



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
Despacho nº 148, de 26 de junho de 2026

Direito Administrativo. Processo Administrativo nº 2007/2026. Licitação. Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada na triagem de resíduos seletivos urbanos. Esclarecimentos e Recomendações.

Vistos.

Trata-se de processo administrativo visando a contratação de empresa especializada para a operação de usina de triagem de resíduos seletivos. Após análise minuciosa do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) e EDITAL, verifica-se que a instrução processual, embora fundamentada na Lei nº 14.133/2021, necessita de esclarecimentos e melhorias materiais que comprometem a vantagem econômica e a segurança jurídica da futura contratação.

I- ESCLARECIMENTOS SOBRE A NÃO PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES

A contratação de serviços voltados ao manejo de resíduos sólidos urbanos deve observar, cogentemente, os ditames da Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Nessa premissa ressalta-se a importância da citação do artigo 36 do referido diploma legal, o qual estabelece expressamente a prioridade de participação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, *ipsis litteris*:

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;





II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

Desse modo, a inclusão socioeconômica dos catadores qualifica-se como diretriz vinculante e indissociável da PNRS. A opção da Administração Pública por deflagrar certame para a contratação de empresa privada em detrimento da parceria ou contratação direta dessas entidades associativas locais exige fundamentação técnica e jurídica no bojo do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Verifica-se, contudo, que o Estudo Técnico Preliminar não apresenta análise específica acerca da existência, capacidade operacional ou inviabilidade de eventual contratação de cooperativas ou associações locais de catadores. Assim, recomenda-se complementar o ETP com motivação técnica demonstrando que a Administração avaliou essa possibilidade e justificou adequadamente a adoção da contratação mediante empresa privada, em observância ao art. 36, §1º, da Lei nº 12.305/2010.





A contratação de serviços de manejo de resíduos sólidos deve observar, obrigatoriamente, a Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). Onde informa o Art. 36 da referida lei que há prioridade de participação de cooperativas e associações de catadores. A ausência de justificativa técnica robusta para a contratação de empresa privada em detrimento dessas entidades configura risco de apontamento pelo TCE-RS, conforme o entendimento de que a inclusão social é diretriz vinculante da PNRS, devendo ser bem fundamentada nesse sentido.

II. ESCLARECIMENTOS QUANTO À RECEITA, PESAGEM E DESTINAÇÃO

Compulsando os autos administrativos não restou localizado no Termo de Referência informações sobre à destinação da receita oriunda da comercialização dos materiais recicláveis (papel, plástico, vidro e metais). Pela natureza do serviço, a retenção integral dessa receita pela contratada, sem o devido abatimento no preço unitário do serviço, caracteriza enriquecimento sem causa e viola o princípio da economicidade.

Sobre o tema, a Lei nº 14.133/2021 preceitua em seu Art. 11, inciso I:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - 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;

Embora o Termo de Referência exija a apresentação de relatórios mensais contendo as quantidades comercializadas e respectivas notas fiscais, não disciplina expressamente a titularidade econômica dessa receita nem sua repercussão na formação do preço contratado.

No mesmo sentido, a fiscalização da pesagem diária e a destinação final dos rejeitos devem ser detalhadas, sob pena de inviabilizar o controle previsto no Art. 140:

"Art. 140. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme regulamento (...)"

Embora o Termo de Referência preveja apresentação de tickets de pesagem,





relatórios e comprovação da destinação dos rejeitos, recomenda-se disciplinar de forma mais detalhada o procedimento de pesagem, indicando a responsabilidade pelo acompanhamento da fiscalização, bem como avaliar a exigência de emissão do Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR), quando aplicável, visando ampliar a rastreabilidade ambiental.

III. ESCLARECIMENTOS DA MATRIZ DE RISCO E EXPOSIÇÃO AO MATERIAL

Considerando a natureza continuada da contratação e os riscos inerentes ao manejo de resíduos sólidos urbanos, recomenda-se avaliar a adoção de matriz de alocação de riscos.

Embora facultativa, nos termos do art. 103 da Lei nº 14.133/2021, a matriz de riscos mostra-se recomendável em contratações dessa natureza:

"Art. 103. O contrato poderá estabelecer a matriz de alocação de riscos entre a Administração e o contratado, hipótese em que o edital deverá conter estimativa de valor da contratação que considere a taxa de risco correspondente aos riscos assumidos pelo contratado (...)"

