

IMPACTO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Mauro Pereira LEAL JUNIOR¹

Pedro Luis Menti SANCHEZ²

RESUMO

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/2014, é um importante marco na regulação das parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil. Este artigo propõe a análise crítica dos impactos do MROSC na assistência social, com ênfase nas contribuições para a transparência e profissionalização da gestão das OSCs. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, emprega o método dedutivo por meio de revisão bibliográfica sistemática e pesquisa documental da legislação pertinente. Os resultados da análise indicam que, enquanto o MROSC promoveu avanços na governança das parcerias, introduzindo instrumentos como o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, sua plena efetividade ainda enfrenta desafios relacionados à uniformidade da aplicação da lei em diferentes esferas governamentais e à necessidade de capacitação contínua. Conclui-se que o MROSC representa uma evolução jurídica significativa, mas exige uma análise contínua para garantir uma assistência social mais justa e eficiente.

Palavras-chave: Marco Regulatório; Organizações da Sociedade Civil; Transparência; Direito Administrativo; Assistência Social.

¹ Graduado pela FAFIPE - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Penápolis., Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEDES)

² Graduado pelo UNIVEM - Centro Universitário Eurípedes Soares da Rocha. Docente do curso de direito da FAFIPE - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Penápolis.

ABSTRACT

The Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC), established by Law No. 13.019/2014, is a significant milestone in regulating partnerships between the State and Civil Society Organizations (CSOs) in Brazil. This article proposes a critical analysis of the impacts of MROSC on social assistance, with an emphasis on its contributions to the transparency and professionalization of CSO management. The research, which is qualitative and exploratory in nature, employs the deductive method through a systematic bibliographic review and documentary research of the relevant legislation. The results of the analysis indicate that, while MROSC promoted advances in the governance of partnerships, introducing instruments such as the Collaboration Term (Termo de Colaboração) and the Incentive Term (Termo de Fomento), its full effectiveness still faces challenges related to the uniformity of the law's application across different governmental spheres and the need for continuous capacity building. It is concluded that MROSC represents a significant legal evolution but requires continuous analysis to ensure a fairer and more efficient social assistance system.

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, consolidou o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelecendo um novo paradigma jurídico-administrativo para as relações de parceria entre a Administração Pública e o Terceiro Setor. Mais do que uma simples atualização procedimental, o MROSC instituiu um regime de mútua cooperação fundado na transparência, na eficiência e, primordialmente, no controle de resultados, superando a lógica estritamente burocrática dos antigos convênios.

A Lei nº 13.019, de 2014, busca promover uma maior transparência e eficiência na formalização de parcerias entre o poder público e as

organizações da sociedade civil, estabelecendo diretrizes claras sobre a prestação de contas e a transferência de recursos públicos (BRASIL, 2014).

No âmbito da assistência social, política pública estruturada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), essa transição normativa assume relevância crítica. A historicidade da prestação de serviços socioassistenciais no Brasil é marcada por uma forte capilaridade das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), o que torna a correta aplicação dos instrumentos de Termo de Colaboração e Termo de Fomento um requisito indispensável para a continuidade e qualidade do atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Para além do texto legal de 2014, a eficácia do MROSC é balizada pelo Decreto nº 8.726/2016, que regulamentou a execução das parcerias em nível federal, e por normativas setoriais como a Portaria nº 3.203/2018 do Ministério da Cidadania. Esse arcabouço normativo busca mitigar a insegurança jurídica e padronizar o fluxo de transferência de recursos e a respectiva prestação de contas, garantindo que o fomento público esteja alinhado ao interesse social.

OBJETIVOS DO ESTUDO

Diante desse cenário, este artigo se propõe a analisar o impacto da implementação do MROSC na gestão da assistência social brasileira. De forma específica, busca-se:

1. Avaliar a transição do modelo de convênios para o regime de parcerias da Lei nº 13.019/2014 sob a ótica da eficiência administrativa;
2. Identificar os principais desafios operacionais enfrentados pelos gestores e pelas OSCs na adaptação às novas exigências de transparência e prestação de contas;
3. Discutir o papel dos decretos e portarias regulamentadores na harmonização dos procedimentos no âmbito ministerial.

2. O MROSC E A RECONFIGURAÇÃO JURÍDICA DA PARCERIA: ANÁLISE DOS IMPACTOS NO SUAS

A Lei Federal nº 13.019, de 2014, ao instituir o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), promoveu um avanço que transcende a mera regulação procedimental. Materializa-se, de fato, uma transformação paradigmática no regime de atuação do Estado com o Terceiro Setor, redefinindo a natureza desta relação sob a égide do princípio da mútua cooperação. Tal princípio, essencialmente de natureza constitucional (decorrente do Art. 3º e do Art. 170 da Constituição Federal, que visam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária), reconhece a sociedade civil como partícipe autônomo e complementar na execução de políticas públicas, especialmente na Assistência Social.

