) objetos.

Muito respeitosamente, entende-se que a opção, embora marcada por contornos técnicos, acaba por descumprir o comando contido no art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/93, vazado que é nos seguintes termos:

*“Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:*

*(...)*

*§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no*

*mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”*

Ainda sobre o mesmo tema, confira-se o teor da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União (TCU):

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

Ora, ao colocar dentro de um mesmo pacote uma gama tão grande de serviços, que podem ser seccionados sem prejuízo do todo, o Poder Pública acaba por limitar indevidamente o universo de potenciais interessados, que deixarão de apresentar suas propostas caso o certame ocorresse em partes menores. E isto porque aspectos como habilitação técnica e qualificação econômico-financeira passam a ser diretamente impactadas por tais opções.

Especificamente com relação ao campo de interesse desta entidade, há atividades, por exemplo, que são típicas de empresas do ramo de manutenção da arborização urbana. Ei-las: “Manutenção de praças e áreas verdes”, “Fornecimento de caminhão com lança elevatória (Lote 02)”, “Coleta, transporte de resíduos vegetais e de poda (Lote 02)” e “Coleta e reaproveitamento de resíduos vegetais para adubação orgânica de parques e jardins (Lote 02)”. A Administração inclusive esquece no item de manutenção de praças e áreas verdes, que esta equipe cuidará de, não menos importante, das árvores dos logradouros também.

Objetivamente, nada impediria que essas atividades fossem licitadas em apartado. Inclusive porque, dada a repercussão financeira dessas atividades no contrato,

nem se está a exigir – como se verá mais detalhadamente no próximo tópico – habilitação técnica específica para esse tipo de atividade, o que em uma licitação convencional para esse tipo de serviço ocorreria. E é óbvio que tal aspecto não pode ser olvidado, sob pena de se eventualmente contratar quem não detenha competência técnica para tal atividade.

## **2.2. DA NECESSÁRIA EXIGÊNCIA DO ACERVO DE MANEJO ARBÓREO (PODA) E COMPOSTAGEM DE RESÍDUOS VEGETAIS PARA OS LICITANTES**

Muito bem. Com vistas, então, a comprovar a capacidade técnico-operacional dos interessados, o edital exigiu que os licitantes apresentassem atestados referentes aos seguintes serviços:

### 9.2.2.2.1. Serviços mais relevantes para o LOTE 01 “PARTE BAIXA”:

Item	Descrição do serviço	Unidade	Quantidade
1	Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares, Comerciais e de Varrição	ton/ano	49.678,98
2	Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos	km/ano	29.816,82
3	Coleta de Resíduos Sólidos - Entulho e Diversificados - Remoção Manual	ton/ano	10.277,82
4	Limpeza Mecanizada de Faixa de Praia	km/ano	7.824,00

### 9.2.2.2.2. Serviços mais relevantes para o LOTE 02 “PARTE ALTA”:

Item	Descrição do serviço	Unidade	Quantidade
1	Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares, Comerciais e de Varrição	ton/ano	64.532,70
2	Coleta de Resíduos Sólidos - Entulho e Diversificados – Remoção Manual	ton/ano	22.541,40
3	Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos	km/ano	19.373,88

Vê-se, portanto, que não há uma menção sequer ao serviço de manejo arbóreo (poda) e compostagem dos resíduos vegetais. E isso efetivamente nos preocupa.

Com efeito, segundo o próprio edital justifica, a opção por tais serviços para fins de habilitação técnica se baseou pela curva ABC, responsável por evidenciar aqueles itens que possuem maior relevância econômica na planilha orçamentária, além de ter respeitado o limite de 50% do volume de serviço que se pretende contratar, em sintonia com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

A princípio, a opção técnica da Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió estaria correta, uma vez que: a) teriam sido selecionados os itens mais relevantes, sob o prisma financeiro; e b) os quantitativos exigidos teriam como teto 50% do que se pretende contratar.

