



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE PROJETOS ESPECIAIS NOS ESTADOS



PARECER n. 00203/2025/CGPE-EST/SCGP/CGU/AGU

NUP: 63065.000515/2025-31

INTERESSADOS: POLICLÍNICA NAVAL NOSSA SENHORA DA GLÓRIA - PNNSG

ASSUNTOS: COLETA SELETIVA CIDADÃ

EMENTA:

I - ACESSO: Parecer sem restrição de acesso.

II - ORIGEM Policlínica Naval Nossa Senhora da Glória (PNNSG).

III - OBJETO: Coleta Seletiva Cidadã.

IV - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Decreto nº 10.936, de 12 de agosto de 2022. Portaria MMA nº 1.018, de 19 de março de 2024.

V - RECOMENDAÇÕES: Possibilidade jurídica da execução do Programa Coleta Seletiva Cidadã, através da publicação do Chamamento Público e celebração de Termo de Compromisso, desde que atendidas as recomendações mencionadas nos itens 22,37 38,39, 40 e 43.

1.RELATÓRIO

1. Trata-se do chamamento público para credenciamento de Associações ou Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis, que estejam legalmente habilitadas para a coleta e destinação dos resíduos recicláveis gerados nas dependências da Policlínica Naval Nossa Senhora da Glória (PNNSG).

2. O Seq. 3 . sapiens, consta os documentos do processo em um total de 60 folhas.

3. O pretendido pelo órgão assessorado se insere dentro do Programa de Coleta Seletiva Cidadã.

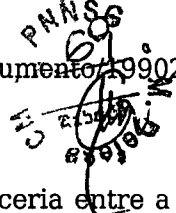
4. É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Coleta Seletiva Cidadã.

5. Segundo a Lei nº 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, coleta seletiva é a coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição (art. 3º, V).

6. Regulamentando a Lei, no âmbito da Administração Pública Federal, o Decreto nº 10.936, de 2022 instituiu o Programa Coleta Seletiva Cidadã.



7. A Coleta Seletiva Cidadã pode ser entendida como uma espécie de parceria entre a Administração Pública e as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, objetivando, com a atuação de ambos, efetivar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

2.1.1. Do regime jurídico da Coleta Seletiva Cidadã.

8. Como mencionado, o Programa Coleta Seletiva Cidadã é executado através de uma espécie de parceria.

9. De um lado, os órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão separar os resíduos reutilizáveis e recicláveis e destiná-los, prioritariamente, às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis (art. 40, do Decreto nº 10.936, de 2022).

10. De outro lado, associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis darão a destinação ambientalmente adequada para esses resíduos (art. 42, do Decreto nº 10.936, de 2022).

11. Como se observa do Edital de Chamamento Público 2 e do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis elaborado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade da Advocacia-Geral da União, o fundamento jurídico normativo da Coleta Seletiva Cidadã é a Lei nº 12.305, de 2010, o Decreto nº 10.936, de 2022 e a Portaria MMA nº 1.018, de 2024.

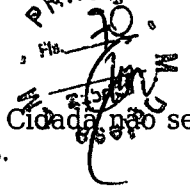
12. Sendo uma parceria, não se deve confundir a execução do Programa com a hipótese de dispensa de licitação (art. 75, IV, da Lei nº 14.133, de 2021) ou inexigibilidade por credenciamento (art. 74, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), para celebração de futuro contrato administrativo, uma vez que, na presente política pública, não se busca celebrar contrato administrativo, tanto que o instrumento celebrado após o Edital de Chamamento Público é o termo de compromisso, instrumento jurídico gratuito, sem repasse de recursos à entidade selecionada, diferente, portanto, de um contrato decorrente de prévia licitação, dispensa ou inexigibilidade.