2.1. A Superação do Convênio e a Instrumentalização Qualificada da Parceria

O MROSC introduziu a distinção categórica entre os instrumentos jurídicos de parceria, rompendo com a inadequação do modelo de Convênio (regido, até então, pela lógica da Lei nº 8.666/93 e regulamentações esparsas). O Convênio, embora pressuponha objetivos comuns, na prática, era permeado por uma rigidez processual e um foco excessivo na execução burocrática, mais adequada a contratos do que a verdadeiras parcerias.

A nova Lei estabelece três instrumentos claros, conferindo maior segurança jurídica e adequação finalística à relação de colaboração:

2.1.1. Termo de Colaboração

Este instrumento é reservado para a execução de programas e serviços que já estão tipificados e consolidados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tais como a gestão de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A iniciativa e a definição da política a ser executada são do Poder Público (Administração Direta ou Indireta), que busca a capacidade operacional e a

capilaridade da OSC para a prestação do serviço. O Termo de Colaboração, portanto, reflete o princípio da subsidiariedade, onde a OSC atua de forma complementar e em harmonia com o planejamento estatal (BRASIL, 2014, Art. 2º, VIII).

2.1.2. Termo de Fomento

O Termo de Fomento é o instrumento de incentivo por excelência. Sua finalidade é apoiar projetos e planos de trabalho propostos pelas próprias OSCs, desde que alinhados aos objetivos estratégicos da política pública, neste caso, o SUAS. O jurista Marçal Justen Filho sustenta que o fomento se distingue da execução contratada, pois o Estado, ao fomentá-lo, reconhece a autonomia e a capacidade de inovação da iniciativa privada para o interesse público, atuando como um indutor de atividades e não meramente como um contratante (JUSTEN FILHO, 2023). A escolha deste instrumento pressupõe uma valorização da criatividade e do conhecimento prático da sociedade civil na identificação e na proposição de soluções sociais.

2.1.3. Acordo de Cooperação

De natureza não onerosa, este acordo se destina a formalizar parcerias sem transferência de recursos financeiros entre as partes. É crucial para a consolidação da rede socioassistencial, permitindo que o Poder Público e as OSCs compartilhem bens, infraestrutura, voluntariado, dados ou conhecimento técnico para a realização de objetivos comuns. Sua relevância reside na desburocratização de formas de colaboração mútua que são vitais para a sustentabilidade e a qualidade dos serviços do SUAS, mas que não se encaixam na lógica da transferência orçamentária.

2.2. Fortalecimento da Transparência e Profissionalização da Gestão

O MROSC estabeleceu mecanismos rigorosos que visam não apenas a legalidade da parceria, mas também a sua legitimidade e eficácia, impulsionando a profissionalização da gestão das OSCs.

2.2.1. O Chamamento Público como Garantia de Isonomia

A obrigatoriedade do Chamamento Público (Art. 24) é um dos pilares da transparência. Ao substituir a prática discricionária de celebração direta, o Chamamento Público introduz os princípios constitucionais da Impessoalidade e da Isonomia no processo de seleção de parcerias. O procedimento garante que a escolha da OSC seja baseada em critérios técnicos e objetivos, como a capacidade gerencial, a experiência prévia e a adequação da proposta ao Plano de Trabalho. As exceções à regra, como a inviabilidade de competição, exigem justificativa detalhada e impõem o ônus da prova à Administração, demonstrando o compromisso da Lei em combater o favoritismo e a ineficiência.

2.2.2. O Plano de Trabalho como Ferramenta de Governança

O Plano de Trabalho (PT), de natureza obrigatória e detalhada, deixa de ser um mero anexo burocrático para se tornar a ferramenta central de gestão e accountability da parceria. O PT exige a clara especificação de: metas a serem alcançadas, indicadores de desempenho, cronograma de execução física e financeira, além dos recursos humanos e materiais envolvidos. Esta exigência de rigor técnico no planejamento impulsiona a OSC a adotar práticas de governança e gestão de projetos mais estritas, alinhadas aos padrões de transparência e eficiência demandados pela Administração Pública. É o documento que define o escopo da atuação, mitigando riscos e facilitando o monitoramento posterior (CALIXTO et al., 2025).

