

PARECER

AGU-NAJSP-Nº 1096-2009-TVB

COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA

Teresa Villac Pinheiro Barki
Advogada da União

**COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA – FUNDAMENTOS
–SUBSÍDIOS PARA IMPLANTAÇÃO NA DELEGACIA
DE POLÍCIA FEDERAL EM SANTOS.**

Implantação da coleta seletiva solidária na Polícia Federal de Santos. II. Fundamentos. III. Lei 8.666/06 e Decreto 5.940/06. IV. Busca da efetividade na divulgação do processo de habilitação. V. Possibilidade de composição entre os habilitados. VI. Requisitos a serem observados. VI. Alterações na minuta de edital. VII. Substituição do termo de compromisso por modelo do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis. VIII. Recomendações e subsídios.

PARECER-AGU-NAJSP-Nº 1096-2009-TVB
Processo Administrativo nº 08504.008345/2009-99
Interessado: Delegacia de Polícia Federal em Santos
Assunto: Coleta Seletiva Solidária
Valor: socioambiental
Atividade-meio

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Primeiramente, consigne-se que a presente manifestação jurídica lastreia-se no artigo 11, da Lei Complementar nº 73/93 e artigo 38, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

02 O exame aqui empreendido restringe-se aos aspectos exclusivamente jurídicos da regularidade do procedimento, excluídos os aspectos técnicos concernentes ao levantamento do quantitativo de resíduos descartados no órgão assessorado, bem como o exame da documentação juntada aos autos concernente às cooperativas, sem se esmiuçar, portanto, nas atribuições da Comissão para a Coleta Seletiva da Delegacia de Polícia Federal em Santos.

03 Constam, ainda, do parecer observações mais gerais com o objetivo de orientar a Autoridade na implantação desta nova prática de gestão adequada dos resíduos no órgão assessorado.

04 Por outro lado, as questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao final deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do órgão.

05 Presume-se, outrossim, que a Autoridade consulente e os demais agentes componentes da Comissão para a Coleta Seletiva tenham competência para praticarem os atos neste processo. Cabe à Autoridade verificar a exatidão dessas informações, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

II - RELATÓRIO

06 Os autos em exame foram encaminhados ao NAJ/SP para exame do processo de implantação da coleta seletiva solidária na Delegacia de Polícia Federal de Santos.

07 A instrução inicia com a juntada do Decreto n. 5.940/2006, que instituiu a separação dos resíduos sólidos recicláveis descartáveis pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, seguido da Portaria n. 6/2008, DPF/STS/SP, de 14/05/08, que constituiu Comissão para a Coleta Seletiva Solidária no âmbito da DPF/Santos.

08 Constam documentos encaminhados pelo Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis, relação do “lixo atualmente coletado e destinado na sede da SR/DPF/SP” e histórico da Comissão para Coleta Seletiva Solidária do Edifício-Sede da SR/DPF/SP. As atas das reuniões da referida Comissão constam dos autos.

09 Procedeu-se à juntada de documentação da Coopcolre – Cooperativa de Trabalho de Profissionais de Serviços de Coletagem de Lixos Recicláveis do Estado de São Paulo.

10 O processo finaliza com minuta de edital de seleção n. 01/2009, termo de compromisso (anexo I) e solicitação, pela Comissão de Coleta Seletiva Solidária, de encaminhamento dos autos para apreciação jurídica. O Delegado de Polícia Federal Dr. Gesival Gomes de Souza aprovou a minuta e o termo de compromisso, designou a Comissão e determinou o envio do processo ao NAJ/SP para análise e parecer.

11 Os autos foram recebidos no NAJ em 06/10 e encaminhados a esta advogada para parecer. Em 09/10, após estudo do processo, encaminhei e-mail à Secretaria Executiva do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis solicitando esclarecimentos e subsídios, respondidos em 15/10, conforme documentos juntados aos autos.

12 É o relatório, passo à manifestação jurídica.

III - ANÁLISE JURÍDICA

13 Trata-se de processo administrativo de gestão encaminhado para exame da regularidade jurídica prévia da Coleta Seletiva Solidária na Delegacia de Polícia Federal de Santos.

14 Primeiramente, por questão de regularidade procedimental, solicitamos ao órgão assessorado que numere e rubrique todas as folhas.

