

Ao **Consórcio de Saneamento Básico do Baixo São Francisco - CONBASF**  
Rua João Barbosa Porto nº 1829, Centro, Propriá/SE, CEP 49900-000  
[conbasf.licitacao@gmail.com](mailto:conbasf.licitacao@gmail.com)

A/C **Comissão Permanente de Licitação - CPL**

**Ref.: Edital da Concorrência Pública nº 001/2023**

Concessão Administrativa para a prestação de serviços de construção e execução dos serviços de gestão, conservação, e manutenção da central de tratamento de resíduos - CTR de Canindé de São Francisco

**A AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A.**, pessoa jurídica de direito privado constituída sob a égide das Leis Brasileiras, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda - CNPJ/MF sob o n. 08.827.501/0001-58, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 1663, 1º Andar, Ed. Plaza São Lourenço, Jardim Paulistano, São Paulo/SP, CEP 01452-001 (“Impugnante”) vem, por seu representante legal abaixo assinado, com fundamento no artigo 41, §1º da Lei Federal nº 8.666/93 (“Lei de Licitações”) e Item 9 do Edital, apresentar

### **IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Em face do Edital da Concorrência Pública nº 001/2023 (“Edital”), que tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de construção e execução dos serviços de gestão, conservação, e manutenção da central de tratamento de resíduos de Canindé de São Francisco (“Licitação”), conforme razões de fato e de direito a seguir expostas.

## I. TEMPESTIVIDADE

De acordo com o Art. 41, §1º da Lei de Licitações que rege a presente Concorrência Pública, o Edital será passível de impugnação até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação. Considerando que a sessão pública de abertura dos envelopes das propostas da presente Licitação está prevista para 11 de maio de 2023, é inequívoca a tempestividade desta Impugnação.

## II. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA

Trata-se de processo licitatório deflagrado para selecionar a proposta mais vantajosa para a concessão administrativa dos serviços públicos de construção e execução dos serviços de gestão, conservação, e manutenção da central de tratamento de resíduos de Canindé de São Francisco, pelo prazo de 20 (vinte) anos, em caráter de exclusividade.

Assim, a Prefeitura publicou o Edital designando a sessão pública de recebimento dos envelopes contendo a documentação das licitantes e abertura dos envelopes para o dia 11 de maio de 2023, às 10hs, na sede administrativa do CONBASF, situada na Avenida João Barbosa Porto, nº 1829, CEP 49900-000, bairro Centro, no município de Propriá/SE.

Ocorre, porém, que foi identificado no referido instrumento convocatório irregularidades graves com potencial de comprometer a ampla concorrência do certame e a escolha da proposta que melhor atenda ao interesse público, dentre elas o critério de julgamento do certame e a inexistência de política de cobrança dos usuários pela prestação dos serviços, objeto desta impugnação.

### III. ILEGALIDADE DO EDITAL - INADEQUAÇÃO DA ESCOLHA DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PARA O CERTAME (TÉCNICA E PREÇO)

Nos termos do Edital, a presente Concorrência Pública é do tipo “técnica e preço”, tendo sido atribuído o peso de 60% (sessenta por cento) para a proposta técnica e de 40% (quarenta por cento) para a proposta de preço, conforme a seguinte fórmula do item 24.9.6 do Edital:

$$N = NT \times 0,6 + NC \times 0,4$$

N - Nota final para classificação  
NT - Nota Técnica, nos termos do **item 25.6**  
NC - Nota Comercial, nos termos do **item 25.7**

No entanto, a adoção do critério em questão, como se sabe, é medida excepcional e exige uma motivação maior do administrador público, o que não se verifica no Edital ora impugnado.

Com efeito, a utilização de “técnica e preço” não se justifica diante da natureza do objeto licitado, considerando, sobretudo, a dimensão dos serviços de gestão, conservação, e manutenção de Central de Tratamento de Resíduos.

A própria Lei nº 8.666/93 deixa claro a excepcionalidade da realização de licitação tipo técnica e preço. Veja-se:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

(...)

§ 3º Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de

reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório. (grifos nossos)

Como é possível observar acima, a aplicação do critério “técnica e preço” se restringe a situações específicas, nas quais o objeto da contratação é dotado de natureza: (i) predominantemente intelectual; (ii) majoritariamente dependente de tecnológica sofisticada, (iii) de domínio restrito; (iv) de admissão de soluções alternativas, variações de execução e; (v) de repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis.

A adoção do critério em exame deve ser exceção porque, ao conjugar critérios de julgamento não pautados exclusivamente na economicidade da proposta, o tipo de licitação “técnica e preço” pode ensejar a contratação de proposta que não seja a mais vantajosa para os cofres públicos, ocasionando a majoração dos custos suportados pela Administração Pública para efetivar a contratação do serviço almejado.

