Campus **PORTO VELHO ZONA NORTE**
Coordenação do Curso SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

DAYANNE MONTE DE OLIVEIRA GATTI

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEUS AVANÇOS, TRANSPARÊNCIA E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PORTO VELHO/RO
2026

DAYANNE MONTE DE OLIVEIRA GATTI

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEUS AVANÇOS, TRANSPARÊNCIA E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia entregue como Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus* Porto Velho Zona Norte, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo junto ao Superior de Tecnologia em Gestão Pública, sob a orientação da professora Dra. Luciana Aparecida Barbieri.

PORTO VELHO/RO

2026

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Gerador de Ficha Catalográfica do IFRO.

Gatti, Dayanne Monte de Oliveira.

O marco regulatório das organizações da sociedade civil e seus avanços, transparência e desafios na administração pública / Dayanne Monte de Oliveira Gatti. - Porto Velho, 2026.

26 f.

Orientador(a): Profª. Dra. Luciana Aparecida Barbieri.

Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão Pública EAD) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO, Porto Velho, 2026.

1. Lei 13.019/2014. 2. Parcerias. 3. Publicidade. 4. Terceiro setor. 5. Controle social. I. Barbieri, Luciana Aparecida (orient.). II. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO. III. Título.

Bibliotecário(a) Responsável: Marlene Fouz da Silva, CRB-11/946

DAYANNE MONTE DE OLIVEIRA GATTI

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEUS AVANÇOS, TRANSPARÊNCIA E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia entregue como Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus* Porto Velho Zona Norte, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo junto ao Superior de Tecnologia em Gestão Pública, sob a orientação da professora Dra. Luciana Aparecida Barbieri.

Aprovado em: 22/09/2026 pela banca examinadora.

gov.br Documento assinado digitalmente
FILIPE DE CASTRO QUELHAS
Data: 15/10/2026 07:58:26-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Dr. Filipe de Castro Quelhas

(Examinador Interno)

Assinado por: **MARIA CAROLINA MARTINS RODRIGUES**
Num. de Identificação: 03160819
Data: 2026.10.15 20:30:17+01'00'

Dra.Maria Carolina Martins Rodrigues

(Examinador Externo)

gov.br Documento assinado digitalmente
LUCIANA APARECIDA BARBIERI
Data: 15/10/2026 16:45:58-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Dra. Luciana Aparecida Barbieri

(Orientadora)

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEUS AVANÇOS, TRANSPARÊNCIA E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RESUMO: O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil representa um avanço na profissionalização das parcerias com o terceiro setor, consolidando diretrizes de segurança jurídica. O estudo analisa a implementação da Lei nº 13.019/2014, buscando compreender como os mecanismos de publicidade evoluem na gestão pública contemporânea. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e explicativo, pautada em levantamento bibliográfico e documental. Adotou-se a técnica de análise de conteúdo para interpretar as normativas e examinar dados de execução em portais eletrônicos oficiais. Verificou-se que o município de Cerejeiras/RO regulamentou a norma federal por meio do Decreto Municipal nº 445/2025. Constatou-se a estruturação de comissões específicas de seleção e monitoramento no âmbito da assistência social. Identificou-se a efetividade dos mecanismos digitais de transparência ativa no portal oficial do município, embora persistam desafios burocráticos. Conclui-se que o novo regime jurídico aperfeiçoa o controle social ao exigir maior visibilidade na aplicação dos recursos. A efetividade plena da governança colaborativa depende do amadurecimento técnico dos gestores locais.

PALAVRAS-CHAVE: lei 13.019/2014; parcerias; publicidade; terceiro setor; controle social.

ABSTRACT: The Regulatory Framework for Civil Society Organizations represents an advance in the professionalization of partnerships with the third sector, consolidating legal security guidelines. The study analyzes the implementation of Law No. 13,019/2014, seeking to understand how publicity mechanisms evolve in contemporary public management. A qualitative, exploratory, and explanatory research was conducted, based on a bibliographic and documentary survey. Content analysis technique was adopted to interpret regulations and examine execution data on official electronic portals. It was found that the municipality of Cerejeiras/RO regulated the federal standard through Municipal Decree No. 445/2025. The structuring of specific selection and monitoring committees within the scope of social assistance was verified. The effectiveness of digital active transparency mechanisms on the municipality's official portal was identified, despite remaining bureaucratic challenges. It is concluded that the new legal regime improves social control by requiring greater visibility in the application of resources. The full effectiveness of collaborative governance depends on the technical maturation of local managers.

