


MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, NATUREZAS DO TERCEIRO SETOR E COMPLIANCE NAS PARCERIAS PÚBLICAS

REGULATORY FRAMEWORK OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS: LEGAL FOUNDATIONS, THIRD SECTOR NATURES AND COMPLIANCE IN PUBLIC PARTNERSHIPS

 <https://doi.org/10.63330/aurumpub.038-007>

Sergio Cardoso Júnior

Pós-graduado em Direito Público

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

E-mail: Sergio@scjr.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6353827625718285>

RESUMO

O presente artigo constitui uma pesquisa teórico-bibliográfica acerca do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei Federal n.º 13.019/2014 e aperfeiçoado pela Lei n.º 13.204/2015. O estudo objetiva analisar de forma abrangente os fundamentos jurídicos e conceituais que estruturam o relacionamento entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor no Brasil, com ênfase nas inovações introduzidas pelo regime normativo vigente. A pesquisa foi conduzida por meio de revisão sistemática da legislação pertinente, da jurisprudência dos tribunais superiores, especialmente o Supremo Tribunal Federal, e da doutrina jurídico-administrativa especializada. Os resultados evidenciam três eixos fundamentais: a evolução histórica e o novo paradigma de parceria entre Estado e sociedade civil organizada; as diferentes naturezas jurídicas e qualificações das entidades do Terceiro Setor, compreendendo fundações, associações, organizações religiosas, cooperativas, OSCIPs e Organizações Sociais; e os desafios emergentes relativos à digitalização, à profissionalização dos atores envolvidos e à nova fronteira do compliance, à luz da recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854. Conclui-se que o MROSC representa um avanço significativo na racionalização e na transparência das relações entre poder público e sociedade civil, constituindo-se em instrumento indispensável para a boa governança das parcerias voltadas ao interesse público.

Palavras-chave: MROSC; Terceiro Setor; Parcerias Públicas; Organizações da Sociedade Civil; Compliance.

ABSTRACT

This article presents a theoretical and bibliographic research on the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC), established by Federal Law No. 13,019/2014 and improved by Law No. 13,204/2015. The study aims to comprehensively analyze the legal and conceptual foundations that structure the relationship between Public Administration and Third Sector entities in Brazil, with emphasis on the innovations introduced by the current regulatory regime. The research was conducted through a systematic review of relevant legislation, jurisprudence of higher courts — especially the Federal Supreme Court — and specialized administrative law doctrine. The results highlight three fundamental axes: the historical evolution and the new partnership paradigm between the State and organized civil society; the different legal natures and qualifications of Third Sector entities, including foundations, associations, religious organizations, cooperatives, CSOs of public interest (OSCIPs) and Social Organizations (OSs); and the emerging challenges related to digitalization, the professionalization of the actors involved, and the new frontier of compliance, in light of the recent Federal Supreme Court decision in ADPF 854. It is concluded that the MROSC represents a significant advance in rationalizing and bringing transparency to relations between the public sector and civil society, constituting an indispensable instrument for the good governance of public interest partnerships.

Keywords: MROSC; Third Sector; Public Partnerships; Civil Society Organizations; Compliance.

1 INTRODUÇÃO

A história das grandes reformas jurídicas raramente nasce do acaso. Ela emerge, quase sempre, do acúmulo de tensões, escândalos e frustrações que tornam o *status quo* insustentável. Com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, batizado pela comunidade jurídica e pelo senso comum pela sigla MROSC, não foi diferente.

Por décadas, o relacionamento entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos no Brasil foi mediado por um instrumento impreciso e poroso: o convênio. A figura do convênio, embora útil em sua concepção original, jamais foi pensada como o eixo central de uma política de Estado para o financiamento da sociedade civil organizada. Era um mecanismo genérico, transplantado de outras finalidades, que se viu sobrecarregado pela complexidade crescente das relações entre governo e organizações sociais. O resultado foi previsível: lacunas normativas exploradas por má-fé, sobreposição de controles burocráticos ineficazes, insegurança jurídica para os gestores públicos e, sobretudo, impunidade para aqueles que desviavam recursos destinados ao bem coletivo.

O ambiente político da primeira década dos anos 2000 catalisou a percepção de que algo precisava mudar. Investigações parlamentares, relatórios do Tribunal de Contas da União e a crescente pressão de

organizações da sociedade civil comprometidas com a transparência foram construindo, tijolo a tijolo, a demanda por um novo regime jurídico. Não um regime meramente mais rígido, até porque mais burocracia, por si só, nunca foi sinônimo de maior eficiência ou menor corrupção, mas um regime estruturado, coerente e orientado por princípios.