Nesse mesmo sentido, destaca-se o entendimento firmado por MARÇAL JUSTEN FILHO, em seus Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos que, ao tratar do acima transcrito artigo 46, dispõe:

“As licitações de melhor técnica e de técnica e preço foram reservadas para situações especialíssimas. Devem ser praticadas como exceção, sendo a regra a licitação de menor preço. Assim se passa porque a conjugação dos critérios técnicos e de preço conduz à possibilidade de sagrar-se vencedora a proposta que não apresente o menor preço. Somente se justifica que a Administração desembolse valor superior ao menor preço disponível no mercado quando isso envolver benefícios e vantagens indispensáveis à satisfação mais adequada de suas necessidades”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 17. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016; p. 978

Por certo, o tipo “técnica e preço” deve ser utilizado somente quando o procedimento licitatório se destinar à contratação de bens e serviços que possuam qualidade técnica e de desempenho mais significativos. É exatamente este o posicionamento firmado pelo Tribunal de Contas da União:

Em licitação do tipo técnica e preço, a adoção de pesos distintos entre os dois critérios pode ocasionar prejuízo à competitividade e favorecer o direcionamento do certame, especialmente quando ocorrer excessiva valoração do quesito técnica em detrimento do preço, sem que esteja fundamentada em estudo que demonstre tal necessidade. (...)

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, para ‘a distribuição privilegiada de peso em favor da nota técnica deveria restar caracterizada a complexidade do certame e o impacto sobre os preços contratados’, estando acompanhada de estudo demonstrando que a disparidade verificada é justificável (item 33 do relatório e 11 do voto condutor do Acórdão 1.488/2009-Plenário). Ainda de acordo com esse acórdão, ‘a simples adoção da licitação do tipo ‘técnica e preço’ já proporciona a contratação de propostas de melhor qualidade, uma vez que a técnica passa a compor a nota final do certame, abrindo possibilidade para que, a despeito de apresentarem custos superiores, empresas com técnica mais apurada vençam a disputa’ (item 15 do voto). Esse também é o entendimento constante dos Acórdãos 1.782/2007, 29/2009, 2017/2009, 327/2010 e 1.041/2010, todos do Plenário, dentre outros.’”<sup>2</sup>

Neste aspecto, é notório que no caso da concessão dos serviços ora licitados não há complexidade técnica apta a ensejar a realização de concorrência Pública do tipo “preço e técnica” para contratação em questão. Inclusive, a irregularidade editalícia se agrava com a prevalência significativa da proposta técnica (peso 60%) sobre a proposta de preços (peso 40%), uma vez que, como visto, trata-se de serviços desprovidos de natureza predominantemente intelectual.

Decerto, a atribuição de peso maior à proposta técnica exigiria que o objeto do certame fosse efetivamente complexo, o que, como já visto, não ocorre no caso em apreço, uma vez que os serviços que compõem o escopo da contratação são de natureza simples e a **técnica envolvida na prestação já é amplamente dominada pelo mercado especializado**, inexistindo qualquer necessidade de

<sup>2</sup> Acórdão 743/2014-Plenário, TC 019.659/2013-0, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 26.3.2014.

inovação tecnológica para além das disponíveis no mercado, para execução dos serviços licitados.

Justamente por se tratar de exceção, a opção pelo critério “técnica e preço” gera à Administração licitadora, portanto, o dever de fundamentar tal escolha à luz das necessidades do Ente Público concedente ou dos benefícios ao interesse público que se espera obter por meio da respectiva contratação. Ocorre que não há na presente Licitação qualquer fundamentação que justifique a adoção do tipo “técnica e preço” como critério de seleção da proposta.

Corroborando todo este racional, vale mencionar o entendimento de alguns dos principais Tribunais de Contas Estaduais acerca do tema.

A. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Recentemente, em 16/03/2023, no âmbito do Exame Prévio do edital da Concorrência n° 013/2022 - cujo objeto era a concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas urbanizadas do Município de Marília,- a Corte de Contas Bandeirantes sustou o procedimento em caráter cautelar.

Ao fundamentar a sustação, o Conselheiro Robson Marinho argumentou que a Prefeitura de Marília precisaria esclarecer a escolha pelo critério de julgamento pela “técnica e preço”, considerando que o serviço que constituiu o objeto do certame não é dotado de nenhuma particularidade ou complexibilidade técnica, o que abre questionamento para a legalidade do procedimento como um todo:

“Ademais, e porque se trata de elemento imprescindível para a legalidade do procedimento, há de se esclarecer a escolha pelo critério de julgamento pela técnica e preço. **Afinal, o serviço em si que constituiu o objeto do certame é corriqueiro no dia a dia da Administração e de relativo domínio por parte do mercado efetivamente atuante no segmento.** Embora envolva atividades de alta relevância e complexidade, tem-se que, em juízo cognitivo não pleno, próprio do rito cautelar, não há, ao menos nesta análise perfunctória, elemento intelectual predominante e inerente para justificar a adoção do critério da técnica e preço.” (grifos nossos)