KEYWORDS: law 13,019/2014; partnerships; publicity; third sector; social control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **7**

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO **10**

2.1 Do patrimonialismo ao marco regulatório das organizações da sociedade civil: evolução histórica, instrumentos de parcerias e os pilares da transparência 10

2.2 Trajetória histórica e marcos normativos: o novo cenário das organizações da sociedade civil pós-1988 13

2.3 Os instrumentos do MROSC e a efetivação da transparência: mecanismos de impessoalidade e controle social 14

3 METODOLOGIA **17**

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO **19**

4.1 Desafios da gestão por resultados no terceiro setor: reflexões sobre burocracia, cultura administrativa e formação técnica 19

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS **23**

REFERÊNCIAS **25**

1 INTRODUÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) desempenham papel essencial na consolidação da democracia brasileira, atuando como mediadoras entre as demandas sociais e o poder público. Sua relevância vai além da prestação de serviços: elas contribuem para a promoção de direitos, para o fortalecimento da cidadania e para o exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Historicamente, a atuação das OSCs esteve vinculada a práticas de caráter assistencialista e filantrópico. Contudo, nas últimas décadas, esse modelo foi substituído por uma lógica de parceria técnica. Conforme analisa Gohn, as organizações da sociedade civil passaram a atuar de forma mais institucionalizada, por meio de projetos e parcerias com o Estado, contando com profissionais especializados e participação crescente na execução de políticas públicas. Essa transição permitiu que as entidades fossem reconhecidas como atores estratégicos na implementação de ações de interesse coletivo.

A compreensão das dinâmicas que regem as relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil pressupõe uma análise do processo histórico de formação social, política e econômica do país. Conforme analisa Prado Júnior (2004), a constituição nacional consolidou-se sob uma lógica colonial de exploração e centralização do poder, resultando em uma estrutura estatal historicamente pouco permeável ao protagonismo social organizado e à autonomia das instituições civis.

Para superar os vícios desse modelo e garantir a impessoalidade, a administração moderna passou a incorporar o modelo burocrático, fundamentado em princípios como a legalidade, a hierarquia e a formalidade dos procedimentos, conforme a análise de Max Weber (2004.) Apesar disso, no campo das parcerias sociais, a rigidez desse formalismo burocrático muitas vezes gerou morosidade e distanciamento entre a gestão pública e as reais demandas comunitárias.

Esse processo ganhou impulso decisivo com a Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, que instituiu mecanismos de participação social e abriu espaço para que as OSCs se tornassem protagonistas na implementação de ações voltadas ao interesse coletivo. A partir desse marco, consolidou-se um novo

arranjo democrático, em que a sociedade civil organizada passou a ocupar posição central na construção de políticas públicas mais transparentes e inclusivas.

Nesse contexto, a ampliação dos canais e mecanismos de participação e controle social mostra-se determinante para aproximar a gestão pública do real interesse coletivo, garantindo que o planejamento e a execução das políticas públicas atendam efetivamente às demandas da comunidade (FREIRES; NOBRE, 2023). Complementarmente, a implementação de portais de transparência e plataformas de dados abertos surge como um mecanismo essencial para democratizar esse acesso, visto que, conforme aponta Magalhães (2025), as tecnologias da informação e comunicação reduzem barreiras geográficas e burocráticas, permitindo que a sociedade acompanhe a aplicação dos recursos e a tomada de decisões de forma contínua e acessível.

Contudo, a expansão dessas parcerias evidenciou fragilidades em um modelo baseado em convênios genéricos, o revelou a necessidade de um marco jurídico específico que assegurasse maior segurança jurídica, transparência e eficiência administrativa. Em resposta a essa demanda, instituiu-se o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), que estabeleceu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as entidades civis, introduzindo novos instrumentos jurídicos, como os Termos de Colaboração e de Fomento, bem como redefinindo responsabilidades e mecanismos de fiscalização.

