

PROCESSOS	TC nº 2483/2022
UNIDADE	Município de Canapi
INTERESSADO	Vinícius José Mariano de Lima – Prefeito de Canapi
ASSUNTO	Consulta

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Canapi, o **Sr. Vinícius José Mariano de Lima**, através do qual formula os seguintes questionamentos:

- É possível a contratação dos serviços 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 matérias recicláveis através de dispensa de licitação?**
- Em caso positivo, quais seriam os requisitos necessários para efetivação do processo?**
- Por se tratar, em tese, de prestação de serviços, seria necessária a prestação de contas mensal?**
- Sendo possível a contratação através de dispensa de licitação, a associação ou cooperativa teria obrigatoriamente que ser sediada no município contratante?**

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas que, por meio do **Parecer de nº 517/2022/SM**, da lavra da Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Stella Méro Cavalcante, opinou no seguinte sentido:

- É possível a contratação direta de associações ou cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis ou recicláveis para serviços de coleta seletiva com fulcro no art. 24, XXVII, da Lei nº 8.666/93 ou no art. 75, IV, j, da Lei nº 14.133/2021 (conforme diploma a ser aplicado, enquanto ainda vigente a Lei 8.666/93), o que estabelecido de forma expressa pelo § 2º do art. 36 da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).**

ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC Nº 2483/2022

b) A contratação direta somente é autorizada se presentes os requisitos dispostos no art. 24, XXVII, da Lei nº 8.666/93 ou no art. 75, IV, j, da Lei nº 14.133/2021 (conforme diploma a ser aplicado, enquanto ainda vigente a Lei 8.666/93),

Além dos requisitos dispostos no item IV, devem ser observadas as demais exigências impostas para as dispensas e inexigibilidades pela Lei de Contratações aplicada ao caso, dentre o que, exemplificativamente, **estudo técnico, termo de referência, projeto básico, estimativa de despesa, parecer jurídico, requisitos de habilitação/qualificação, razão de escolha do contratado, justificativa do preço.**

c) Os dispositivos que tratam da hipótese de dispensa não padronizam uma forma de contrato de gestão ou estabelecem condições de fixação de preço, **ficando a cargo de cada gestor a definição dos modelos a serem adotados para integração das cooperativas ou associações à gestão dos resíduos sólidos, inclusive de acordo com as diretrizes dos respectivos Planos Municipais. Deve-se seguir, todavia, as regras gerais para execução da despesa pública**, dentre o que as fases de empenho, liquidação e pagamento, sempre que prevista tal contraprestação.

d) Dada a função social da hipótese de dispensa, **a contratação direta somente se justifica para integrar ao sistema de coleta seletiva pessoas de baixa renda catadoras de materiais recicláveis que naturalmente residirão na municipalidade.** No caso de associação ou cooperativa que reünam catadores de mais de uma localidade, **faz-se necessária a comprovação da existência de estrutura humana e física no município apta a comportar os serviços a serem contratados**, de acordo com o modelo de contratação estabelecido – **número suficiente de associados/cooperados residentes na localidade e infraestrutura necessária**, a exemplo de galpão para recebimento e triagem dos materiais.

É o relatório.

II – DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

A competência desta Corte de Contas para emitir posicionamento sobre a matéria, ante a repercussão contábil/financeira, resta evidenciada em razão da matéria em debate se encontrar regulada pelos arts. 71 e 75 da Constituição da

República de 1988, pelo art. 97 da Constituição do Estado de Alagoas e, ainda, pelo art. 1º, XIX, da Lei nº 5.604/94 c/c o art. 6º, X, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

III – LEGITIMIDADE E CABIMENTO DA CONSULTA

No tocante à legitimidade do requerente, resta, pois, configurada haja vista o questionamento ter sido formulado pelo Prefeito Municipal de Canapi, o Sr. Vinicius José Mariano de Lima, parte legítima para formular consulta perante este Tribunal, conforme se observa no Rol taxativo do art. 6º, inciso X, alínea “a” da Resolução nº 002/2001 (RITCE/AL).

Ademais, cumpre avaliar se a consulta atende aos requisitos materiais de admissibilidade, no tocante ao cabimento, que são referentes ao seu objeto, o qual há de estar relacionado a dúvidas acerca de dispositivos legais, cuja matéria tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional patrimonial, não devendo versar sobre caso concreto, conforme estabelece o disposto no art. 1º, XIX da Lei Estadual nº 5.604/94 (LOTCE/AL) c/c o art. 6º, X da Resolução Normativa 003/2001 (RITCE/AL).

No caso em espeque, sobre o **primeiro e segundo questionamento**, observa-se que as respostas estão transcritas nos artigos da lei, *ipsis litteris*, de modo que não foi demonstrada a existência de dúvida quanto a interpretação do dispositivo legal. Portanto, deixo de conhecer os itens “a” e “b”.