Ainda no domínio do TCE/SP, destaca-se os processos TC-012447.989.20-3 e o TC-012479/989/20-4 julgados pelo Tribunal. Na ocasião, foi analisado o Edital de uma PPP Administrativa para a contratação de serviços de **gestão integrada de resíduos sólidos urbanos** para o Município de Campinas, envolvendo a implantação e operação da infraestrutura necessária. O valor estimado da PPP era de R\$ 10.578.678.590,00. Nesse caso, a Corte de Contas Paulista julgou irregular a adoção do critério de técnica combinado com o de menor contraprestação, nos seguintes termos:

“Além disso, o objeto da PPP, que contempla investimentos e prestação dos serviços de gestão integrados de Resíduos Sólidos Urbanos, **não requer tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, o que impede a adoção do tipo de critério de adjudicação equivalente ao previsto no art. 46, § 3º da Lei 8.666/93.**” (TCE-SP, TC-012447.989.20-3 e TC-012479/989/20-4). (grifos nossos)

#### B. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO:

Ainda sobre os **serviços de resíduos sólidos**, no âmbito do TCE/MT (Processo nº 311553/2019), a Corte de Contas determinou a observância às hipóteses legais previstas na Lei n.º 8.666/1993 para a adoção do tipo de licitação de técnica e preço, de modo que a Administração deve se abster de utilizar este critério para serviços de natureza comum, tal qual o de limpeza urbana, senão vejamos:

“Inadequação do tipo de licitação escolhido (...)

Por fim, se mostra cabível expedir determinação legal à atual Gestão da SANEAR para que restrinja a adoção do tipo de licitação de técnica e preço às hipóteses legais previstas na Lei n.º 8.666/1993, **se abstendo de utilizá-lo para serviços de natureza comum tal qual o de limpeza urbana.** (...)

Conforme exposto, o exame dos autos demonstrou estar caracterizado o achado descrito pela Secex como GB 03, diante da **concretização de cláusulas que restringiram a competitividade do certame, notadamente pela adoção do tipo de licitação de "técnica e preço"** e pela irregularidade referente ao "serviço de aterro sanitário" (tópicos 2.1 e 2.2). (...)

**Dispositivo (...)**

III. **Expedir determinações legais à atual Gestão do Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis, a fim de que: (...)** b) **Restrinja a adoção do tipo de licitação de técnica e preço às hipóteses legais previstas na Lei n.º 8.666/1993, se abstendo de**

utilizá-lo para serviços de natureza comum tal qual o de limpeza urbana;” (grifos nossos)

C. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA:

No mesmo sentido entende o TCE/SC, no âmbito do Edital de Concorrência Pública nº 005/2022, para a concessão dos serviços de exploração do Serviço de Água e Esgoto do Município de Ilhota/SC, ocasião em que o Tribunal suspendeu o certame em razão da utilização indevida do critério de técnica e preço.

Na impugnação apresentada e acolhida pelo TCE/SC no despacho GAC/JNA - 49/2023, exarado no âmbito do processo PAP 23/80001094, foram levantados argumentos no sentido de que a possibilidade de adoção do critério de melhor técnica está sujeita à avaliação fática e operacional dos serviços licitados, em caráter absolutamente excepcional, destacando-se que:

“as licitações de melhor técnica e de técnica e preço foram reservadas para situações especialíssimas. Devem ser praticadas como exceção, sendo a regra a licitação de menor preço”<sup>3</sup>.

A impugnação destaca que a escolha deste critério fazia sentido em momento anterior, quando os atores do setor no mercado brasileiro ainda não possuíam amplo conhecimento e domínio sobre as tecnologias utilizáveis. No entanto, atualmente há no cenário nacional diversos atores na área de saneamento básico (incluindo os serviços de resíduos sólidos urbanos) que possuem notória capacidade técnica, não se evidenciando diferenças relevantes entre os *players* nesse âmbito.

Como consequência, as atividades de saneamento deixaram de possuir caráter inerentemente intelectual, não estando mais sob a guarda do art. 46 da Lei de Licitações, que limitava o tipo de serviço ao qual poderiam ser atribuídos critérios relativos à avaliação técnica apresentada pelos licitantes.

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p 978.