13. Nesse sentido, o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis elaborado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade da Advocacia-Geral da União dispõe (fl. 111):

Quando não for possível proceder à coleta seletiva cidadã de que trata o artigo 40 do Decreto nº 10.936, de 2022, é possível proceder à contratação de cooperativas ou de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, por meio de dispensa de licitação, com base na alínea "j" do inciso IV, do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021 (inciso I do art. 39 do Dec. nº 10.936/2022),

14. Destaca ainda a Câmara Nacional de Sustentabilidade (fls. 112/113):

A contratação direta tratada na alínea "j", do inciso IV, do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021 é prevista eminentemente para permitir que **municípios e o Distrito Federal** se desincumbam dos seus misteres de executar a parte que lhe é imputada no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com observância das diretrizes nacionais para o saneamento básico estabelecidas na legislação. No entanto, é possível vislumbrar também a hipótese excepcional de contratação direta fundamentada nesse mesmo dispositivo por outros entes públicos que tenham uma **justificativa muito robusta e consistente a respeito da impossibilidade de adoção do modelo disponível de Coleta Seletiva Cidadã, de que trata o Decreto nº 10.936, de 2022, atendendo-se, mesmo que de forma mais onerosa para o ente, os princípios sociais insculpidos na legislação nacional que trata da gestão de resíduos sólidos.**



15. Verifica-se assim que, no presente caso, o Programa Coleta Seletiva Cidadã não se fundamenta na Lei nº 14.133, de 2021, sendo inaplicável, a princípio, suas disposições.

16. Por fim, a operacionalização do Programa Coleta Seletiva Cidadã também não deve ser confundida com as parcerias estabelecidas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019, de 2014 e Decreto nº 8.726, de 2016). Embora parcerias da Lei possam ser estabelecidas com sociedades cooperativas (art. 2º, I, "b"), a execução da Coleta Seletiva Cidadã ocorre através de Termo de Compromisso (instrumento gratuito) não se confundindo com o Termo de Colaboração e Fomento (instrumentos onerosos de repasse de recursos), da Lei nº 13.019, de 2014.

17. Nada impede que outras parcerias, com outros objetos envolvendo a sustentabilidade ambiental, possam ser pactuadas com sociedades cooperativas, não sendo este caso, todavia, o relatado nos autos.

2.1.2. Requisitos.

18. Os artigos 10 e 36 do Decreto nº 10.936, de 2022, assim dispõe:

Art.10. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda."

(...)

Art. 36. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, constituídas por pessoas físicas de baixa renda, com vistas:

I - à formalização da contratação;

II - ao empreendedorismo;

III - à inclusão social; e

IV - à emancipação econômica.

Parágrafo único. A participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e de recicláveis em sistemas de logística reversa observará o disposto no § 3º do art. 14.

19. Como visto, a participação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no Programa de Coleta Seletiva Cidadã, tem uma clara finalidade social, na medida em que foi previsto no artigo 36, do Decreto nº 10.936, de 2022, que a priorização da participação dos referidos entes é feita com vistas: à formalização da contratação, ao empreendedorismo, à inclusão social, e à emancipação econômica.

20. Mais adiante, o Decreto nº 10.936, de 2022, aduz:

Art. 40. Fica instituído o Programa Coleta Seletiva Cidadã, por meio do qual os órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão:

I - separar os resíduos reutilizáveis e recicláveis; e

II - destinar, resíduos reutilizáveis e recicláveis, prioritariamente, às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Parágrafo único. Estarão aptas a coletar os resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, direta e indireta, as associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis que:

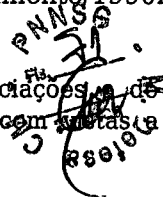
I - sejam formalmente constituídas por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - possuam infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados;

III - apresentem o sistema de rateio entre os associados e os cooperados; e

IV - estejam regularmente cadastradas e habilitadas no Sinir.

Art. 41. Caberá aos órgãos e às entidades da administração pública federal, direta e



indireta, realizar os procedimentos necessários para a seleção de associações de cooperativas cadastradas no Sinir, observado o disposto na legislação, com vistas a firmar termo de compromisso.

Art. 42. As associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis deverão realizar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos não reaproveitados para reutilização ou reciclagem.

Parágrafo único. A inobservância ao disposto no caput poderá acarretar:

- I - a revogação da habilitação da associação e da cooperativa no Sinir; e
- II - a impossibilidade de participação no Programa Coleta Seletiva Cidadã, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na legislação.

