



## ► Fundamentos de Transferências voluntárias

**Módulo VI – Marco Regulatório das Organizações da Sociedades Civil e seu impacto na operação das Transferências Voluntárias**

**Aula 1 - Compreendendo a abrangência do MROSC**

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

1. *A reforma gerencial e a gestão por resultados.*
2. **A abrangência da Lei 13.019/2014**
3. **O conceito de Organização da Sociedade Civil**
4. **Os novos instrumentos de repasse**

**Referências Bibliográficas**

*Material complementar*



© Copyright 2022, Tribunal de Contas de União  
[portal.tcu.gov.br](http://portal.tcu.gov.br)

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo,  
sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

### **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Tribunal de Contas da União  
Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa

### **Conteudista**

Antonio França da Costa

### **Tratamento Pedagógico**

Marcela de Oliveira Timóteo

### **Ilustração**

Gabriella Tomaz Farias Gurgel Fernandes

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2021.  
As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem  
não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

# Aula 1 – compreendendo a abrangência do MROSC

---

## INTRODUÇÃO

Olá, pessoal!

Até o último módulo, nosso estudo foi focado nas transferências de recursos entre entes da federação. Mas sabemos que o Estado também firma parcerias com organizações do terceiro setor, certo? E você conhece a legislação aplicável nesses casos? Sabe quais são as especificidades desse tipo de parceria? É isso que estudaremos a partir de agora, no módulo VI!

Imagine determinada entidade do terceiro setor que cuide, por exemplo, de recuperação de nascentes de rios ou plantio de mata ciliar. Já pensou na relevância dessas atividades para a sociedade como um todo? Por que o Estado não firmaria uma parceria com essa instituição para apoiá-la em tão nobre missão?

E como essa instituição, temos várias outras, lidando com saúde, assistência, cultura, educação, lazer, turismo, meio ambiente, ciência e tecnologia, que, em parceria com o Estado podem fazer muito para a melhoria de vida dos cidadãos.

Foi pensando em uniformizar o tratamento de transferências de recursos para essas entidades que surgiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

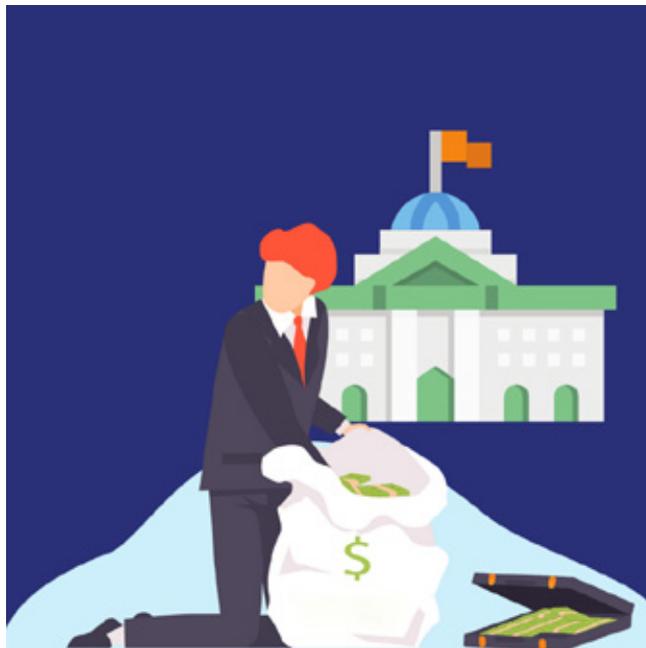
Ao final desta aula, esperamos que vocês sejam capazes de:

- entender a gestão por resultados no contexto da administração pública gerencial, exemplificando como ela pode ser vista no MROSC;
- lembrar da abrangência da Lei, reconhecendo o que é uma organização da sociedade civil (OSC); e
- lembrar dos novos instrumentos de repasse instituídos pela Lei, apontando se há diferenças em relação aos convênios.

## 1. A REFORMA GERENCIAL E A GESTÃO POR RESULTADOS

A literatura aponta para três formas de administrar a coisa pública: a administração pública patrimonial, a burocrática e a gerencial.

Na administração pública patrimonial não há uma distinção entre o público e o privado. O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano. A corrupção, o nepotismo e o clientelismo são características desse tipo de administração. Por isso, a administração patrimonial ou patrimonialismo deve ser eliminada.



