



PARECER Nº 37/2017 – LIC

DE: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PALMITAL – PR

PARA: GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PALMITAL – PR

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE SITUAÇÃO FÁTICA ENSEJADORA DE RECONHECIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS: ARTs. 24 XXVII, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.

Trata o presente expediente da possibilidade do poder público contratar associação de catadores de materiais recicláveis através da modalidade de Dispensa de Licitação fundamentado no Artigo 24, XXVII, da Lei 8.666/93. Diante disso passamos a análise do caso em concreto.

O Artigo 24 da Lei 8.666/93 disciplina as hipóteses onde a contratação direta tem cabimento. São 28 Incisos onde taxativamente são expressas as condições nas quais a Administração pode contratar diretamente sem ter que submeter ao rito das modalidades tradicionais e recomendadas.

Desta forma, não é dada a Administração a faculdade de criar hipóteses para efetivar compras com dispensa de licitação diversas das elencadas no texto legal até porque licitação é uma exigência constitucional. Em suma, não se admite mascarar a exigência sob o pretexto legal da contratação direta.

A Administração não tem o direito de dispensar licitação ao seu livre arbítrio podendo vir a provocar favorecimentos em detrimento a determinados fornecedores alegando amparo legal. Neste prisma, é oportuna a colocação de Diogo Figueiredo que afirma que a licitação pode ser excepcionalmente dispensada nos contratos celebrados em obediência a cláusulas uniformes, nos casos de urgência, nos contratos personalíssimos ou cuja execução dependa de técnicas ou materiais patenteados, nos casos de arrendamento mercantil para o serviço público e nos casos de prestação de pequeno vulto.

Ora, está claro que a dispensa de licitação, em sentido amplo independe de discernimento sendo integralmente prevista em lei. A dispensa exige interpretação



restritiva. Sempre deve prevalecer o interesse público em sua acepção mais ampla e que jamais pode se confundir com o interesse particular da Administração. Conforme Adilson ABREU Dallari, podemos formular três princípios em função dos quais a licitação seria dispensável: impossibilidade material, impossibilidade jurídica e conveniência administrativa.

O que se busca genericamente proteger é a moralidade administrativa e a lisura nas licitações então é clarificado que a Administração não pode alargar as hipóteses de dispensa de licitação em detrimento ao oportunismo seja por falta de planejamento ou para prestar favorecimento a determinados fornecedores.

Podemos solidificar o entendimento de que toda dispensa de licitação excepciona a norma e como tal deve estar embasada em fundamentos imprescritíveis de modo a preservar o interesse público.

O tema em questão é tão delicado que o próprio legislador previu no artigo 89 da Lei 8.666/93, a conduta tipificada como crime para o servidor que, a recalcitrância da Lei, dispensa ou inexige licitação fora das hipóteses previstas em lei ou deixa de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou a inexigibilidade. Este tipo de crime pode ser imputado ao agente da Administração Pública e, além da autoridade responsável pela contratação, responderá também pela infração o Procurador que emitiu parecer favorável à contratação direta, no entanto, o terceiro não integrante da Administração Pública que concorrer para o crime e tiver auferido vantagem em virtude da contratação direta não conforme, também estará sujeito a punição. É imperioso, para a caracterização do crime que o agente atue voltado a obter um outro resultado, ou seja, não seja conduta meramente negligente e sim com a intenção de burlar a legislação.

A licitação é exigível sempre que for possível viável a competição, o certame, a disputa entre os que podem contratar com a entidade obrigada a licitar, e a liberação do obrigado.

Importante ressaltar que não somente para prestar favorecimento que o agente pode ser compelido a praticar conduta delituosa, mas também para suprir deficiências em situações onde se revestem de urgência dada a falta de planejamento da entidade envolvida. Para exemplificar, se em determinado momento a Administração se vê sem determinado insumo que é imprescindível para o funcionamento de determinado equipamento e a paralisação deste pode



acarretar prejuízos incalculáveis para a sociedade, é um caso de urgência? Pode o servidor simplesmente promover a contratação direta respaldado no Inciso IV do Artigo 24 da Lei 8.666/93?

É evidente que não, obviamente deve ser sempre aplicado o Princípio da Proporcionalidade ao caso concreto mas, porque a Administração não fez seu planejamento com eficiência provendo suas necessidades em consonância com a Lei? Não é admissível que a sociedade tenha que arcar com o ônus da incompetência da Administração Pública.

Daí o porquê existe um artigo na Lei especialmente dedicado às hipóteses onde a dispensa é legalmente prevista os quais analisaremos a seguir:

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. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

Para empresas que promovem o tipo de atividade descrita no Inciso XXVII, existe a possibilidade da dispensa de licitação. Trata-se de medida que visa promover o desenvolvimento social através do favorecimento a classes menos favorecidas.

Como pudemos observar, toda dispensa de licitação deve ser embasada em fatos legalmente previstos não sendo discricionário para a Administração Pública prover aquisições/contratações sem o devido amparo e sempre, exaustivamente justificadas.