Nesse sentido foi a avaliação da Diretoria de Licitações e Contratos do TCE/SC, que destacou nos autos:

“Ponderou que a utilização do tipo “técnica e preço” deve ser adotada apenas quando os serviços de natureza predominantemente intelectual compreenderem a maior parte do objeto que se pretende contratar. Aduz, ainda, que este TCE já tem orientado os jurisdicionados sobre a inadequação da tipologia “técnica e preço” em concessões e serviços de água e esgoto, conforme Relatório DLC nº 978/2022 produzido no processo LCC nº 22/00554405, da Prefeitura Municipal de Guaramirim e Relatório DLC nº 459/2021 produzido no processo LCC nº 20/00530278, da Prefeitura Municipal de Palhoça.”. (grifos nossos)

Ao final, o TCE/SC determinou a sustação da Concorrência em razão da escolha do critério de técnica e preço, sendo importante destacar o seguinte trecho da avaliação da DLC:

“As irregularidades até aqui analisadas possuem gravidade o suficiente para sugerir que o certame seja cautelarmente sustado, além disso, foram representadas diversas outras irregularidades que ainda dependem de análise.

Constatou-se que o presente objeto (saneamento - água e esgoto) não se faz compatível com a adoção do tipo de licitação técnica e preço, impondo restrições que (...) não se fazem pertinentes no presente momento uma vez haver um mercado amadurecido e compatível com licitações que classifiquem as propostas regulares pelo critério preço.” (grifos nossos)

#### D. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS:

Como derradeiro exemplo, cita-se o TCE/MG. Em 02/06/2020 foi julgado acórdão no Processo 1088773, no contexto do pedido liminar de suspensão da Concorrência nº 001/2020, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Cataguases. O objeto da Concorrência era a “outorga da concessão da operação dos serviços de transporte coletivo urbano”.

No caso em tela, o Relator Conselheiro José Alves Viana colocou que concessões de serviços públicos dotados de baixa complexidade não devem ser modeladas com o critério de julgamento de técnica:

**“Pondera-se que a inclusão da análise da proposta técnica como parte do critério de julgamento, ainda que conjugada com o critério menor valor da tarifa, deve ser considerada com ressalvas pela Administração, notadamente nos casos em que os serviços a serem delegados não se revistam da complexidade técnica necessária para tanto, como é o caso das concessões de transporte coletivo”** (grifos nossos)

Ainda no TCE/MG, mais recentemente, em abril de 2023, a Corte de Contas Mineira, ao analisar um pedido de suspensão de licitação “técnica e preço” no Município de Extrema (Edital de Licitação n. 18/2023, Processo Licitatório n. 21/2023, Concorrência Pública n. 1/2023), entendeu:

“Para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sem características que justifiquem utilização de tecnologias não convencionais, como é o caso em tela, não se vislumbra notável complexidade a ponto de justificar à Administração aceitar um valor maior na tarifa em função da utilização do critério melhor técnica no julgamento das propostas.

Em outras palavras, não pode a administração abdicar do critério de menor tarifa, em função de pretensa vantagem técnica que não se traduz em melhoria concreta e palpável para a população usuária do serviço. Tal conduta impede a busca da solução mais vantajosa pela administração pública.” (Processo nº 1144629, Primeira Câmara)

Fato é que o presente Edital ora impugnado se enquadra perfeitamente nos exemplos citados acima, conformando-se melhor, portanto, a adoção do critério de seleção com base somente no critério “preço”.

É esta a praxe verificada nas licitações da última década que envolvem a concessão de serviços públicos de saneamento básico, onde têm-se preterido o critério *técnica*, optando por critérios de julgamento das propostas exclusivamente pelo critério *preço*, conforme a Lei 8.987/1995 e seu art. 15, inc. I e II:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

A título ilustrativo, cita-se os projetos de sucesso abaixo, relativos a licitações de água/esgoto de diferentes características e períodos, bem como de localidades e portes diversos, e modelados por diferentes agentes, sendo que em nenhum deles optou-se pela adoção do critério *técnica e preço*:

Projeto	População	Investimento	Critério de Julgamento
<b>Município de São Simão/GO</b>	20 mil pessoas	R\$ 49 milhões	Menor valor de tarifa
<b>AP5</b>	1,8 milhões de pessoas	R\$ 1,8 bilhão	Maior Oferta pela outorga de concessão
<b>Sistema Rio Manso</b>	6 milhões de pessoas	R\$ 833 milhões	Menor valor de contraprestação devida pelo Poder Concedente
<b>CEDAE - RJ</b>	9.8 milhões de pessoas	R\$ 27 bilhões	Maior Oferta pela outorga de concessão
<b>Estado de Alagoas</b>	2 milhões de pessoas	R\$ 25 bilhões	Menor valor de contraprestação devida pelo Poder Concedente
<b>Estado do Amapá</b>	751 mil pessoas	R\$ 3 bilhões	Menor valor de tarifa
<b>Sistema Produtor Alto Tietê</b>	4,5 milhões de pessoas	R\$ 351 milhões	Menor valor de contraprestação devida pelo Poder Concedente
<b>Estado do Ceará</b>	8,9 milhões de pessoas	R\$ 6,2 bilhões	Menor valor de contraprestação devida pelo Poder Concedente
<b>Pomerode</b>	34 mil pessoas	R\$ 131 milhões	Menor valor de tarifa combinado com o maior outorga
<b>Governador Valadares</b>	280 mil pessoas	R\$ 482 milhões	Maior Oferta pela outorga de concessão

