

Técnica e Preço ou Menor Preço? Critério de julgamento nas licitações de resíduos sólidos¹

Jair Eduardo Santana

Mestre em Direito do Estado pela PUC de São Paulo; Administrador pelo ICSS (ênfase em Investimentos); Advogado

Resumo: Os critérios de julgamento “Menor Preço” ou “Técnica e Preço”, ambos previstos tanto na extinta Lei nº 8.666/1993 quanto na vigente Lei nº 14.133/2021, continuam a desafiar os intérpretes e o setor onde o tema se insere. Em se tratando de licitações relacionadas a resíduos sólidos, o assunto ganha importância e desperta muito interesse na medida em que as divergências e os debates vão se avolumando. Por isso, fomentar a discussão do tema é altamente salutar porquanto o suprimento da demanda subjacente a tais procedimentos licitatórios se destina ao atendimento, se não pleno, no mínimo satisfatório de um serviço que sabidamente é essencial para a sociedade.

1 Coordenadas geográficas. Ponto de partida. Entendimentos preliminares.

2 Objetos e suas regras primárias. 3 Interpretação do (e no) Direito Administrativo. 4 Objeto da licitação (resíduos sólidos como tema central). 5 Regras relacionadas ao objeto e à escolha do prestador de serviços. 6 Critérios de julgamento. 7 Resumo conclusivo (tese).

1 Coordenadas geográficas. Ponto de partida. Entendimentos preliminares.

Entendo haver necessidade insuperável de se delimitar o campo de análise deste breve estudo e, de tal modo, facilitar a compreensão dos inúmeros temas que ele atrai e que adiante serão abordados. Sei que isso pode parecer cansativo (e/ou desnecessário), mas é indispensável fixar alguns entendimentos preliminares para que possamos chegar às conclusões de modo confortável.

Tal passo lento no enfrentamento das questões principais deste artigo não deixa de ser, numa das suas faces, um tipo de proposta² para diminuir o abismo que (eventualmente) exista entre o leitor e os temas centrais que serão agitados.

Se vou formular alguma conclusão (ou conclusões), e de fato a(s) formularei, estarei passando pelo campo da argumentação. E:

Se a informação registrada é passível de verificação imediata, não há necessidade de justificações. Se, ao contrário, a verificação não pode ser imediata, a asserção pede justificativa. Quem afirma algo (pronuncia, em dado instante, uma sentença declarativa) está assumindo uma espécie de “compromisso”: deve

1. Versão revisada e atualizada em 11 de novembro de 2025. O texto original foi produzido para subsidiar as discussões acerca do assunto no Seminário promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) na data de 04 de novembro de 2025 (Auditório Vivaldi Moreira). Tema central: “Menor Preço ou Técnica e Preço? Critérios de julgamento nas licitações de resíduos sólidos.”

2. Há, no particular, um empréstimo das lições de BUZZI quando ele formula proposta para obtenção de conhecimento: “propomo-nos a aprender a pensar. E aprender a pensar, no sentido mais nobre e sublime, significa empenhar o pensamento na luta por merecer a linguagem e o conhecimento da realidade. Precisamos, pois, falar desses três momentos de que se constitui a arte de pensar: da linguagem, do conhecimento e do ser da realidade. Quem aprende é o pensamento. E quanto mais se aprende a pensar, mais se torna conhecimento e se faz linguagem (BUZZI, Arcângelo R. *Introdução ao pensar. O ser, o conhecimento, a linguagem*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995, 23a ed., p. 11).

justificar a asserção, caso as circunstâncias o exigirem. A justificação de asserções coloca o problema da argumentação.³

Em outras palavras, é preciso compreender todo o contexto onde a problemática se insere para então, recortá-la, para poder interpretar aquilo que se quer reler (ainda que por hipótese) sob os olhos do intérprete autêntico⁴, cientes todos de que este trabalho se situa em nossa linha no campo da doutrina, refletindo tão somente as opiniões pessoais do autor.

Por tais razões, fixar os pontos de partida, de trânsito e de chegada é tarefa da qual devo me ocupar doravante. Estou simplesmente falando da eleição de determinado método, o que retomarei adiante.

2 Objetos e suas regras primárias.

Sempre me pergunto (e cabe escrever): de quê, afinal, estamos falando? E o quê estamos analisando? Indagações tais remetem para a ideia de que teremos que separar alguns “objetos” de outros para prosseguir.

Assim pensando – e, ao mesmo tempo, delimitando a temática de maneira preliminar –, destaco que a expressão coordenada geográfica é usada aqui como metáfora para remeter a um importante posicionamento (por parte de quem lê) no tocante aos temas centrais que podem ser reduzidos a apenas dois: o objeto específico de determinada demanda pública (resíduos sólidos) e os critérios de seleção do futuro prestador dos serviços relacionados a tais resíduos.

De fato, delimitar o que seja o real escopo de uma determinada demanda (no caso, refiro-me às diversas possibilidades que se aninham debaixo do tema resíduos sólidos) é por demais importante na medida em que, definido o escopo, haverá de se avaliar qual é a natureza de tal objeto, não apenas do ponto de vista técnico, mas também jurídico (sem prejuízo de ponderações por outras dimensões que podem ter, e tem, impacto nos encaminhamentos a serem feitos). Porque é o escopo bem definido que, sabidamente, informará qual é (ou quais são) a(s) possibilidade(s) de modulação(ens) pertinente(s).

Somente através dessa análise parcimoniosa é que poderemos concluir se as atividades decorrentes de um dado escopo se submete a um ou a outro regime jurídico; o que terá importância vital para se determinar a aplicação de um ou outro critério de julgamento na seleção de fornecedores e executores de serviços envoltos pela demanda correlata.

Em linhas gerais, o que se quer saber é se dado escopo de atividades materiais (pertencentes ao ramo dos resíduos sólidos) pode (ou não pode) deve (ou não deve) atrair, quando do processo de escolha (licitação), a utilização do critério de julgamento da técnica e do menor preço, ou tão somente do menor preço.

E, dependendo dos *topos* eleitos e utilizados para a interpretação (enquanto resultado), em sendo a tópica o método interpretativo escolhido (*v.g.*), facilmente poderemos ver a plausibilidade (aceitabilidade ou razoabilidade) do(s) argumento(s) utilizado(s).

3. HEGENBERG, Leônidas. *Lógica – O Cálculo Sentencial – Cálculo de Predicados e Cálculo com Igualdade*. Editora: Forense Universitária, Edição: 3ª, 2012. Mais uma explicação: Tenhamos em conta – por isso que se colocou – que todo e qualquer argumento é composto de ao menos três elementos: (a) *uma conclusão*, na qual se exterioriza a linha de raciocínio (ou tese) encampada; (b) *uma ou mais premissas*, que funcionam como justificativas ou razões para que a conclusão seja aceita e, por fim, (c) *uma (ou mais) inferência* que nada mais é do que o vínculo lógico (ou passagem lógica) entre a premissa e a conclusão. Referencio, ainda, a seguintes obras: GENSLER, Harry J. *Introdução à lógica*. São Paulo: Paulus, 2016. Coleção Lógica. SACRINI, Marcus. *Introdução à análise argumentativa: teoria e prática*. São Paulo: Paulus, 2016. Coleção Lógica.

4. Autêntico, no caso, é aquele intérprete que detém a competência legal para dizer o Direito de maneira vinculante. Refiro-me, em especial, aos membros do Poder Judiciário e aos integrantes das Cortes de Contas.

Sem ainda ingressar em questões puramente jurídicas, e permeando a linha da delimitação de “objetos”, registro que há conceito normativo⁵ posto em nossa ordem jurídica no tocante à categorização dos resíduos sólidos urbanos.

Dito normativo especifica as atividades que estão compreendidas pelos respectivos serviços (*vide* especialmente os art. 3º, I, “c”, art. 3º- C, e art. 7º, todos da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com as alterações feitas pela Lei nº 14.026, de 2020). Mas tal *configuração normativa* é apenas um início de análise porque (no momento adequado) haveremos de saber, *in concreto*, quais são as multifases de um conjunto de ações a integrar dado pretendido escopo contratual.

Apenas para recordar, com intuito meramente didático, lembremos que resíduos sólidos é um dos vários assuntos existentes no Setor do Saneamento Básico, o qual compreende (a) o abastecimento de água potável, (b) o esgotamento sanitário, (c) a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, por fim, (d) a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas. Sintetizo no quadro que segue, sem qualquer preocupação científica ou rigor técnico, especialmente no tocante às nomenclaturas empregadas:

Tema	Atividade(s)	Objetivo(s)	Métrica atual (aproximada) SNIS ⁶
(a) Abastecimento de água potável	Captação, tratamento e distribuição de água de qualidade.	Garantir o fornecimento de água segura para consumo humano.	84% da população atendida.
(b) Esgotamento sanitário	Coleta e tratamento de esgoto doméstico.	Reducir doenças e prevenir poluição ambiental.	55% com coleta e tratamento.
(c) Manejo de resíduos sólidos	Coleta, transporte e destinação adequada dos resíduos.	Evitar a contaminação (através do resíduo que tenha capacidade de poluir o solo, a água e o ar); reduzir a proliferação de vetores; e impedir a poluição ambiental e o aumento de organismos que possam transmitir doenças.	90% com coleta regular, mas apenas 60% com destinação adequada.
(d) Drenagem urbana	Captação e escoamento das águas pluviais urbanas.	Prevenir enchentes e processos erosões.	Situação desigual e deficiente nas grandes cidades.