A relevância dessa legislação é evidenciada pela crescente substituição dos antigos convênios por esses novos instrumentos de parceria. Conforme apontam Mendonça et al. (2025) ao analisarem a produção acadêmica sobre a primeira década de vigência da norma, embora o marco legal tenha avançado ao propor a simplificação burocrática e a gestão orientada a resultados, sua aplicação prática por estados e municípios ainda enfrenta desafios heterogêneos de coordenação local e capacitação de gestores.

Paralelamente, a efetivação prática e o aprimoramento contínuo desses instrumentos exigem a consolidação de canais efetivos de controle e participação social. Tais mecanismos mostram-se essenciais para aproximar a gestão das políticas públicas das reais demandas locais e garantir a persecução do interesse coletivo (FREIRES; NOBRE, 2023).

Diante desse panorama, o problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em compreender de que forma o MROSC contribui para o fortalecimento da gestão pública e para a consolidação da participação social no Brasil. Parte-se da hipótese de que, embora a Lei nº 13.019/2014 represente um avanço normativo ao promover maior clareza e moralidade administrativa, sua plena efetivação ainda enfrenta desafios relevantes, tais como o excesso de burocracia, a necessidade de capacitação técnica dos gestores públicos e as dificuldades na implementação de mecanismos de controle social efetivos.

Nesse sentido, tem-se como objetivos específicos:

1. Contextualizar a evolução histórica das relações entre o Estado e a sociedade civil brasileira, destacando a transição do modelo patrimonialista e assistencialista para o paradigma da colaboração democrática pós-1988;

2. Caracterizar os novos instrumentos de parceria (Termos de Fomento, Colaboração e Acordos de Cooperação) e os mecanismos de transparência instituídos pela Lei nº 13.019/2014 como garantias de impessoalidade e controle social;

3. Refletir sobre os entraves burocráticos e culturais que permeiam a gestão das parcerias na atualidade, com ênfase na essencialidade da capacitação técnica dos gestores e nos desafios de adaptação de municípios de pequeno porte às exigências da norma federal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Do patrimonialismo ao marco regulatório das organizações da sociedade civil: evolução histórica, instrumentos de parcerias e os pilares da transparência

A formação da Administração Pública brasileira foi marcada historicamente por práticas patrimonialistas, caracterizadas pela ausência de distinção clara entre os interesses públicos e privados. Conforme analisa Raymundo Faoro (2001), o patrimonialismo consolidou no Brasil uma estrutura de poder baseada na concentração política e na utilização do aparelho estatal em benefício de grupos privilegiados. Nesse modelo, o Estado era conduzido como extensão dos interesses das elites dominantes, favorecendo relações pessoais, clientelistas e pouco transparentes.

Esse cenário influenciou diretamente a relação entre o poder público e as entidades da sociedade civil. Durante décadas, organizações sociais foram vistas predominantemente como instrumentos assistencialistas ou como extensões informais da atuação estatal, sem autonomia institucional consolidada. O repasse de recursos públicos frequentemente dependia de vínculos políticos e relações de proximidade com agentes governamentais, em detrimento de critérios técnicos, planejamento administrativo e mecanismos efetivos de controle.

Segundo Di Pietro (2023), a consolidação dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, representou importante avanço no processo de profissionalização da gestão pública brasileira. A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a participação social e ampliou o reconhecimento das organizações da sociedade civil como agentes relevantes na implementação de políticas públicas.

Nesse contexto de redemocratização e fortalecimento institucional, ampliaram-se as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil, sobretudo nas áreas de assistência social, educação, saúde e cultura. Contudo, por muitos anos essas relações foram disciplinadas principalmente por convênios e instrumentos administrativos pouco padronizados, o que gerava insegurança jurídica, fragilidade

nos mecanismos de fiscalização e dificuldades relacionadas à transparência na aplicação dos recursos públicos.

Com o objetivo de estabelecer regras mais claras e fortalecer a governança nas parcerias públicas, foi instituído o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), por meio da Lei nº 13.019/2014. O novo regime jurídico passou a disciplinar instrumentos específicos de cooperação, como o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação, definindo critérios objetivos para seleção, execução, monitoramento e prestação de contas das organizações parceiras.

O MROSC representa importante avanço no enfrentamento de práticas historicamente associadas ao patrimonialismo e ao clientelismo administrativo. Ao estabelecer mecanismos de chamamento público, controle social, transparência e responsabilização, a legislação fortaleceu a autonomia das organizações da sociedade civil.