Foi nesse solo fértil de insatisfação e esperança que germinou a Lei Federal n.º 13.019, sancionada em 31 de julho de 2014, posteriormente aperfeiçoada pela Lei Federal n.º 13.204/2015 (Brasil, 2014). Juntas, essas normas fundaram o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e inauguraram um novo capítulo na história do direito administrativo brasileiro e, mais amplamente, na história da relação entre o Estado e a cidadania organizada.

Nesse contexto, o presente artigo propõe-se a examinar os fundamentos jurídicos do MROSC, as diferentes naturezas e qualificações das entidades do Terceiro Setor e os desafios emergentes que moldarão o futuro das parcerias públicas no Brasil, com especial atenção às exigências de *compliance* impostas pela recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A ANATOMIA DE UMA SOCIEDADE: OS TRÊS SETORES

Para compreender o lugar que o MROSC ocupa no ordenamento jurídico e social brasileiro, é necessário percorrer, ainda que brevemente, a cartografia que divide a vida coletiva em três grandes setores. Essa divisão não é apenas didática; ela reflete escolhas políticas, filosóficas e econômicas profundas sobre como uma sociedade se organiza para produzir, governar e cuidar.

2.1.1 O primeiro setor: o estado e sua missão

O Primeiro Setor é o Estado. Abrange a Administração Pública em todas as suas esferas, federal; estadual; distrital e municipal, e em todas as suas formas: a administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista voltadas à prestação de serviços essenciais.

O Estado existe, em sua concepção mais clássica, para fazer aquilo que o mercado não faz ou não pode fazer de forma equitativa: garantir segurança, promover justiça, redistribuir riqueza, assegurar saúde, educação e infraestrutura. Sua força motriz é o interesse público, e sua principal fonte de custeio são os tributos recolhidos da população. As pessoas jurídicas que o compõem são de direito público, submetidas a um regime jurídico próprio que contempla prerrogativas, como a presunção de legitimidade de seus atos, e também sujeições específicas, como a obrigatoriedade de licitação e o princípio da legalidade estrita.

É relevante notar que o Estado, ao longo do século XX e especialmente após a Constituição Federal de 1988, expandiu sua atuação de forma extraordinária. O texto constitucional, ao consagrar o Estado

Democrático de Direito e o extenso catálogo de direitos fundamentais, saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, meio ambiente, atribuiu ao Poder Público uma agenda que, na prática, se revelou impossível de ser cumprida exclusivamente por estruturas estatais.

2.1.2 O segundo setor: o mercado e sua lógica

O Segundo Setor é o mercado, o mundo das empresas. Compreende todas as pessoas jurídicas de direito privado constituídas com finalidade econômica e com objetivo de auferir lucro: das microempresas às grandes corporações transnacionais, passando pelo empreendedor individual, pelas sociedades limitadas e pelas sociedades anônimas.

A força motriz do Segundo Setor é o lucro, entendido aqui não como vilania, mas como a lógica que organiza a alocação de capital, o risco empresarial e a inovação. Há, porém, um limite estrutural: o mercado destina sua atuação prioritariamente para onde há demanda solvente. Populações em situação de pobreza, comunidades rurais isoladas, grupos vulnerabilizados, causas ambientais de longo prazo, essas realidades raramente oferecem retorno financeiro imediato. Não se trata de uma falha moral das empresas, mas de uma limitação estrutural do sistema de mercado que precisa ser compensada por outros mecanismos.

As cooperativas merecem uma nota à parte. Regidas pela Lei n.º 5.764/1971 e pelo Código Civil, elas não distribuem "lucro" no sentido capitalista estrito; ao invés disso, rateiam entre seus membros as chamadas "sobras", resultado positivo da operação coletiva, o que lhes confere uma natureza híbrida, a meio caminho entre o mercado e a solidariedade (Brasil, 1971).

2.1.3 O terceiro setor: a sociedade civil organizada

O Terceiro Setor habita o espaço entre o Estado e o mercado, mas não é um setor residual. É, ao contrário, um universo autônomo, com identidade própria, que emerge da capacidade humana de se organizar coletivamente em torno de valores, causas e propósitos que transcendem tanto o lucro quanto a coerção estatal.

Do ponto de vista jurídico, as entidades do Terceiro Setor são pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa. Essa expressão precisa ser compreendida em sua exata dimensão: não significa que essas organizações não possam gerar receitas ou apresentar superávits financeiros. Significa, antes, que qualquer resultado positivo não pode ser distribuído entre fundadores, dirigentes ou associados a título de lucro ou dividendo. Todo o recurso obtido deve ser reinvestido integralmente na consecução das finalidades institucionais da entidade.

Do ponto de vista das formas jurídicas, o Terceiro Setor se manifesta, sobretudo, por meio de associações e fundações privadas. Além dessas, o Código Civil, com a redação dada pela Lei n.º 10.825/2003, reconhece expressamente as organizações religiosas e os partidos políticos como categorias

autônomas de pessoas jurídicas de direito privado (Brasil, 2002).