15 A destinação adequada ao lixo descartado pelos órgãos da Administração Federal Direta e Indireta, com a separação dos resíduos recicláveis e destinação às associações e cooperativas de catadores, é obrigação decorrente do Decreto n. 5.940, de 25/10/08, está em consonância com os princípios constitucionais ambientais, a Lei n. 11.445/07, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, além de medida de gestão pública condizente com as funções sociais da cidade.

16 Formalmente, instituiu-se por Decreto Presidencial de 11/09/2003 o Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis, a quem compete, por sua Secretaria Executiva, acompanhar a implementação do Decreto nº 5.940/06.

17 Passemos ao exame dos requisitos a serem atendidos para a coleta seletiva no setor público.

18 A situação ora examinada configura-se como dispensa de licitação (art. 24, XXVII, da Lei 8.666/06), cujos requisitos de regularidade devem ser conjugados com o atendimento de regramentos específicos do Decreto n. 5.940/06.

19 Assim, é necessário que a Autoridade competente, após motivação da Comissão para a Coleta do órgão assessorado, autorize expressamente a instauração e prosseguimento do presente processo administrativo de gestão com lastro no art. 24, XXVII, com a ressalva de que não se trata de contratação *stricto sensu*, ou seja, sem contraprestação pecuniária e de acordo com os requisitos do Decreto regulador, abaixo elencados e detalhados.

20 *Quanto ao que se considera resíduo reciclável:*

21 Por resíduos recicláveis tenha a Autoridade presente que são os materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo, rejeitados pelo órgão (art. 2º, II). Registre-se que nesta categoria não se inserem os bens inservíveis disciplinados no Decreto n. 99.658/90, conforme parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (PARECER CJ/MDS N. 1785/2008).

22 A única hipótese para o recebimento de bens inservíveis por associações e cooperativas de coleta de resíduos recicláveis é no caso de abandono, necessária a observância do procedimento de desfazimento de bem denominado “justificativa de abandono”, previsto no art. 18 do Decreto n. 99.658/90.

23 Ademais, como o Decreto n. 5.940/06 não faz menção à “lixo”, mas a “resíduos recicláveis descartados”, caracterizando-os como “materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo”, é indubitável que na rejeição destes materiais deve-se agir dentro dos princípios de razoabilidade e moralidade administrativa.

24 *Quanto à destinação:*

25 Não há margem para discricionariedade administrativa, devendo-se atentar para dois aspectos: a) os resíduos recicláveis não podem ser encaminhados para a coleta ordinária municipal e têm destinação específica prevista no Decreto n. 5.940 que instituiu a obrigatoriedade de proceder a sua separação, b) uma vez separados, devem ter como destinatários exclusivamente as cooperativas e associações de catadores.

26 Há um dever do gestor em implantar esta política pública, que não é medida isolada, mas instrumento para o atendimento de deveres estatais ambientais de status constitucional; de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro em cúpulas e conferências mundiais voltadas à problemática ambiental, sem se olvidar dos fundamentos e objetivos que norteiam a República Federativa concernentes à cidadania e redução das desigualdades.

27 Destarte, a busca da sustentabilidade tem como característica marcante a multilateralidade, hoje consenso que esta somente se efetiva se amparada em três pilares: ambiental, social e econômico. É justamente neste contexto que se insere a implantação da coleta seletiva, somando-

se aos princípios e metas estabelecidos pela Agenda Ambiental na Administração Pública.

28 *Quanto à escolha das cooperativas e associações de catadores:* há exigências a serem atendidas, estabelecidas no art. 3º do Decreto referido:

Art. 3º Estarão habilitadas a coletar os resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis que atenderem aos seguintes requisitos:

I - estejam formal e exclusivamente constituídas por catadores de materiais recicláveis que tenham a catação como única fonte de renda;

II - não possuam fins lucrativos;

III - possuam infra-estrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados; e

IV - apresentem o sistema de rateio entre os associados e cooperados.

Parágrafo único. A comprovação dos incisos I e II será feita mediante a apresentação do estatuto ou contrato social e dos incisos III e IV, por meio de declaração das respectivas associações e cooperativas.

29 *Quanto à divulgação do processo:*

30 O art. 6º, parágrafo único, do Decreto, estabelece que devem ser implementadas ações de publicidade de utilidade pública, que assegurem a lisura e igualdade de participação das associações e cooperativas de catadores.

