



Upgrade

Open in app



OSC Legal Instituto

Following

Mar 8 · 8 min read



Save



# A Política Nacional de Resíduos Sólidos e o MROSC

Por Maria do Rosário de Oliveira Carneiro e Lucas Seara

A proposta deste texto é destacar os pontos de convergência entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). De um lado, a Lei nº 12.305 de 2010<sup>1</sup>, que estabelece a PNRS; de outro, a Lei nº 13.019/2014<sup>2</sup> - Lei das Parcerias, que integra o MROSC, novo marco político normativo que estabelece regras estruturantes para o regime de parcerias entre os poderes públicos e as OSCs no Brasil.

A PNRS é uma medida afirmativa. Estabelece os princípios e diretrizes gerais no manejo dos resíduos sólidos no Brasil<sup>3</sup>. Além disso, enfrenta a discriminação estrutural sofrida pelos/as catadores/as de materiais recicláveis em todo o País. Tem, como um dos 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 (art. 6º, VIII).

Dentre os instrumentos previstos na Lei 12.305/10 para implementação da PNRS<sup>4</sup> estão a coleta seletiva e os sistemas de logística reversa relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Um dos objetivos da PNRS é “a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 7º)<sup>5</sup>.

A lei traz a exigência legal para a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art.





Upgrade

Open in app

poder Público poderá ainda instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com as OSCs (art. 44, II).

Exige-se ainda a elaboração de um Plano Nacional de Resíduos Sólidos, “mediante processo de mobilização e participação social” (art. 15, parágrafo único). Os planos devem conter a descrição de programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 19, IX).

Há inclusive um estímulo aos municípios, que contarão com prioridade no acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos. Para tanto, devem implantar a coleta seletiva “com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (art. 18, § 1º).

Para atender as exigências legais, a Administração Pública poderá estabelecer parcerias ou realizar a contratação das associações e cooperativas de catadores/as de materiais recicláveis. Parcerias e contratos não são iguais.

Segundo ensina Hely Lopes Meirelles, em seu livro clássico, há distinções entre contrato e parceria (parceria como espécie dos genéricos convênios). No contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários) uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço ou qualquer outra vantagem). Por sua vez, no convênio/parceria, não há partes, mas partícipes que têm as mesmas pretensões, a consecução de um objetivo comum, desejado por todos; aqui a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades<sup>6</sup>.

## Contratação

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021<sup>7</sup>) possibilita





Upgrade

Open in app

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, é dispensável a licitação para contratação que tenha por objeto:

*“Coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de 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” (art. 75, IV, j).*

Aqui um parêntese: a norma também dispensa de licitação a contratação de associações de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos<sup>8</sup>.

Na relação de prestação de serviços há emissão de Nota Fiscal pelo prestador, no caso, a cooperativa ou associação. Daí que as entidades precisam estar atentas para a cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência municipal: sempre se recomenda verificar os meios para solicitar o reconhecimento da isenção/imunidade<sup>9</sup> deste tributo junto à municipalidade.

## Parcerias

A Lei 13.019/2014 e sua regulamentação, que compõem o chamado MROSC, é um marco político e jurídico importante, que inaugura um momento estrutural na relação entre os poderes públicos e as OSCs no Brasil. Estabelece com clareza as regras e procedimentos do regime de parcerias, tais como: exigência de chamamento público obrigatório; documentação a ser apresentada pela OSC; exigência de ficha limpa, tanto para as organizações quanto para os seus dirigentes; regulamentação da atuação em rede para a execução de iniciativas agregadoras; melhor regulamentação quanto as despesas com as equipes contratadas para execução dos projetos, bem como as despesas administrativas derivadas; obrigatoriedade de relatório de acompanhamento e avaliação, com possibilidades de visitas in loco; e, prazos e regras para entrega e análise das prestações de contas.

As cooperativas e associações de Catadores/as de materiais recicláveis possuem natureza jurídica que as enquadra como OSCs, na definição do art. 2º da Lei nº 13.019/2014. Neste caso, tais entidades podem estabelecer parcerias com os poderes





Upgrade

Open in app

Os procedimentos para formalização e execução dos ajustes são estabelecidos no regime do MROSC<sup>10</sup>, mediante formalização do termos de parceria: Termos de Fomento e Termos de Colaboração, quando envolvem a transferência de recursos públicos; ou Acordos de Cooperação, quando não há aporte de recursos, em situações como a cessão de espaços ou galpões com estruturas dignas de trabalho, cessão de equipamentos, automóveis, etc.

