



 **PARECER TÉCNICO Nº 11/2025**



ESTADO DO PARANÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO DA VITÓRIA
Rua Dr. Cruz Machado, 205 – 3º e 4º Pavimentos
Fone: 42 3521-1200
CNPJ 75.967.760/0001-71
Site Oficial: www.uniaodavitoria.pr.gov.br



PARECER TÉCNICO 11/2025

DE: Departamento Técnico – Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA

PARA: Departamento de Compras e Licitações

REFERÊNCIA: Edital de Credenciamento Nº 02/2025

Processo Administrativo N.º 28/2025

Foi encaminhado pela Comissão Permanente de Licitações – CPL ao Departamento Técnico desta Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA, solicitação de análise e emissão de Parecer Técnico acerca de **impugnação ao edital** apresentada pela **Cooperativa de Trabalho dos Agentes Ecológicos**, inscrita no CNPJ sob o nº 18.867.389/0001-32, no âmbito do Processo Administrativo epigrafado.

Constitui objeto do Edital de Credenciamento:

Credenciamento de Associações ou Cooperativas de Recicladores para prestação de serviço de recebimento, triagem, processamento, comercialização e destinação final adequada de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos, provenientes dos serviços de coleta seletiva pública no município de União da Vitória, classificados quanto à origem como domiciliares e equiparados, bem como de limpeza urbana, exclusivamente coletados no âmbito deste município.

Preliminarmente, cumpre mencionar que este Departamento Técnico não emite manifestações sobre temas jurídicos, administrativos, econômico-financeiros e de conveniência ou oportunidade.

A presente manifestação representa parecer técnico, de caráter opinativo, tendo como objetivo a análise dos questionamentos relacionados aos aspectos exclusivamente técnicos envolvendo a engenharia ambiental, mediante apreciação dos elementos expostos até este momento fornecidos pela Comissão Permanente de Licitações.



Passamos às alegações do documento de Impugnação:

II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

1. DA RESPONSABILIDADE PELA DESTINAÇÃO DE REJEITOS

O item 4.3.18 do Termo de Referência estabelece que:

"Os resíduos sólidos recicláveis misturados com resíduos orgânicos (rejeitos) que não podem ser reaproveitados deverão ser encaminhados para destinação final adequada. O tempo de armazenamento de resíduos e rejeitos deverá ser o mínimo possível, de forma a garantir a não geração de odores, de efluentes líquidos, atração de vetores e incômodos à população e aos associados/cooperados. A maneira de armazenamento de resíduos e rejeitos deverá estar sempre em conformidade ao previsto no Plano de Controle Ambiental – PCA aprovado pelo órgão ambiental estadual."

Tal redação é omissa quanto à titularidade da responsabilidade pela retirada e destinação final dos rejeitos, ou seja, os resíduos sólidos não recicláveis, resultantes da triagem. Essa falta de clareza é extremamente prejudicial, pois pode dar margem à interpretação de que a contratada (cooperativa ou entidade executora da triagem) seria responsável por essa destinação — o que não encontra respaldo legal.

Importante lembrar que, nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos não recicláveis (rejeitos) é atribuição do poder público, que deve garantir, por meio de seu sistema de limpeza urbana, o tratamento e disposição final desses materiais.

Ademais, a contratada neste caso, que se limita a realizar a triagem do material reciclável, não pode e não deve arcar com os custos e obrigações relacionados à destinação dos rejeitos, uma vez que tal encargo extrapola os limites do objeto contratado e compromete a sustentabilidade financeira e operacional da atividade de triagem — que já é, por natureza, de baixa rentabilidade.



ESTADO DO PARANÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO DA VITÓRIA
Rua Dr. Cruz Machado, 205 – 3º e 4º Pavimentos
Fone: 42 3521-1200
CNPJ 75.967.760/0001-71
Site Oficial: www.uniaodavitoria.pr.gov.br



A ausência de definição clara quanto à responsabilidade pela destinação final adequada dos rejeitos configura vício no edital, por violar os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da transparência e da isonomia, além de poder gerar onerosa transferência indevida de encargos à contratada.

Diante disso, requer-se a retificação do item 4.3.18, para que conste de forma expressa que a responsabilidade pela retirada e destinação final dos rejeitos cabe à Administração Pública, sendo esta uma atividade tipicamente pública e essencial para garantir a continuidade e a regularidade do serviço de triagem a ser prestado pela contratada.

Análise:

Em síntese, a assessoria jurídica da impugnante alega que não haveria clareza sobre quem é responsável pela retirada e destinação final dos rejeitos (resíduos não recicláveis resultantes da triagem).

Entretanto, a simples leitura integral do Termo de Referência não deixaria dúvidas a respeito deste ponto.

A responsabilidade pela retirada e destinação final dos rejeitos é da Contratante, ou seja, do Município de União da Vitória.

O Termo de Referência inclusive detalha a questão da remuneração indireta variável envolvida na contratação, em relação a esta responsabilidade pela retirada e destinação final dos rejeitos pelo Município.

Os itens 14.4.2. e 14.4.2.1. registram claramente que há uma parcela de remuneração indireta variável, na forma de custeio pelo Município de União da Vitória, em relação aos custos envolvidos com a coleta, o transporte e a destinação final de rejeitos no Aterro Sanitário Municipal.