5. “Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei (nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), considera-se: ... [...], inciso I, “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; ...” “Art. 3º- C. Consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos: I – resíduos domésticos; II – resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e III – resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana, tais como: a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e f) outros eventuais serviços de limpeza urbana. “Art. 7º 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, de transbordo e de transporte dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do *caput* do art. 3º desta Lei; II – de triagem, para fins de reutilização ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de destinação final dos resíduos relacionados na alínea “c” do inciso I do *caput* do art. 3º desta Lei; e III – de varrição de logradouros públicos, de limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais, de limpeza de córregos e outros serviços, tais como poda, capina, raspagem e roçada, e de outros eventuais serviços de limpeza urbana, bem como de coleta, de acondicionamento e de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos provenientes dessas atividades.” Confira-se, ainda, para fins de definições, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

6. SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento que é o principal banco de dados oficial sobre saneamento básico no Brasil, previsto na Lei nº 11.445/2007, o qual estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Para consultar e saber mais, visite www.snis.gov.br

Em linhas gerais, o Saneamento Básico está sob a regência da Lei n. 11.445/2007, atualizada pelo denominado marco legal do saneamento, Lei n. 14.026/2020, consoante esquematizado adiante (SNIS⁷):



Sob a perspectiva dos serviços públicos, é possível afirmar que o saneamento básico, enquanto gênero que compreende as suas espécies, são todos serviços essenciais relacionados à saúde pública, à higiene e também à qualidade de vida da população.

Em trabalho (escrito) que publiquei⁸, fiz o registro (a propósito da especificação do objeto), em tom de brincadeira, que *Alice também não sabe o que quer*. Na ocasião fiz menção ao diálogo narrado por Lewis Carroll⁹ (no clássico *Aventuras de Alice no País das Maravilhas*) naquele instante em que Alice pergunta ao Gato Risonho: “poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?”. Responde o Gato Risonho: “Depende bastante de para onde quer ir”. Alice retruca: “Não me importa muito para onde ir!”. E finaliza o Gato: “Então não importa que caminho tome”.

Idêntico fenômeno se passa, não é incomum, com a especificação do objeto (elaboração de documento que sintetize e especifique a demanda em toda a sua completude) em razão de uma série de circunstâncias que vão desde o desconhecimento das reais demandas (e das funções das Compras Públicas) chegando às possíveis maneiras de suprimento (alternativas).

Fato é que o delimitar qual seja a coisa, reduzindo-a a determinado objeto, é a grande e difícil missão a ser enfrentada desde sempre.

7. SNIS, *Idem*.

8. SANTANA, Jair Eduardo. “Termo de Referência e Compras Públicas”. In *SLC – Solução em Licitações e Contratos* nº 29. São Paulo: SGP, agosto/2020.

9. CARROLL, Lewis. *Aventuras de Alice no País das Maravilhas*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009. Pág. 76-77.

Por isso mesmo, naquela mesma ocasião¹⁰, lembrei que Aristóteles¹¹ sempre foi um grande auxiliar (ao menos para mim) nessas questões relacionadas à especificação de qualquer objeto.

É que tal atividade mental, perpassa pelo “delimitar o que uma coisa seja ou venha a ser”. E isso – definir algo – é tarefa das mais penosas que conheço. E nada como se valer de uma observação milenar que resiste ao tempo (metodologicamente) para auxiliar a compreensão argumentativa e o raciocínio.

O estagirita reconhece:

fossemos capazes de compreender qual é a natureza e a espécie das coisas que se argumenta, isto é, de quais materiais partem nossas argumentações; e de que maneira poderemos estar bem supridos desses materiais, nós já teríamos alcançado a nossa meta.

“Uma definição” – diz Aristóteles¹² – “é uma frase que significa a essência de uma coisa. A definição é afirmada ou como uma frase ou como uma frase empregada no lugar de um termo, ou como uma frase empregada no lugar de uma frase, pois é possível também definir algumas coisas indicadas por uma frase.”

De nossa parte¹³, entendemos que:

Como tentativa de facilitar a compreensão da especificação de dado objeto, que ele (o objeto) sempre expressa dois grandes grupos de abordagem (segundo a classificação que propomos): a dimensão “intrínseca” (que nada mais é do que a “definição” ou a “essência” de que fala Aristóteles) e o domínio “extrínseco” (que são, na visão filosófica, os “acidentes” ou as “particularidades” que não estão diretamente ligadas à “essência”). Para facilitar a catalogação proposta exemplifiquemos. Um simples parafuso (hipoteticamente falando) pode conter em sua “essência” o titânio, o molibdênio, o tungstênio, o plástico, a madeira, etc., conforme o seu uso (que é um “predicado” da “coisa” e não ela própria) que é uma circunstância que não pertence “à coisa em si”, mas à sua “destinação”.

Ou seja, nunca poderemos confundir as diversas dimensões de uma determinada coisa ou objeto. De modo que a essência em si não se confunde com “uma propriedade” (no sentido de “atributo”, interpreto eu); esta, a propriedade, “é um predicado que não indica a essência de uma coisa, mas pertence com exclusividade a ela e dela se predica de maneira conversível”.

Bem, não cabe seguir neste rumo abissal dessa discussão neste breve ensaio, e devo mesmo retomar para o leito da análise para tão somente dizer que importa definirmos com maior exatidão qual seja de fato o objeto de uma eventual licitação quando se fala de resíduos sólidos.

Isso porque somente através de tal exercício do pensamento é que – uma vez definido hipoteticamente o objeto – poderemos aplicar-lhe o plexo de normas incidente. E, assim, concluirmos, com maior exatidão, por respostas às dúvidas centrais e periféricas que foram levantadas pelo título deste artigo.

Sabemos que o tema resíduos sólidos pode assumir várias formas quando da sua materialização, a depender das circunstâncias que se façam presente nos inúmeros casos que podem ser imaginados.

10. SANTANA, Jair Eduardo. “Termo de Referência e Compras Públicas”. In *SLC – Solução em Licitações e Contratos* nº 29. São Paulo: SGP, junho/2024.

11. Ao distinguir o que são “definição, propriedade, gênero e acidente”, Aristóteles, filósofo grego, produziu (há mais de 2.300 anos) um instrumental lógico (por isso chamado de *Organon*) utilizado para uso na argumentação (especificamente cito aqui a parte denominada *Tópicos* que é um dos Livros que integram referida Obra. Vide Livro I, Cap. 5). ARISTÓTELES, Organon. Categorias, Da interpretação, Analíticos anteriores, Analíticos posteriores. Tópicos. Refutações sofísticas. São Paulo: Edipro, 3ª. ed., 2016 (Série Clássicos Edipro).

12. ARISTÓTELES. *Ibidem*.

13. SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. “Termo de referência nas licitações e contratações públicas: de acordo com a Lei nº 14.133/2021”. São Paulo: SGP, 2023.

Pode consistir¹⁴ em algo (hipotético) que (1) envolva múltiplas tarefas que demande certa gestão integrada entre etapas (coleta, triagem, tratamento e destinação final); ou (2) demande a inclusão de critérios sociais, logísticos e ambientais (v.g. pela inclusão de cooperativas de catadores de resíduos); ou (3) envolva o aproveitamento energético de biogás ou afins; ou (4) requeira alguma triagem mecanizada dos resíduos; ou (5) sugira a utilização de containers subterrâneos, caminhões robotizados, dentre outros; ou (6) envolva a coleta de resíduos especiais classificados sob regras próprias (exemplo: resíduos de saúde, resíduos da construção civil, os RCC's); ou (7) situações de grandes eventos que sugerem logística complexa, rapidez e plano operacional detalhado (exemplo: carnaval); ou (8) envolva a implantação de “ecopontos” e centros de recebimento de resíduos volumosos; ou (9) apresente necessidade de serviços que tragam projetos de educação ambiental e mobilização social sobre resíduos, incluindo sistema de pesagem, rastreamento e controle eletrônico de frota de coleta.

A relação supra é exemplificativa e, como destaquei, hipotética e sem preocupação científica. A função de ensaiar atividades das mais diversas é mostrar que a questão dos resíduos sólidos pode assumir as mais variadas formas diante de um caso concreto. E, por isso, caberia refazer a pergunta: qual é exatamente o objeto e a sua natureza jurídica para se atribuir regras de incidência de determinada licitação em se tratando dos resíduos sólidos?

