



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS**

Parecer Jurídico PGM/DLC/UA nº 072/2023

Ementa: Contratação de cooperativa de catadores de materiais secos recicláveis, baseadas nos princípios da economia solidária, integrando o projeto de Coleta Seletiva no Município de Canoas para coleta e segregação dos referidos materiais previstos dentro do “PROGRAMA CIDADE LIMPA”, conforme Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Dispensa de licitação. Artigo 24, XXVII da Lei nº. 8.666/93.

I. DO RELATÓRIO

1. Veio à análise os autos do processo nº. 94.547/2022, que solicita a contratação de cooperativa de catadores de materiais secos recicláveis, baseadas nos princípios da economia solidária, integrando o projeto de Coleta Seletiva no Município de Canoas para coleta e segregação dos referidos materiais previstos dentro do “PROGRAMA CIDADE LIMPA”, conforme Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), para o qual se solicita a contratação da COOPERATIVA DE TRABALHO DOS RECICLADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS SOL NASCENTE - COOPERSOL, com fulcro no artigo 24, XXVII, da Lei 8.666/93.
2. No caso em análise, vem a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) requerer a contratação em tela, nos termos acima expostos, motivo pelo qual aportam os autos nesta Procuradoria para análise jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.
3. Cumpre frisar que, em um primeiro momento, os autos foram remetidos a esta PGM para análise, tendo este procurador consignado diversas recomendações às áreas responsáveis, com o fito de melhor adequar a contratação aos requisitos legais, conforme doc. 35 dos autos.
4. Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Consigne-se que a presente análise considera tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta PGM, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

6. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.415/2021, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Procuradoria-Geral do Município, entre outras atribuições, proceder com a análise de questões **jurídicas** em geral, conforme ora se colaciona:

Art. 8º Compete à Procuradoria-Geral do Município:

*I - assistir e assessorar diretamente o Prefeito Municipal no trato de **questões jurídicas** em geral, sob a forma de estudos, pesquisas, investigações, pareceres, exposição de motivos, bem como no controle da legitimidade dos atos administrativos;*

(...)

*III - elaborar pareceres sobre consultas formuladas pelo Prefeito, referentes a assuntos de **natureza jurídico-administrativa e fiscal**; (...)*

(...)

*V - assessorar **juridicamente** os diferentes órgãos da Administração nas suas respectivas áreas de atuação;*

(...)

*VII - acompanhar e assessorar **juridicamente** nos contratos administrativos, nos processos licitatórios, nos processos de desapropriação e nos contratos em geral, entre outros; (...)* (grifei)

7. Desta feita, verifica-se que a atividade da Procuradoria-Geral do Município de Canoas – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este órgão de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES

8. Após a chegada dos autos para análise desta PGM, o presente parecerista consignou algumas recomendações ao administrador competente, por meio de Despacho Jurídico (doc. 35), as quais foram objeto de consideração por parte do corpo técnico da SMMA e da SMPG, cada qual no âmbito de suas respectivas atribuições.

9. Nesse ponto, verifica-se que, em atenção ao recomendado, a SMMA providenciou a adequação do Termo de Referência (doc. 39), bem como juntou aos autos declaração de baixa renda emitida pelo presidente da cooperativa a ser contratada (doc. 38) e atualizou as certidões fiscais próximas ao vencimento (docs. 36 e 37).

10. A SMPG, por sua vez, procedeu com as necessárias alterações na minuta contratual, juntando versão atualizada (doc. 40), em consonância com as recomendações realizadas.

IV. DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO

11. Conforme se verifica por meio dos documentos que instruem a contratação pretendida, trata-se de hipótese que se enquadra em situação de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, XXVII, da Lei nº 8.666/93 e art. 74, IV, alínea “j”, do novo marco legal de licitações e contratos, a Lei nº 14.133/2021:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS**

Lei nº 8.666/93

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

Lei nº 14.133/2021

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IV - para contratação que tenha por objeto:

(...)

j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

12. As normas em comento buscam atender ao que se procurou denominar como função regulatória da licitação, com o escopo de, a um só tempo, concretizar o direito social do acesso ao trabalho, insculpido no art. 6º da CF/88, e fomentar práticas sustentáveis de proteção ao meio ambiente, atendendo a norma do art. 225, *caput*, da CF/88.