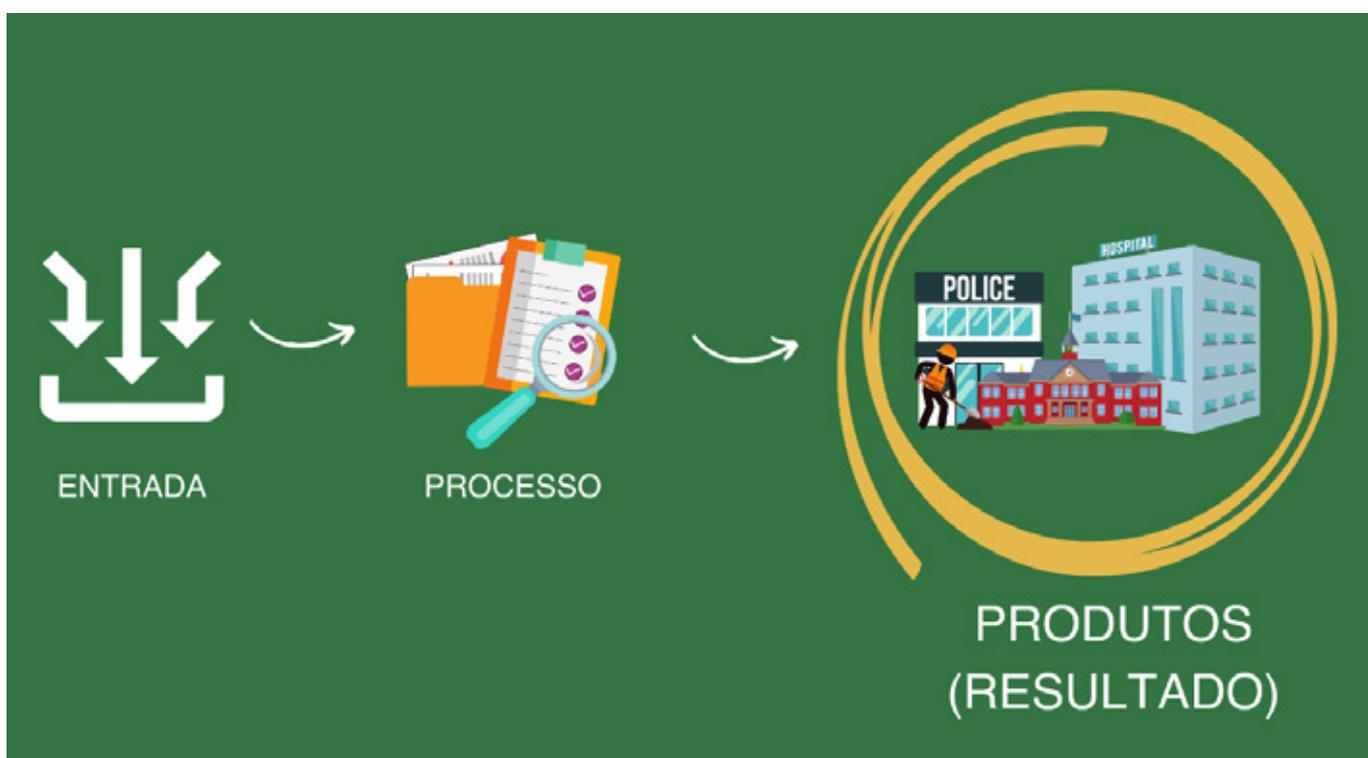
A administração pública burocrática, no Brasil, surge a partir do Governo de Getúlio Vargas como uma forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista e tem como característica a impessoalidade, a ideia de carreira, o formalismo.

Na administração pública burocrática os processos são rígidos e os controle são a priori. O foco do controle está no processo.

Um dos grandes problemas da burocracia são as disfunções burocráticas, como o fato de o controle se transformar em um fim em si mesmo. Controlar por controlar, sem se ater ao objetivo básico do Estado que é atender às necessidades sociais.



No Brasil, a administração pública gerencial tem como marco o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Este tipo de administração procura trazer para área pública as práticas típicas das empresas privadas. O principal mérito da administração pública gerencial é deslocar o foco de atenção do controle dos processos para o controle dos resultados. Assim, nossa legislação passa a trazer termos como indicadores de desempenho, metas, monitoramento, avaliação.