Assim, lastreada a fundamentação que legitima a análise que sucede e verificada a possibilidade da oferta das respostas à consulta formulada, tem-se por admiti-la parcialmente, não conhecendo em relação ao primeiro e segundo questionamentos, e devendo ser conhecidos os outros dois questionamentos “c” e “d”, nos moldes das respostas elencadas a seguir.

IV – DO MÉRITO

IV.1 – INTRODUÇÃO

Sabe-se que a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, consoante expressamente previsto no art. 37, XXI, da CRFB/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - 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.

Sendo competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos (art. 22, XXVII, da CRFB/88), aludida competência encontra-se concretizada através da edição da Lei 8.666/93 e, também, pela Lei 14.133/2021, que veio para substituir a lei anterior, no entanto, com aplicação simultânea no tempo pelo prazo de dois anos, até que a primeira tenha por encerrada sua vigência.

Dessa forma, durante o interregno mencionado, o ente licitante poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Lei 14.133/2021 ou pela Lei 8.666/93, de modo que a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada das referidas leis (art. 191 da Lei 14.133/2021). Caso opte por adotar a Lei 8.666/93, o contrato respectivo será regido pelas regras nela previstas durante toda sua vigência.

Feito esse esclarecimento, o ente licitante poderá, nas hipóteses legalmente previstas, realizar contratação direta, sem necessidade de licitação, quando presente a situação de inexigibilidade (art. 25 da Lei 8.666/93 e art. 74 da Lei 14.133/2021) ou dispensa (arts. 17 e 24 da Lei 8666/93 e arts. 75 e 76 da Lei 14.133/2021).

Nesses casos, muito embora a contratação possa ser direta, não há que se falar em dispensa da observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de enquadramento, através de motivação da decisão administrativa e acompanhada dos elementos contidos no art. 26 da Lei 8.666/93 ou art. 72 da Lei 14.133/2021.

IV.2 – DA CONTRATAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES OU COOPERATIVAS FORMADAS EXCLUSIVAMENTE POR PESSOAS FÍSICAS DE BAIXA RENDA, RECONHECIDAS PELO PODER PÚBLICO COMO CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS, PARA COLETA, PROCESSAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS RECICLÁVEIS OU REUTILIZÁVEIS

A hipótese em espeque encontra-se prevista expressamente no rol de situações em que se autoriza a contratação direta pelo Poder Público, sem necessidade de procedimento licitatório, consoante abaixo transcrito nas Leis 8.666/93 e 14.133/21, respectivamente:

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.

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; grifos acrescidos

Aludida dispensa visa atender dois objetivos: **fomento social e proteção do meio ambiente**, uma vez que o escopo primordial da contratação é a prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos.

Nesse sentido, referida hipótese de dispensa foi inserida na Lei 8.666/93 através da Lei 11.445/07, a qual estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

É cediço que, há muito, está presente a necessidade de planejamento acerca da disposição adequada dos resíduos produzidos em enorme escala pela sociedade. Assim, a principal forma de reduzir a quantidade de resíduos dispostos de forma inadequada é a criação de sistemas de coleta seletiva, a qual, conforme conceitua o art. 3º, X, da **Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos)**, traz “ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”.

Mencionada lei destacou o papel dos municípios na gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus territórios (art. 10). Inclusive, é através da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (o qual pode estar inserido no plano de saneamento básico – art. 19, §1º) que os municípios poderão ter acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (art. 18). Referidos recursos serão priorizados às municipalidades que implantarem a coleta seletiva “com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”.

Nessa senda, a **Lei 12.305/2010** ainda prevê, como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 8º, IV), assim como dispõe ser objetivo da PNRS a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 7º, XII).

Ainda, nessa mesma toada, a lei em análise dispõe que “cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos [...] II – estabelecer sistema de coleta seletiva” (art. 36, II), de modo que, para seu cumprimento, “priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formados por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação” (§1º do art. 36), a qual “é dispensável de licitação” (§2º do art. 36).

Percebe-se, com essas previsões, que o legislador buscou **incentivar políticas públicas que valorizem a melhoria de condições às classes menos favorecidas** e, conseqüentemente, à manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dito isso, restou clara a possibilidade de dispensa de licitação para a contratação em tela, desde que o município disponha de sistema de coleta seletiva, a qual é estabelecida, como visto, nos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (art. 19, XIV e XV c/c arts. 35 e 36, II, da Lei 12.305/10). Isso porque não há sentido em contratar associações ou cooperativas compostas de catadores de materiais recicláveis se não há sistema de coleta seletiva na municipalidade. Uma medida complementa a outra.