2.3. A Migração do Controle de Meios para o Controle de Resultados

A alteração mais revolucionária do MROSC se deu na esfera do controle, com a mudança de foco da Prestação de Contas. O modelo anterior priorizava o controle de meios (fiscalização da legalidade da despesa, nota a nota), gerando o que a doutrina administrativista denomina "paranoia fiscal" (DI PIETRO, 2024), onde a Administração e as OSCs temiam a reprovação das contas por falhas formais, independentemente do sucesso da intervenção social.

O MROSC inverte essa lógica. O Art. 63 determina que o foco da análise deve ser o cumprimento do objeto e a avaliação dos resultados (Controle de Resultados). Para a Assistência Social, o foco deixa de ser como o dinheiro foi gasto (controle de gastos) e passa a ser o que foi entregue e o impacto gerado aos usuários do SUAS (controle de impacto). A Prestação de Contas torna-se, assim, uma avaliação integrada do Relatório de Execução do Objeto (metas e indicadores) e do Relatório de Execução Financeira, exigindo que o gasto seja comprovado como necessário e pertinente ao alcance do resultado pactuado.

Contudo, a migração impõe um desafio operacional significativo. Para que o controle de resultados seja justo e eficaz, a Administração Pública – e os órgãos de controle externo – precisam desenvolver e aplicar indicadores de desempenho social complexos e fidedignos para medir a efetividade das políticas. O risco é que, na ausência de indicadores técnicos claros, o controle permaneça subjetivo ou, pior, que se crie uma nova burocracia focada na quantificação de resultados meramente estatísticos, sem capturar o impacto qualitativo na vida das pessoas assistidas. A superação deste desafio exige um aprimoramento contínuo das ferramentas de monitoramento e avaliação na gestão do SUAS.

3. Desafios Estruturais na Implementação do MROSC: A Persistência da Insegurança Jurídica e as Dificuldades Federativas

Não obstante os inegáveis avanços conceituais e a racionalização procedimental introduzida pela Lei nº 13.019/2014, a implementação plena do MROSC, em particular no âmbito da política de assistência social, continua a enfrentar severos desafios estruturais. Estes desafios estão concentrados, majoritariamente, na esfera dos entes subnacionais (Estados e Municípios), evidenciando a complexidade da gestão interfederativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

3.1. A Problemática da Heterogeneidade Federativa e a Gênese da Insegurança Jurídica

A Lei nº 13.019/2014 possui vigência nacional, mas sua eficácia é minada pela acentuada heterogeneidade federativa na regulamentação e aplicação prática. A falta de um padrão uniforme na adoção e uso de plataformas eletrônicas (como o Transferegov), especialmente nos pequenos municípios, e a ausência de um corpo técnico com formação jurídica e gerencial homogênea, gera um ambiente de insegurança jurídica que inibe a atuação tanto dos gestores públicos quanto das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) (HOLANDA; MENDONÇA, 2021).

O risco mais palpável dessa assimetria manifesta-se na divergência de interpretações sobre o que constitui despesa válida e o que deve ser objeto de glosa (ressarcimento ao erário). Esta divergência, fomentada por diferentes orientações emitidas pelos múltiplos Tribunais de Contas (TCs) estaduais e municipais, leva os gestores a uma postura excessivamente conservadora e defensiva. Temendo a responsabilização pessoal por desvios formais, o administrador público muitas vezes recria a burocracia do antigo convênio, exigindo formalidades excessivas e documentação redundante – o exato cenário que o MROSC foi concebido para combater.

Essa "paralisia pela cautela" compromete a isonomia entre as OSCs e a eficiência na oferta dos serviços socioassistenciais. A persistência dessa assimetria constitui um obstáculo que afeta diretamente a capilaridade e a qualidade do SUAS, sendo um ponto crítico recorrente nas análises sobre a implementação da Lei em nível municipal (GIFE, 2017).

3.2. A Burocratização Oculta e a Onerosidade para o Terceiro Setor

Apesar de o MROSC ter sido idealizado com o propósito de desburocratizar, a exigência de um rigoroso controle de resultados (Seção 2.3) e a sofisticação do Plano de Trabalho (PT) podem, paradoxalmente, gerar uma burocratização oculta.

Esta burocratização é particularmente onerosa para as pequenas e médias OSCs que atuam na base da assistência social. Tais entidades frequentemente possuem estrutura administrativa limitada, dependendo de voluntariado ou de quadros enxutos. A complexidade de elaborar um PT detalhado, de gerenciar indicadores de desempenho e de montar a prestação de contas com foco em resultados – sem sistemas de gestão simplificados fornecidos pelo Poder Público – desvia tempo e recursos humanos da atividade-fim (o atendimento direto ao usuário) para a atividade-meio (a gestão documental e processual).