A resposta é óbvia: somente o caso concreto poderá definir, delimitar e especificar do que se trata. Pois o objeto (ou “a coisa em si”), além da sua própria essência, possui predicados e aspectos que lhe são exteriores – aquilo que chamo de *elementos extrínsecos* (*vide* o nosso livro *Termo de Referência*¹⁵).

Neste ponto em especial devemos fazer um parêntese. Para dizer que – mesmo a despeito da existência de conceitos normativos em torno das atividades relacionadas aos resíduos sólidos; e mesmo que tais atividades reflitam e exijam especialidades de conhecimentos, v.g. da Engenharia – serão os especialistas os profissionais considerados *aptos* a afirmar e definir a natureza jurídica de tais atividades. Porque é crucial (penso) tal determinação já que ela implica diretamente no estabelecimento do rol de exigências (e na modulação) do processo de seleção dos fornecedores – prestadores de serviços das atividades relacionadas aos resíduos sólidos.

Explico com exemplos (*a simile ad simile*)¹⁶: muito provavelmente serão comuns os levantamentos planialtimétricos realizados ao redor das Praças da Sé (em SP) ou da Liberdade (em Belo Horizonte). Provavelmente não o serão, todavia, aqueles hipoteticamente demandados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) como resultado de estudos do Planeta Vermelho (Marte). Ambos, no entanto, podem ser serviços de planialtimetria¹⁷.

O projeto arquitetônico da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, sede oficial do Governo Estadual mineiro, sabidamente não é comum e tampouco poderia ser suprido pela modalidade pregão. Ao reverso, há edificações públicas que não demandaram a mesma solução arquitetônica.

A fiscalização e o gerenciamento de uma obra (que são coisas distintas por sua natureza), poderão ser (ou não) nominados de serviços comuns.

As obras do Eurotúnel (túnel de mais de 50 km. com longo trecho submerso sob o Canal da Mancha) exigiram controle, fiscalização e gerenciamento especialadíssimos¹⁸. Talvez¹⁹ as obras de

14. Sem prejuízo de todas aquelas atividades que estão enunciadas na nota de rodapé n. 5.

15. SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. “Termo de referência nas licitações e contratações públicas: de acordo com a Lei nº 14.133/2021.” São Paulo: SGP, 2023.

16. Afinal, se o que quero demonstrar a partir de duas essências similares são realidades que possuem correlação direta, então valerá também a premissa *ubi eadem ratio, ibi idem jus* (onde há a mesma razão, deve haver o mesmo direito).

17. Não sem razão o exemplo porque as atividades de planialtimetria pode estar a serviço do “saneamento básico”.

18. A obra previu o encontro de dois túneis (um, saindo do lado inglês, e outro, saindo do lado francês), sob o Canal da Mancha, a 40 metros abaixo do solo, possibilitando a travessia “a seco”. Com métodos, cálculos e outros conhecimentos, admitiu-se *erro de 02 (dois) centímetros*.

19. Destacamos a expressão *talvez* porque – insistimos aqui – é a própria essência do objeto com seus predicados e acidentes que dirá se *sim* ou se *não*.

uma unidade escolar, edificada sob método tradicional do concreto e da alvenaria, não exijam a mesma sofisticação nos serviços de gerenciamento.

Afirmo isso tudo valendo-me de exemplos para enfatizar que as naturezas intrínsecas e extrínsecas das atividades inseridas em dado escopo de demandas relacionadas aos resíduos sólidos são determinantes para a sua própria configuração e refração na modulação legal. E a partir desta sotopia é que se dará a determinação das regras procedimentais para a seleção do fornecedor respectivo.

A todo modo somente depois disso feito é que se poderá avançar sobre a outra questão – o que farei no devido tempo –: como selecionar o prestador dos citados serviços públicos relacionados à limpeza urbana (resíduos sólidos), segundo as normas incidentes?

Retornando para a configuração geral dos serviços e das atividades relacionadas aos resíduos sólidos, vamos lembrar que ditos serviços são titularizados pelos Municípios, conforme previsto na Constituição Federal (artigos 30, incisos I e V, 23, IX e 21, XX), entendimento que é consolidado perante a Suprema Corte de Justiça Brasileira (Supremo Tribunal Federal, STF), a partir de uma coleta de decisões que seguem, as quais abordam, inclusive, a questão das regiões metropolitanas²⁰. Para consolidar algumas premissas fundamentais, colacionam-se a seguir julgados para serem tomados na condição de axiomas – os destaques são meus:

RE 184.218/SP – Relator Min. Maurício Corrêa, julgado em 2000. Tema: Competência para prestação dos serviços de saneamento básico. Decisão: O STF afirmou que o saneamento básico é serviço público de interesse local, e, portanto, a titularidade é do município, nos termos do art. 30, I e V da Constituição Federal. Tese: “Os serviços de saneamento básico enquadram-se na categoria de serviços públicos de interesse local, competindo aos Municípios organizá-los e prestá-los, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.”

ADI 1.842/RJ – Relator Min. Eros Grau, julgado em 2013. Tema: Conflito entre Estado e Municípios quanto à titularidade. Decisão: O STF reafirmou que a titularidade é municipal, mas reconheceu que, em regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas, a prestação pode ser compartilhada entre Estado e Municípios. Tese: “Nas regiões metropolitanas, a titularidade dos serviços de saneamento básico deve ser exercida de forma conjunta entre o Estado e os Municípios, de acordo com o princípio da gestão associada.”

ADI 4.445/DF e ADI 4.446/DF – Relator Min. Luiz Fux, julgadas em 2013. Tema: Marco regulatório e competência normativa da União. Decisão: O STF considerou constitucional a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, pois a União tem competência para definir normas gerais, mas sem retirar a titularidade municipal. Tese: “A União pode estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, sem interferir na titularidade municipal dos serviços.”

RE 607.056/PR – Relator Min. Luiz Fux, Tema 407 da Repercussão Geral, julgado em 2022. Tema: Titularidade em regiões metropolitanas. Decisão: O STF fixou tese de repercussão geral determinando que, em regiões metropolitanas, os serviços de saneamento básico devem ser prestados de forma integrada e cooperativa, sob governança interfederativa. Tese final (Tema 407): “Nas regiões metropolitanas, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico é compartilhada entre Estado e Municípios, devendo ser exercida por meio de gestão associada.”

É preciso destacar que o assunto (agora sim, invocando aspecto normativo) possui diretriz forte, decorrente de mandamentos legais, relacionada à universalização dos serviços, de modo que toda a população tenha acesso a eles de forma adequada, segura, regular e sustentável, independentemente de renda, localização ou dimensão da cidade, a fim de atingir as metas e cumprir os indicadores estabelecidos.

20. *Região Metropolitana*: aquela que é estabelecida por legislação estadual e constituída por agrupamentos de Municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (*vide* art. 157, § 10º, da Constituição Federal de 1967, onde a expressão surgiu, e art. 23, § 3º, da Constituição de 1988. *Vide*, ainda, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole).

O “marco regulatório” (expressão aqui tomada no sentido de conjunto de normas que incidem na espécie) expressamente prevê, como resultados esperados dos serviços, a regularidade, a eficiência e a continuidade dos serviços de coleta, transporte e destinação (sob a dimensão técnica e operacional); a redução da disposição inadequada de resíduos; encerramento de lixões; controle de chorume e gases (na perspectiva ambiental); a melhoria das condições sanitárias e de saúde pública; a inclusão social de catadores; a educação ambiental e a sustentabilidade do sistema (na visão socioeconômica); a limpeza e ordem urbana; conservação de vias e áreas públicas; a integração estética dos equipamentos de limpeza (do ponto de vista urbano-paisagístico). Além da existência de sistemas de controles que possam expor os indicadores acima citados, com transparência, e monitoramento do atendimento de metas e resultados.

O cumprimento de tais diretrizes se dará (segundo o marco legal acima considerado) através de diversos mecanismos, partindo dos legais (ou normativos) perpassando por medidas operacionais e por investimentos (especialmente de natureza privada).

Precisamos aceitar, como premissa, que o panorama exposto remete à necessidade de se operacionalizar as determinações normativas, tendo em vista uma demanda que é – ou deve ser – real, concreta e, acima de tudo, importantíssima sob o aspecto do seu suprimento, conforme já se registrou aqui.

Há demandas, poderia o leigo perguntar? Certamente que sim, desde aquelas primárias (contínuas) até outras que lhe sucedem no tempo e na complexidade. E ademais, segundo dados do SNIS²¹ (ano-base de 2023, com projeções para 2024 – 2025), a situação é a que segue (*vide* o item 4 na tabela abaixo):

Indicador	Situação aproximada
1. Abastecimento de água	84% da população atendida
2. Coleta de esgoto	60% atendida
3. Esgoto tratado	55% do total gerado
4. Resíduos sólidos com destinação adequada	60% dos municípios
Investimento anual necessário	Estimado em R\$ 30–40 bilhões/ano até 2033

Diante do que se pontuou, reforço a necessidade de se saber: qual é exatamente o objeto de uma licitação em se tratando dos resíduos sólidos?