14.4.2. Outra parcela de remuneração indireta variável se dá na forma de subsídio pelo Município de União da Vitória, em relação aos custos envolvidos com a coleta, o transporte e a destinação final de rejeitos no Aterro Sanitário Municipal, até um limite máximo de 45% de rejeitos em massa, em relação ao quantitativo total de resíduos potencialmente recicláveis/reutilizáveis brutos (antes da seleção/triagem)



provenientes de coleta pública que adentram ao(s) barracão(s) das entidade(s) para o serviço de processamento;

14.4.2.1. No caso de o quantitativo de rejeitos ultrapassar a percentagem de 45% em massa, por entidade, em relação ao quantitativo total de resíduos potencialmente recicláveis/reutilizáveis provenientes de coleta pública que tenham adentrado ao barracão para o serviço de processamento, o Município promoverá, no mês seguinte ao mês de referência da ocorrência de tal fato, o abatimento dos custos envolvidos com o transporte e destinação final do quantitativo excedente à percentagem de 45%, em relação à Remuneração Total. Ou seja, os custos envolvidos com coleta, transporte e disposição final de rejeitos (aterramento) no Aterro Sanitário Municipal da fração excedente serão descontados do faturamento mensal quando ultrapassado este índice de eficiência estipulado. O referido percentual já tem um adicional de 10% em relação ao índice de eficiência mínima estabelecido como meta de eficiência. Este mecanismo possui o fito de incentivar a eficiência e a qualidade do serviço de separação e recuperação de materiais recicláveis/reutilizáveis.

Dando continuidade à análise das alegações do documento de Impugnação, passamos para o próximo tópico:

2. INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA

O Edital de Chamamento Público nº 02/2025, bem como o Termo de Referência (Anexo 01), preveem que as cooperativas/associações deverão comprovar a destinação dos valores recebidos mediante apresentação de comprovantes de gastos internos, especialmente quanto ao sistema de rateio entre os cooperados (por meio de pagamento em conta bancária ou cheque nominal), bem como uma série de controles e relatórios operacionais que vão além da verificação da execução do serviço.

Tais exigências configuram evidente ingerência indevida da Administração Pública na gestão interna da cooperativa, ferindo os princípios da autogestão e da liberdade de organização garantidos pela Lei nº 5.764/1971 (Lei das Cooperativas) e pela Lei nº 12.690/2012 (Cooperativas de Trabalho).

A Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, traz o seguinte:

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:

1 - Rua Prudente de Moraes 600 - sala 02 - Centro - Ponte União-SC 2 - Av. Dr. Oscar Geyer 364 - sala 02 - Centro - Bituruna-PR
3 - 4219-9802-7272 - Dr. Leonar - 42-99123-0906 - Dra. Cristiane - scadvogadoscontato@gmail.com

3
Flávio



I – possibilitar ou dar causa a atos de subordinação, vinculação hierárquica, prestação de contas, aplicação de sanção e supervisão direta sobre os empregados da contratada;

A prestação de serviços por cooperativas ao Poder Público deve observar os limites legais de fiscalização contratual, voltada à verificação da adequada execução do objeto pactuado – ou seja, o recebimento, triagem, processamento, comercialização e destinação dos resíduos sólidos recicláveis – sem adentrar à gestão interna dos valores rateados entre os cooperados.

A imposição de controle sobre a forma de pagamento aos cooperados ou exigência de prestação de contas típicas de parcerias com repasse financeiro (como convênios ou termos de fomento) não se aplica às contratações por credenciamento remunerado por serviço efetivamente prestado (neste caso, por tonelada de resíduos processados).

O item 11.21 do Termo de Referência estabelece que:

"O fiscal do contrato verificará a manutenção das condições de habilitação da CONTRATADA, acompanhará o empenho, o pagamento, as garantias, as glosas e a formalização de apostilamento e termos aditivos, solicitando quaisquer documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário."

A redação desse item merece impugnação por excessiva generalidade, especialmente ao permitir que o fiscal do contrato possa solicitar "quaisquer documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário", sem estabelecer quais documentos seriam esses, em que situações poderão ser exigidos, com que frequência ou com que finalidade específica.

Tal previsão viola o princípio da segurança jurídica e da legalidade administrativa, pois não impõe limites objetivos ao poder de fiscalização nem critérios claros sobre quais condições de habilitação serão fiscalizadas de forma continuada.

1 - Rua Prudente de Moraes 606 - sala 02 - Centro - Porto União/SC - 2 - Av. Dr. Oscar Gayer, 364 - sala 02 - Centro - Bituruna/PR
F. 42-9-9802-7272 - Dr. Leomar - 42-9-9123-0906 - Dra. Cristiane - scadvogados.contato@gmail.com

Análise:

A impugnante alega que o item 11.21 do Termo de Referência configuraria ingerência indevida na autogestão da cooperativa, pois permitiria à Administração requisitar "quaisquer documentos comprobatórios pertinentes", sem delimitação, violando a autonomia prevista nas Leis nº 5.764/1971 e 12.690/2012.

Entretanto, a previsão encontra amparo direto na Lei nº 14.133/2021, pois a solicitação de documentos para comprovar manutenção das condições de habilitação e cumprimento de obrigações contratuais é poder-dever do gestor e do fiscal do contrato.