Conforme estudos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a não adequação dos sistemas de gestão pública à nova lógica de resultados penaliza as organizações com menor capacidade institucional, o que pode levar à exclusão de parceiros valiosos e experientes da rede de assistência, comprometendo a diversidade e a abrangência da oferta de serviços (ENAP, 2023).

3.3. Perspectivas Futuras: Consolidação Institucional e Aprimoramento da Governança

O pleno sucesso do MROSC no contexto do SUAS depende da superação desses desafios através de uma agenda de consolidação institucional e aprimoramento contínuo da governança.

A primeira perspectiva reside na necessidade de estabilização interpretativa pelos órgãos de controle. É urgente a interlocução entre o Judiciário, os TCs e o Executivo para a criação de um corpo de precedentes e orientações que mitiguem a insegurança jurídica e incentivem a aplicação da lógica do resultado, em vez da simples punição formal.

A segunda perspectiva exige um investimento maciço em tecnologia e capacitação interfederativa. A União e os Estados precisam liderar a agenda de apoio técnico aos Municípios, fornecendo ferramentas de gestão simplificadas e modelos de indicadores de desempenho social que sejam aplicáveis a diferentes portes de OSCs e tipos de serviços.

Finalmente, a agenda do MROSC precisa evoluir para integrar a avaliação de impacto social de forma mais ágil, transparente e menos onerosa. Ao promover a consolidação das boas práticas e ao focar na efetividade da política de assistência, o Marco Regulatório poderá cumprir seu propósito de fortalecer a sociedade civil e garantir uma melhor aplicação dos recursos públicos em benefício da população mais vulnerável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a analisar o impacto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na política de assistência social no Brasil, buscando identificar suas contribuições para o controle de resultados e os principais obstáculos operacionais na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As análises desenvolvidas na Seção 2 confirmam que o MROSC, instituído pela Lei nº 13.019/2014, representou um avanço institucional inquestionável, ao promover a superação do antigo e inadequado regime de convênios. Esta reconfiguração jurídica estabeleceu um novo paradigma de mútua cooperação, claramente instrumentalizado pela distinção entre o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação. O principal mérito legal reside na migração do controle de meios para o controle de resultados (Art. 63), exigindo que a Administração Pública avalie o impacto social da parceria e não apenas a formalidade da despesa, um elemento vital para a profissionalização e transparência da gestão das Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Não obstante os avanços conceituais e a racionalização dos procedimentos, a investigação revelou que a plena efetividade do MROSC ainda é tolhida por desafios estruturais. O principal obstáculo reside na heterogeneidade federativa (Seção 3.1), que gera insegurança jurídica e impede a aplicação uniforme da lei, especialmente nos municípios. A falta de uniformidade regulatória e a postura defensiva dos gestores públicos, temerosos da responsabilização pelos Tribunais de

Contas (TCs), recriam a burocracia que a lei pretendia eliminar. Adicionalmente, identificou-se a ocorrência da burocratização oculta (Seção 3.2), que onera as pequenas e médias OSCs, desviando o foco da atividade-fim do SUAS para a gestão documental.

Para que o MROSC atinja seu potencial máximo de fortalecer a assistência social, são essenciais ações coordenadas futuras. Recomenda-se o investimento contínuo e massivo em capacitação técnica para os entes subnacionais, e a promoção de um diálogo institucional permanente entre o Executivo e os órgãos de controle, visando à estabilização da interpretação normativa sobre glosas e resultados. O desafio final é consolidar um sistema de monitoramento e avaliação capaz de medir, de forma eficiente e de baixo custo, o real impacto social das parcerias, garantindo que o arcabouço normativo se traduza em uma política de assistência social mais justa, transparente e, sobretudo, eficaz para a população vulnerável. O MROSC é um passo fundamental para uma gestão pública mais democrática, mas sua concretização exige o compromisso contínuo com a uniformidade e a excelência na gestão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 abr. 2016.

BRASIL. Portaria nº 3.203, de 17 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, no âmbito do Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 dez. 2018.

CALIXTO, Clarice Costa et al. *Manual MROSC – Do Planejamento à Prestação de Contas*. 1. ed. Brasília: Presidência da República, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Execução, Monitoramento e Avaliação*. Brasília: ENAP, 2023.

GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). *Municípios brasileiros enfrentam o desafio da implementação do MROSC*. 2017. Disponível em: [Inserir URL de acesso do GIFE, se houver]. Acesso em: [Inserir Data].

HOLANDA, Bruna de Moraes; MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano de. Avanços e desafios na implementação do MROSC em entes subnacionais. *Artigos GIFE*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.