Por certo, ninguém haverá de se desviar de todas as atividades que estão listadas na nota de rodapé n. 5 deste artigo, para a qual reconduzimos a leitura.

E por qual motivo estou reconduzindo para tal ponto? Por simples razão (novamente dita): o objeto de uma licitação há de ser prévia e precisamente delimitado. E, se soubermos realmente de qual coisa se trata, então o próximo passo será atrair para tal objeto o plexo de normas incidentes, uma vez que saibamos a natureza (essencial e jurídica) desse mesmo objeto.

E esse “confronto” (ou “encontro”) entre objeto e normas traz ingredientes para a interpretação que deve ser feita. Mas feita sob os parâmetros permitidos pelo sistema legal.

21. SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento que é o principal banco de dados oficial sobre saneamento básico no Brasil, previsto na Lei nº 11.445/2007, o qual estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Para consultar e saber mais, visite www.snis.gov.br.

Precisarei reingressar um pouco nesse assunto para esclarecer que não há arbitrariedade quando o tema é interpretar algo em face de um conjunto de normas.

3 Interpretação do (e no) Direito Administrativo

Retornando a um assunto que deve ser preliminar às duas questões centrais, preciso justificar alguns pontos relacionados a este item (“interpretação”) porque usando das ferramentas que encontraremos aqui é poderemos lançar validamente as nossas conclusões.

Aproveito para subtrair de um poema²² um vetor importante que revela uma das faces essenciais da interpretação²³:

Nada es verdade ni mentira,
todo es según el color
del cristal com que se mira

E com isso posso dizer que importam sempre, na hermenêutica e especialmente na interpretação do (e no) Direito Administrativo e suas normas, o método e as regras existentes. E, como dito, essa tarefa (interpretativa) está à tona para solucionar algum caso concreto. De modo que os arsenais ou ferramentas interpretativas devem ser corretamente escolhidas e utilizadas.

De fato, somente percorrendo tal caminho – o acima exposto: delimitar o objeto e fazer incidir sobre ele as regras legais pertinentes – é que poderemos avistar solução para a problemática levantada.

É que, como já dissemos repetidas vezes em diversas ocasiões, não poderemos abdicar dos métodos, das técnicas e das normas existentes para realizar qualquer atividade interpretativa. Sobre isso fiz constar que:

tudo o que se queira (ou não queira), possa (ou não possa) fazer (ou não fazer) perpassa no mundo real pelo sistema de normas, pela sua interpretação e pelos diversos intérpretes admitidos como tais no respectivo palco de leituras²⁴.

Sempre faço questão de dizer, em situações tais, que inexiste qualquer possibilidade de se instaurar o “vale-tudo interpretativo” porque a interpretação – seja ela procedimento ou resultado da atividade intelectual – não é fenômeno dotado de aleatoriedade ou arbitrariedade²⁵.

Neste estudo não é apropriado ir além do redizer que a tarefa do intérprete é árdua, sob certo aspecto. E cada vez mais rareiam os estudos e a atenção para com a hermenêutica e seus métodos.

Tenho dito que a tarefa interpretativa é, de regra e paradoxalmente, desdenhada, complexa e exigente de conhecimento e de domínio de técnicas universais e seculares.

Mas ainda insistirei na importante e exata noção da existência de quadrantes (no próprio sistema normativo) que funcionam como uma espécie de limites dentro dos quais a interpretação pode e deve ocorrer.

Dito isso tudo, sabe-se que há divergências interpretativas acerca da (im)possibilidade de se aplicar o critério de julgamento por técnica e preço nos certames que envolvam os resíduos sólidos.

Para não ir muito longe, fiquemos com algumas referências importantes acerca de tal posicionamento. De fato, há quem afirme que, em regra, serviços de limpeza urbana e coleta domiciliar

22. CAMPOAMOR, Ramón de. Doloras. Edición digital. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005. Disponível em: <https://www.cervantesvirtual.com/>. Acesso em: 30 out. 2025. Em tradução livre, “nada é verdade ou mentira; tudo depende da cor do cristal com que se olha”.

23. A interpretação, no caso, tanto pode significar (a) resultado quanto também (b) método.

24. SANTANA, Jair Eduardo. “Suprimentos Governamentais e a Calamidade Pública no Rio Grande do Sul. Regime Especial de Suprimentos”. In SLC – Solução em Licitações e Contratos nº 75. São Paulo: SGP, junho/2024.

25. SANTANA, Jair Eduardo. “Administração Pública e Interpretação de normas de Direito Público. A Lei n. 13.655 de 25 de abril de 2018”. In SLC, São Paulo, Vol. 4, julho/2018.

de resíduos não se prestam ao julgamento por técnica e preço, devendo ser preferido o critério menor preço/maior desconto (pregão/concorrência por preço): TCE-SP — Súmula nº 21: “É vedada a utilização de licitação do tipo técnica e preço para coleta de lixo e implantação de aterro sanitário; e ”TCE-SC: publicou Nota Técnica (TC-7/2023) e tem precedentes suspendendo editais que adotem técnica e preço sem justificativa robusta (ex.: suspensão de concorrência para manejo de resíduos por inconsistência no ETP e na motivação da técnica e preço); TCE-PR: em decisão recente (7 de março de 2025), suspensão cautelar, foi reforçada a tese da impropriedade da aplicação do critério de julgamento em questão (PROCESSO N°: 94552/25).

De outro lado, há decisões estaduais que aceitam técnica e preço para contratações de caráter técnico e complexo no setor de resíduos — por exemplo, quando o objeto envolve unidades de tratamento sofisticadas, soluções tecnológicas (incineração, usinas de triagem e compostagem com tecnologia específica), PPPs ou concessões integradas, em que fatores técnicos (eficiência, durabilidade, desempenho ambiental) têm efeito direto e mensurável no resultado.

Mas, enfim, feitas as observações, prossigamos.

4 Objeto da licitação (resíduos sólidos como tema central)

Para caminhar na linha de algum método (interpretativo) escolhido – destinado à abordagem das duas questões centrais – tomemos um caso hipotético dentro de qualquer daquelas 09 (nove) atividades já anunciadas antes (que aqui reproduzirei, a fim de facilitar a leitura) para que, a partir daí, se forme (ainda que de maneira genérica) o respectivo objeto:

atividade que (1) envolva múltiplas tarefas que demande certa gestão integrada entre etapas (coleta, triagem, tratamento e destinação final); ou (2) demande a inclusão de critérios sociais, logísticos e ambientais (v.g. pela inclusão de cooperativas de catadores de resíduos); ou (3) envolva o aproveitamento energético de biogás ou afins; ou (4) requeira alguma triagem mecanizada dos resíduos; ou (5) sugira a utilização de containers subterrâneos, caminhões robotizados, dentre outros; ou (6) envolva a coleta de resíduos especiais classificados sob regras próprias (exemplo: resíduos de saúde, resíduos da construção civil, os RCC's); ou (7) situações de grandes eventos que sugerem logística complexa, rapidez e plano operacional detalhado (exemplo: carnaval); ou (8) envolva a implantação de “eco-pontos” e centros de recebimento de resíduos volumosos; ou (9) apresente necessidade de serviços que tragam projetos de educação ambiental e mobilização social sobre resíduos, incluindo sistema de pesagem, rastreamento e controle eletrônico de frota de coleta.

Retomei a questão do objeto, na tentativa de minimamente pormenorizar, hipoteticamente, situações que possam ser de fato algo próximo do real.

E também para destacar a essência da atividade, que pode exigir, e exige ao que parece, determinadas aptidões (oriundas do conhecimento) que configuram (e configurarão) o conjunto de atribuições a serem transformadas em exigências, destinadas a orientar e compor o conjunto de regras aplicáveis ao futuro prestador de serviços e à respectiva contratualização.

A simulação que segue abaixo parte da especificação genérica de “dada atividade” (materialmente falando), passa pelo “tipo de conhecimento” necessário ao desenvolvimento (execução) da respectiva atividade e pressupõe a especialidade exigida²⁶.

26. O termo “especialidade exigida” nada tem de correlação lógica para com as especialidades previstas na legislação pertinente (atribuições profissionais e especialidades da Engenharia), a exemplo da Lei nº 5.194, de 1996, Resoluções Confea 218, de 1973, 1.010, de 2005, 1.073, de 2.016, e demais normas complementares (Resolução nº 345/1990 – trata de atribuições do Engenheiro Sanitarista; Resolução nº 493/2001 – Engenheiro Ambiental; dentre outras). A ideia da proposição é tão somente fixar premissa segundo a qual “a determinado escopo de trabalho” corresponde um “dado conhecimento” o qual, para o caso, precisará ser vertido em algum parâmetro técnico. As principais “especialidades” de conhecimento no caso são relacionadas a engenharia “civil”, “ambiental”, “sanitária”, “agronômica”, “química”. Porém, insistimos, as exigências técnicas dependem sempre do escopo de atividades do caso concreto.