A ingerência administrativa se configuraria se o Poder Público determinasse decisões internas da cooperativa que extrapolassem o objeto contratado, como rateio interno de lucros, admissão ou demissão de associados, ou critérios internos que não relacionados à execução do objeto.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou que o acompanhamento e a solicitação de documentos pelo fiscal não configuram ingerência, desde que relacionados ao cumprimento do contrato. Trata-se de prática administrativa **usual e necessária** para resguardar a legalidade, a economicidade e a segurança da execução contratual.

O **item 11.21** é compatível com as atribuições legais de fiscal de contrato. Não caracteriza ingerência na autogestão da cooperativa, pois limita-se à verificação da execução contratual e da manutenção das condições de habilitação.

Portanto, o pedido de supressão ou alteração do item 11.21 não merece acolhimento.

A impugnante alega que o item 4.3.10 do Anexo I - Termo de Referência, prevê que a entidade contratada "deverá, mediante ordem de serviço expedida pela Prefeitura", atender solicitações para atividades de pesquisa e estudos, "*o que extrapola os limites da relação contratual e pode implicar ingerência indevida da Administração sobre a entidade privada, ferindo o princípio do equilíbrio contratual.*"

Entretanto, a redação do item 4.3.10 é clara quanto à previsão de atendimento das solicitações para atividades relacionadas com a pesquisa das características dos resíduos e estudos relativos às atividades objeto do presente projeto pelo Município ou por instituições de ensino e pesquisa. Ademais não há qualquer ônus financeiro para a Contratada no caso de solicitações desta natureza.

A previsão editalícia visa **possibilitar levantamentos, diagnósticos e avaliações técnicas relacionados ao próprio objeto contratado** — prestação dos serviços de triagem, processamento, comercialização e destinação final adequada dos resíduos sólidos potencialmente recicláveis.

A participação da contratada em pesquisas e estudos é instrumento de gestão para subsidiar:

- Avaliação de desempenho da coleta seletiva e triagem;
- Elaboração de indicadores de eficiência;
- Cumprimento de obrigações legais do Município perante órgãos ambientais e de controle, além de possibilitar o preenchimento, obrigatório por todos os municípios



brasileiros, de sistemas de informações sobre saneamento e gerenciamento de resíduos (ex.: PNRS – Lei nº 12.305/2010; Lei nº 11.445/2007; preenchimento do SINISA).

Informamos, ainda, que em cada ordem de serviço, a Administração registrará:

- O vínculo da solicitação com o objeto do contrato;
- A inexistência de custos adicionais.

Portanto, não há fundamento para supressão do item, bastando a observância dos limites legais na sua aplicação prática pela fiscalização contratual.

Dando continuidade à análise das alegações do documento de Impugnação, passamos para o próximo tópico:

3. INADEQUAÇÃO DA FORMA DE PAGAMENTO DIANTE DA REALIDADE LOCAL – VOLUME DE RESÍDUOS ESTIMADO NÃO CORRESPONDE À COLETA EFETIVA

O edital e o termo de referência tomam como base para dimensionamento da prestação dos serviços a estimativa de 104 a 180 toneladas/mês de resíduos recicláveis.

No terceiro parágrafo do item 14.2, do Termo de Referência, fica claro que o município irá pagar apenas pela quantidade comprovadamente coletada, o que não é incorreto, porém, na atual demanda do município torna inviável a continuidade da execução dos trabalhos.

Ocorre que essa estimativa não condiz com a atual realidade do município, onde, em razão da falta de políticas eficazes de educação ambiental e estrutura de coleta, o volume efetivamente coletado e processado gira em torno de 45 a 50 toneladas/mês. Assim, a forma de pagamento estabelecida com base em um quantitativo irreal compromete a sustentabilidade do contrato.

Pedido: Requer-se a adequação da forma de pagamento, de modo que considere a realidade efetiva da coleta seletiva atual no município, com possibilidade de reajuste proporcional conforme metas concretas e gradativas de aumento de volume.



Análise:

A impugnante questiona a estimativa do quantitativo de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos destinada aos serviços de triagem utilizada no Edital. Alega ainda que a estimativa não corresponderia com a atual realidade do município, alegando que “o volume efetivamente coletado e processado gira em torno de 45 a 50 toneladas/mês.”

A estimativa utilizada no Termo de Referência tem como premissa a diretriz emanada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), que recomenda a utilização de dados representativos em termos de quantitativo de resíduos sólidos coletados nos municípios; recomendando ainda a média de 12 meses de período representativo. Neste sentido, foi utilizada a quantidade média de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos, oriunda dos serviços de coleta seletiva pública em União da Vitória e destinada aos serviços de triagem, processamento, comercialização e destinação final adequada no ano de 2024.