Além da motivação, não é o fato de existir casos onde a dispensa é permitida que esta pode ser feita sem critérios. Toda dispensa deve ser precedida de pesquisa de preços no mercado, quando for possível e ainda, a empresa a ser contratada deve estar com sua documentação fiscal rigorosamente atualizada.

É evidente que a verificação da regularidade de qualquer decisão sempre depende da verificação em cada caso concreto, da ocorrência, da intensidade dos motivos invocados pela Administração, no entanto, sempre esta deve tratar temas que excepcionam a norma com o máximo de critério para buscar sempre a Supremacia do Interesse Público sobre a do Particular.

Nada mais oportuno do que lembrar a advertência do Min. Ivan Luz: "As exceções devem ser adotadas com muita cautela para que não prolifere a corrupção estimulada pelas preferências imotivadas,"

No caso específico, denota-se que a associação a ser contratada já se utiliza do espaço destinado ao Aterro Sanitário, tal espaço foi cedido por antigos gestores através de comodato. Apesar de entender esse Procurador que o referido comodato nem de longe poderia ter sido formalizado, deixamos o debate para outra oportunidade. Voltando a análise da possibilidade de contratação de associação de catadores através da dispensa de licitação, torna imperioso informar que a formalização do termo de contrato encontra-se embasada em diversas reuniões em que participaram os membros da associação, representantes do Governo Municipal e ainda o D. Representante do Ministério Público do Estado do Paraná.

Em uma das diversas reuniões ficou acordado que o Município de Palmital repassaria o valor de R\$ 9.500,00 (Nove Mil e Quinhentos Reais) na forma de ajuda de custo a associação contratada. O referido valor tem como base o complemento da renda e ainda contribuir para que os associados (todos os membros encontra-se as margens da sociedade sem as mínimas condições de subsistência) possam recolher contribuição previdenciária, que na atualidade nem de longe são recolhidos. Esse ponto merece total atenção, pois com os valores repassados pelo município mensalmente, os associados poderão contribuir para previdência social e passando serem segurados do Regime Geral da Previdência, com os direito que um trabalhador comum possui.



Os catadores de matérias reutilizáveis e recicláveis desempenham papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com destaque para a gestão integrada dos resíduos sólidos. De modo geral, atuam nas atividades da coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, contribuindo de forma significativa para a cadeia produtiva da reciclagem.

Sua atuação, sob condições precárias de trabalho, se dá individualmente, de forma autônoma e dispersa nas ruas e em lixões, como também, coletivamente, por meio de associação.

A atuação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, cuja atividade profissional é reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego desde 2002, segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), contribui para o aumento da vida útil dos aterros sanitários e para a diminuição da demanda por recursos naturais, na medida em que abastece as indústrias recicladoras para reinserção dos resíduos em suas ou em outras cadeias produtivas, em substituição ao uso de matérias-primas virgem.

A Política Nacional dos Resíduos sólidos atribui destaque à importância dos catadores na gestão integrada dos resíduos sólidos, estabelecendo como alguns de seus princípios o "reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania" e a "responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos".

Além disso, a PNRS incentiva a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e define que sua participação nos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa deverá ser priorizada. A esse respeito, destaca-se a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, na qual já havia sido estabelecida a contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, por parte do titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, dispensável de licitação.

O fortalecimento da organização produtiva dos catadores em cooperativas e associações com base nos princípios da autogestão, da economia solidária e do acesso a oportunidades de trabalho decente representa, portanto, um passo fundamental para ampliar o leque de atuação desta categoria profissional na



implementação da PNRS, em especial na cadeia produtiva da reciclagem, traduzindo-se em oportunidades de geração de renda e de negócios, dentre os quais, a comercialização em rede, a prestação de serviços, a logística reversa e a verticalização da produção.

Com isso, importantes conquistas têm sido alcançadas para o fortalecimento da atuação dos catadores com melhoria das condições de trabalho, o que, por sua vez, contribui para aprimorar a atuação desse segmento na implementação da PNRS. O Governo Municipal vem atuando no apoio e na promoção do fortalecimento das cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, por meio de um conjunto de ações empreendidas por diferentes órgãos, o que requer articulação e integração entre ações de cunho social, ambiental e de ordem econômica.

Enfim, por tudo o quanto se viu e se expôs, resta evidenciada a possibilidade do Ente Municipal formalizar a contratação com a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis de Palmital através de Dispensa de Licitação, fazendo uso do Artigo 24, XXVII da Lei 8.666/93.

Ainda, poderá o Município Contratante se valer da Ata das Reuniões ocorridas no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, bem como do TAC firmando com o mesmo órgão.

CONCLUSÃO:

Pelo exposto, esta Procuradoria opina pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações expedidas neste opinativo.

É o parecer, salvo melhor juízo e entendimento.

Palmital, 06 de fevereiro de 2017.


DANILO AMORIM SCHREINER
Procurador do Município
OAB/PR 46.945