A ideia da nossa proposição – materializada no “quadro” que segue – é tão somente fixar premissa segundo a qual, “a determinado escopo de trabalho”, corresponde um “dado conhecimento”, o qual, no caso concreto, precisará ser vertido em algum parâmetro técnico que influenciará diretamente as exigências que serão feitas no processo de seleção do fornecedor dos serviços.

Nº	Atividade	Tipo de Conhecimento	Especialidades que poderiam (em tese) ser exigidas
1	Envolvimento de múltiplas tarefas com gestão integrada entre etapas (coleta, triagem, tratamento e destinação final)	Conhecimento em gestão de resíduos, e logística integrada	Engenharia ambiental, gestão de resíduos sólidos
2	Inclusão de critérios sociais, logísticos e ambientais (ex.: cooperativas de catadores)	Conhecimento em políticas públicas, inclusão social, logística sustentável	Gestão ambiental, assistência social, economia solidária
3	Aproveitamento energético de biogás ou afins	Conhecimento em bioenergia e processos de digestão anaeróbica	Engenharia química, engenharia ambiental, energias renováveis
4	Triagem mecanizada de resíduos	Conhecimento em tecnologia de separação de resíduos	Engenharia mecânica, engenharia de automação, engenharia ambiental
5	Utilização de containers subterrâneos, caminhões robotizados, etc.	Conhecimento em tecnologias urbanas e transporte de resíduos	Engenharia urbana, engenharia mecânica, logística urbana
6	Coleta de resíduos especiais (saúde, construção civil)	Conhecimento em normas de resíduos especiais e manejo seguro	Engenharia ambiental, engenharia sanitária, segurança do trabalho
7	Logística complexa em grandes eventos (ex.: carnaval)	Conhecimento em logística de eventos e gerenciamento de grandes volumes	Engenharia de produção, logística, gestão de eventos
8	Implantação de ecopontos e centros de recebimento de resíduos volumosos	Conhecimento em planejamento urbano e gestão de resíduos	Engenharia civil, engenharia ambiental, gestão pública
9	Projetos de educação ambiental, mobilização social e sistemas de controle eletrônico de frota	Conhecimento em educação ambiental, gestão de frota, rastreamento eletrônico	Educação ambiental, engenharia de software, logística urbana

A simulação que fiz serve como base para também demonstrar que há atividades que são “exclusivas” de certos profissionais (*ex vi legis*).

E, não obstante, é fato que as regras relacionadas à escolha do prestador de serviços também são “impositivas”.

Não apenas em virtude das normas profissionalizantes, mas especialmente porque as regras aplicáveis ao objeto em si (no gênero “resíduos sólidos”) também não podem ser relegadas; e nem mesmo aquele outro conjunto de normas (as “instrumentais” e “de seleção”) podem se afastar desse núcleo e epicentro de atividades.

Retornarei a tal ponto adiante, resumindo que embora haja conceito normativo de um quase sem-número de atividades relacionadas aos resíduos sólidos, a questão que remanesce é saber se tais

(atividades) são ou não são enquadráveis nos conceitos de “comuns” ou de “especiais de engenharia”. Pois isso é determinante para se saber qual é (de direito) o critério de julgamento aplicável.

5 Regras relacionadas ao objeto e à escolha do prestador de serviços.

Temos, neste ponto, que recolher as principais regras legais que devem ser apartadas para aplicação no caso da escolha do prestador de serviços.

Entendo que há duas espécies de normas (ou dois “grupos normativos”), distintas em suas respectivas essências, os quais incidem sobre o objeto para compor o chamado plexo normativo de incidência nos casos em apreço.

O primeiro (“grupo”) é composto por regras (uso o termo “regra” de forma genérica) relacionadas ao objeto em si; e o segundo (“grupo”) se refere às normas de seleção (licitação) propriamente ditas.

Este segundo conjunto de regras são do tipo “instrumentais”, sendo igualmente válido denominar tais regras de “procedimentais” na medida em que se prestam a viabilizar a seleção – e consequente contratualização – dos prestadores de serviços, bem como a disciplinar as próprias relações contratuais que daí decorrem.

Vamos a elas.

A primeira regra (do “primeiro grupo”), sem prevalência de outra(s) hierarquicamente da mesma estirpe, cuida da titularidade e das competências do objeto centro: trata da matriz constitucional que determina que é o Município (art. 30, V, da Constituição Federal de 1988) o titular dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, por serem de interesse local.

E, portanto, cabe a ele organizar, prestar ou delegar o serviço respectivo por licitação. Ressalvo (já vimos aqui) que há casos onde outra Unidade Federativa (o Estado) tem papel preponderante, mas não nos fixaremos nisso no momento e o assunto já foi abordado aqui por citações expressas oriundas da nossa Suprema Corte de Justiça.

Descendo do altiplano constitucional (ainda no primeiro grupo normativo), destaco a lei que cuida das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, a qual inclui, em seu escopo, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, o Marco Legal do Saneamento).

Este normativo, em linhas gerais, define as regras de planejamento, regulação, metas, controle social e formas de prestação (direta ou delegada), além de determinar licitação obrigatória para escolha do prestador, com metas de universalização e eficiência.

A Lei nº 12.305/2010, que Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), traça os rumos para o estabelecimento das obrigações de planejamento, responsabilidade compartilhada e metas ambientais que devem constar nos contratos de prestação de serviços.

Já a Lei nº 8.987/1995 disciplina as concessões e permissões de serviços públicos, aplicável nos casos onde tal modelagem se faça pertinente.

De igual modo, a Lei nº 11.107/2005 (Consórcios Públicos) pode ter aplicação, dependendo do caso concreto.

Por fim, a Lei nº 14.133/21 (Lei das Licitações), de sua vez, traz as normas gerais de licitação e contratação, regulamentando o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e substituindo a revogada Lei nº 8.666/93. E esta, fundamentalmente, é do tipo “instrumental”.

O subsistema (parcial) de normas infraconstitucionais incidentes sobre o objeto, resumidamente, pode ser apresentado de tal modo:

Norma	Ano	Principais conteúdos
1. Lei nº 11.445/2007	2007	- Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.- Define os princípios, formas de prestação, planejamento, regulação e controle social.- Prevê que a titularidade é municipal (art. 8º) e que os serviços podem ser prestados diretamente ou delegados mediante contrato.
2. Lei nº 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento)	2020	- Atualiza a Lei 11.445/2007.- Cria o novo Marco Legal do Saneamento.- Determina metas de universalização (99% água / 90% esgoto até 2033).- Exige licitação para escolha de prestador (fim dos contratos de programa automáticos).- Fortalece o papel da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) como reguladora.
3. Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões e Permissões)	1995	- Rege a delegação de serviços públicos a particulares.- Define regras para licitação, contratos, direitos e deveres do poder concedente e da concessionária.- Aplicável quando o município opta por contratar uma empresa privada para prestar os serviços.
4. Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos)	2005	- Permite que municípios se unam para prestar os serviços de forma conjunta (regionalizada).- Base jurídica para blocos regionais de saneamento, exigidos pelo novo marco.
5. Decreto nº 7.217/2010	2010	- Regulamenta a Lei nº 11.445/2007.- Define detalhes sobre planejamento, contratos, metas, indicadores e controle social.
6. Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)	2016	- Regula a contratação e governança de empresas públicas e sociedades de economia mista (como Sabesp, Copasa, Corsan).- Importante para a atuação das companhias estaduais de saneamento.
7. Lei nº 14.133/21 (Lei das Licitações)	2021	- Normas gerais de licitação e contratação. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Não cabe (ao menos nesta oportunidade) percorrer com minúcias todo o arsenal normativo citado. No entanto, é imperioso destacar alguns vetores e diretrizes porque tais elementos *guiam* (entendo eu que “de forma impositiva”) a escolha do fornecedor ou do prestador dos respectivos serviços.

O que quero dizer, em outras palavras, é que este conjunto de normas estabelece não apenas um guia, mas uma vinculação inafastável com *pontos de chegada*, os quais impactam sobremodo no processo de seleção e nas regras “instrumentais”, que, por ora, chamarei de *regras de trajeto*, aplicáveis ao prestador dos serviços.

Quando a Lei nº 11.445/2007 (atualizada pelo Marco Legal do Saneamento) finca os seus princípios fundamentais (art. 2º), entendo que estão aí algumas amarras para guiar o processo seletivo ao qual há pouco me referi.

De fato (usando linguagem corrente no sentido até figurado), é lei que os serviços públicos de saneamento deverão ser prestados, entre outros, sob os seguintes vetores:

(a) universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;

(b) integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados; (c) adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

(d) eficiência e sustentabilidade econômica;

(e) estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários;

(f) segurança, qualidade, regularidade e continuidade e

(g) prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

O art. 9º da citada norma cria importante vínculo entre os momentos estático e dinâmico (refiro-me ao processo de escolha do fornecedor) ao prever que “*O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão*”.