O problema é que, tendo optado por aglutinar indevidamente objetos tão distintos (coleta de resíduos sólidos e manejo arbóreo, ou silvicultura urbana), o edital acabou não exigindo qualquer comprovação técnica de que o licitante tem capacidade técnico-operacional para realizar o serviço de poda, por exemplo, muito menos de compostagem do resíduo vegetal. E é esse o ponto central de preocupação desta SBAU, já que é possível que a empresa que vença a licitação não tenha qualquer expertise para prestar esse serviço.

É citado: 14.26.1. Os resíduos vegetais oriundos da supressão e podaçoão de árvores deverão ser coletados e reaproveitados para adubação orgânica de parques e jardins e para a manutenção de praças e demais áreas verdes do município. Sua programação será realizada mediante a emissão de Ordens de Serviços pela SLUM.

Ora, o reaproveitamento dos resíduos para adubação orgânica, é o processo de compostagem, e a Administração não detalha como deve ser feito tal processo, equipe designada, equipamentos específicos, dando pouca importância ao procedimento técnico e específico de compostagem dos resíduos vegetais.

O erro aqui foi de premissa. A opção técnica equivocada, qual seja, a de que seria possível reunir no mesmo edital de licitação objetos tão díspares, acabou por impor aos serviços de manejo arbóreo sustentável (poda de árvores) e compostagem dos resíduos vegetais uma condição de baixa relevância financeira, quando comparado com a magnitude do serviço de limpeza urbana. Na prática, nesse certame, ganharam a condição de coadjuvantes.

O resultado disso foi que o serviço de manejo arbóreo sustentável restou com baixa relevância financeira – nesse sentido, basta conferir a curva ABC da planilha do Lote 1. Item como “Manutencao de pracas e áreas verdes” (0,97%) e no Lote 2. Itens como “Manutencao de pracas e áreas verdes” (3,53%); “Coleta e Transporte de Resíduos Vegetais e de Podação” (1,27%) e “Fornecimento de Caminhão com Lança Elevatória” (1,08%) ficaram com baixa representatividade no orçamento, inviabilizando a seleção para fins de habilitação técnica.

É exatamente isso que merece ser revisto, já que os serviços em questão, embora no caso concreto tenham baixa representatividade financeira, são tecnicamente relevantes e precisam ser executados por quem tenha know how suficiente para tanto. Muito particularmente temos como inconcebível que as atividades de manejo arbóreo e compostagem dos resíduos vegetais sejam contratadas por quem não demonstre a menor experiência para tanto.

Tal situação torna-se ainda mais grave quando percebemos que, hoje em dia, os grandes centros já contratam tal serviço com um nível ainda maior de exigência, exigindo atividades como ultrassonografia arbórea, tratamento fitossanitário, destoca com equipamento específico, compostagem dos resíduos vegetais e georreferenciamento das espécies arbóreas por sistemas informatizados. Nesse sentido, citamos como exemplo os contratos EMLURB-RECIFE CONTRATO 6.013/2017; SEMAM JOAO PESSOA CONTRATO 04-065/2018; SEMSUR NATAL CONTRATO 045/2018.

Enfim, o que se tem é que o modelo escolhido, para além de expor a Administração a riscos maiores, já que poderá estar contratando quem não sabe executar o serviço, desprestigia, em absoluto, a atividade de manejo arbóreo sustentável. Fazendo uma comparação esdrúxula, é como se a Administração pública estivesse contratando para um hospital um serviço de coleta de lixo hospitalar e ao mesmo momento pede para que esta equipe cuide dos pacientes deste hospital. Tal escolha, portanto, precisa ser reavaliada pelo Poder Público.

### 2.3. DA REAVALIAÇÃO DO MODELO DE REMUNERAÇÃO: ESCOPO X EQUIPE

Outro fato digno de nota é o modelo de remuneração proposto no edital para os serviços referentes ao manejo arbóreo. Afastando-se da concepção mais moderna de remuneração desse tipo de serviço, que se baseia na entrega de um escopo pré-definido, o edital pretende a remuneração por equipe de trabalho, em total desprestígio da economicidade.