13. Nesse sentido, é o escólio da professora Maria Sylvia Zanella DI PIETRO¹:

“(...) algumas hipóteses de dispensa de licitação podem ser visualizadas como estratégias juridicamente reguladas, utilizadas para a consecução das finalidades específicas em determinada política pública. A contratação direta aparecerá então como instrumento de ação regulatória, permitindo ao Estado a utilização estratégica da contratação pública para alcançar finalidades públicas variadas, sendo o fomento a principal delas.”

14. Especificamente em relação à hipótese prevista no art. 24, XXVII, da Lei nº 8.666/93, ensina a ilustre doutrinadora²:

*“Trata-se de hipótese de dispensa que consagra a utilização estratégica ou regulatória das contratações públicas, privilegiando finalidades ligadas ao interesse público que não se ligam diretamente aos objetivos gerais das contratações (promoção da isonomia e busca da maior vantagem). **Por meio desta hipótese, a***

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Licitações e Contratos Administrativos (p. 492). Forense. Edição do Kindle.

² (op. cit. p. 524)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Lei fomenta a relevante atividade desempenhada por associações ou cooperativas de materiais recicláveis, atendidos aos demais requisitos constantes do texto.” (grifei)

15. Referente à competência dos Municípios para efetivar tais contratações e dar concretude à política pública de desenvolvimento sustentável na qual se baseia a referida hipótese de dispensa, conforme a doutrina de Arnaldo JARDIM:

No Brasil, a coleta dos resíduos urbanos domiciliares e públicos é atribuição do poder público municipal. Na PNRS, a coleta seletiva é definida como a coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme constituição ou composição e abrange o serviço de coleta seletiva de materiais recicláveis, tais como papéis, plásticos, vidros, metais, embalagens longa vida e isopor, entre vários outros³. (grifei)

16. Ainda quanto à importância de tal hipótese de contratação via dispensa, destaque-se a doutrina de Sidney BITTENCOURT⁴:

A destinação dos resíduos sólidos urbanos é uma constante preocupação dos governantes. O serviço de coleta de resíduos sempre foi realizado pelos municípios (por meios próprios ou através de empresas terceirizadas) ou por intermédio de concessionárias de serviço público. Entretanto, em função de problemas econômicos da população de baixa renda, essa tarefa tornou-se, nos últimos anos, uma alternativa de trabalho – talvez de sobrevivência – para uma significativa parcela da sociedade, notadamente em face da relevância do valor econômico de alguns desses dejetos.

Posteriormente, a atividade tomou ares de alta magnitude, porquanto, além de atender aqueles que buscavam na tarefa uma forma de auferir recursos, passou a constituir uma verdadeira solução para os problemas de toda ordem gerados pelo lixo, até mesmo quanto à separação seletiva, evitando-se a poluição com o lançamento sem critério no meio ambiente.

(...)

Dessa forma, justifica-se o estímulo à atividade com o estabelecimento da hipótese de dispensa, protegendo-se e incentivando-se a atuação daqueles que atuam nessa tarefa, entendida como de **alta significância para a manutenção do meio ambiente e da saúde pública**. (grifei)

17. Desta feita, a hipótese de dispensa de licitação em casos tais cumpre importante função dentro do ordenamento jurídico pátrio, de modo que prestigia a concretização de valores caros ao Constituinte, como a busca ao pleno emprego, trabalho, desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente.

18. Assim, é certo que, desde que cumpridos os requisitos exigidos pela lei, será hipótese de licitação dispensável, independentemente do diploma legal escolhido pelo legislador para fundamentar a contratação (Lei nº 8.666/93 ou Lei nº 14.133/2021).

³ JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; FILHO, José Valverde M. **Política Nacional. Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Editora Manole, 2012. E-book. ISBN 9788520444801. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520444801/>. Acesso em: 06 fev. 2023.