Este normativo se entrelaça com o previsto na Lei nº 12.305/2010 – que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos –, a qual determina a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Aliás, dito Plano tanto pode ser parte integrante do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) ou constituir-se como documento autônomo, desde que articulado e compatibilizado com ele.

Recordemos, ademais, que a existência do PMSB e do PMGIRS é condição legal para o Município receber recursos federais para obras e serviços de saneamento (art. 26 da Lei 11.445/2007). É isso também instrumento de planejamento obrigatório na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e deve ser compatível com o Plano Diretor Municipal.

Outro impacto que esta Lei causa no processo de seleção está no seu artigo 11, porque diz respeito à execução contratual:

São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I – a existência de plano de saneamento básico; II – a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico.

E, por fim, dita Lei orienta a escolha do prestador dos serviços, ao determinar a obrigatoriedade de licitação entre os setores públicos e privados, vedar a celebração de novos contratos de programa (sem a devida concorrência), admitir a existência de contratos de concessão comum ou parceirizações (via PPP patrocinada ou administrativa), sempre enfatizando a questão das metas de universalização e de qualidade.

Na condição de “instrumento” (norma do “processo”), devo citar a Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações (NLL) é regra geral que – substituindo a Lei nº 8.666/93 – instrumentaliza a seleção do prestador dos serviços nas hipóteses em que ela possuir pertinência.

Ao citar a NLL há de se mencionar o que aqui posso dizer que é a baliza e mestra do processo de seleção do fornecedor: refiro-me a regra constitucional escrita no artigo 37, inciso XXI, a seguir transcrita:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Os destaque acima (em negrito) não constam do original e estão postos para evidenciar uma das regras de ouro de todo o sistema normativo dos suprimentos públicos: a regra da equivalência ou da correlação que é necessária e indispensável para se estabelecer o equilíbrio entre o objeto (materialmente bem definido), as complexidades técnicas e econômicas porventura existentes (no caso concreto) e as exigências (desse mesmo porte) que serão feitas no procedimento de escolha do fornecedor.

A aferição dos elementos de equilíbrio, ponderação, pertinência, correlação e demais, em face ao “caso concreto” (observando-se quais são, de fato, os pormenores estáticos de um cenário “desenhado hipoteticamente”), deve ser feita à vista do que se pretende para quando o “desenho” virar “filme” (ou realidade).

Vou exemplificar (para materializar a ideia) sequenciando o que citei antes (sobre a especificação do objeto)²⁷:

Supondo que a demanda (governamental) fosse “adquirir parafuso para fixar algo”, haveríamos de pensar (como decorrência lógica natural do resultado da atividade: “quadro fixado na parede”) que o “parafuso” (objeto) pudesse ter em sua composição, essência e matéria algum (ou alguns) elementos apropriados para a finalidade desejada (que não faz parte do objeto em si; mas é predicado seu).

Se a hipótese indicasse que a substância componente fosse o tungstênio, não haveria como afastar, no instante de elaborar as regras de seleção do fornecedor, exigência técnica (eventualmente econômico-financeira) que assegurasse o cumprimento da obrigação.

Mas, na hipótese, muito provavelmente um parafuso de tungstênio jamais seria utilizado para fixar um simples quadro numa parede.

O que quero demonstrar com esse exemplo (pueril até certo ponto) é que se o “uso” (do parafuso) fosse destinado a área aeroespacial, ao setor da medicina ou equivalente, o parafuso de tungstênio seria (hipoteticamente) não apenas a única solução pertinente, mas tal objeto (devidamente especificado) será o *guia e vetor* das exigências que serão feitas para o processo de escolha do fornecedor.

Dizendo de outro modo, a qualificação de fornecedor em parafusos de baixo aço carbono (“cabeça sextavada e com fenda simples”) de nada servirá para suprir a demanda hipotética.

Esse mesmo raciocínio serve, portanto, para fincar a matriz das exigências constitucionais para todo e qualquer caso que envolva o suprimento público. E de minha parte, sempre entendi que a correlação (até mesmo lógica) entre objeto hipoteticamente definido e as exigências aqui mencionadas (“técnica e econômico-financeira”) são pautadas pelo equilíbrio; equilíbrio esse ditado pelo grau, maior ou menor, de complexidade que o próprio objeto apresente. Pois somente assim a hipótese – que nominei de “retrato” para expressar algo estático – poderá se materializar no mundo dos fatos concretos (nominei de “filme” para expressar o objeto em seu aspecto dinâmico).

6 Critérios de julgamento

A questão dos critérios de julgamento nos certames licitatórios relacionados aos resíduos sólidos atrai um outro corte metodológico, no sentido de se delimitar o enfoque aos casos concretos que estejam sob análise.

É preciso apartar as modulagens feitas para as concessões e outras parceirizações (que atraem conjunto “y” de regras jurídico-processuais) das demais modulagens (que atraem conjunto “z” de regras jurídico-processuais).

No tocante às concessões e parceirizações, a problemática é exponencializada significativamente, o que é natural. Porque tratam elas de escopos diferenciados dos demais, são procedimentos um pouco mais complexos, e possuem regulação normativa diferenciada²⁸, como afirmei acima.

27. SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. “Termo de referência nas licitações e contratações públicas: de acordo com a Lei nº 14.133/2021”. São Paulo: SGP, 2023.

28. Em procedimentos da Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões), o art. 15 prevê os seguintes critérios para julgamento das propostas: 1) menor valor da tarifa; 2) maior oferta pela outorga da concessão; 3) melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas; 4) combinação desses três critérios; 5) melhor proposta técnica; 6) combinação de menor tarifa e melhor técnica; 7) combinação de maior oferta pela outorga e melhor técnica. A norma não define quais as condições para se adotar um ou outro tipo de critério. E no caso do critério técnico, a regra é omissa e deficiente, afirmindo: “o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas” (art. 25, § 2º).

No entanto, não é demais dizer que problemática similar ao deste estudo pode ser transposta para esse cenário (das parceirizações e das concessões).

E nisso recomendo a leitura do excelente trabalho intitulado *Técnica e preço em licitações de concessão de saneamento [livro eletrônico]: análise das decisões dos Tribunais de Contas estaduais* (Lívia Ferreira...[et al.]; coordenação Luis Felipe Salomão, Elton Leme, Fernando S. Marcato. – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2024).

O estudo acima citado apresenta a seguinte conclusão (geral) que merece ser transcrita e ela auxilia até mesmo no encaminhamento que aqui faremos, ainda que por outras razões e fundamentos (os destaques não constam do original):

O levantamento jurisprudencial realizado revelou que, *até 2018, o critério de técnica e preço em licitações de concessões de saneamento básico não era contestado pelos Tribunais*, já que as Leis Federais nº 8.666/03, 8.987/95 e 11.079/04 preveem explicitamente a possibilidade de seu uso. Essa previsão expressa da lei foi suficiente para afirmar que a escolha desse critério compunha o âmbito regular da discricionariedade administrativa.

A partir de 2019, porém, nota-se que os Tribunais começaram a se debruçar sobre o mérito da escolha do tipo técnica e preço. A partir de então, cresceu o número de decisões que o reconheciam como inadequado – impulsionadas pelos pareceres das unidades técnicas das cortes –, favorecendo o critério exclusivamente financeiro (menor preço). Essa tendência revela uma crescente preocupação com o princípio da modicidade tarifária e o uso indiscriminado do juízo técnico em concessões que não apresentam particularidades técnicas que o justifiquem.

Nesse novo movimento, as decisões que afirmam a adequação do critério o fazem com base em qualidades próprias da concessão, isto é, em características excepcionais do objeto da contratação pública.

O movimento recente de desaprovação do critério de julgamento de técnica e preço nas concessões de saneamento básico parece estar alinhado com a bibliografia especializada. *Con quanto alguns autores reconheçam a aproximação do critério com o caráter inherentemente complexo dos contratos de concessão de serviço público, há um posicionamento relevante que reserva o uso do juiz técnico para os casos excepcionalíssimos. Dessa forma, há o favorecimento do critério unicamente financeiro, uma vez que a apresentação de propostas técnicas compromete a objetividade do procedimento licitatório e acarreta perda de transparência, possibilidade de manipulação e questionamento do resultado final, além de pôr em xeque o princípio da modicidade tarifária sem a devida necessidade, isto é, em um mercado maduro como é o de saneamento básico no Brasil.*

Retornando ao tema e reconduzindo-o ao regramento das licitações convencionais, deixaremos de lado a categorização de alguns escopos que talvez possam ser considerados “serviços comuns” em razão de apresentarem padrões conhecidos e resultados objetivos e mensuráveis (rotineiros), o que submeteria o caso até mesmo a modalidade “pregão” (na forma do inciso XIII, do art. 6º, da NLL: “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”).