Além disso, o novo regime jurídico contribuiu para promover relações institucionais mais técnicas, impessoais e alinhadas aos princípios da Administração Pública democrática.

A Lei nº 13.019/2014 superou a preeminência do convênio ao instituir instrumentos vinculados à natureza da atividade e à origem da iniciativa. No contexto municipal, onde a execução das políticas públicas ocorre de forma direta junto ao cidadão, a escolha adequada do instrumento assegura maior eficiência administrativa e segurança jurídica às parcerias.

Ao analisar essa inovação legislativa, Di Pietro (2023) destaca a diferenciação conceitual dos novos instrumentos jurídicos, fundamentados na transferência de recursos e na origem da iniciativa. O primeiro deles é o Termo de Colaboração, definido pela Lei nº 13.019/2014 como:

“[...] 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” (art. 2º, inciso VII, da Lei nº 13.019/14, conforme citado por DI PIETRO, 2023).

Por outro lado, quando o plano de trabalho e a intenção de cooperar partem do próprio terceiro setor, utiliza-se o Termo de Fomento. Segundo a autora, este se

caracteriza como o instrumento voltado para a “consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros” (DI PIETRO, 2023). Em síntese, a diferença reside no fato de que o Termo de Colaboração é proposto pela Administração Pública, enquanto o Termo de Fomento é proposto pela organização da sociedade civil.

Além das modalidades que envolvem o repasse de verbas públicas, o legislador previu uma alternativa para cooperações de apoio mútuo estritamente operacional ou patrimonial. Trata-se do Acordo de Cooperação, incluído pela reforma promovida pela Lei nº 13.204/2015. Conforme leciona Di Pietro (2023), este se define como 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 que não envolvam a transferência de recursos financeiros” (art. 2º, inciso VIII-A).

Conforme Bobbio (1996), a publicidade das informações deve constituir regra na Administração Pública, enquanto o sigilo deve representar apenas exceção, limitado a situações específicas previstas legalmente. Nesse sentido, a transparência relaciona-se diretamente ao princípio da accountability, fortalecendo os mecanismos de controle social, fiscalização e responsabilização dos agentes públicos. Assim, a divulgação das informações públicas torna-se elemento essencial para garantir legitimidade e confiança nas parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Sob essa ótica de responsabilidade e eficiência, o manual do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) reforça que a qualidade da gestão dessas parcerias está diretamente atrelada à robustez do seu planejamento. Esse processo preliminar e interno exige que a administração pública determine com clareza o problema social, estipule metas, custos estimados e selecione o instrumento jurídico adequado. Cabe ainda ao gestor avaliar com critério as situações em que a legislação permite a contratação direta por meio de dispensa ou inexigibilidade do chamamento, garantindo que o interesse público seja preservado desde a origem do ajuste (BRASIL, 2025).

Em suma, a transição do modelo patrimonialista para o regime do MROSC consolidou uma nova cultura administrativa, pautada pela impessoalidade e pelo controle rigoroso dos recursos públicos. A superação dos antigos convênios informais pelos termos de colaboração, fomento e acordos de cooperação não apenas reduziu a vulnerabilidade do erário a práticas clientelistas, mas também elevou o planejamento e a transparência ao status de requisitos de validade das políticas públicas. Desse modo, o desenho institucional contemporâneo exige que cada etapa da parceria seja tecnicamente justificada, inaugurando um ambiente de governança cooperativa onde a legalidade e a eficiência caminham juntas.

2.2 Trajetória histórica e marcos normativos: o novo cenário das organizações da sociedade civil pós-1988

O entendimento das bases que sustentam as parcerias contemporâneas entre a esfera estatal e as entidades civis exige uma análise da dinâmica político-institucional que caracterizou o Brasil ao longo do século XX. Durante décadas, o atendimento às vulnerabilidades sociais não decorria de uma rede estruturada de políticas públicas universais, mas se assentava em ações fragmentadas de caráter caritativo, religioso e filantrópico. Nesse contexto, as instituições comunitárias operavam sob uma lógica de subordinação e dependência em relação aos governantes locais. O suporte financeiro fornecido pelo Estado não era orientado por critérios técnicos ou por mecanismos transparentes de seleção pública; ao contrário, fundamentava-se em uma distribuição discricionária de recursos que frequentemente funcionava como instrumento de troca política. Essa simbiose entre o público e o privado reflete o patrimonialismo estrutural assunto por Faoro (2001), no qual o aparelho estatal é administrado como extensão dos interesses particulares das elites, perpetuando práticas clientelistas que limitavam a autonomia e a profissionalização do Terceiro Setor.