Verifica-se que a experiência no saneamento básico é uníssona no sentido da não adoção do critério “técnica e preço”. Isso porque, há muito tempo a técnica deixou de ser o principal obstáculo para as empresas do segmento, porquanto o principal desafio para o setor, nos tempos atuais, é atingir a universalização dos serviços de saneamento por meio da majoração da capacidade de investimentos do prestador de serviços e da garantia da modicidade tarifária para o usuário, o que dialoga integralmente com os critérios de julgamento citados no quadro anterior.

O caso concreto do Edital ora impugnado, ao defender o critério “técnica e preço” para o certame, vai na contramão das melhores práticas do setor na última década, e acaba por sugerir que a prestação dos serviços na Central de Tratamento de resíduos de Canindé de São Francisco seria mais complexa que operar os serviços de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos no Município de Campinas, cujo valor estimado da PPP era de aproximadamente R\$ 10 bilhões de reais! Evidentemente, não é o caso.

Reforça-se: a adoção do critério de técnica não condiz com as melhores práticas que têm sido adotadas em inúmeros outros projetos de concessão e PPP cujo objeto é a prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos. Podem ser citados nesse sentido inúmeros exemplos:

- No Ceará, a concessão comum dos serviços de transbordo, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos dos Municípios de Altaneira, Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, integrantes do Consórcio Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Cariri (COMARES-CARIRI). Na licitação deste projeto, ocorrida em 15/12/22, foi adotado exclusivamente o critério de menor tarifa.
- Em Minas Gerais, a concessão comum dos serviços de coleta, transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos dos Municípios de Uberaba, Conceição das Alagoas, Sacramento, Delta, Planura, Campo Florido, Veríssimo e Água Comprida, integrantes do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Grande

(CONVALE). Na licitação deste projeto, ocorrida em 14/04/22, foi adotado exclusivamente o critério de menor tarifa.

- Em Goiás, a concessão comum dos serviços de saneamento básico do Município de São Simão, incluindo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. Na licitação deste projeto, ocorrida em 11/02/22, também foi adotado o critério de menor tarifa de forma isolado.
- No Piauí, a concessão comum dos serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos domiciliares do Município de Teresina. Este projeto teve sua audiência pública concluída em 22/08/22 e prevê como critério de seleção a menor tarifa isoladamente.

Neste contexto, cabe ressaltar que a exigência da "técnica" nas licitações para a prestação de serviços de saneamento faz parte das condições editalícias de qualificação do interessado, evidenciada por meio da apresentação de atestados que comprovem gestão, operação e manutenção dos serviços.

A título ilustrativo, veja-se a exigência de qualificação do edital de licitação para a concessão dos serviços de saneamento no caso da CEDAE, no Rio de Janeiro - o maior contrato de concessão de saneamento já assinado no país:

22.11.1. Atestado emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado ou contrato de financiamento devidamente celebrado que comprove que a LICITANTE ou sua AFILIADA tenha captado recursos para empreendimentos de infraestrutura em qualquer setor (exemplo: comunicações, energia, transportes, saneamento, portos, produção, distribuição ou refino de combustíveis, etc.):

a) R\$ 830.000.000,00 (oitocentos e trinta milhões de reais), para cumprimento das obrigações financeiras assumidas, para participação no BLOCO 1;

b) R\$ 538.000.000,00 (quinhentos e trinta e oito milhões de reais), para cumprimento das obrigações financeiras assumidas, para participação no BLOCO 2;

c) R\$ 1.608.000.000,00 (um bilhão, seiscentos e oito milhões de reais), para cumprimento das obrigações financeiras assumidas, para participação no BLOCO 4;

d) R\$ 495.000.000,00 (quatrocentos e noventa e cinco milhões de reais), para cumprimento das obrigações financeiras assumidas, para participação no BLOCO 3; (...)

22.11.2. Atestado emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado da respectiva CAT - Certidão de Acervo Técnico, que comprove que a LICITANTE ou sua AFILIADA possui, em seu quadro permanente, profissional de nível superior, que tenha experiência, no mínimo, na atuação em cargos executivos seniores equivalentes a (i) diretor operacional ou (ii) superintendente operacional em sociedade empresária responsável pela operação de sistemas de distribuição de água e coleta domiciliar e tratamento de esgotos sanitários, incluindo a prestação direta dos serviços para atendimento da população.