21. Da conjugação do que foi estabelecido nas normas acima transcritas, é possível extrair os seguintes pressupostos, para que se tenha a regularidade do descarte dos resíduos reutilizáveis ou recicláveis pela Administração:

I) obrigatoriedade de separação destes, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta (art. 40, I, do Decreto 10.936, de 2022);

II) que a coleta seletiva seja realizada por cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 40, II, do Decreto 10.936, de 2022);

III) que sejam priorizadas as cooperativas ou associações constituídas por pessoas físicas de baixa renda (art. 10 do Decreto 10.936, de 2022);

IV) que somente estarão aptas a participar do processo de seleção as associações e cooperativas (art. 40, parágrafo único, incisos I a IV do Decreto 10.936, de 2022):

- a) formalmente constituídas por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- b) que possuam infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados;
- c) que apresentem o sistema de rateio entre os associados e os cooperados; e
- d) que estejam regularmente cadastradas e habilitadas no Sinir (Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos).

22. Nesse cenário, deve o órgão consulente observar as determinações legais acima expostas, operacionalizando a escolha das associações e cooperativas, como disposto no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, através de prévio chamamento público, e operacionalizando a parceria com as associações e cooperativas, através da assinatura do Termo de Compromisso.

2.2. Da instrução processual.

23. Para correta instrução processual, recomenda-se o órgão consulente a observância dos seguintes requisitos abaixo expostos.

2.2.1. Justificativa.

24. Todo ato administrativo deve ser motivado, valendo destacar que não cabe a este órgão jurídico adentrar no mérito (oportunidade e conveniência) das opções administrativas, exceto se houver afronta a preceitos legais.

25. Localizamos a justificativa do órgão consulente que destaca a importância e o impositivo legal da efetivação do Programa Coleta Seletiva Cidadã (fl.16).

2.2.2. Autorização.

26. Como mencionado, a operacionalização do Programa Coleta Seletiva Cidadã ocorre através da realização de Chamamento Público para seleção de associações e de cooperativas cadastradas no Sinir.



27. Localizamos nos autos documento que autoriza a abertura do procedimento de Chamamento para a Coleta Seletiva Cidadã (fl.60).

2.2.3. Designação da Comissão.

28. Apesar do Decreto nº 10.936, de 2022, não ter trazido a obrigatoriedade de designação de uma comissão, com formato determinado, a sua designação formal, para acompanhamento do certame competitivo, traz mais segurança jurídica à atuação administrativa.

29. No caso, localizamos a designação dos membros da Comissão para a Coleta Seletiva Cidadã (Portaria n12/PNNSS fl.21).

2.2.4. Documento de Formalização da Demanda.

30. Informações como início de execução da parceria, estimativa mensal ou anual de resíduos recicláveis e/ou reutilizáveis descartados etc., vão ao encontro do princípio do planejamento na Administração Pública. Essas informações, são inseridas, comumente, em um documento nomeado documento de formalização da demanda.

31. Localizamos nos autos o Documento de formalização da Demanda, bem como estudo técnico preliminar, com as informações essenciais de planejamento da atuação administrativa na Coleta Seletiva Cidadã (fls. 16/18 e 22/27).

2.3. Do Edital de Chamamento Público e dos anexos.

32. A Câmara Nacional de Sustentabilidade - CNS, da Advocacia-Geral da União disponibiliza no seu sítio eletrônico a minuta de Edital de Chamamento Público, Termo de Compromisso e Declaração de Cumprimento de Requisitos de Habilitação, que devem ser utilizados pelo órgão consulente na operacionalização do Programa de Coleta Seletiva Cidadã.

2.3.1. Do Edital de Chamamento Público.

33. O Edital de Chamamento Público é o documento onde constam as informações para seleção associações e/ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis cadastradas no SINIR para firmar termo de compromisso para fins de coleta dos resíduos recicláveis e/ou reutilizáveis descartados pelo órgão assessorado.

34. No edital Coleta Seletiva, deve ser prevista exigência no sentido de que as cooperativas e associações de catadores e catadoras de materiais recicláveis devem estar cadastrados e habilitados no SINIR, nos termos da Portaria GM/MMA nº 1.018, de 2024, c/c art. 40, § único, IV, do Decreto nº 10.936, de 2022. O cadastro e habilitação propiciará que o Sistema emita documento de habilitação da entidade cadastrada, informando sobre o cumprimento dos requisitos mínimos e condição de elegibilidade para participação no Programa Coleta Seletiva Cidadã.