Essa matriz assistencialista e centralizadora começou a ser intensamente questionada pelos movimentos sociais e pela mobilização popular que impulsionaram a redemocratização do país. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura teórica e prática com o modelo anterior, ao institucionalizar a participação da sociedade como diretriz fundamental na formulação, execução e

fiscalização das ações governamentais. A Carta Magna transformou o antigo modelo de favores e benesses em um sistema descentralizado de garantia de direitos sociais. Conforme observa Gohn (1997), esse novo cenário impulsionou um paradigma renovado para o associativismo civil no Brasil, exigindo que as organizações superassem práticas estritamente assistencialistas e passassem a conciliar sua função de representação social com uma atuação técnica e institucionalizada, tornando-se agentes coprodutores de políticas públicas em parceria com o Estado.

Entretanto, a consolidação prática desse paradigma colaborativo pós-1988 encontrou um obstáculo significativo: a ausência de uma legislação administrativa específica capaz de regulamentar adequadamente as relações entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos. Diante dessa lacuna normativa, a Administração Pública passou a utilizar, de forma ampla e inadequada, o instituto dos convênios administrativos. Como bem aponta Lopez (2023), a aplicação desse regime contratual inadequado gerou uma profunda insegurança jurídica, marcada pela falta de padronização nas parcerias e por uma excessiva rigidez processual que, por muito tempo, sufocou a atuação e a sustentabilidade das entidades civis.

Em razão disso, os procedimentos de fiscalização concentravam-se excessivamente em formalidades burocráticas e na prestação de contas puramente financeira, em detrimento da análise da efetividade social dos projetos. Essas distorções históricas evidenciaram a necessidade urgente de um marco regulatório unificado, apto a afastar o formalismo inócuo e alinhar a atuação dessas organizações aos princípios da impessoalidade, da eficiência e da transparência.

2.3 Os instrumentos do MROSC e a efetivação da transparência: mecanismos de impessoalidade e controle social

A operacionalização das parcerias sob a égide da Lei nº 13.019/2014 exige a aplicação de instrumentos jurídicos específicos, cuja escolha é determinada pela natureza da atividade e pela origem da iniciativa. De acordo com as diretrizes do manual do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2025), o Termo de Colaboração é o instrumento utilizado quando a Administração Pública toma a iniciativa de propor a parceria, envolvendo a transferência de recursos

financeiros para a execução de projetos ou atividades por ela predefinidas. Por outro lado, o Termo de Fomento é adotado quando a proposta do plano de trabalho parte da própria organização da sociedade civil, mantendo-se a transferência de verbas públicas. O manual detalha ainda o Acordo de Cooperação, voltado para parcerias de interesse mútuo que não envolvem o repasse de recursos financeiros, mas sim o compartilhamento de bens ou apoio operacional, consolidando um regime que confere clareza institucional às relações entre o Estado e o terceiro setor (BRASIL, 2025).

A garantia da impessoalidade e a eficiência dessas parcerias dependem, fundamentalmente, da rigidez do planejamento prévio exigido pelo manual federal. Essa etapa interna e preliminar obriga o gestor público a diagnosticar com precisão a realidade social que justifica a parceria, estipular metas mensuráveis, definir a sistemática de monitoramento e estimar os custos reais do projeto através de pesquisas de mercado (BRASIL, 2025). Esse rigor técnico no planejamento obstaculiza o favorecimento político e o clientelismo, uma vez que a escolha da organização parceira deve decorrer de um processo de chamamento público pautado em critérios objetivos de seleção. Mesmo nas hipóteses legais de contratação direta, como a dispensa ou a inexigibilidade do chamamento, o manual impõe ao administrador o dever de fundamentar detalhadamente a justificativa técnica e a compatibilidade de custos, assegurando que a integridade do interesse público seja preservada desde a origem do ajuste (BRASIL, 2025).