Em resumo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos ressalta a importância e estabelece a prioridade na parceria dos poderes públicos com as cooperativas e associações de catadores/as de materiais recicláveis. Por sua vez, o MROSC é quem traz os procedimentos e regras para a formalização e execução de tais parcerias.

### Concluindo

A administração pública pode celebrar contratos ou parcerias com as cooperativas e associações de catadores/as de materiais recicláveis para que se realize a coleta seletiva nas cidades. Fazendo a opção por apenas uma delas, contratação ou parceria, ou exercendo ambas as modalidades, a Administração Pública deve assegurar o máximo de proteção ao trabalho e à dignidade humana das catadoras e catadores de materiais recicláveis e suas organizações, respeitando as normas nacionais e internacionais.

Acrescente-se ainda que os/as catadores/as de materiais recicláveis e suas organizações encontram-se amparados/as pelo Princípio do Protetor Recebedor (PNRS). Sendo assim, se pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981<sup>11</sup>) o Poluidor Pagador paga pelo que polui, de outro lado, na Política Nacional de Resíduos Sólidos o protetor recebe pelo que protege. E protegendo o meio ambiente estão os/as catadores/as do Brasil e suas organizações mesmo antes de todas essas legislações.

É importante reconhecer a relevância pública e social do trabalho desenvolvido pelas organizações de catadores/as nas pequenas e grandes cidades do Brasil. Trabalho de modo precário, que se dá sem remuneração ou com remunerações muito aquém da sua importância. Existe uma dívida histórica do estado e da sociedade brasileiras para com esses/as trabalhadores/as que evitam, cotidianamente, que milhares de toneladas de resíduos vão parar nos rios e mares. Sem esse trabalho, os cenários de desastres





Upgrade

Open in app

Maria do Rosário de Oliveira Carneiro - Advogada Popular integrante da Rede Nacional de Advogadas/os Populares (RENAP) e Mestra em Direito (Novos Direitos, Novos Sujeitos)

Lucas Seara - Advogado e consultor, Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social (Escola de Administração/UFBA), membro da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/BA, Diretor do OSC LEGAL Instituto

1. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

2. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

3. Sobre o tema, recomenda-se a leitura do texto *Orientação Jurídica às Associações e Cooperativas de Catadores(as) de Materiais Recicláveis Acerca do Dever Legal do Executivo Municipal Inserir na Política Municipal de Resíduos Sólidos a Partir da Lei 13.019 de 2014*, disponível em:

<http://mariadorosariocarneiro.blogspot.com/2017/08/orientacao-juridica-as-associacoes-e-9.html>

4. Relevante destacar que a Política de Coleta Seletiva também encontra respaldo legal na Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB, Lei nº 11.445/2007). O artigo 7º dessa lei federal define a coleta e a triagem para fins de reuso ou reciclagem como serviços públicos. Com isso, não implantar a política de coleta seletiva (assegurando a continuidade e a remuneração justa e digna das organizações de catadores) é uma omissão administrativa que demanda responsabilização.





Upgrade

Open in app

erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, III).

6. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros,

7. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

8. A Lei nº 14.133/2021, art. 75, XIV, dispensa licitação também para contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgão ou entidade da Administração Pública, para a prestação de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado e os serviços contratados sejam prestados exclusivamente por pessoas com deficiência.

9. Sobre o tema, sugere-se o texto *Tributação das OSCs, imunidades e isenções: que bicho é esse?*, do OSC Legal Instituto, disponível em [www.osclegal.org.br](http://www.osclegal.org.br)

10. Aqui não se aplica o regime licitatório da Lei nº 14.133/2021, muito menos da antiga Lei nº 8.666/1999, conforme entendimento estabelecido no artigo *Nova lei de licitações não se aplica a parcerias com organizações da sociedade civil*, de LOPES, Laís de Figueirêdo; CALIXTO, Clarice; CARRIJO, Cesar Dutra. Disponível em: <https://sbsa.com.br/nova-lei-de-licitacoes-nao-se-aplica-a-parcerias-com-organizacoes-da-sociedade-civil/>

11. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.







Upgrade

Open in app

**OSC  
LEGAL**

**OSC LEGAL | ARTIGOS**

# A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O MROSC

—  
**Por Maria do Rosário de Oliveira  
Carneiro e Lucas Seara**

**Acesse [osclegal.org.br](https://osclegal.org.br)**