Tabela 1: Histórico do quantitativo de resíduos sólidos urbanos reutilizáveis e/ou recicláveis secos coletado no município no ano de 2024

MÊS	QUANTITATIVO COLETA PÚBLICA (Ton)
Janeiro	132,94
Fevereiro	110,63
Março	122,00
Abril	101,99
Maiο	108,37
Junho	111,33
Julho	95,85
Agosto	89,49
Setembro	108,59
Outubro	91,18
Novembro	93,51
Dezembro	78,76
SOMATÓRIO	1244,64
QUANT. MESES	12
MÉDIA MENSAL (Ton)	103,72



O baixo volume informado pela impugnante se refere aos últimos três (03) meses de contrato dos serviços de coleta seletiva, serviço este que era operado pela própria impugnante. Ocorre que o volume mais baixo de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos coletados nestes últimos meses de 2025 se deve devido aos reiterados descumprimentos contratuais, especialmente pelo descumprimento do número de equipes/veículos coletores em operação conforme previa o Contrato no item 1.2.20.2 do Projeto Básico, qual seja, o emprego de frota de 02 (dois) veículos coletores e (02) duas equipes a ser empregada todos os dias em que é realizada a coleta, ou seja, de segunda a sábado, em ambos os turnos (diurno e noturno).

Entretanto, nos últimos meses, o serviço de coleta seletiva que era operado pela própria impugnante, foram todos os dias operando os serviços de coleta seletiva com apenas uma (01) equipe/caminhão coletor, tanto no turno diurno como noturno, bem como também dias uteis completamente sem operação dos serviços.

A partir da atual contratação dos serviços, já se verificou que em apenas 5 dias de operação pelo novo contrato, operando com o número adequado de equipes, houve a coleta de 21,9 toneladas de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis, portanto uma média de 4,38 toneladas por dia. Realizando-se a extrapolação para o período mensal, tem-se uma estimativa de 109,5 toneladas/mês.

Portanto, não há fundamento para alteração da estimativa do quantitativo de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos destinada aos serviços de triagem utilizada no Edital.

Dando continuidade à análise das alegações do documento de Impugnação, passamos para o próximo tópico:

3.1 DA IMPUGNAÇÃO AO ITEM 14.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA – INVIABILIDADE ECONÔMICA DIANTE DO CENÁRIO REAL DE COLETA

O item 14.3 do Termo de Referência estabelece a metodologia de composição de custos e cálculo do valor contratual com base em uma capacidade operacional de até 180 toneladas/mês de resíduos sólidos potencialmente recicláveis, valor que serviu de premissa para definição do custo unitário por tonelada no valor de R\$ 538,55, o qual se pretende aplicar uniformemente sobre o volume efetivamente triado.



Esse cenário torna inviável a execução contratual com sustentabilidade econômica, por parte da cooperativa, considerando que os custos fixos mínimos não se alteram proporcionalmente à redução do volume de resíduos processados. Ainda que o modelo estabelecido pressuponha um custo “estável” dentro de um intervalo de 104 a 180 toneladas, o volume atual está muito abaixo desse patamar mínimo, colocando em risco não apenas a viabilidade financeira, mas a própria continuidade da prestação dos serviços.

A cooperativa contratada arca com diversos custos fixos mensais, tais como:

- Aluguel do barracão;
- Despesas com água, energia elétrica, contador e advogado;
- Técnico ambiental e auxiliar administrativo;
- Rateio entre os cooperados, os quais, por orientação do Ministério Público do Trabalho, devem receber valor não inferior a um salário mínimo nacional, como forma de garantir a dignidade do trabalho e o mínimo existencial.

1 - Rua Prudente de Moraes 606 - sala 02 - Centro - Porto União/SC 2 - Av. Dr. Oscar Gayer 364 - sala 02 - Centro - Bituruna/PR
(42) 9 9802 7272 - Dr. Leomar (42) 9 9123-0906 - Dra. Cristiane scadvogados.contato@gmail.com

7

Com um volume tão reduzido (cerca de 25% da capacidade prevista), e mantendo-se o modelo de pagamento proporcional à tonelada triada, a receita mensal obtida pela cooperativa será drasticamente inferior aos custos operacionais reais, o que gerará prejuízo direto à entidade e, na prática, inviabilizará a continuidade dos serviços públicos prestados por meio da coleta e triagem de recicláveis.

Assim, requer-se a revisão do item 14.3, com adequação da metodologia de pagamento e da composição de custos à realidade atual do Município, especialmente quanto ao volume efetivamente coletado, permitindo a adoção de um modelo híbrido, que combine custo fixo mínimo mensal com variável por tonelada.

Caso o modelo atual seja mantido sem adequações, estar-se-á transferindo à cooperativa o risco integral do contrato, violando o princípio do equilíbrio econômico-financeiro, além de gerar risco de descontinuidade do serviço essencial de coleta seletiva, com reflexos negativos à saúde pública, ao meio ambiente e à dignidade dos trabalhadores envolvidos.



Análise:

Em relação à estimativa do quantitativo de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos destinada aos serviços de triagem utilizada no Edital, já foi amplamente explanada no item anterior, além da fundamentação no próprio Termo de Referência.

Em relação à solicitação de revisão da metodologia de pagamento, no que tange à solicitação de *"adoção de um modelo híbrido, que combine custo fixo mínimo mensal com variável por tonelada"*, este item deve ser analisado pelo setor competente da municipalidade, tendo em vista se tratar sobre tema econômico-financeiro, bem como também de cunho jurídico e administrativo.