A concretização prática do controle social e da fiscalização dessas parcerias ganha materialidade por meio da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, com destaque para o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Conforme leciona Gohn (1997), os conselhos municipais funcionam como novos canais institucionais de participação que redefinem as relações entre o Estado e a sociedade civil, deixando de lado o antigo caráter consultivo para assumirem funções deliberativas e fiscalizadoras. Este modelo de gestão participativa é o que transmuta as parcerias de um rito burocrático em um ciclo de governança transparente. Contudo, essa estrutura exige que o colegiado tenha, de fato, prerrogativas decisórias. Afinal, como apontam Souza Filho, Santos e Duriguetto (2012), ao resgatarem o pensamento de Paz (2006), não haverá efetividade dos conselhos de gestão de políticas públicas

se não houver a presença ativa dos governos e sociedade civil, movidos pelo interesse público e com real poder de decisão sobre a política pública, compreendendo o interesse público como aquele voltado às maiorias e à coletividade, distinguindo-se categoricamente de interesses pessoais, particulares ou corporativos. No contexto do MROSC, essa força deliberativa local desempenha um papel crucial, pois cabe a essas instâncias acompanhar a aplicação dos fundos específicos, avaliar a qualidade dos serviços executados e garantir que os planos de trabalho atendam às reais demandas comunitárias.

Por fim, o manual do MROSC estrutura a transparência pública e a prestação de contas não apenas como deveres formais, mas como pilares para a viabilização do controle social e da *accountability* (BRASIL, 2025). A legislação impõe a obrigatoriedade de divulgação, em plataformas eletrônicas oficiais de acesso público, de dados detalhados contendo a cópia dos termos celebrados, os valores liberados, as organizações executoras e os relatórios de execução do objeto. Essa transparência ativa atua como uma ferramenta de fiscalização em tempo real, permitindo que os cidadãos, os órgãos de controle e os próprios conselhos municipais avaliem se os recursos aplicados geraram os resultados previstos. Assim, a sistemática de acompanhamento proposta pelo manual assegura que a governança cooperativa contemporânea seja legitimada pelo controle democrático e pela estrita observância aos princípios da Administração Pública.

3 METODOLOGIA

Este trabalho adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e explicativo, com o objetivo de analisar a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e seus reflexos nos avanços em transparência e nos desafios práticos enfrentados pela administração pública municipal. A abordagem qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001). A pesquisa exploratória tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, a fim de torná-lo mais explícito ou construir hipóteses iniciais. Já a pesquisa explicativa busca identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos observados (GIL, 2008). A escolha dessa combinação metodológica justifica-se pela necessidade de compreender os elementos normativos, institucionais e burocráticos relacionados à contratualização de parcerias com o terceiro setor e sua influência na governança pública local.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, envolvendo o levantamento, leitura e análise crítica de obras especializadas e documentos oficiais. Foram consultados livros, artigos científicos, periódicos especializados, legislações, decretos e relatórios institucionais, com o objetivo de garantir a atualidade e relevância das informações.

A busca por materiais foi conduzida em bases de dados, além de portais institucionais da Administração Pública e de órgãos de controle. Utilizou-se como palavras-chave os termos: “MROSC”, “parcerias com o terceiro setor”, “transparência pública”, “administração pública municipal”, “Lei nº 13.019/2014” e “controle social”, empregadas de forma isolada e combinada, a fim de ampliar o alcance e a pertinência dos resultados.

Os critérios de seleção incluíram a atualidade das fontes, a relevância temática para os objetivos do trabalho e a credibilidade científica ou institucional das publicações analisadas. A análise do material coletado baseou-se na interpretação crítica do conteúdo, com ênfase na identificação de gargalos operacionais, avanços

na prestação de contas e mecanismos de integridade voltados às parcerias com organizações da sociedade civil.

Além da análise bibliográfica, realizou-se uma análise documental com foco na interpretação de normas, diretrizes e políticas de fomento. Foram examinados o texto da Lei Federal nº 13.019/2014, decretos regulamentadores municipais, manuais de prestação de contas, além de dados e relatórios de execução de parcerias disponíveis em portais de transparência de entes subnacionais.