Ou seja, não estou afirmando que não haja (pois pode haver, em tese) situações em que a demanda originada do tema *resíduos sólidos* possa configurar algum serviço comum, o que encaminharia o caso para um dado conjunto de regras instrumentais (para guiar o processo de seleção do fornecedor), atraindo o critério do menor preço e até mesmo, de modo hipotético, o maior desconto (*ex vi legis*).

Nossa premissa é que os serviços relacionados e decorrentes da temática *resíduos sólidos* são, como regra, serviços que envolvem múltiplas etapas integradas (coleta, transporte, triagem, tratamento e disposição final). E, a uma só vez, demandam soluções técnicas complexas (triagem mecanizada, aproveitamento energético, logística reversa), podendo incluir aspectos sociais e ambientais (como inclusão de cooperativas de catadores). Ou, quem sabe, podem ser serviços que exigem análise técnica e gestão operacional especializada, de maneira a materializar o disposto no art. 6º, inciso XXI, “b”, da NLL.

E se assim for, se forem “serviços não-comuns” ou, ainda, se forem “serviços especiais de engenharia” (como imagino que sejam: art. 6º, inciso XXI, “b”, da NLL) o critério de julgamento por “técnica e preço” se mostra legítimo e adequado; e até mais confortável para o enquadramento legal do que o critério do “menor preço”, por diversas razões.

Entendo ainda que as razões para justificar a “modulagem da licitação” adotada deva constar, de forma expressa, do Estudo Técnico Preliminar (ETP), consoante previsão do art. 36, § 1º, da NLL (“O critério de julgamento de que trata o *caput* deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração....”).

Quando a citada NLL estabelece que “o julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: I – menor preço; II – maior desconto; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – técnica e preço; V – maior lance, no caso de leilão; VI – maior retorno econômico”, dita previsão, posta em norma (“instrumental”), serve para viabilizar a seleção do prestador do serviço, diante de uma demanda que apresenta todos os seus elementos (“intrínsecos” e “extrínsecos”) uma vez que o objeto esteja bem definido e encaixado nos contextos de hipótese e pretendida realidade.

Ou seja, embora excessivo dizer, temos que afirmar que a especificação correta do objeto, em toda a sua latitude, direcionará a modulagem da licitação e o correlato critério de julgamento a ser utilizado, bem assim para o rol de exigências a serem feitas para selecionar o prestador do serviço.

Dito isso e em nome dos princípios e dos valores prestigiados pelo sistema normativo incidente, e por tudo o que esse sistema legal impõe em termos de resultados, não é difícil entender a necessidade e a importância de ressignificar o suprimento e a sua demanda subjacente através das regras de seleção de fornecedores existentes (normas “instrumentais”).

Quando falo de ressignificar o suprimento governamental o faço na expectativa para que haja esforço e se faça a correta interpretação da nova norma (a “NLL”), quando for ela aplicada. É imprescindível que o intérprete se aproprie e maneje adequadamente os instrumentos e as categorias deônticas em face da realidade dos fatos. Por outras palavras, se não houver uma mínima e razoável interpretação da nova lei, praticaremos os mesmos desserviços experimentados no Setor das Compras Públicas nos últimos tempos. E assim continuaremos cultivando não apenas a morosidade processual e os excessos de tempo, e principalmente a baixa qualidade das contratações e, ainda, o desproporcional e inadequado valor correlacionado à aquisição feita²⁹.

Nesse sentido, considerando as definições constantes do artigo 6º, inciso XXI, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), uma vez que os itens que compõem determinado objeto são caracterizados como serviço de engenharia especial, em razão da junção de diversas atividades correlatas à limpeza urbana e à gestão dos resíduos sólidos – marcadas por alta heterogeneidade –, o que exige operação simultânea e eficiente para o atendimento satisfatório da população local, justifica-se a utilização do critério de julgamento “técnica e preço”.

Ademais, não se pode perder de vista que a gestão integrada dos serviços relacionados aos resíduos sólidos envolve um conjunto de atividades que demandam elevado rigor técnico, incluindo o controle e o monitoramento ambiental, a segregação e a destinação adequada dos resíduos, a segurança no trabalho, além da observância de normas técnicas e ambientais específicas.

Dessa forma, a adoção do critério de julgamento “técnica e preço” permite – ao menos em tese – que o processo licitatório priorize não apenas a proposta de menor valor, mas também a capacitação técnica voltada à melhoria contínua dos serviços e à eficientização contratual, em conformidade com os princípios da eficiência, da economicidade e da sustentabilidade.

29. Aliás, indicadores básicos das aquisições governamentais são exatamente o “tempo”, a “qualidade” e o “valor”, conforme sempre dissemos.

Vale ressaltar que, nos termos do art. 11 (incisos I e IV) da Lei nº 14.133.21, o procedimento licitatório tem por objetivo assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, bem como incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Tornaremos a isso mais adiante para enfatizar o aspecto singular do menor preço.

Com efeito, ao prever a utilização do critério “Técnica e Preço”, a Administração Pública alinha-se aos novos paradigmas da legislação, ao instituir parâmetros de pontuação e julgamento voltados a assegurar que suas contratações sejam firmadas com empresas efetivamente capacitadas a honrar, de modo satisfatório, sob os aspectos técnico e financeiro, as obrigações assumidas, visando justamente à obtenção de resultados que garantam a melhoria contínua dos serviços prestados à coletividade.

Embora a lei traga as balizas para a definição de tal pontuação, em seu artigo 37³⁰, penso que o ponto nevrágico seja exatamente esse: definir, com precisão e fundamentação técnica, os parâmetros que refletem a real complexidade do objeto e que permitam mensurar, de forma mais objetiva possível (considerando que a objetividade absoluta é inalcançável), a qualidade das propostas apresentadas.

Em outras palavras, o desafio reside em equilibrar a valoração técnica e o componente econômico, de modo que o julgamento preserve a competitividade, evite subjetividades indevidas e, ao mesmo tempo, privilegie soluções que assegurem eficiência, inovação e sustentabilidade na execução contratual.

Sem margens a dúvidas, a percepção da existência de complexidade na elaboração de uma modelagem pautada no critério “Técnica e Preço” não pode servir de subterfúgio para a opção simplista pelo “Menor Preço”.

Nem mesmo a falta de estrutura administrativa ou de pessoal tecnicamente capacitado na Administração Pública pode justificar o abandono do critério que melhor atende à natureza do objeto. Isso porque a escolha pelo “Técnica e Preço” não constitui mera faculdade, mas expressa o dever de buscar a proposta mais vantajosa em sentido amplo, compatível com o objeto licitado e com o princípio da eficiência e com o interesse público qualificado trazido na nova lei.

A propósito, a lei já trouxe uma alternativa: a atribuição de notas aos quesitos de natureza qualitativa, de que trata o inciso II do art. 37 da Lei 14.133/2021, deverá ser realizada por banca com, no mínimo, três membros, composta por servidores efetivos ou empregados públicos; ou por profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, desde que supervisionados por agente público (art. 8º, §4º)³¹.

Em última análise, abdicar do componente técnico em contextos de alta complexidade e/ou heterogeneidade operacional, significa vulnerar o próprio núcleo da vantajosidade pública, reduzindo a licitação a um exercício aritmético dissociado da realidade e dos resultados que dela se esperam.

É amplamente reconhecido que, em diversas licitações pautadas pelo critério de “Menor Preço”, têm sido apresentadas propostas com descontos excessivos e desproporcionais, o que culmina na execução deficiente dos serviços, no aumento das contendas administrativas (pedidos de reequilíbrio) e, por consequência, em prejuízos diretos à população, que experimenta a interrupção ou a queda da qualidade na prestação dos serviços públicos essenciais.

30. Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por: I – verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados; II – atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues; III – atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

31. § 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

Assim, em resumo, diante da necessidade identificada na origem do processo licitatório – que reclama o alcance de propostas simultaneamente eficientes e vantajosas sob o aspecto financeiro, propiciando a adequada avaliação da metodologia, do programa de trabalho e da experiência pretérita de cada licitante, em conformidade com as regras específicas do setor de resíduos sólidos –, revela-se plenamente justificável a adoção do critério de julgamento “Técnica e Preço”, como a medida que melhor atende à finalidade pública, ao interesse coletivo e aos princípios estruturantes da moderna contratação administrativa.

O critério do menor preço traz inúmeras curiosidades para o seu entorno e está associado, não sem razão (pelo imaginário social), a *coisas da pior espécie*. E há explicações históricas para a realidade que deve ser ressignificada³² (registros escusas pela insistência em tal ponto):

É que “há pouco mais de cem anos, o regime legal brasileiro de Suprimentos Governamentais estabelecia a seleção “*da proposta mais barata, verificada, em primeiro logar, a idoneidade dos concurrentes*, salvo outras razões de preferencia antecipadamente assinaladas no edital” (§ 1º, art. 51).