Quadro 1 — Comparativo: Os Três Setores

Critério	1.º Setor (Estado)	2.º Setor (Mercado)	3.º Setor (Soc. Civil)
Personalidade Jurídica	Dir. Público	Dir. Privado	Dir. Privado
Finalidade Primária	Interesse público	Lucro	Interesse social
Fonte de Recursos	Tributos	Capital privado	Doações / parcerias
Distribuição de Resultados	Não se aplica	Sim (dividendos)	Vedada — reinvestimento
Regime de Pessoal	Estatutário / CLT	CLT	CLT
Controle Principal	TCU, CGU	Mercado, reguladores	TCU, CGU, MP
Instrumento c/ o Estado	—	Contrato / licitação	Termo de colaboração / fomento

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação vigente.

2.2 O MARCO REGULATÓRIO E A CONSAGRAÇÃO DAS OSCS

A Lei n.º 13.019/2014 não apenas regulamentou as parcerias entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos: ela operou uma mudança de paradigma simbólica e juridicamente relevante ao adotar, de forma oficial e sistemática, a denominação Organizações da Sociedade Civil (OSCs) (Brasil, 2014). A escolha terminológica não é trivial: buscou superar as ambiguidades e conotações negativas associadas a expressões anteriores, inaugurando uma relação mais madura, baseada em critérios objetivos de elegibilidade, avaliação de capacidade técnica e prestação de contas qualificada.

Para ser reconhecida como OSC e, portanto, apta a celebrar parcerias nos termos da lei, a entidade deve ser uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, preenchendo os requisitos específicos estabelecidos na norma, entre eles, a existência prévia de pelo menos dois anos de constituição formal e comprovada atuação na área de objeto da parceria.

2.3 OS INSTRUMENTOS DE PARCERIA: UMA ARQUITETURA JURÍDICA RENOVADA

Um dos avanços mais concretos da Lei n.º 13.019/2014 foi a substituição do convênio como instrumento universal por um conjunto articulado e diferenciado de ferramentas jurídicas, cada qual adequada a uma configuração específica de parceria.

O Termo de Colaboração é o instrumento cabível quando a iniciativa da parceria parte do próprio

Poder Público. A Administração identifica uma demanda, estrutura um plano de trabalho e seleciona, por meio de chamamento público, a OSC mais capacitada para executá-lo.

O Termo de Fomento inverte essa lógica: é a OSC que, identificando uma necessidade social e tendo desenvolvido uma proposta inovadora de intervenção, propõe ao Estado uma parceria. O fomento é o reconhecimento e o apoio estatal a iniciativas que emergem da sociedade civil organizada, respeitando sua capacidade criativa e seu conhecimento de causa.

O Acordo de Cooperação, por fim, é o instrumento destinado às parcerias que não envolvem transferência financeira direta. Destina-se à cooperação técnica, ao compartilhamento de conhecimentos, ao uso de espaços ou equipamentos públicos, entre outras formas de colaboração que não exigem o fluxo de recursos entre as partes.

2.4 A LÓGICA DO INTERESSE RECÍPROCO

Um dos aspectos mais instigantes da teoria jurídica que fundamenta o MROSC é a noção de interesse recíproco. Ela marca uma ruptura fundamental em relação à lógica dos contratos administrativos clássicos, nos quais os interesses das partes são, por definição, contrapostos.

Nas parcerias com o Terceiro Setor, essa dinâmica se inverte. Estado e OSC não têm interesses contrapostos; têm, ao contrário, interesses convergentes e complementares. Ambos querem que o projeto de assistência social, de educação, de proteção ambiental ou de promoção cultural seja bem executado e que seus beneficiários, a população, sejam efetivamente atendidos. Essa convergência de propósitos significa que o modelo de gestão da parceria deve ser orientado pela cooperação e pela confiança qualificada, e não pelo antagonismo.

2.5 AS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR: NATUREZAS JURÍDICAS E QUALIFICAÇÕES

Para compreender a complexidade e a relevância do Terceiro Setor na consecução de finalidades de interesse público, é imperativo aprofundar o estudo sobre as diferentes naturezas jurídicas e qualificações que compõem este segmento. O traço fundamental que une todas essas organizações é a ausência de finalidade lucrativa: eventuais superávits não são distribuídos, mas reinvestidos integralmente na própria entidade.

2.5.1 Organização da Sociedade Civil (OSC)

A figura da Organização da Sociedade Civil (OSC) ganhou contornos jurídicos precisos com o advento da Lei n.º 13.019/2014 (Brasil, 2014). A legislação define a OSC a partir de dois pilares fundamentais: trata-se de uma entidade privada sem fins lucrativos, que não distribui entre seus sócios, associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores eventuais resultados, sobras, excedentes

operacionais, dividendos ou parcelas de seu patrimônio. A definição de OSC abrange as fundações privadas, as associações, as cooperativas sociais e as organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público.