A análise de dados foi realizada segundo a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016). Essa técnica é composta por três fases sucessivas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, cujos procedimentos ocorreram da seguinte forma:

1. Pré-Análise:

Consistiu na realização da leitura flutuante do material selecionado (legislações, decretos municipais e artigos acadêmicos), seguida pela formulação de hipóteses iniciais e pela definição das categorias de análise, constituindo o corpus documental sob os critérios de exaustividade e pertinência.

2. Exploração do Material:

Envolveu as operações de codificação, categorização e desmembramento do corpus. Nesta etapa, realizou-se a leitura sistemática e a interpretação aprofundada dos documentos para identificar os núcleos de sentido recorrentes, agrupando-os em categorias temáticas voltadas aos "avanços em transparência" e aos "desafios práticos na gestão".

3. Tratamento dos Resultados e Interpretação:

Constituiu a fase final, na qual os dados brutos foram processados de modo a se tornarem significativos. Por meio do cruzamento entre a fundamentação teórica e as evidências documentais coletadas nos portais de transparência, realizou-se o processo de inferência e discussão crítica, explicitando as barreiras e as transformações institucionais provocadas pelo MROSC.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Desafios da gestão por resultados no terceiro setor: reflexões sobre burocracia, cultura administrativa e formação técnica

A transição de uma cultura burocrática rígida para um modelo gerencial focado na eficiência e na contratualização de resultados constitui o cerne do debate contemporâneo sobre a modernização do Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 1996). Sob a perspectiva de Araújo (2023), a atuação conjunta entre o Estado e as entidades da sociedade civil não apenas amplia a eficiência na prestação dos serviços públicos, mas também democratiza a própria atividade administrativa, pois engaja os cidadãos na tomada de decisões e na execução das ações coletivas, fortalecendo o tecido social.

No âmbito do Terceiro Setor, essa mudança profunda de paradigma encontra seu principal reflexo na Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC), que reconfigura a atuação do servidor público, exigindo que este deixe de focar estritamente na conferência documental e formalista para assumir um papel analítico, voltado ao acompanhamento real das políticas sociais. Nesse contexto, Araújo (2023) destaca que essas parcerias estabelecem um modelo de colaboração recíproca em que, segundo dados do IPEA, cerca de 70% das entidades registradas mantêm-se ativas no país, evidenciando a necessidade de consolidação de arranjos jurídicos que assegurem sua sustentabilidade e transparência.

No entanto, a implementação prática desse modelo revela o risco iminente de uma burocratização excessiva, onde a preocupação com a regularidade formal e com o atendimento rigoroso a exigências documentais muitas vezes se sobrepõe à análise dos resultados sociais alcançados. Esse fenômeno é frequentemente impulsionado pelo receio de responsabilização dos gestores perante os órgãos de controle externo.

Embora a atuação dos Tribunais de Contas seja essencial para garantir a legalidade e a proteção do erário, interpretações excessivamente restritivas das normas correm o risco de reforçar práticas burocráticas anacrônicas que dificultam a

cooperação fluida, afastando organizações menores e retardando projetos comunitários relevantes.

Nessa perspectiva, Silva e Silva (2024, p. 13) evidenciam que a prevalência de rotinas excessivamente burocráticas e a morosidade administrativa no setor público acarretam prejuízos práticos expressivos, como a deterioração e a desvalorização de bens e recursos apreendidos que poderiam ser prontamente revertidos em benefício da sociedade e do fortalecimento das entidades sociais.

Um reflexo nítido desse desafio manifesta-se na dinâmica das emendas parlamentares impositivas destinadas ao Terceiro Setor. Embora o Art. 29 da Lei nº 13.019/2014 autorize a dispensa de chamamento público para parcerias decorrentes de emendas, visto que o beneficiário é indicado pelo legislador, essa previsão não desobriga a organização de cumprir os padrões de qualidade e planejamento da lei.

O desafio reside em harmonizar a agilidade esperada na execução dessas emendas com exigências rigorosas, como a apresentação de um Plano de Trabalho viável, regularidade administrativa e alinhamento com o interesse público. Superar esses entraves exige uma transformação na própria cultura administrativa, migrando de um modelo formal para uma gestão focada na transparência ativa (SILVA; SILVA, 2024).