Deve ser levado em consideração nesta análise, que a(s) entidade(s) de catadores não operam os serviços de triagem sob regime de contrato com mão de obra de dedicação exclusiva. Ou seja, se trata de serviço continuado **SEM dedicação exclusiva de mão de obra**. Ainda, a infraestrutura, como barracão, equipamentos, recursos humanos não estão à disposição exclusivamente da Contratante, e demais custos administrativos, contábeis, de manutenção, são partilhados com outros contratos e/ou tomadores de serviços de triagem/destinação de resíduos recicláveis. No caso de cooperativas e associações de catadores, é comum e legítimo o a coleta e recebimento nos barracões de triagem de resíduos sólidos potencialmente recicláveis provenientes de empresas privadas, os denominados grandes geradores. Inclusive, tal prática é realizada pela impugnante.

Dando continuidade à análise das alegações do documento de Impugnação, passamos para o próximo tópico:

4. DA FALTA DE CLAREZA QUANTO A RETENÇÃO OU GLOSA DE VALORES

Impugnamos o item 12.6.3 do Termo de Referência, o qual prevê que:

"Poderá haver avaliação da execução dos serviços, o que poderá resultar no redimensionamento, retenção ou glosa de valores a serem pagos à contratada."

Tal disposição merece impugnação, pois carece de parâmetros objetivos e critérios previamente estabelecidos para essa suposta "avaliação", o que torna a regra extremamente genérica, imprecisa e passível de interpretações subjetivas por parte da Administração.



A ausência de clareza quanto aos critérios de avaliação, percentuais de retenção ou glosa, periodicidade e forma de aferição do desempenho contraria os princípios da legalidade, da transparência e da segurança jurídica que devem nortear os contratos administrativos. Não há qualquer certeza quanto à forma como será feita a medição, nem tampouco qual será o impacto financeiro real de eventuais avaliações negativas — o que fere frontalmente o direito da contratada à previsibilidade contratual.

O item 12.2, prevê algumas situações de retenção ou glosa, ocorre que, a possibilidade de descontos unilaterais e sem critérios claros compromete a estabilidade econômica do contrato e a continuidade da prestação do serviço, sobretudo em um cenário já sensível, no qual a atividade de triagem de recicláveis é frequentemente executada por cooperativas com estrutura limitada e que dependem diretamente da regularidade dos repasses financeiros.

Assim, a cláusula, tal como redigida, coloca em risco a própria execução do objeto contratado, tornando o contrato excessivamente oneroso, desequilibrado e incompatível com o interesse público, que é a adequada prestação dos serviços de triagem.

Diante do exposto, requer-se a supressão ou, subsidiariamente, a reformulação do item 12.6.3, com a inclusão de critérios objetivos, indicadores de desempenho, métodos de apuração e limites máximos para redimensionamento, retenção ou glosa de valores, garantindo a segurança jurídica e a viabilidade da execução contratual.

Análise:

A impugnante alega que o item 12.6.3 do Termo de Referência, ao prever a possibilidade de *“avaliação da execução dos serviços, o que poderá resultar no redimensionamento, retenção ou glosa de valores a serem pagos à contratada”*, careceria de critérios objetivos, periodicidade e métodos claros de aferição. Sustenta que tal disposição violaria os princípios da legalidade, da transparência e da segurança jurídica, por possibilitar exigências e descontos considerados unilaterais e subjetivos.

Vejamos a grafia completa do referido item impugnado:

12.6.3. Para efeito de recebimento definitivo, ao final de cada período de faturamento, a comissão designada irá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto elaboradas pelos fiscais e, se for o caso, a análise do



desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos, que poderá resultar no redimensionamento e na retenção ou glosa de valores a serem pagos à CONTRATADA, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.

Portanto, é prevista uma comissão para apurar o resultado das avaliações da execução do objeto elaboradas pelos fiscais e, ainda, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados será **realizada em consonância com os indicadores previstos** no Termo de Referência/Edital.

O Termo de Referência estabelece um conjunto amplo e detalhado de **obrigações técnicas, operacionais e legais** da(s) futura(s) contratada(s) (vide itens 4.3, 4.4 e 4.5), que constituem os **parâmetros objetivos** para avaliação da execução contratual. Entre as obrigações expressamente definidas, destacam-se:

- **Manutenção da produtividade e do número mínimo de trabalhador(a)s indicado no Termo de Referência para atender a demanda** (item 4.3.23.1 – 4,4 ton/mês por cooperado(a)); fator de produtividade coerente com a realidade de cooperativas/associações de catadores operando centrais de triagem com uma única esteira de triagem ao nível do piso (sem elevação);
- **Meta mínima de eficiência de separação** (item 4.3.21 – 65% de valorização, com máximo de 35% em massa de rejeitos); fator bastante flexibilizado e adequado à realidade da cooperativa e da associação de catadores locais e definido com base em dados reais mensurados durante o ano de 2024;
- **Proibição de recebimento de resíduos não permitidos** (itens 4.3.15 a 4.3.20);
- **Manutenção de condições operacionais e estruturais mínimas** (itens 4.4.1 a 4.4.14);
- **Apresentação de relatórios técnicos e documentais periódicos** (itens 4.3.9, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.27, 4.3.28, 4.3.29 e 4.3.32).
- **Cumprimento das obrigações trabalhistas em conformidade ao Estatuto da entidade e em conformidade à planilha de composição de custos:** cumprimento do pagamento de salário-mínimo, adicional de insalubridade, vale transporte, quantitativo mensal de EPIs, entre outros.