Os impactos da reforma gerencial podem ser vistos na Lei 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que traz como uma de suas diretrizes fundamentais a “priorização do controle de resultados”. (art. 6º, II, Lei 13.019/2014).

## 2. A ABRANGÊNCIA DA LEI 13.019/2014

O MROSC veio com o objetivo de uniformizar os procedimentos de repasse de recursos públicos para as entidades privadas sem fins lucrativos. Até o advento desta Lei, esses repasses eram regidos por normas de cada Ente Federado.

O MROSC abrange todos os Entes Federados (União, Estados, DF e Municípios), suas autarquias e fundações e as empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuam na prestação de serviços públicos. Fiquem atentos, pois **as empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuam na atividade econômica não são abrangidos pelo MROSC!** (art. 1º, da Lei 13.019/2014).



O MROSC é uma norma geral. Os entes federados podem e devem regulamentar as suas especificidades locais, desde que não afastem a aplicação das normas do MROSC.

Mas nem todo repasse de recursos públicos para entidade privada sem fins lucrativos se faz com base no MROSC, conforme se vê no quadro abaixo: (art. 3º, I a X, 13019/2014)

Instrumento	Legislação
Contrato de Gestão – Organização Social	Lei 9.637/1998
Termo de Parceria - Oscip	Lei 9.790/1999
Termos de compromisso cultural	Lei 13.018/2014, art. 9º, §1º.
Convênio com entidades filantrópicas de saúde	CF, art. 199, §1º.
Repasse direto, pela União, no âmbito do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às pessoas Portadoras de Deficiência.	Lei 10.845/2004
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Lei 11.947/2009, art. 5º
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Lei 11.947/2009, art. 22
Parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos	Portaria Interministerial 424/2016, art. 9º, III, b.

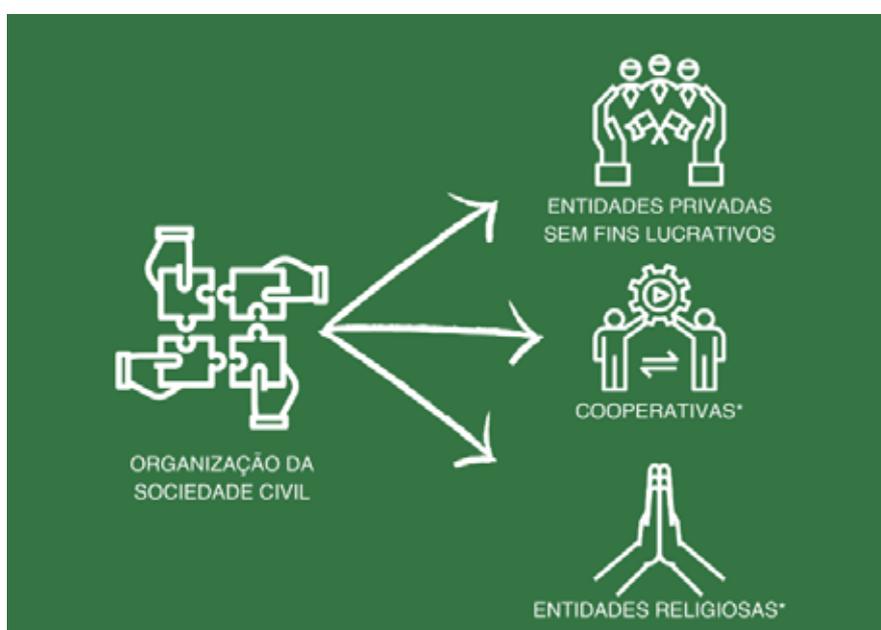
Portanto, fique atento para não utilizar a legislação inadequada na regência do instrumento de repasse de recursos públicos para entidades privadas em fins lucrativos.

### 3. O CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

**Organização da Sociedade Civil (OSC) é um enquadramento legal.** Diferentemente das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), que são entidades privadas sem fins lucrativos que passam por um processo de certificação pelo poder público para receberem tais denominações, **as OSCs não precisam de receber nenhuma titulação de um órgão público, bastando que se enquadrem no conceito trazido pelo MROSC.**

**São OSCs as entidades privadas sem fins lucrativos, as organizações religiosas e as cooperativas.**

[Lei 13.019/2014, art. 2º]



Considera-se entidade privada sem fins lucrativos aquela que, “não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades”, e que aplique esses resultados positivos na consecução de seu objeto social. [Lei 13.019/2014, art. 2º, I, a]

Quanto às cooperativas, o MROSC deixa claro que não se trata de qualquer cooperativa, até mesmo porque, geralmente, as cooperativas têm finalidade lucrativa.