2.5.2 Fundações privadas

As fundações são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que nascem a partir da destinação de um patrimônio específico para uma finalidade determinada. O Código Civil brasileiro, em seu artigo 62, estabelece que, para criar uma fundação, o instituidor deverá fazer uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destinam (Brasil, 2002). A legislação determina que as fundações somente poderão ser constituídas para fins de caráter religioso, moral, cultural ou de assistência. O Ministério Público exerce papel fundamental de velamento, competindo-lhe analisar e aprovar os estatutos e suas modificações, fiscalizar as atividades desenvolvidas e, se necessário, requerer a extinção da fundação.

2.5.3 Associações

As associações são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que se constituem a partir da união de pessoas em torno de objetivos comuns não econômicos (Brasil, 2002). As associações podem assumir finalidades altruísticas (associações beneficentes, voltadas ao atendimento de terceiros), egoísticas (associações literárias, esportivas ou recreativas, voltadas aos próprios membros) e econômicas não lucrativas (associações de socorro mútuo). A formação de uma associação ocorre por meio de um estatuto que define suas principais condições de funcionamento.

2.5.4 Organizações Religiosas

As organizações religiosas foram expressamente reconhecidas como pessoas jurídicas de direito privado pelo Código Civil (art. 44, inciso IV), a partir da alteração promovida pela Lei n.º 10.825/2003. Para fins de enquadramento no Terceiro Setor e possibilidade de firmar parcerias com a Administração Pública sob a égide do MROSC (Brasil, 2014), a organização religiosa é considerada uma OSC desde que se dedique a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas daquelas destinadas a fins exclusivamente religiosos. O recurso público não pode financiar o culto, mas pode financiar a creche, o asilo ou o projeto educacional mantido pela entidade religiosa.

2.5.5 Cooperativas

As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, sendo regidas pela Lei n.º

5.764/1971 (Brasil, 1971). A Lei n.º 13.019/2014 incluiu expressamente as cooperativas no conceito de OSC, desde que preencham requisitos sociais rigorosos: devem ser integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; alcançadas por programas de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais; e capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

2.5.6 Qualificações: OSCIP e Organização Social (OS)

É comum haver confusão conceitual em relação às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e às Organizações Sociais (OSs). Na realidade, tanto a OSCIP quanto a OS são qualificações ou "títulos" concedidos pelo Estado a entidades já existentes, fundações privadas ou associações, desde que estas cumpram requisitos específicos previstos em lei.

A qualificação como OSCIP é concedida pelo Ministério da Justiça, com base na análise documental da entidade, conforme estabelecido pela Lei n.º 9.790/1999 (Brasil, 1999). O estatuto da OSCIP deve prever a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, exigindo-se também a adoção de práticas de gestão administrativa, a constituição de conselho fiscal, a previsão de destinação do patrimônio em caso de dissolução e a submissão a normas rigorosas de prestação de contas e auditoria.

A qualificação como Organização Social é uma certificação emitida pelo Poder Executivo que habilita a entidade privada a celebrar um Contrato de Gestão, nos termos da Lei n.º 9.637/1998 (Brasil, 1998a). Esse instrumento visa a transferência do gerenciamento de órgãos ou entidades públicas para a iniciativa privada não lucrativa, especialmente em áreas como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção ao meio ambiente, cultura e saúde. Entre os requisitos, destaca-se a exigência de que o Conselho de Administração possua uma participação de 20% a 40% de membros natos representantes do Poder Público. O STF, na ADI n.º 1923, validou o modelo das Organizações Sociais (Brasil, 1998b).

Quadro 2 — Principais Características das Entidades e Qualificações do Terceiro Setor

Aspecto	OS	OSCIP	OSC (MROSC)	Fundações	Associações	Org. Religiosas
Natureza Jurídica Base	Fundação ou Associação	Fundação ou Associação	Fundação, Associação, Org. Religiosa ou Cooperativa	Fundação Privada	Associação	Organização Religiosa
Legislação Principal	Lei n.º 9.637/1998	Lei n.º 9.790/1999	Lei n.º 13.019/2014	CC, art. 62	CC, art. 44, I	CC, art. 44, IV
Necessidade e Qualificação	Sim — ato discricionário do Poder Público	Sim — ato vinculado do Min. da Justiça	Não (basta constituição legal e requisitos do art. 33)	Não	Não	Não
Instrumento de Parceria	Contrato de Gestão	Termo de Parceria	Termo de Colaboração, Fomento ou Acordo de Cooperação	Termo de Colaboração, Fomento ou Acordo de Cooperação	Termo de Colaboração, Fomento ou Acordo de Cooperação	Termo de Colaboração, Fomento ou Acordo de Cooperação
Controle Externo	Poder Público e Tribunal de Contas	Poder Público e Tribunal de Contas	Poder Público e Tribunal de Contas	Ministério Público, Poder Público e TCU	Poder Público e TCU (se houver recurso público)	Poder Público e TCU (sobre recursos da parceria)

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação vigente.