Esses requisitos configuram **indicadores mensuráveis** de desempenho contratual, que servem como base objetiva para qualquer retenção ou glosa, não se tratando, portanto, de avaliação arbitrária ou subjetiva.



Portanto, necessária a interpretação sistemática e conjunta do Termo de Referência, e não apenas a análise de itens isoladamente.

Embora a redação do item 12.6.3 utilize a expressão “avaliação da execução dos serviços”, essa avaliação não ocorre de forma isolada ou subjetiva, pois:

- Está vinculada **aos parâmetros técnicos objetivos descritos no TR** nos itens 4.3, 4.4 e 4.5 (eficiência de separação, cumprimento de metas, apresentação de relatórios, conformidade com a legislação ambiental e trabalhista etc.);
- Será **formalizada em relatório pelo fiscal do contrato**, com registros documentais e fotográficos;
- Eventuais glosas ou retenções **seguem procedimento administrativo regular**, com motivação expressa e possibilidade de recurso.

Compatibilidade com a legislação aplicável e finalidade do dispositivo

O instituto da retenção ou glosa de valores possui amparo legal expresso na Lei nº 14.133/2021, especialmente nos artigos que tratam da aplicação de sanções e retenções por inexecução parcial, execução irregular ou descumprimento de cláusulas contratuais.

Além disso, a IN SEGES/ME nº 05/2017 (ainda utilizada como referência em gestão de contratos) prevê que a Administração pode efetuar glosas proporcionais em pagamentos, desde que as obrigações e critérios de aferição estejam definidos no instrumento convocatório — o que foi atendido no presente Termo de Referência.

O objetivo do item 12.6.3 não é conferir poder discricionário ilimitado ao fiscal do contrato, mas garantir o equilíbrio entre pagamento e efetiva entrega do serviço contratado, preservando o interesse público e a conformidade com padrões técnicos e legais previamente estabelecidos.

Ao prever a possibilidade de retenção ou glosa, o Termo de Referência:

- **Protege o erário** contra pagamento integral por serviços executados parcialmente ou em desconformidade;
- **Estimula a adimplência qualitativa** da(s) contratada(s);
- **Mantém coerência com o regime de pagamento por resultado** (R\$/tonelada processada).

Portanto, não são contrariados os princípios da legalidade, da transparência e da segurança jurídica, visto que:

- O Termo de Referência define de forma minuciosa as obrigações e metas contratuais que servem como critérios objetivos de avaliação;



- A retenção ou glosa somente ocorrerá em caso de descumprimento comprovado, observando-se ainda que há consignada a previsão, no Termo de Referência, do devido processo administrativo e apreciação por comissão designada;
- A previsão é coerente com a legislação vigente e com as boas práticas de fiscalização contratual.

Para ainda maior clareza, sugere-se complementar o dispositivo do item 12.6.3 do TR com referência expressa de que *“as retenções ou glosas serão aplicadas exclusivamente nos casos de descumprimento das obrigações técnicas, operacionais ou legais previstas no Termo de Referência e no contrato, mediante relatório fundamentado dos fiscais do contrato, assegurados o contraditório e a ampla defesa.”*

Dando continuidade à análise das alegações do documento de Impugnação, passamos para o próximo tópico:

5. DO PRAZO PARA PAGAMENTO

O item 12.10 do Termo de Referência prevê que:

“Recebida a Nota Fiscal ou documento de cobrança equivalente, correrá o prazo de até 30 dias corridos para fins de liquidação.”

1 - Rua Prudente de Moraes 806 - sala 02 - Centro - Porto União - SC 2 - Av. Dr. Oscar Geyer 164 - sala 02 - Centro - Bituruna/PR
Tel: 42 9 9802 7272 - Dr. Leomar 42 9 9133 0906 - Dra. Cristiane scadvogadoscontato@gmail.com

9

Tal previsão merece impugnação, pois, embora esteja formalmente em conformidade com o art. 40, inciso XIV, alínea "a", da Lei nº 8.666/93, **não considera a realidade fática e a natureza da contratada, que se trata de uma cooperativa popular, composta por trabalhadores em situação de vulnerabilidade socioeconômica, e que depende da regularidade dos repasses para manter suas atividades.**



Historicamente, nos contratos anteriores firmados com o Município, o pagamento se dava no prazo de 20 dias, o qual se mostrou mais adequado e necessário à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços. Alterar esse prazo para até 30 dias impacta negativamente a capacidade da cooperativa de cumprir com suas obrigações básicas, como o pagamento dos cooperados, aquisição de insumos e manutenção mínima da operação.

Diferentemente de empresas privadas com estrutura consolidada, as cooperativas atuam de forma precária e com recursos limitados, muitas vezes sem capital de giro suficiente para suportar longos períodos de inadimplência ou atraso. Estender o prazo de pagamento para 30 dias pode inviabilizar a continuidade do serviço de triagem, o que contraria o próprio interesse público de garantir o adequado manejo dos resíduos recicláveis.