35. Se eventualmente não efetivado ou inoperante o sistema de cadastro e habilitação de cooperativas e associações de catadores perante o SINIR, recomenda-se que o órgão consulente divulgue o edital perante as cooperativas e associações de catadores da municipalidade e que examinem, no momento da sessão pública, se elas preenchem os requisitos do artigo 40, parágrafo único, incisos I, II e III do Decreto 10.936, de 2022.

36. A Minuta do Edital foi anexada nas fls.33/37 e adotou a redação do modelo mais atualizado disponibilizado pela CNS.

2.3.2. Do Termo de Compromisso e da Declaração de Cumprimento de Requisitos de Habilitação.

37. A Minuta do Termo de Compromisso foi anexada nas fls. 52/55, entretanto observa-

CNS
Fls. 6
CNS

se que o órgão consultante não adotou **integralmente** a redação do modelo disponibilizado pelo CNS, sendo necessária a devida adequação, cujo modelo encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/edital-chamamento-publico-coleta-seletiva-cidada-fev-2025.docx>

38. Por sua vez, com relação à Minuta do Modelo de Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilitação, não foi encontrado o mencionado documento nos autos. Desta forma, recomenda-se, para ambos os casos, a **utilização da minuta disponibilizada pela Câmara Nacional de Sustentabilidade (CNS), que pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico:**

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/edital-chamamento-publico-coleta-seletiva-cidada-fev-2025.docx>

2.4. Da publicidade;

39. Como disposto na minuta de Edital de Chamamento Público disponibilizada pela Câmara Nacional de Sustentabilidade (item 9.1), a publicidade do certame ocorre com a publicação na íntegra do edital na internet, sugerindo-se adicionalmente diligenciar-se diretamente perante as cooperativas e associações para divulgação do edital e ampliação da participação..

40. Nesse cenário, considerando, como visto, que a Coleta Seletiva Cidadã, possui clara finalidade social, e que busca selecionar grupos constituídas por pessoas físicas de baixa renda, não é vedado, pelo contrário, **sendo recomendado que, sempre que possível, o órgão consultante possa oferecer canais de atendimento e outras ações, visando orientar e esclarecer dúvidas dos participantes que serão selecionados**, em analogia, por exemplo, ao disposto no art. 9º, §13 e art. 10, §1º, do Decreto nº 8.726, de 2016).

2.5. Da competência.

41. A competência é o mais importante requisito para a prática de qualquer ato administrativo. Sendo assim, há que se perquirir se a autoridade assessorada realmente detém competência para representar a União na celebração do pretendido Termo de Compromisso.

42. No caso dos autos, consta o cumprimento de tal exigência (Portaria n.246/MB/MD).

43. Com relação à competência do representante da associação/cooperativa, esta também deve ser observada quando da assinatura do instrumento jurídico.

3. CONCLUSÃO

44. Este órgão consultivo conclui pela viabilidade jurídica da execução do Programa Coleta Seletiva Cidadã, através da publicação do Chamamento Público e celebração de Termo de Compromisso, desde que atendidas as recomendações mencionadas nos itens 22, 37, 38, 39, 40 e 43.

45. As recomendações jurídicas e as sugestões de aperfeiçoamento não vinculam a decisão do gestor, que poderá prosseguir com a contratação motivadamente (inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784/1999), desde que sem ofensa ao princípio constitucional da legalidade.

46. Esclarece que nos termos preconizados no Enunciado 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, não cabe a este órgão jurídico a fiscalização posterior quanto ao atendimento das recomendações expostas no Parecer pelo órgão assessorado, sendo de sua inteira responsabilidade o acatamento das recomendações para a legalidade e viabilidade do procedimento.

47. Isto posto, nos termos do art. 20, II, "a", da Portaria Normativa nº 152, de 2024, encaminho os autos à consideração superior, sugerindo que, em caso de aprovação, os autos sejam posteriormente encaminhados à CJU de origem, para as providências cabíveis.

48. O gestor poderá entrar em contato com a advogada que elaborou o parecer pelo e-mail monica.assumpcao@agu.gov.br.

PN 9
Fls.
CM
2025
19:05

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2025

**MÔNICA DE JESUS ASSUMPTÃO
ADVOGADA DA UNIÃO**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 63065000515202531 e da chave de acesso c1cbc48d

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1990268417 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 15-04-2025 19:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.