2.6 DINÂMICA DAS PARCERIAS E INTERESSE RECÍPROCO

A Lei n.º 13.019/2014 trouxe uma inovação conceitual fundamental ao estabelecer que as parcerias entre o Poder Público e as OSCs devem ser pautadas pelo interesse recíproco (Brasil, 2014). Diferentemente dos contratos administrativos tradicionais, as parcerias no MROSC visam a consecução de objetivos de interesse público que beneficiam ambas as partes e, primordialmente, a sociedade. Essa dinâmica implica que tanto o Poder Público quanto a OSC têm responsabilidades compartilhadas: o Poder Público fornece recursos, supervisão e apoio institucional, enquanto a OSC contribui com sua expertise, capacidade técnica e conhecimento do público-alvo.

3 METODOLOGIA

O presente artigo foi elaborado por meio de pesquisa teórico-bibliográfica e documental, de natureza qualitativa. O método utilizado é o dedutivo, partindo-se de análises gerais sobre a estrutura normativa do MROSC para a compreensão de seus desdobramentos específicos relativos às entidades do Terceiro Setor e às exigências de *compliance*.

O corpus da pesquisa compreende: a legislação federal pertinente, com destaque para a Lei n.º 13.019/2014, a Lei n.º 9.790/1999, a Lei n.º 9.637/1998, a Lei n.º 5.764/1971, o Código Civil e a Lei n.º 14.230/2021; a jurisprudência dos tribunais superiores, especialmente as decisões do Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 1923 e na ADPF 854; e a doutrina jurídico-administrativa especializada sobre Terceiro Setor, parcerias públicas e *compliance*.

A análise documental foi complementada com a leitura de orientações normativas expedidas por órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Gestão e Inovação (MGI), bem como de publicações técnicas de organismos representativos municipais, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 OS DESAFIOS DO AMANHÃ: DIGITALIZAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E A AGENDA DA TRANSPARÊNCIA

4.1.1 A digitalização massiva da gestão de parcerias

A próxima década do MROSC será marcada, antes de tudo, pela digitalização massiva da gestão de parcerias. A Plataforma Transferegov.br tornou-se o epicentro da operacionalização do MROSC em nível federal e serve de modelo para estados e municípios. A tendência é a criação de um ecossistema digital integrado, onde desde o chamamento público até a prestação de contas final ocorra em ambiente virtual, com dados abertos, interoperáveis e acessíveis a qualquer cidadão.

Para os municípios, isso representa um duplo desafio. De um lado, é preciso investir em tecnologia e infraestrutura próprias, ou aderir a sistemas estaduais e federais, para gerenciar as parcerias de forma eletrônica. De outro, é necessário capacitar seus gestores e as OSCs locais para operar nessas plataformas. A exclusão digital, que já é uma realidade em muitos municípios de pequeno porte, pode se tornar um novo e poderoso obstáculo ao acesso a recursos públicos.

4.1.2 A capilaridade da regulamentação municipal

Embora o MROSC seja uma lei nacional, de aplicação obrigatória a todos os entes federativos, sua efetividade plena depende da regulamentação em cada um dos 5.568 municípios brasileiros. A lei federal estabelece os princípios e as regras gerais, mas cabe ao decreto municipal detalhar procedimentos, definir

prazos específicos, estabelecer o fluxo interno de processos e adaptar as exigências à realidade local. Muitos municípios, especialmente os de menor porte, ainda não possuem decretos regulamentadores próprios, operando em uma zona de incerteza jurídica que desestimula parcerias e abre espaço para questionamentos dos órgãos de controle.

4.1.3 A agenda da transparência como condição de existência

A agenda da transparência, impulsionada pela Lei Complementar n.º 210/2024 e pela decisão do STF na ADPF 854, transcendeu o discurso e se tornou uma condição de existência para as parcerias. A exigência de rastreabilidade, publicidade e controle social sobre cada real transferido, especialmente os oriundos de emendas parlamentares, coloca sobre as prefeituras e OSCs uma pressão sem precedentes por governança e comunicação (IDC, 2026).