Nesse sentido, confira-se, por exemplo, o item 14.10.4 do edital:

*“14.10. Manutenção de praças e áreas verdes*

*14.10.1. Este serviço consiste na manutenção das áreas verdes, incluindo gramados, arbustos e árvores, inclusive coqueiros, existentes no município de Maceió. Inclui serviços de roçagem manual e mecanizada, supressão e podação, capinação manual, pintura de próprios municipais, adubação e aguação de jardins. Também deve ser considerado a implantação de projetos paisagísticos fornecidos pela SLUM.*

*(...)*

*14.10.4. Esses serviços ficarão sob fiscalização do Engenheiro agrônomo ou florestal indicado como responsável técnico da Licitante e será executado por equipe formada por 10 (dez) agentes e 1 (um) cabo de turma.”*

Hoje, tem-se que, em contratações desse tipo, o mais recomendável é que a remuneração seja equivalente ao trabalho efetivamente entregue, medido em termos de unidades arbóreas efetivamente manejadas, por exemplo, unidade de serviço: poda de

árvore de pequeno, médio e grande porte; erradicação de médio e grande porte. Vincular a remuneração à disponibilização de uma determinada equipe acaba servindo como um desestímulo à máxima produtividade, na contramão do que as Cortes de Contas do país orientam.

Entendemos, portanto, que esse é mais um motivo para sacar do referido edital as atividades referentes ao manejo arbóreo sustentável, levando à licitação apenas as questões referentes à coleta dos resíduos sólidos e seus serviços correlatos. O fato técnico é que Manejo Arbóreo Sustentável não é serviço correlato de Limpeza Urbana, como propõe o objeto licitatório. Sugere-se, nesse sentido, que um novo edital, tratando especificamente desse serviço, possa conferir uma métrica mais econômica para remunerar a empresa contratada pelos serviços prestados.

#### **2.4. DA MODALIDADE LICITATÓRIA**

Além de tudo o que já se expôs, temos mais um efeito deletério da reunião de tantos objetos em uma licitação apenas. E esse efeito consiste exatamente na impossibilidade de lançar mão da modalidade do pregão para escolher a melhor proposta para a Administração, diminuindo, ainda mais, a competitividade da licitação, em evidente prejuízo do preço do futuro contrato.

E isto porque o pacote de serviços que foi lançado no termo de referência – ao todo, 26 (vinte e seis) objetos - acaba por conferir ao certame uma complexidade significativa, afastando a possibilidade de licitação pela modalidade do pregão daqueles serviços que, na individualidade, podem ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Não fosse a opção de reunir esses 26 (vinte e seis) objetos dentro do mesmo certame, a tendência natural seria a licitação do serviço de manejo arbóreo sustentável pela via do pregão, ampliando a disputa e, conseqüentemente, reduzindo o preço do contrato. Nesse sentido, basta conferir as licitações lançadas recentemente pelos

Municípios de Recife (Pregao Presencial), João Pessoa (Pregao Eletronico) e Natal (Pregao Presencial).

### **3. DOS PEDIDOS**

Por tudo o que foi exposto, requer-se que a presente IMPUGNAÇÃO seja conhecida, porquanto tempestiva, e, no mérito, a Administração Pública reconheça a necessidade de fazer as adequações técnicas pertinentes, na seguinte ordem:

- 1) retirar da presente licitação a parcela do serviço referente ao manejo arbóreo sustentável, que deverá ser objeto de certame específico;
- 2) nesse certame específico, o edital deverá contemplar habilitação técnica adequada, garantindo-se que o serviço seja prestado por quem tem experiência técnica compatível, comprovando experiência com poda, supressão arbórea e compostagem dos resíduos vegetais;
- 3) deverá reavaliar a métrica do orçamento/pagamento, privilegiando a remuneração por escopo, em detrimento da remuneração por equipe – em prestígio dos Princípios da Economicidade e da Eficiência;
- 4) considerando tratar-se de serviço comum, optar pela modalidade do pregão presencial.

São esses os requerimentos que colocamos à apreciação dessa Comissão de Licitação.



---

**Anderson Fontes**  
Diretor Regional do Nordeste  
Sociedade Brasileira de Arborização Urbana  
SBAU/NE