Sobre a alocação de riscos, leciona Marçal Justen Filho:

"A matriz de riscos não é um exercício acadêmico, mas um instrumento de sinceridade contratual. **Se a Administração omite os riscos biológicos e de insalubridade inerentes ao manejo de resíduos urbanos, ela induz o licitante a elevar seus preços por insegurança ou, pior, assume passivos trabalhistas e indenizatórios que deveriam estar precificados e geridos pela contratada.** A repartição objetiva de riscos é condição para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desde a origem do certame." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 19ª ed. São Paulo: RT, 2023).

IV. ESCLARECIMENTOS ACERCA DO TRANSPORTE E POSSÍVEL CONFLITO CONTRATUAL

Verifica-se uma contradição documental quanto ao item "Transporte". O





processo menciona a possível existência do Contrato nº 257/2025 e a previsão do futuro Pregão nº 25/2026 para o mesmo objeto. A inclusão do custo de transporte nesta licitação, sem a devida segregação, configura risco de pagamento em duplicidade (bis in idem).

O planejamento deficiente pode caracterizar a violação do princípio da eficiência.

V- DA RESTRITIVIDADE NA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Verificou-se que a minuta do Edital e o Termo de Referência exigem, como critério de qualificação técnica, o registro exclusivo das licitantes e de seus responsáveis técnicos perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

Todavia, a atividade-fim do objeto licitado — operação de usina de triagem de resíduos sólidos urbanos — envolve precipuamente o manejo, a classificação e a segregação de resíduos com forte carga de matéria biológica, orgânica e sanitária.

A limitação corporativa ao CREA, em detrimento de outros conselhos cujos profissionais detêm idêntica ou superior atribuição legal para o trato de questões biológicas e químicas ambientais, configura restrição indevida à competitividade do certame.

O Tribunal de Contas da União em Súmula 263 que:

SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Portanto, a exigência de registro em conselho profissional deve limitar-se àquela entidade que fiscalize a atividade básica da empresa ou o serviço preponderante. Em serviços de natureza ambiental e de manejo de resíduos, dotados de caráter multidisciplinar, a exigência exclusiva de inscrição no CREA, com a exclusão de profissionais biólogos (CRBio) ou químicos (CRQ) aptos à gestão de resíduos, caracteriza restrição ilegal





ao universo de competidores.(Precedente fundamentado no art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e na Súmula nº 263 do TCU).

VI- CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

CONFORME TODO O EXPOSTO, esta Procuradoria-Geral, recomenda as seguintes providências imediatas antes da publicação do edital:

1) Retificar o do Termo de Referência para Previsão de Receita: Deve-se incluir cláusula obrigando a licitante a descontar do valor mensal do serviço a estimativa de receita com a venda de recicláveis, ou prever a reversão desses valores ao Município, garantindo a vantajosidade real da proposta;

2) Detalhamento do Rito de Pesagem e Controle: Estabelecer a obrigatoriedade de pesagem em balança aferida pelo INMETRO, com acompanhamento do fiscal técnico e emissão obrigatória de MTR (Manifesto de Transporte de Resíduos) para cada carga, vinculando o pagamento à comprovação de destinação final adequada dos rejeitos;

3) Aditar ao TR uma matriz que aloque claramente para a contratada os riscos por acidentes de trabalho, exposição a agentes biológicos e variações na composição do lixo, exigindo o fornecimento rigoroso de EPIs e seguro de responsabilidade civil.

4) Que a Secretaria de Obras deve emitir certidão negativa de sobreposição contratual, constando esclarecimentos se o transporte já está coberto pelo Contrato nº 257/2025. Caso positivo, o custo de transporte deve ser suprimido da planilha de custos deste processo para evitar dano ao erário;

5) Que instrua o processo com estudo que comprove a inexistência ou incapacidade técnica de cooperativas locais de catadores para assumir o serviço, em cumprimento à prioridade legal da PNRS;

6) Revise da planilha de custos para assegurar que os valores de mão de obra estejam aderentes à Convenção Coletiva (CCT) de 2026, evitando que o certame resulte em preços inexecutáveis;





7) Retificar o Termo de Referência e a minuta do Edital para fazer constar que, para fins de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional, será admitido, indistintamente, o registro da empresa e de seu responsável técnico perante o CREA, o CRBio (Conselho Regional de Biologia) ou o CRQ (Conselho Regional de Química), adequando o certame aos princípios da ampla competitividade e da vedação ao cerceamento do caráter competitivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

8) Verificar se o Estudo Técnico Preliminar contém estimativa da receita potencial decorrente da comercialização dos materiais recicláveis e, caso inexistente, providenciar sua inclusão, a fim de permitir adequada avaliação da vantajosidade econômica da contratação e da composição dos custos.

Gramado, 02 de julho de 2026.

Procuradora Adjunta do Município

OAB/RS n.º 117.492

Advogada Pública Municipal

OAB/RS 118.927