4.2 A PROFISSIONALIZAÇÃO COMO CONDIÇÃO DE SOBREVIVÊNCIA

Se o primeiro ciclo do MROSC foi o da implementação da lei, a fase de "aprender a fazer", o segundo será o da profissionalização da gestão a fase de "fazer bem feito". A complexidade do regime de parcerias, com suas múltiplas fases, documentos e exigências, não admite mais amadorismo ou improviso. Tanto do lado do poder público quanto do lado das OSCs, a profissionalização deixou de ser um diferencial para se tornar uma condição de sobrevivência.

4.2.1 A profissionalização da Administração Pública municipal

Para a Administração Pública municipal, a profissionalização se desdobra em três dimensões fundamentais. A primeira é a **capacitação contínua**: o gestor da parceria, a comissão de seleção, a comissão de monitoramento e avaliação (CMA) e os pareceristas técnicos e jurídicos precisam de formação específica e atualizada sobre o MROSC.

A segunda dimensão é a **estruturação de equipes multidisciplinares**. A análise de um Plano de Trabalho complexo exige mais do que um servidor generalista, exige contadores para verificar a compatibilidade dos custos, advogados para analisar a legalidade do instrumento, e técnicos da área finalística para avaliar a pertinência das metas e indicadores. Conselhos de políticas públicas frequentemente operam sem profissionais especializados capazes de emitir pareceres robustos sobre prestações de contas complexas (Macedo, 2026). Essa fragilidade institucional é um convite ao erro.

A terceira dimensão é a **cultura de gestão para resultados**. O MROSC inaugurou uma filosofia de prestação de contas focada no cumprimento do objeto e no alcance das metas, e não na mera conferência de notas fiscais. Contudo, muitos municípios ainda operam com a mentalidade do convênio, prendendo-se a formalidades que não agregam valor e ignorando a análise substantiva dos resultados.

4.2.2 A profissionalização das Organizações da Sociedade Civil

Para as Organizações da Sociedade Civil, a profissionalização é ainda mais vital. O chamado déficit histórico de capacitação técnica não pode ser compensado pela criminalização prematura da atuação de organizações que operam em ambiente normativo altamente sofisticado sem o devido preparo (Macedo, 2026). A profissionalização da OSC passa por investir em governança interna (conselhos atuantes, auditorias, políticas de integridade), em gestão financeira (contabilidade rigorosa, contas bancárias específicas, conciliação em tempo real) e em gestão de projetos (metodologias claras, indicadores mensuráveis, relatórios periódicos).

Quadro 3 — Dimensões da Profissionalização nas Parcerias MROSC

Dimensão	Administração Pública	Organização da Sociedade Civil
Capacitação	Formação contínua de gestores, comissões e pareceristas sobre o MROSC.	Formação de dirigentes e equipes em gestão de projetos, finanças e prestação de contas.
Estrutura	Equipes multidisciplinares (contadores, advogados, técnicos) para análise de parcerias.	Governança interna (conselho fiscal, auditoria, políticas de integridade).
Cultura	Migração do controle formalista para a gestão por resultados e impacto.	Migração da gestão intuitiva para a gestão baseada em dados, indicadores e evidências.
Tecnologia	Adoção de plataformas digitais para gestão e transparência das parcerias.	Adoção de sistemas de gestão financeira, contábil e de projetos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3 A ADPF 854 E A NOVA FRONTEIRA DO COMPLIANCE

4.3.1 O divisor de águas: a vedação ao nepotismo e a exigência de integridade

A decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, proferida pelo Ministro Flávio Dino em janeiro de 2026, é um divisor de águas na história das parcerias com o Terceiro Setor (Brasil, 2026a). Ao vedar o repasse de emendas parlamentares a OSCs cujos dirigentes mantenham vínculos familiares ou funcionais com os parlamentares responsáveis pela indicação das verbas, o STF inaugurou uma nova era de exigência de integridade e *compliance* que permeia todo o ciclo de vida da parceria.

O subsequente Comunicado 7/2026 do Ministério da Gestão e Inovação (MGI) traduziu essa decisão em uma obrigação operacional concreta: a exigência de uma Declaração de Inexistência de Nepotismo

como condição para a celebração de parcerias com recursos de emendas parlamentares (Brasil, 2026b). A verificação de conflitos de interesse, a impessoalidade e a moralidade administrativa tornaram-se filtros prévios de legitimidade, cujo descumprimento pode levar à anulação da parceria e à responsabilização de todos os envolvidos.

4.3.2 O compliance como ferramenta de defesa e boa governança

Para a assessoria jurídica das prefeituras e para as próprias OSCs, a ADPF 854 ensina que o *compliance* deixou de ser um luxo de grandes corporações para se tornar uma ferramenta essencial de gestão de risco. Em um cenário de progressiva conversão de falhas administrativas, inconsistências formais ou controvérsias na prestação de contas em imputações de natureza criminal (Macedo, 2026), um programa de integridade robusto não é apenas uma formalidade, mas a principal linha de defesa contra a criminalização prematura.