Por fim, é importante frisar que o critério de julgamento escolhido na presente concorrência tem o viés de impactar diretamente e negativamente a modicidade da tarifa/taxa.

Naturalmente, a existência de critério técnico no julgamento reduz a importância do critério de preço na seleção do licitante vencedor e, com isso, tende a gerar tarifas/taxas mais altas para o usuário. Vale dizer: o presente Edital impugnado está privilegiando um suposto domínio tecnológico sofisticado - que sequer se aplica à prestação dos serviços de resíduos sólidos -, em detrimento de tarifas/taxas mais baratas para os municípios.

Trata-se de violação frontal ao princípio da modicidade das tarifas defendido na Lei Geral de Concessões e no Novo Marco do Saneamento:

Lei 8.987/95:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e **modicidade das tarifas**.

Lei 11.445/07:

Art. 22. São objetivos da regulação:

(...)

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a **modicidade tarifária**, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Em outras palavras, muito mais que uma pretensa complexidade técnica, o que deve ser avaliado dos potenciais prestadores do serviço de saneamento é a sua efetiva capacidade econômico-financeira para fazer frente aos robustos investimentos exigidos para a universalização dos serviços a tempo e modo, isso tudo equilibrado com uma tarifa/taxa módica que permita que os serviços sejam acessíveis para todos.

Desse modo, mostra-se inadequada a adoção do critério de julgamento de “técnica e preço” para este certame, seja porque em descompasso com o exigido pela legislação e com o entendimento dos Tribunais de Contas, seja porque os requisitos técnicos que serão avaliados em nada contribuem para a seleção de um prestador mais capacitado, idôneo e de capacidade financeira robusta para a execução dos serviços licitados, seja porque contraria a praxe do setor, seja porque abre espaço para subjetivismo na avaliação dos requisitos exigidos, seja porque referido critério vai de encontro ao princípio da modicidade tarifária e da seleção da proposta mais vantajosa, e onerará o usuário final dos serviços públicos licitados.

#### IV. DA AUSÊNCIA DE COBRANÇA DE TARIFA PELA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SMRSU - RENÚNCIA DE RECEITA - INSTRUMENTO DE COBRANÇA (COFATURAMENTO)

De acordo com o Novo Marco Legal do Saneamento Básico - NMLSB, os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, deverão ter como princípios fundamentais a **eficiência e sustentabilidade econômica**, dentre outros, nos termos do Art. 2º da Lei 11.445/07 (alterada pela Lei 14.026/2020).

Neste sentido, o Art. 29 da referida Lei dispõe:

**Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, nos seguintes serviços:**

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

II - **de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos**, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e

III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Neste contexto, o art. 35, §2º do NMLSB, passou a prever que a não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço configura **renúncia de receita** e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular, do disposto no art. 14 da Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, sujeito à aplicação das penalidades previstas em Lei.

Com efeito, a inexistência de política de cobrança pela prestação do SMRSU é um dos fatores responsáveis pela baixa sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço e, conseqüentemente, pela situação precária dos indicadores desses serviços verificados atualmente.

Justamente por isso, no que diz respeito ao grupo dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em atendimento aos preceitos do NMLSB, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico-ANA editou em 2021 a primeira Norma de Referência - NR ANA nº 01 (Resolução nº 79/2021), para dispor sobre o **regime, a estrutura e parâmetros de cobrança pela prestação do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU)**, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

Referida NR ANA nº 01 dispõe, dessa forma, que a cobrança e a arrecadação pela prestação dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos devem ser suficientes para fazer frente aos custos eficientes de operação e de manutenção (OPEX), de investimentos prudentes e necessários (CAPEX), bem como a remuneração adequada do capital investido para a prestação adequada do SMRSU no longo prazo (Item 4.16). Dispõe ainda que, para o alcance da sustentabilidade

econômico-financeira, deve ser adotado, preferencialmente, o regime de cobrança por meio de tarifa.

Neste aspecto, verifica-se que a presente Concorrência Pública não aderiu às diretrizes expostas acima, à medida que não prevê cobrança de tarifa pela prestação do SMRSU.

Ainda que a modelagem escolhida pela Administração Pública tenha sido pela Concessão Administrativa, onde o Poder Concedente remunera o parceiro privado por meio de uma contraprestação pecuniária, a segurança financeira para o parceiro privado em uma Parceria Público-Privada irá depender não apenas do mecanismo de pagamento da contraprestação, mas também da garantia dada pelo Poder Concedente pelos pagamentos dessas contraprestações pecuniárias.

Vale dizer, quanto mais robusta a garantia da contraprestação devida pelo Poder Concedente (com recursos vinculados das tarifas cobradas aos usuários), naturalmente, maior o número de licitantes interessados na licitação.

Superada essa discussão e partindo da premissa que existe instrumento de cobrança pela prestação do SMRSU, é importante, ainda, que esta cobrança do SMRSU seja feita via cofaturamento com outros serviços públicos.