IV.2 – DA RESPOSTA À CONSULTA:

Em razão do não conhecimento do **primeiro e segundo questionamento**, por não existir dúvidas diante de suas respostas estarem transcritas

nos artigos da lei, *ipsis litteris*, passo a analisar os outros dois questionamentos seguintes.

c) Por se tratar, em tese, de prestação de serviços, seria necessária a prestação de contas mensal?

Considerando que as normas legais alhures elencadas não disciplinam esse ponto, fica a cargo do gestor definir a forma como será feito esse controle, observando-se as **diretrizes do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos** e, também, as regras para execução da despesa pública contidas na LRF.

Nesse ponto, inclusive, deve ser fixada remuneração à contratada compatível com os preços de mercado, respaldada em ampla pesquisa de preços.

Assim, todavia, corroboro com o entendimento do órgão ministerial, o qual ressalta que o gestor deve seguir as regras gerais para execução da despesa pública, dentre o que as fases de empenho, liquidação e pagamento, sempre que prevista tal contraprestação. Como expõe Marçal Justen Filho, na obra já citada (p. 1032), “deve-se adotar interpretação sistemática, reconhecendo a natureza funcional da contratação. Ou seja, não se pretende que o Estado obtenha lucro à custa do trabalho de uma multidão de carentes. Portanto, caberá produzir remuneração compatível com os preços de mercado”.

d) Sendo possível a contratação através de dispensa de licitação, a associação ou cooperativa teria obrigatoriamente que ser sediada no município contratante?

Muito embora a legislação não mencione expressamente essa exigência, por uma interpretação sistemática, é possível concluir que a associação ou cooperativa deve reunir no município contratante número suficiente de pessoas físicas de baixa renda para atuar no sistema de coleta seletiva, assim como possuir mínima estrutura física que permita a execução do objeto contratual, até mesmo porque esses requisitos decorrem logicamente do **“dever de comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária”**, conforme

reconheceu o Ministério Público de Contas, no Parecer PAR-PGMPC-517/2022/SM, da lavra da Procuradora-Geral, Stella Méro Cavalcante, que ainda aduziu que:

De acordo com os arts. 26, II, da Lei 8.666/93 e 72, VI, da Lei 14.133/2021, o processo de contratação direta deve ser instruído com a razão da escolha do contratado. Se a hipótese de dispensa somente se justifica para a contratação, através de associações ou cooperativas (organizações sem fins lucrativos), de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de matérias recicláveis, a escolha do contratado somente será legítima se abarcar esse conjunto de atores. A contratação de cooperativa ou associação que não reúna na municipalidade número suficiente de pessoas físicas de baixa renda (conforme cada projeto) para atuar na coleta seletiva, desvirtua o instituto, o que igualmente se verifica quando na localidade não houver a estrutura física mínima para execução do objeto contratado, conforme o modelo de contratação estabelecido.

V – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com supedâneo no art. 1º, XIX, da Lei 5.604/1994 (Lei Orgânica do TCE/AL) c/c arts. 186/189 do Regimento Interno do TCE/AL, apresento meu voto para que o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, com fundamento nas razões expostas,

DECIDA por:

- a) **NÃO CONHECIMENTO** do primeiro e segundo questionamento, em razão da inexistência de dúvida por tratar-se de indagação com resposta transcrita em lei.
- b) **CONHECER** da legitimidade da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 6º, X, do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

ESTADO DE ALAGOAS
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

PROCESSO TC Nº 2483/2022

- c) **NO MÉRITO, RESPONDER AOS CONSULENTES:** É possível a contratação dos serviços de coleta seletiva por associação ou cooperativa desde que exista na localidade sistema de coleta seletiva, o que deve ser previamente instituída por Plano Municipal.

A sua forma de contratação será baseada na discricionariedade do gestor. Isto é, ficará a cargo do administrador definir a forma como será feito o controle do serviço prestado pela contratada, observando-se as diretrizes do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos e, também, as regras para execução da despesa pública contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, a contratação deverá recair sobre associação ou cooperativas de catadores localizadas na municipalidade local dos catadores, conforme dispõe a Lei 12.305/2010 – Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

- d) **DAR CIÊNCIA** ao Consulente acerca da presente decisão, na forma do art. 25 da Lei Orgânica do TCE/AL;
- e) **PUBLICAR** a decisão do diário eletrônico deste Tribunal para os fins que se fizerem necessários, inclusive para atribuir os efeitos do art. 189 do Regimento Interno do TCE/AL.
- f) **COMUNICAR à Comissão Permanente de Jurisprudência**, instituída pela Portaria nº. 61/2019, para fins de numeração, publicização e disponibilização do inteiro teor no sítio do Tribunal, face ao contorno normativo que as circundam.

É como voto.

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS**, em Maceió, 10 de maio de 2022.

Gabinete do Conselheiro **Rodrigo Siqueira Cavalcante**.