31 Assim, no processo de habilitação, esta divulgação deve ser a mais ampla possível junto ao seu público alvo. Para tanto, recomendamos com ênfase que o órgão assessorado não se limite à publicação do edital no Diário Oficial, divulgando-o em locais que sejam acessíveis à coletividade dos catadores. Neste sentido, transcrevemos, por oportunos, os esclarecimentos prestados pelo Comitê Interministerial (e-mail anexo):

Importante entender que catador não lê Diário Oficial. Esse instrumento de comunicação tem pouca probabilidade de acessá-los. Portanto, ainda que o órgão sinta necessidade de publicar o chamamento para processo seletivo nesse instrumento de comunicação, para se obter efetividade é necessário que essa publicação chegue ao público alvo.

Nesse sentido, aconselhamos o órgão a procurar a Secretaria de Assistência Social e o Serviço de limpeza urbana da sua localidade. Esses entes costumam ter contato com os catadores locais.

Também, a representação local do MNCR¹

Outra possibilidade é o aterro sanitário ou lixão local.

Essa busca ativa permite informar o maior número de interessados

31 *Quanto à amplitude e limites do acordo que pode ser firmado pelas associações e cooperativas habilitadas para a partilha dos resíduos recicláveis:*

32 O Decreto n. 5.940/06 inseriu uma inovação administrativa no processo de seleção dos habilitados e o art. 4º permite que as associações e cooperativas habilitadas firmem acordo perante a Comissão para a Coleta Seletiva Solidária para a partilha dos resíduos recicláveis.

33 Assim, caso sejam habilitadas duas ou mais cooperativas, é possível que estas se componham entre si quanto aos detalhes de uma parceria, por exemplo. Ponderamos que esta composição não pode redundar em situação que comprometa o funcionamento do órgão assessorado ou de sua logística administrativa. Nesta situação, entendemos que a Comissão pode não aceitar o acordo, justificando a necessidade de serem executadas regularmente as atividades concernentes à consecução das finalidades institucionais do órgão.

34 Outrossim, se duas ou mais associações/cooperativas forem habilitadas e não houver consenso, a Comissão deve atentar para as disposições dos parágrafos 1º a 3º do mesmo artigo 4º, procedendo-se ao sorteio:

1 Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis.

Art. 4º As associações e cooperativas habilitadas poderão firmar acordo, perante a Comissão para a Coleta Seletiva Solidária, a que se refere ao art. 5º, para partilha dos resíduos recicláveis descartados.

§ 1º Caso não haja consenso, a Comissão para a Coleta Seletiva Solidária realizará sorteio, em sessão pública, entre as respectivas associações e cooperativas devidamente habilitadas, que firmarão termo de compromisso com o órgão ou entidade, com o qual foi realizado o sorteio, para efetuar a coleta dos resíduos recicláveis descartados regularmente.

§ 2º Na hipótese do § 1º, deverão ser sorteadas até quatro associações ou cooperativas, sendo que cada uma realizará a coleta, nos termos definidos neste Decreto, por um período consecutivo de seis meses, quando outra associação ou cooperativa assumir a responsabilidade, seguida a ordem do sorteio.

§ 3º Concluído o prazo de seis meses do termo de compromisso da última associação ou cooperativa sorteada, um novo processo de habilitação será aberto.

35 *Quanto a exigência de apresentação de relatórios:*

36 A Comissão para a Coleta Seletiva Solidária deve apresentar, semestralmente, ao Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo uma avaliação do processo de separação dos resíduos recicláveis descartados, na fonte geradora, e a sua destinação às associações/cooperativas (art. 5º, § 3º),

37 Referido relatório está disponível no sítio www.coletasolidaria.gov.br, sendo fundamental que, no momento da assinatura do Termo de Compromisso com a Cooperativa, haja o preenchimento e o envio desse formulário para disponibilizar ao Comitê os dados cadastrais do órgão e cooperativa/associação.

38 *Outros subsídios:*

39 O Comitê Interministerial dispõe de relação das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis fornecida pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis-MNCR, podendo ser disponibilizada através de solicitação por e-mail.

40 *Exame da minuta do edital de seleção:*

41 No item 3.4, sugerimos esclarecer em linguagem mais acessível no que consiste a exigência de regular, formal e prévio credenciamento do pessoal perante a Delegacia de Polícia Federal em Santos, Por exemplo: “A entidade fornecerá por escrito à DPF Santos a identificação dos catadores, membros ou cooperados que procederão à coleta, com menção ao nome completo e documento oficial (RG ou Certidão de Nascimento ou CPF ou título de eleitor)”.