⁴ BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade** - Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021 - Nova Lei De Licitações - Lei Nº 13.303, De 30 De Junho De 2016 - Lei Das Estatais. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273822. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273822/>. Acesso em: 10 fev. 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

V. DA LEGISLAÇÃO LOCAL

19. Sublinhe-se, na oportunidade, que o legislador municipal, atento às políticas de sua competência, mormente em relação ao “federalismo cooperativo ecológico”, tratou a matéria no âmbito local por meio da Lei nº 5.485/2010, que instituiu o serviço público de coleta seletiva dos resíduos recicláveis no Município de Canoas/RS.

20. Cumpre destacar que a referida lei estabelece, dentre as diretrizes para a universalização do acesso ao serviço público de coleta seletiva de resíduos recicláveis, o reconhecimento das cooperativas ou associações populares de coleta seletiva como agentes ambientais da limpeza urbana (art. 1º, IV, da Lei nº 5.485/2010).

21. Buscando concretizar a diretriz citada supra, o legislador local determinou que o serviço em apreço seja prestado por cooperativas ou associações populares de coleta seletiva, conforme se verifica da norma extraída do texto do art. 4º, *caput*, do diploma legal em comento:

*Art. 4º O serviço público de coleta seletiva de resíduos recicláveis será **prestado por cooperativas ou associações populares de coleta seletiva.** (grifei)*

(...)

22. Sobre a atribuição legal em relação às tarefas de planejamento e controle do serviço de coleta seletiva, a indigitada lei, em seu art. 7º, estabelece que tais atividades caberão à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), o que se verifica ter ocorrido no caso em tela.

VI. DA JUSTIFICATIVA

23. Nos termos do art. 2º, V, do Decreto Municipal nº 363/2022, a justificativa é o documento pormenorizado, ratificado pelo ordenador de despesa, que deverá atender, pelo menos:

- (a) descrição do objeto, das atividades, bens, obras ou serviços a serem contratados;
- (b) demonstração da necessidade da contratação, ante a importância e relevância do interesse público e da conveniência e oportunidade, discorrendo sobre os benefícios de contratar e, se for o caso, eventuais prejuízos em não contratar;
- (c) declaração de compatibilidade do valor estimado para a contratação com os valores praticados no mercado; e
- (d) caracterização, quando for o caso, da situação emergencial ou calamitosa ou razão da escolha, quando se tratar de pedido para contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação;

24. Consta nos autos Justificativa (doc. 26) emanada do Secretário da SMMA, cujo excerto aqui se destaca:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

Esta contratação se dará no âmbito do "PROGRAMA CIDADE LIMPA", do PMGIRS, e tem o objetivo primordial, compor a estruturação de ações socioambientais no Município de Canoas, mediante a geração de trabalho e renda e desenvolvimento de práticas para a sustentabilidade econômico-financeira e eficácia dos serviços.

A contratação da Cooperativa COOPERSOL justifica-se ainda pelo fato da mesma ter todas as condições para a prestação deste serviço contribuindo de forma significativa para a qualificação do serviço prestado.

Vale ressaltar que a data prevista para início da execução dos serviços será dia 01/03/2023, pois esse contrato irá substituir o contrato 005/2022 com a cooperativa Cooarlas que conforme combinação anterior assumiu o contrato por 12 meses enquanto até a estruturação da Coopersol.

Atesta-se que os preços estão justos e de acordo com os praticados no mercado.

25. Isto considerado, verifica-se que, s.m.j., o Secretário da pasta atendeu os requisitos exigidos no art. 2º, V, do indigitado decreto municipal.

VII. DO TERMO DE REFERÊNCIA

26. Em relação ao Termo de Referência, o Decreto Municipal nº 363/2022 traz a seguinte definição:

Art. 2º. No âmbito da Administração Municipal, entende-se por:

(...)

IX - Termo de referência ou plano de trabalho: documento necessário para as contratações, convênios e credenciamentos o qual será firmado pelo servidor responsável técnico e pelo ordenador da despesa e deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) descrição detalhada do objeto, estimativa de valor em planilhas de formação de custos, conforme Instrução Normativa Federal Vigente a qual será divulgada pela SMPG às Assessorias Técnicas via Memorando Eletrônico Circular;*
- b) fundamentação técnica da necessidade da contratação ou da realização do convênio;*
- c) regime de execução e forma de pagamento, no caso de contratação;*
- d) obrigações das partes, prazo de vigência, e se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- e) critérios e prazos de medição e de fornecimento;*
- f) cronograma e metas, quando couber;*
- g) atribuições do fiscal do contrato e como se dará a fiscalização;*
- h) regramento da prestação de contas, quando couber.*

27. Nesse ponto, verifica-se que a área demandante trouxe, no bojo do referido documento, as informações necessárias das quais se podem inferir os requisitos arrolados no dispositivo acima, sobretudo ao se considerar, ainda, o que consta da minuta contratual.