Dessa forma, requer-se a alteração do item 12.10, a fim de que o prazo de pagamento, após o recebimento da nota fiscal, seja de até 20 dias corridos, como já praticado anteriormente, em respeito ao histórico contratual, ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e à necessidade de compatibilização do instrumento convocatório com a realidade das cooperativas contratadas.

Análise:

Em relação à solicitação de revisão do prazo de pagamento, este item deve ser analisado pelo setor competente da municipalidade, tendo em vista se tratar de tema de cunho econômico-financeiro e jurídico.

Dando continuidade à análise das alegações do documento de Impugnação, passamos para o próximo tópico:

6. DA IMPUGNAÇÃO AOS ITENS 14.4.2, 14.4.2.1 E 14.4.2.1.1 – ILEGALIDADE DO REPASSE DE RESPONSABILIDADE AO CONTRATADO PELA DESTINAÇÃO DE REJEITOS

1 - Rua Prudente de Moraes 606 - sala 02 - Centro - Porto União/SC 2 - Av. Dr. Oscar Geyer 364 - sala 02 - Centro - Bituruna/PR
Fone: (42) 9 9802-7272 - Dr. Leomar - (42) 9 9123-0906 - Dra. Cristiane - scadvogadoscontato@gmail.com

10



O Termo de Referência, nos itens 14.4.2 e seguintes, prevê que o Município subsidiará os custos de coleta, transporte e destinação final de rejeitos até o limite de 45% da massa total de resíduos recebidos, estabelecendo que, em caso de ultrapassagem desse índice, a contratada deverá arcar com os custos da fração excedente, ao valor de R\$ 411,32 por tonelada.

Tal disposição merece veemente impugnação, por diversas razões de ordem legal, técnica e contratual, conforme se demonstra a seguir:

a) A responsabilidade pela destinação de rejeitos é do Município

Nos termos da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e da Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), compete ao Poder Público a organização e a execução da destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos sólidos oriundos da coleta pública. A triagem de resíduos recicláveis não transfere à cooperativa contratada a obrigação pela destinação final dos resíduos não recicláveis (rejeitos).

A tentativa de repassar esse custo à entidade executora do serviço de triagem afronta diretamente o ordenamento jurídico, promovendo uma indevida transferência de responsabilidade pública para um ente privado – nesse caso, uma cooperativa popular que atua em regime de autogestão e em situação de vulnerabilidade social.

Análise:

A análise do Termo de Referência mostra que:

- O Município permanece responsável pela destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos, conforme sua competência legal como titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- Os itens citados não transferem a responsabilidade pela destinação final, mas atribuem à contratada o dever de realizar o correto armazenamento dos rejeitos oriundos do processo de triagem até o momento de coleta;
- A contratada deve, ainda, seguir as orientações e normas ambientais aplicáveis, garantindo que os rejeitos sejam separados e acondicionados de modo a não gerar contaminação ou dificultar as etapas seguintes (coleta e destinação ao Aterro Sanitário Municipal), que são de responsabilidade do Município.

Ou seja, a redação do Termo de Referência como um todo é coerente com a prática consolidada em contratos de triagem e valorização de recicláveis, limitando-se a exigir da(s)



contratada(s) o manejo e armazenamento adequado dos rejeitos até a entrega ao sistema municipal, sem transferir a obrigação da destinação final.

Meta mínima de eficiência de separação (item 4.3.21 – 65% de valorização, com máximo de 35% em massa de rejeitos); fator bastante flexibilizado e adequado à realidade da cooperativa e da associação de catadores formalmente constituídas em União da Vitória e definido com base em dados reais mensurados durante o ano de 2024.

OBS.: Para tornar claro o quanto esta meta está flexibilizada, registra-se que unidades de triagem operadas por cooperativas de catadores apoiadas e incubadas pelo **Instituto Recicleiros**, têm obtido, uma média de 16% de rejeitos em massa em relação ao quantitativo de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos, proveniente dos serviços de coleta seletiva pública, que adentra às unidades, sendo que a meta de teto estabelecida pela ONG nestas cooperativas incubadas é de 20% de rejeitos em relação à toda massa de resíduos que chega nas cooperativas.

A redação do item 14.4.2.1. ainda prevê uma margem de 10% adicional em massa, para o quantitativo de rejeito, para além da meta estabelecida de 35% em relação ao quantitativo de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos, proveniente dos serviços de coleta seletiva pública, que adentra às unidades de triagem, segue transcrição:

14.4.2.1. No caso de o quantitativo de rejeitos ultrapassar a percentagem de 45% em massa, por entidade, em relação ao quantitativo total de resíduos potencialmente recicláveis/reutilizáveis provenientes de coleta pública que tenham adentrado ao barracão para o serviço de processamento, o Município promoverá, no mês seguinte ao mês de referência da ocorrência de tal fato, o abatimento dos custos envolvidos com o transporte e destinação final do quantitativo excedente à percentagem de 45%, em relação à Remuneração Total. Ou seja, os custos envolvidos com coleta, transporte e disposição final de rejeitos (aterramento) no Aterro Sanitário Municipal da fração excedente serão descontados do faturamento mensal quando ultrapassado este índice de eficiência estipulado. O referido percentual já tem um adicional de 10% em relação ao índice de eficiência mínima estabelecido como meta de eficiência. Este mecanismo possui o fito de incentivar a eficiência e a qualidade do serviço de separação e recuperação de materiais recicláveis/reutilizáveis.