A opção pelo cofaturamento se deve à perspectiva de maior facilidade da cobrança e redução da inadimplência. De um lado, no Brasil o cadastro das empresas de água e esgoto e distribuidoras de energia elétrica tende a ser mais atualizado e confiável em comparação aos registros municipais, o que torna mais fácil o ponto de partida para a cobrança. De outro lado, por ausência de previsão legal e em função das externalidades decorrentes da coleta e afastamento dos resíduos (condições de saúde pública), não é possível à concessionária suspender a prestação desses serviços, o que dificulta o combate à inadimplência.

Nesse contexto, a associação da cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos àquela dos serviços de água e esgoto ou de distribuição de energia elétrica permitiria, em tese, uma arrecadação maior e mais estável no que toca aos resíduos sólidos.

A própria ANA, no Manual Orientativo Sobre a NR ANA nº 01, dispõe o seguinte:

“O gerenciamento e a execução da cobrança do SMRSU utilizando o sistema de cobrança do serviço público de abastecimento de água, independente do regime de cobrança adotado, apresenta-se como uma das alternativas mais eficientes por utilizar uma base cadastral mais abrangente e por se tratar de ambos os serviços de competência municipal, possibilitando a redução da inadimplência em relação a outras formas de cobranças.”

Com isso, a maior previsibilidade de receitas tem por efeito, naturalmente, facilitar o acesso aos recursos necessários ao financiamento do projeto, bem como o aumento de sua atratividade perante potenciais investidores. Foi essa visão que influenciou, inclusive, a reforma do marco legal do saneamento básico no Brasil, por meio da edição da Lei Federal nº 14.026/2020, que, ao alterar a Lei Federal nº 11.445/2007, criou suporte legal expresso à possibilidade de cofaturamento (cf. art. 35, §1º, da Lei Federal nº 11.445/2007).

Nesse sentido, o presente edital deve ser republicado também para que, nos moldes legais, (i) passe a prever a cobrança de tarifa dos usuários SMRSU pelo Poder Concedente, em atendimento à eficiência e sustentabilidade econômica; e (ii) institua o cofaturamento como instrumento de cobrança das tarifas dos serviços públicos, uma vez que se mostra a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública.

## V. CONCLUSÕES E PEDIDOS

Diante do exposto, conclui-se que a combinação dos critérios de menor valor de tarifa com de melhor técnica é incompatível com objeto da Concorrência Pública nº 001/2023. Conclui-se, ainda, que a modelagem da Concorrência Pública deve contar com a cobrança de tarifa dos usuários SMRSU pelo Poder Concedente, e que o instrumento de cobrança dos serviços SMRSU deve ser via cofaturamento com outros serviços públicos.

Diante de todo o exposto, requer-se o acolhimento da presente impugnação para corrigir os itens acima indicados, no que se refere à exclusão da técnica como critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como a inclusão de modelo que preveja a cobrança tarifária dos usuários SMRSU pelo Poder Concedente, via cofaturamento.

Como consequência, requer-se, nos termos do parágrafo primeiro do art. 21, §4º da Lei 8.666/93, que seja **determinada a republicação do edital, com a renovação dos prazos para a formulação da proposta e preparação dos documentos de habilitação.**

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 04 de maio de 2023

**AEGEA Saneamento e Participações S.A.**  
**Augusto Kiyoshi Nishi**  
Procurador  
RG: 11.687.841 / CPF: 126.348.778-54

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma IziSign. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://www.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/5450-33EE-FD1A-7E0F> ou vá até o site <https://www.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 5450-33EE-FD1A-7E0F



### Hash do Documento

B448C6BBC9F8E0EF438330FCBAEFE4B3095CED053B58A9413F6E52ABCD35A15B

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 04/05/2023 é(são) :

- Augusto Kiyoshi Nishi - 126.348.778-54 em 04/05/2023 19:14  
UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital



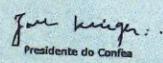

 República Federativa do Brasil  
 Serviço Público Federal  
 Conselho Federal de Engenharia e Agronomia  
 Conselho Regional de Engenharia e Agronomia  
 Carteira de Identidade Profissional

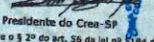
**CREA-SP**  
 Registro Crea Nº  
 5062149587

Nome  
 AUGUSTO KIYOSHI NISHI

Data do Registro no Crea-SP  
 27/04/2006

Título Profissional  
 ENGENHEIRO ELETRICISTA

  
 Presidente do Confea

  
 Registro Nacional  
 2601922796  
 Data de Emissão  
 10/12/2020  
  
 Presidente do Crea-SP

Vale como Documento de Identidade em todo o território nacional e tem fé pública, conforme o § 2º do art. 5º da Lei nº 5.134 de 24/12/66 e Lei nº 5.206 de 07/03/75