28. Destaque-se, outrossim, que, em linhas gerais, a SMMA parece ter atendido às recomendações desta PGM em relação a alterações de cunho jurídico junto ao Termo de Referência, conforme já informado em tópico supra.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL MUNICÍPIO DE CANOAS

VIII. DA MINUTA CONTRATUAL

29. No caso em exame, verifica-se que, diante do valor estimado da contratação (R\$ 847.978,20), a avença deverá ser formalizada por meio de instrumento de contrato, conforme dispõe o art. 62, *caput*, da Lei nº 8.666/93:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. (grifei)

30. Assim, considerando que o valor se encontra dentro o limite para tomada de preços (atualmente, entre 176.000,00 até R\$ 1.430.000,00, atualizado pelo Decreto nº 9412/2018), conforme dispositivo supra, é de rigor a elaboração de Termo de Contrato.

31. Observa-se que, consoante o que já tinha sido objeto de recomendação em Despacho Jurídico (doc. 35), o serviço a ser contratado possui exigências específicas em decorrência da legislação local de Canoas, nos termos da Lei nº 5.485/2010:

Art. 8º Os contratos estabelecidos com as cooperativas ou associações populares de coleta seletiva para a prestação do serviço público de coleta seletiva de resíduos recicláveis deverão prever, entre outros, os seguintes aspectos:

I - o controle contínuo das quantidades coletadas e da quantidade de rejeitos, em obediência às metas traçadas no planejamento do serviço;

II - a previsão contratual do desenvolvimento, pelas cooperativas ou associações populares de coleta seletiva, em parceria com a administração, de trabalhos de informação ambiental compatibilizados com as metas de coleta definidas no planejamento;

III - a obrigatoriedade dos cooperados ou associados com a manutenção dos filhos em idade escolar matriculados e frequentando o ensino regular e com a carteira de vacinação atualizada, de acordo com o calendário básico de vacinas;

IV - o impedimento de contratação da coleta por terceiros e da compra de materiais coletados por terceiros.

Parágrafo Único. A remuneração pela prestação do serviço público de coleta seletiva de resíduos recicláveis poderá ser feita:

I - por tonelagem coletada;

II - por tarefa executada referenciada na área urbana onde será realizado o serviço de coleta;

III - pela combinação das formas remuneratórias previstas nos dois incisos anteriores.

(...)

Art. 12 As cooperativas ou associações populares de coleta seletiva, sob pena de rescisão do contrato, estarão obrigadas a orientar seus cooperados ou associados quanto à necessidade de:

I - zelar pela manutenção dos dispositivos condicionadores dos resíduos domiciliares ou assemelhados;

II - manter limpas as vias públicas durante a carga ou transporte dos resíduos.

32. Nessa esteira, verifica-se que os setores responsáveis, após recomendações desta PGM, parecem ter incorporado os necessários dispositivos à minuta contratual e ao TR, atendendo ao que dispõe a legislação.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS**

IX. DA CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, considerando a justificativa apresentada pela Secretaria Municipal interessada, bem como a natureza do objeto a ser contratado pela via direta, e o atendimento ao que dispõe a legislação que rege a matéria, **opina-se pela viabilidade jurídica** da dispensa de licitação pretendida, com fulcro no art. 24, XXVII, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, *caput*, da Lei Municipal 5.485/2010.

É o parecer. À douta consideração superior.

Canoas, 10 de fevereiro de 2023.

Rafael Pereira de Franco
Procurador do Município
OAB/RJ 221.129 – Matrícula 125773

Samara Loureiro
Diretora de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias
OAB/PR N° 82.547

De acordo. Ao GP para sua superior apreciação e deliberação.

Camila Mousquer Buralde
Procuradora - Geral Interina do Município
Matrícula nº. 124475
OAB/RS 73.452