O índice mínimo de separação e o limite máximo de rejeitos estabelecidos no Termo de Referência atendem à recomendação formal do Ministério Público do Estado do Paraná,



expedida no âmbito de procedimentos administrativos voltados ao aprimoramento da eficiência e transparência na gestão de resíduos sólidos recicláveis, em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal. O estabelecimento de um índice de eficiência mínima nos serviços de triagem, tem o fulcro de que a(s) contratada(s) não passem a fazer a separação apenas dos resíduos com maior valor comercial, o que acabaria por implicar no descarte de resíduos recicláveis como rejeitos, o que seria totalmente contrário aos objetivos ambientais da contratação.

Cabe esclarecer que a(s) contratada(s) para o serviço de triagem não operam sob regime de contrato com mão de obra de dedicação exclusiva. Ou seja, se trata de serviço continuado SEM dedicação exclusiva de mão de obra. No caso de cooperativas e associações de catadores, é comum e legítimo o recebimento nos barracões de triagem de resíduos sólidos potencialmente recicláveis provenientes de empresas privadas, os denominados grandes geradores. Inclusive, tal prática é realizada pela impugnante, conforme é de conhecimento desta Secretaria, inclusive com anúncio e *marketing* nas redes sociais.

Diante disso, a fixação de um índice máximo de rejeitos, com previsão de glosa em caso de superação do índice, é medida indispensável para auxiliar o ente público a evitar que resíduos sólidos de origem particular, ou seja, de grandes geradores, inclusive a fração dos rejeitos provenientes destes, sejam destinados pela Administração Pública à disposição final municipal (aterro sanitário), tendo em vista que os resíduos oriundos dos grandes geradores não poderão ser açambarcados pelos Serviços Públicos de Limpeza Urbana, sob pena de caracterização de dano ao erário e de enriquecimento ilícito. Assim, a fixação de um índice máximo de rejeitos é medida adequada à valorização da fração reciclável oriunda da coleta seletiva pública municipal, preservando-se o interesse público, a sustentabilidade financeira e o cumprimento das finalidades ambientais do contrato.

Ressalta-se que, dentro do percentual máximo de 45% de rejeitos estabelecido no Termo de Referência, para uma quantidade total de 104 toneladas/mês de resíduos sólidos potencialmente reutilizáveis e/ou recicláveis secos, proveniente dos serviços de coleta seletiva pública, que adentrem ao(s) barracão(ões) da(s) contratada(s), há, dessa forma, a previsão de um quantitativo de 46,8 toneladas/mês **de rejeitos destinados adequadamente ao aterro sanitário integralmente custeadas pelo Município**. O valor unitário de **R\$ 411,32 por tonelada**, abrange exclusivamente os custos com **coleta, transporte e disposição final dos rejeitos no aterro sanitário municipal**, sem qualquer acréscimo relativo à administração dos contratos, fiscalização etc., ou seja, trata-se somente



ESTADO DO PARANÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNIÃO DA VITÓRIA
Rua Dr. Cruz Machado, 205 – 3º e 4º Pavimentos
Fone: 42 3521-1200
CNPJ 75.967.760/0001-71
Site Oficial: www.uniaodavitoria.pr.gov.br



dos custos contratuais dos serviços e de obras de implantação de células no aterro sanitário. Somente este quantitativo estimado de 46,8 toneladas de rejeitos destinados representa um custo mensal de R\$ 19.249,77 ao erário municipal, chegando a R\$ 33.316,92 para uma quantidade total de rejeitos de 81 toneladas de rejeitos, correspondente a 45% de 180 toneladas/mês que adentrem ao(s) barracão(ões) da(s) contratada(s), reforçando a necessidade de controle e limitação da porcentagem dos rejeitos para evitar o uso indevido da estrutura pública para descarte de resíduos de grandes geradores privados, bem como uma eficiência mínima nos serviços de triagem, para que a(s) contratada(s) não passem a fazer a separação apenas dos resíduos com maior valor comercial. Ressalta-se que a porcentagem de 45% em massa, por entidade, será calculada em relação ao quantitativo total de resíduos potencialmente recicláveis/reutilizáveis **provenientes de coleta seletiva pública** que tenham adentrado ao(s) barracão(ões) da(s) contratada(s) para o serviço de triagem e processamento.

Portanto, sob análise pelo viés técnico, o pedido de supressão ou alteração dos itens 14.4.2.; 14.4.2.1. e 14.4.2.1.1., não merece acolhimento.

Cumprе mencionar que o intuito deste parecer é de análise técnica acerca da impugnação ao edital apresentada pela impugnante e encaminhada pela CPL, tendo como objetivo a análise das impugnações/questionamentos relacionados aos aspectos exclusivamente técnicos e operacionais envolvendo a engenharia ambiental, sem adentrar o juízo de conveniência e oportunidade de atos administrativos, cabendo ao Gestor a análise desses aspectos, não sendo possível ainda manifestar-se sobre os aspectos de naturezas jurídica, administrativa e econômico-financeiras.

À apreciação superior, é o nosso parecer, s. m. j.

União da Vitória, 12 de agosto de 2025.

Albert Otto Bach
Engenheiro Ambiental
Decreto nº 472/2017