Dentre as cooperativas, somente serão consideradas OSC “as cooperativas integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.” [Lei 13.019/2014, art. 2º, I, b]

Por fim, considerando que somos um Estado laico, se enquadram no conceito de OSC apenas as organizações religiosas “que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.” [Lei 13.019/2014, art. 2º, I, c]

O que se quer é apoiar a atividade não religiosa promovida por organizações religiosas, como, por exemplo, o cuidado com pessoas dependentes de drogas.

#### **4. OS NOVOS INSTRUMENTOS DE REPASSE**

O MROSC trouxe normas gerais que regem parcerias entre o governo e as entidades privadas sem fins lucrativos. Entenda-se como parceria uma relação jurídica estabelecida formalmente, contendo direitos, responsabilidade e obrigações, o que dá segurança aos partícipes na relação.

**A parceria busca uma mútua cooperação entre governo e sociedade civil para consecução de finalidade de interesse público e recíproco.**

A “finalidade de interesse público e recíproco” é o que afasta as parcerias firmadas no âmbito do MROSC dos instrumentos de natureza contratual e os aproxima dos instrumentos de natureza convencional, onde não se verifica uma relação comutativa (não se busca a equivalência entre o serviço ou o bem entregue e a contraprestação pecuniária).

Pense, por exemplo, em um contrato firmado entre um Município e uma empreiteira para a construção de uma creche. O Município almeja a creche construída e a empreiteira deseja o valor justo pela obra construída. A comutatividade se verifica justamente na equivalência entre o valor da obra e o valor efetivamente pago pelo Município.

Nos instrumentos de natureza convencional não se busca necessariamente essa equivalência. Pense, por exemplo, na entidade privada sem fins lucrativos que tem como finalidade a recuperação de nascentes e de matas ciliares, o que ela busca é uma parceria com o poder pública para que possa

ampliar uma atividade que já vem desenvolvendo e, muitas das vezes, apenas com recursos privados provenientes de doações.



No âmbito do Acórdão 2981/2018 – TCU – Plenário verificou-se que foi celebrado um Termo de Colaboração, cujo objetivo era aquisição de bens e serviços, cujo interesse do parceiro privado era claramente uma contraprestação financeira pelos bens e serviços prestados, o que descaracteriza os interesses recíprocos, e, portanto, não seria cabível a celebração de instrumento de natureza convencional, mas contratual.

Nos instrumentos de natureza contratual, os interesses são opostos, o que o contratado quer é uma contraprestação pecuniária pelo serviço prestado ou pelo bem entregue. Quando, por exemplo, se faz um contrato para prestação de serviços de consultoria, terceirização de mão de obra, construção de obra, treinamento.

Assim, toda vez que se verificar que a essência da relação que se forma é de natureza contratual (a busca de uma contraprestação pecuniária por um serviço prestado, pelo bem entregue, pela obra realizada), estaremos diante de um contrato e não poderá ser aplicado o MRSOC, mas a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O MROSC contempla três instrumentos de repasse: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação.

O termo de colaboração é o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.” [Lei 13.019/2014 – art. 1º]

O termo de fomento é semelhante ao termo de colaboração, mas a parceria é proposta pelas organizações da sociedade civil.



Já o acordo de cooperação não envolve a transferências de recursos financeiros, mas pode envolver a transferências de bens.

Mas, para celebrar essas parcerias, além de se enquadrar no conceito de OSC, o MROSC traz outros requisitos, tanto para a entidade privada que receberá os recursos quanto para o Ente Federado que fará as transferências.

Quer saber um pouco mais? Venha conosco para próxima aula!

## **BIBLIOGRAFIA**

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, 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. Brasília, Diário Oficial da União de 1º/8/2014, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm) Acesso em 05/11/2021.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. Entenda o MROSC: marco regulatório das organizações da sociedade civil: Lei 13.019/2014. Brasília, 2016.

## **MATERIAL COMPLEMENTAR**

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, 1995.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública. FGV. Rio de Janeiro, set/out. 2008, p. 829-874.