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230/2021), ao exigir a demonstração de dolo específico para a configuração de atos de improbidade, criou um espaço onde o *compliance* atua como prova documental da boa-fé e da ausência de intenção ilícita (Brasil, 2021). Se a lei não pune mais a culpa ou a negligência, a existência de um programa de integridade demonstra que a organização e seus dirigentes agiram com diligência, mesmo que tenham cometido erros formais.

Quadro 4 — Pilares do Compliance para OSCs

Pilar do Compliance	Descrição	Função Jurídica
Segregação de Funções	Separação das fases de autorização, execução financeira, recebimento e controle entre agentes distintos.	Quebra a unidade de desígnios necessária à prática de fraudes.
Gestão de Riscos Documentada	Manutenção de atas deliberativas, pareceres técnicos e registros de decisões.	Funciona como evidência negativa de dolo, provando que as decisões foram técnicas.
Rastreabilidade Financeira	Uso de contas bancárias específicas, conciliação bancária rigorosa e nexo causal entre recurso e despesa.	Afasta imputações de confusão patrimonial ou desvio de finalidade.
Monitoramento de Resultados	Geração de evidências de que o serviço foi efetivamente prestado (fotos, listas de presença, relatórios).	Defesa robusta contra alegações de projetos fantasmas.
Governança de Terceiros	Políticas de contratação com cotações de mercado e vedações a nepotismo e conflitos de interesse.	Isola a conduta do gestor de acusações de favorecimento.
Auditoria Interna Prévia	Revisão da prestação de contas antes de sua submissão ao órgão concedente.	Demonstra proatividade e ausência de má-fé.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na jurisprudência e na doutrina.

4.3.3 A lição para a assessoria jurídica municipal: prevenção, não reação

A lição mais importante da ADPF 854 para os procuradores e assessores jurídicos municipais é a mudança de paradigma: da assessoria reativa para a assessoria preventiva. Não basta mais emitir pareceres sobre a legalidade formal de um instrumento já pronto. É preciso atuar desde o planejamento da parceria, orientando a escolha do instrumento correto, verificando a existência de conflitos de interesse, analisando a capacidade técnica e operacional da OSC e garantindo que os mecanismos de controle e transparência estejam embutidos no DNA do processo.

4.3.4 O risco da criminalização prematura e o papel do MROSC como filtro

O Direito Penal não pode ser manejado como ferramenta de gestão substitutiva ou de pressão

política; é imperativo que os órgãos de controle observem a intervenção mínima, priorizando o saneamento via MROSC e reservando a *ultima ratio* criminal (Macedo, 2026). O MROSC, com seus mecanismos de saneamento, de ações compensatórias e de prestação de contas focada em resultados, foi concebido como um sistema de controle administrativo completo que funciona como filtro institucional antes da mobilização do aparato penal.

4.4 ARQUITETURA DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE MUNICIPAL PARA PARCERIAS COM OSCS

O primeiro componente é o **mapeamento de riscos específicos do ciclo de parcerias**. Os pontos críticos tipicamente mapeados são: a definição do objeto do chamamento público (risco de direcionamento), a composição da comissão de seleção (risco de parcialidade), a análise de habilitação (risco de omissão de vedações), a liberação de parcelas (risco de pagamento sem execução comprovada) e a emissão do parecer conclusivo (risco de cumplicidade por omissão).

O segundo componente é a **formalização de procedimentos operacionais padrão (POPs)** para cada fase do ciclo de parceria. Um POP descreve, passo a passo, como cada atividade deve ser executada, por quem, em qual prazo, com qual documentação e com qual controle de qualidade. A combinação de um decreto municipal regulamentador do MROSC com POPs detalhados para cada secretaria finalística constitui a espinha dorsal do programa de integridade municipal em parcerias.

O terceiro componente é o **canal de denúncias e mecanismos de apuração interna**. Para as prefeituras, a Ouvidoria Municipal, quando dotada de independência institucional e de protocolos de anonimato, cumpre essa função. Para as OSCs, a instituição de um canal interno que permita a qualquer membro da equipe ou beneficiário reportar irregularidades é um indicador de maturidade institucional valorizado pelos órgãos de controle (Brasil, CGU, 2023).

O quarto componente é a **avaliação periódica de maturidade do programa**. A CGU disponibiliza gratuitamente o Programa de Integridade para Municípios (PIM), que inclui diagnóstico, plano de ação e indicadores de evolução da maturidade institucional. Municípios com programas de integridade ativos e documentados historicamente recebem recomendações menos graves dos Tribunais de Contas do que municípios que não evidenciam qualquer estrutura de controle interno.