42 3.5: consta entrega da planilha de rateio na “Alfândega do Porto de Santos”. Corrigir para DPF/Santos.

43 3.9. No que consistem “as normas disciplinares determinadas pela Comissão”? Atentar para que esta não extrapole suas atribuições regularmente fixadas no Decreto.

44 No que se refere às previsões constantes dos subitens 4.5.1.1., 4.5.1.2 e 4.5.1.3. sobre o processamento do pedido de seqüestro de bens dos dirigentes da entidade nos casos de enriquecimento ilícito, bloqueio de contas no Brasil e exterior, entendo que não há necessidade de menção no edital porque já contempladas as hipóteses no ordenamento legal e esta questão ultrapassa a finalidade precípua do edital, que é a divulgação da implantação da coleta seletiva para a coletividade que dela participa.

45 Assim, a fim de não impingir uma conotação excessivamente negativa na atividade de coleta seletiva exercida pelos catadores, manifesto-me pela exclusão destes subitens, suficiente a disciplina do item 4.5 que os precedeu.

46 6.2. A rescisão do termo de compromisso por inadimplemento deve ser precedida de contraditório. Alterar redação, fixando um prazo mínimo e razoável para tanto: “Na hipótese de constatação de impropriedade ou irregularidade na execução do Termo de Compromisso, será suspensa a destinação de materiais recicláveis, notificando-se o DESTINADOR para sanear a situação, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sob pena de rescisão do Termo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.”

47 Outrossim, existem outras hipóteses possíveis para rescindir o termo de compromisso, devendo-se também inserir previsão para os

casos de rescisão “por interesse de qualquer uma das partes, mediante comunicação formal, com aviso prévio de, no mínimo, 30 (trinta) dias;” e “na ocorrência de caso fortuito ou de força maior regularmente comprovado, impeditiva da execução.”

48 *Minuta de termo de compromisso:*

49 Ponderamos à Autoridade que adote a Minuta de Termo de Compromisso elaborada pelo Comitê Interministerial e disponibilizada na internet (www.coletasolidaria.gov.br), fruto do trabalho e experiências já verificadas nacionalmente na implantação da coleta seletiva solidária, procedendo, por certo, às adequações devidas à realidade do órgão assessorado.

50 Destarte, em cotejo com o documento elaborado pelo órgão assessorado, verifica-se que a minuta que ora se anexa a este parecer apresenta mais detalhamentos nas obrigações, disciplinando situações que podem ocorrer na execução das atividades e possui, inclusive terminologia apropriada (partícipes: destinador e destinatário).

IV - CONCLUSÃO

51 Tal como se encontra o presente processo administrativo, o prosseguimento do processo de implantação da coleta seletiva solidária na Delegacia de Polícia Federal de Santos depende do atendimento e observância das exigências constantes nos parágrafos 14, 19, 28, 41/47 (alterações no edital) e 48 (substituição do termo de compromisso pelo ora juntado e disponibilizado pelo Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis).

52 Constam, ainda, subsídios e recomendações para a adoção de boas práticas de gestão pública nos parágrafos 21, 31, 33 e 39.

À manifestação da Coordenação do NAJ/SP.

São Paulo, 21 de outubro de 2009

Teresa Villac Pinheiro Barki
Advogada da União

PARECER-AGU-NAJSP-Nº 1096-2009-TVB

Processo Administrativo nº 08504.008345/2009-99

Interessado: Delegacia de Polícia Federal em Santos

Assunto: Coleta Seletiva Solidária

DESPACHO

Restituam-se os autos ao órgão assessorado, para que a autoridade competente tome conhecimento do posicionamento deste órgão de assessoramento jurídico, conforme os termos do Parecer formulado pela Advogada da União, Doutora Teresa Villac Pinheiro Barki, os quais aprovo.

Necessário ressaltar que a análise deste Coordenador subscrevente cinge-se exclusivamente à manifestação jurídica da advogada parecerista, sem qualquer nova análise ou estudo dos autos processuais.

São Paulo, 22 de outubro de 2009

Cássio Cavalcante Andrade
Coordenador-Geral Substituto