 República Federativa do Brasil  
 Serviço Público Federal  
 Conselho Federal de Engenharia e Agronomia  
 Conselho Regional de Engenharia e Agronomia  
 Carteira de Identidade Profissional

**CREA-SP**

Nome  
 AUGUSTO KIYOSHI NISHI

Filiação  
 IZABEL TOYOMI NISHI  
 TADAHISA NISHI

Nascimento CPF Doc. de Identidade  
 12/04/1968 126.348.778-54 11.687.841 SSP SP

Nacionalidade  
 BRASILEIRA

Naturalidade  
 São Paulo SP

Tipo Sang. Título de Eleitor  
 1489 3103 0116

  
 Assinatura do Profissional



Crea de Registro



1º Traslado  
LIVRO N° 0302  
PÁGINA 091/092

PROCURAÇÃO BASTANTE QUE FAZ:  
**AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A.**

SAIBAM quantos este público instrumento de procuração bastante virem que, **aos dez (10) dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e dois (2022)**, neste Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais do 39º Subdistrito Vila Madalena, em diligência, na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 1.663, 1º andar, sala 1, Edifício Plaza São Lourenço, São Paulo-SP, perante mim, ESCREVENTE AUTORIZADO, compareceu como outorgante: **AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A. sociedade anônima, inscrita no CNPJ sob nº 08.827.501/0001-58, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 1.663, 1º andar, sala 1, Edifício Plaza São Lourenço, São Paulo-SP, com seu Estatuto Social Consolidado anexo a Ata de Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária, realizada aos 29/04/2022, devidamente registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) em 13/06/2022, sob o nº 296.039/22-6 e Ficha Cadastral Simplificada Eletrônica, emitida pela Junta supracitada, aos 09/08/2022, sob nº 176692132, neste ato representada nos termos do ARTIGO 21, ARTIGO 22 E ARTIGO 23 - PARÁGRAFO ÚNICO, do documento supracitado, cuja cópia fica arquivada em Pasta Própria (CS 89, fls. 42), pelos Diretores eleitos conforme Ata de Reunião do Conselho de Administração, realizada em 16/02/2022, devidamente registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) em 03/03/2022, sob o nº 120.997/22-8: RADAMES ANDRADE CASSEB, brasileiro, casado, analista de sistemas, portador da cédula de identidade RG nº 63605236 SSP/SP e inscrito no CPF/ME nº 469.079.982-20 e YAROSLAV MEMRAVA NETO, brasileiro, casado, administrador de empresas, portador da cédula de identidade RG nº 27596018-SSP-SP e inscrito no CPF/ME nº 325.050.238-32, ambos com endereço comercial na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 1.663, 1º andar, sala 1, Edifício Plaza São Lourenço, São Paulo-SP; reconhecida por mim ESCREVENTE AUTORIZADO, com base na documentação de identidade exibida e supra mencionada; e então, por ela me foi dito que; por este público instrumento e nos termos de direito nomeia e constitui seus bastantes procuradores: **AUGUSTO KIYOSHI NISHI, brasileiro, casado, engenheiro, portador da cédula de identidade RG nº 11.687.841 SSP/SP, inscrito no CPF/MF sob nº 126.348.778-54 e FABIANO ABUJADI PUPPI, brasileiro, casado, advogado, portador da cédula de identidade RG nº 236885868-SSP-SP e inscrito no CPF/ME nº 269.453.778-22, ambos com endereço comercial na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 1.663, 1º andar, sala 1, Edifício Plaza São Lourenço, São Paulo-SP; aos quais confere os mais amplos e ilimitados poderes para, agindo na forma estabelecida e respeitando os limites e condições estabelecidos no Estatuto Social da outorgante, para representar a outorgante em todo o território nacional perante órgãos públicos federais, estaduais e municipais, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações em licitações, bem como em Procedimentos de Manifestações de Interesse, podendo, para tanto, obter informações e esclarecimentos, requerer, apresentar, juntar, desentranhar e retirar documentos, obter certidões, certificados e atestados, assinar formulários, solicitações, petições, declarações, atas, termos, cronogramas, proposta de preços e outras propostas que se fizerem necessárias e quaisquer outros documentos por mais especiais que sejam, assinar e rubricar pastas e documentos, credenciar pessoas a atuar em concorrências através de instrumentos específicos para tal, formular ofertas e lances, decidir, provar, aceitar, cumprir exigências, prestar esclarecimentos, impugnar, interpor ou desistir de recursos em todas as fases da licitação, oferecer garantias, prestar e levantar cauções, assinar contratos e aditivos****

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

VALIDO EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL, QUALQUER ADULTERAÇÃO, RASURA OU EMENDA, INVALIDA ESTE DOCUMENTO