4.5 COOPERAÇÃO FEDERATIVA E REDES DE APRENDIZAGEM

Nenhum município precisa, nem deveria, enfrentar sozinho os desafios da implementação do MROSC. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) mantém um catálogo crescente de cursos sobre o MROSC acessíveis gratuitamente a servidores de todos os entes da Federação. A estratégia recomendada não é a capacitação individual esporádica, mas a criação de uma turma interna de

multiplicadores, criando uma comunidade de prática local sustentável.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) têm produzido notas técnicas e guias práticos sobre o MROSC que podem servir como ponto de partida para a elaboração de decretos municipais regulamentadores. Os consórcios intermunicipais, regidos pela Lei n.º 11.107/2005 (Brasil, 2005), representam uma alternativa inovadora e ainda pouco explorada para municípios de pequeno porte, permitindo que dois ou mais municípios se associem para compartilhar estruturas de análise de parcerias MROSC.

5 CONCLUSÃO

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil não é apenas uma lei. É a expressão normativa de uma compreensão mais madura e sofisticada sobre o papel que a sociedade civil organizada desempenha, e deve desempenhar, em um Estado Democrático de Direito.

Ao reconhecer as OSCs como parceiras legítimas e indispensáveis do Estado na execução de políticas públicas, o MROSC não enfraquece o Poder Público: reforça-o, ao admitir que a capacidade estatal, por maior que seja, não é suficiente para dar conta, sozinha, da amplitude e da complexidade das demandas sociais. Ao mesmo tempo, ao estabelecer regras claras, rigorosas e transparentes para essas parcerias, protege o erário e valoriza as organizações que genuinamente se dedicam ao bem comum.

O Terceiro Setor, em sua complexidade e diversidade de formatações jurídicas, Organizações Sociais, OSCIPs, Fundações, Associações, Organizações Religiosas e Cooperativas, representa um pilar fundamental na estrutura de governança pública contemporânea. A existência de diferentes modalidades não é redundância, mas sim reflexo da necessidade de adaptar instrumentos jurídicos a contextos e objetivos distintos.

A decisão do STF na ADPF 854, longe de ser apenas uma vedação, é um chamado à excelência. Ela demonstra que o Brasil não tolerará mais a opacidade, o favorecimento e a falta de integridade na gestão de recursos públicos destinados ao Terceiro Setor. Para o gestor municipal, o MROSC não é um obstáculo, mas um aliado. A chave está na preparação (planejamento e regulamentação), na execução com integridade (*compliance* e transparência) e na avaliação honesta dos resultados (prestação de contas focada em impacto).

Somente por meio da implementação de uma governança técnica e de um sistema de integridade robusto será possível proteger as OSCs e seus dirigentes do punitivismo midiático que, ao tentar punir o erro, acaba por extinguir a própria rede de proteção social (Macedo, 2026). Que cada parceria celebrada sob a égide do MROSC seja, em si mesma, uma pequena revolução: a prova de que o Estado e a sociedade civil, quando trabalham juntos com profissionalismo e boa-fé, podem construir um país mais justo, mais eficiente e mais humano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Programa de Integridade para Municípios (PIM): Guia de Implementação*. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade/programa-de-integridade-para-municipios>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 1971.

BRASIL. *Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações Sociais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 maio 1998a.

BRASIL. *Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1999.

BRASIL. *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2002.

BRASIL. *Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 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. *Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. *Comunicado 7/2026 — Orientação sobre Declaração de Inexistência de Nepotismo e Vedações à Destinação e Execução de Emendas Parlamentares por OSC*. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2026/comunicado-7-2026>. Acesso em: 16 mar. 2026. 2026b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 854 — Transparência e controle das emendas parlamentares*. Rel. Min. Flávio Dino. Decisão de 15 jan. 2026. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2026/01/15172908/ADPF-854-Vedacao-ao-Nepotismo.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026. 2026a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1923*. Relator: Ministro Néri da Silveira. Julgado em 16 de abril de 1998. Diário de Justiça, Brasília, DF, 1998b. **INSTITUTO DE DIREITO COLETIVO (IDC)**. Agora é lei: a era da transparência chegou para TODAS as emendas parlamentares. Sua OSC está preparada? Disponível em: <https://direitocoletivo.org.br/agora-e-lei-a-era-da-transparencia-chegou-para-todas-as-emendas-parlamentares-sua-osc-esta-preparada/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

MACEDO, Andrew Douglas de Santana. Quando a emenda parlamentar vira crime? Limites penais

MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS,
NATUREZAS DO TERCEIRO SETOR E COMPLIANCE NAS PARCERIAS PÚBLICAS

das OSCs. *Consultor Jurídico*, 23 fev. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-fev-23/quando-a-emenda-parlamentar-vira-crime-limites-penais-das-oscs/>. Acesso em: 16 mar. 2026.