Dizia-se à época, ainda, que “o fornecimento de qualquer artigo caberá ao proponente que houver oferecido **preço mais barato**” (§ 4º, art. 54).

A previsão era do Código de Contabilidade da União (1922), norma que deu lugar ao Decreto-lei 2.300, em 1986, e, na sequência, à Lei nº 8.666/93, todas mantendo a “tradição do mais barato” sob a feição do “menor preço”, com o esquecimento de que o que se busca na contratação pública é a proposta mais vantajosa para o Poder Público. De qualquer modo, não abandonaremos a busca pelo “menor melhor preço” (conforme sustentamos em nossa doutrina), cientes de que outros critérios se achegaram ao Pregão” (no ano de 2000).

De qualquer modo, insistimos deva haver esforços para que se faça a correta interpretação da nova norma (refiro-me a NLL), quando for ela aplicada.

É imprescindível que o intérprete se aproprie e maneje adequadamente os instrumentos e as categorias deônticas em face da realidade dos fatos.

Por outras palavras, se não houver uma mínima e razoável interpretação da nova lei, praticaremos os mesmos desserviços experimentados no Setor das Compras Públicas nos últimos 100 anos.

E assim continuaremos cultivando a morosidade processual e os excessos de tempo, a baixa qualidade das contratações e, ainda, o inadequado valor correlacionado à aquisição feita.

Nisso afirmamos que o critério do menor preço, quando aplicado (correta ou incorretamente, não importa no momento) a temas relacionados aos resíduos sólidos, não deve desconsiderar os demais elementos de seleção de fornecedores ou prestadores de serviços que estão disponíveis em nosso marco legal.

Até mesmo porque, afora os rumos principiológicos da NLL (previstos no art. 3º), não se deveria abdicar dos objetivos do processo licitatório, dentre os quais, expressamente, figura a necessidade de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (inciso I, art. 11, da NLL), o que (quase) nada tem a ver com o menor preço; e menos ainda com “*a proposta mais barata*” do Código de Contabilidade da União.

O objeto e o correspondente rol de atividades (concretamente definidos) sacados do interior do tema resíduos sólidos sempre aponta para a necessidade de se exigir dos futuros fornecedores garantias de que serão produzidos os resultados mais vantajosos, usando a dicção legal.

32. SANTANA, Jair Eduardo. “Pregão: 20 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas”. In *SLC*, São Paulo, Vol. 27, junho/2020.

Mas, no caso, qual a diretriz para condensar o que vem a ser “resultado mais vantajoso”? Respondo dizendo que não poderá ser coisa que se distancie dos princípios e das próprias diretrizes previstas na legislação especial aqui já citada (art. 2º e art. 9º, para outros não citar, do Marco do Saneamento Básico; e art. 6º, 7º, 9º, todos da Lei nº 12.305, de 2010).

A propósito, cumpre dizer que os “deveres” impostos por esta norma (Lei nº 12.305, de 2010), de modo multidirecional, geram com clareza (em caso de descumprimento dos princípios e das diretrizes anunciadas) a necessária responsabilização.

7 Resumo conclusivo (tese)

Diante de todo o exposto, reafirma-se que a especificação precisa e fundamentada do objeto constitui o ponto nuclear de qualquer processo licitatório. É a partir dela que se delineiam os contornos técnicos e jurídicos da contratação, definindo-se não apenas as exigências de habilitação, mas também o critério de julgamento mais compatível com a natureza e a complexidade do serviço a ser prestado.

O critério de “Menor Preço”, embora plenamente legítimo dentro do ordenamento jurídico, mostra-se adequado nos casos em que os serviços possuam características comuns, de execução padronizada e resultados previamente mensuráveis, ou seja, quando a variável técnica não assume papel determinante para o alcance dos objetivos contratuais.

Contudo, a realidade da gestão de resíduos sólidos – que integra atividades interdependentes de natureza operacional, ambiental, social e tecnológica – revela um nível de heterogeneidade e de complexidade técnica que exige do contratado não apenas capacidade financeira, mas sobretudo competência técnica comprovada, metodologias de gestão modernas e domínio de soluções inovadoras voltadas à sustentabilidade e à eficiência.

Assim, o critério de julgamento “Técnica e Preço” desponta como a opção jurídica compatível com a matriz constitucional do interesse público e com os princípios da eficiência, da vantajosidade, da sustentabilidade, inovação, dentre outros.

Ele permite que o processo licitatório privilegie o resultado final – isto é, a entrega de serviços públicos essenciais em níveis ótimos de qualidade, destinados à melhoria contínua, e não apenas a conclusão formal do certame.

Entendo, portanto, considerando as definições constantes do artigo 6º, inciso XXI, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), uma vez que os itens e atividades que compõem determinado objeto são caracterizados como serviço especial de engenharia, em razão da junção de diversas atividades correlatas à limpeza urbana e à gestão dos resíduos sólidos – marcadas por alta heterogeneidade –, o que exige operação simultânea e eficiente para o atendimento satisfatório da população local, que é justificada e impositiva a utilização do critério de julgamento “técnica e preço”.

E será através desse expediente (“técnica e preço”) que se poderá aquilatar com maior precisão (segundo a NLL) até mesmo a apresentação de metodologia de execução de serviços tais (art. 8º, § 1º, art. 33, §1º, art. 42 e art. 115), sob premissa segundo a qual os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (coleta, transporte, triagem, tratamento e destinação final) são considerados serviços públicos de natureza complexa (“serviço especial de engenharia”).

Referências

ARISTÓTELES. *Organon: Categorias, Da interpretação, Analíticos anteriores, Analíticos posteriores, Tópicos, Refutações sofísticas*. São Paulo: Edipro, 3. ed., 2016. (Série Clássicos Edipro).

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.* Regulamenta a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2010.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.* Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. (Revogada). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.* Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.* Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2005.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.* Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.* Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2010.

BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.* Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jul. 2016.

BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.* Atualiza o marco legal do saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.* Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Nova Lei de Licitações). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BUZZI, Arcângelo R. *Introdução ao pensar: o ser, o conhecimento, a linguagem.* 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

CAMPOAMOR, Ramón de. *Doloras.* Edición digital. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005. Disponível em: <<https://www.cervantesvirtual.com/>>. Acesso em: 30 out. 2025.

CARROLL, Lewis. *Aventuras de Alice no País das Maravilhas.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

FERREIRA, Lívia; SALOMÃO, Luis Felipe (coord.); LEME, Elton; MARCATO, Fernando S. *Técnica e preço em licitações de concessão de saneamento: análise das decisões dos Tribunais de Contas estaduais.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2024. Livro eletrônico.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Centro de Regulação e Infraestrutura (FGV CERI). *Estudos e relatórios sobre regulação e saneamento básico.* Rio de Janeiro: FGV, 2024.

GENSLER, Harry J. *Introdução à lógica.* São Paulo: Paulus, 2016. (Coleção Lógica).

HEGENBERG, Leônidas. *Lógica: o cálculo sentencial, cálculo de predicados e cálculo com igualdade.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (BRASIL). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS): diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2023.* Brasília, DF: MDR, 2024.

SACRINI, Marcus. *Introdução à análise argumentativa: teoria e prática.* São Paulo: Paulus, 2016. (Coleção Lógica).

SANTANA, Jair Eduardo. *Administração Pública e Interpretação de Normas de Direito Público: a Lei n. 13.655/2018.* In: *SLC – Solução em Licitações e Contratos*, v. 4, São Paulo: SGP, jul. 2018.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão: 20 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*. In: *SLC – Solução em Licitações e Contratos*, v. 27, São Paulo: SGP, jun. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. *Técnica e Preço ou Menor Preço? Critério de julgamento nas licitações de resíduos sólidos*. Documento técnico. Brasília, DF, 2025.

SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência e Compras Públicas*. In: *SLC – Solução em Licitações e Contratos*, n. 29, São Paulo: SGP, ago. 2020.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de referência nas licitações e contratações públicas: de acordo com a Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: SGP, 2023.

SANTANA, Jair Eduardo. *Suprimentos Governamentais e a Calamidade Pública no Rio Grande do Sul: Regime Especial de Suprimentos*. In: *SLC – Solução em Licitações e Contratos*, n. 75, São Paulo: SGP, jun. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *RE 184.218/SP*. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgado em 2000. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *ADI 1.842/RJ*. Relator: Min. Eros Grau. Julgado em 2013. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *ADI 4.445/DF e ADI 4.446/DF*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgadas em 2013. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *RE 607.056/PR*. Tema 407 da Repercussão Geral. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 2022. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2022.

Como citar essa publicação:

SANTANA, Jair Eduardo. “Técnica e Preço ou Menor Preço? Critério de julgamento nas licitações de resíduos sólidos”. In *SLC – Solução em Licitações e Contratos* nº 93. Seção Soluções Autorais. São Paulo: SGP, dezembro/2025, p. 49-70.