Superar esses entraves exige uma transformação na própria cultura administrativa do setor público, migrando de um modelo puramente formal para uma cultura gerencial focada na transparência ativa e na impessoalidade. No plano municipal, essa transição depende da regulamentação local e da criação de estruturas específicas que institucionalizem o Marco Regulatório, como se observa na edição do Decreto Municipal nº 445/2025 em Cerejeiras/RO. Ao instituir a Comissão Permanente de Chamamento Público e estruturar os órgãos colegiados de Seleção e de Monitoramento e Avaliação no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, a administração materializa pilares da gestão gerencial.

A especialização e a segregação de funções distinguem a instância que seleciona daquela que avalia, mitigando discricionariedades indevidas e alinhando a fiscalização a critérios técnicos. Além disso, a normatização oferece segurança jurídica e reduz assimetrias de informação para servidores e Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Desse modo, o fomento e a cooperação mútua na

Assistência Social consolidam-se como ferramentas estratégicas para o atendimento de populações vulneráveis.

Essa mudança cultural estende-se ao fortalecimento do controle social por meio de plataformas digitais. Nesse ambiente, o Município de Cerejeiras demonstra conformidade com os princípios da transparência ativa ao estruturar, em seu portal oficial, um espaço dedicado ao acompanhamento das parcerias, permitindo a filtragem por termos de fomento, entidade ou exercício. Essa publicidade cumpre função preventiva ao inibir irregularidades e educativa ao orientar outras entidades. Sob essa perspectiva, os portais de transparência e dados abertos são essenciais para democratizar a informação pública e permitir o acompanhamento contínuo dos recursos (MAGALHÃES, 2025), aproximando a gestão do interesse coletivo (FREIRES; NOBRE, 2023).

Sob essa ótica, a predominância da formalização de Termos de Fomento em 2025 aponta para um cenário em que as próprias organizações propõem soluções inovadoras para as demandas locais. Esse movimento contribui para modificar a cultura centralizadora do Estado, fortalecendo, por conseguinte, o protagonismo da sociedade civil na gestão pública municipal.

Adicionalmente, um elemento indispensável para a viabilização da gestão por resultados é a formação técnica dos atores envolvidos. A complexidade intrínseca às normas do MROSC pode induzir a uma postura de cautela extrema por parte do corpo técnico, priorizando o formalismo em detrimento da agilidade que a dinâmica social exige. Se, por um lado, os servidores demandam capacitação para exercer o papel analítico determinado pelas Comissões de Monitoramento e Avaliação, por outro, as OSCs enfrentam barreiras técnicas crônicas para se adaptarem aos processos formais de prestação de contas.

Conforme apontam Mendonça et al. (2025) em balanço dos dez anos de implementação da legislação no âmbito dos governos locais, essa assimetria na capacidade técnico-operacional gera entraves documentais severos, afetando a sustentabilidade das entidades e provocando atrasos nos repasses e a descontinuidade de ações sociais.

Diante desse cenário, o fortalecimento do Terceiro Setor requer uma postura colaborativa da administração pública, atuando como agente facilitador do

aprendizado institucional por meio de investimentos em capital humano e educação em gestão pública. No contexto local, a realização de iniciativas como o 1º Fórum Municipal de Fortalecimento das Entidades Sociais constitui um exemplo metodológico de como estreitar os vínculos entre o Poder Público e as associações civis. A abordagem de temas críticos para a segurança jurídica das parcerias, tais como princípios orçamentários e procedimentos de controle financeiro ministrados por Silvio Rossi e Thiago de Paula, além das diretrizes sobre transparência conduzidas por Daniele Barszcz, capacitou servidores e representantes comunitários. Esse nivelamento técnico é o vetor que promove mútua confiança e garante que o controle finalístico de resultados prevaleça sobre o excesso de burocracia, permitindo que as parcerias locais fluam com a eficiência necessária (CEREJEIRAS, 2025).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender de que forma o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) contribui para o fortalecimento da gestão pública e para a consolidação da participação social no cenário brasileiro contemporâneo. Diante do percurso histórico e documental analisado, constata-se que a Lei nº 13.019/2014 logrou êxito em instituir um novo paradigma de governança, essencial para romper com o patrimonialismo e com as práticas clientelistas que historicamente moldaram as estruturas estatais e subordinaram as entidades civis (FAORO, 2001). A substituição da lógica de favores e dos antigos convênios genéricos por instrumentos jurídicos finalísticos, como os Termos de Fomento e de Colaboração, conferiu contornos de impessoalidade e profissionalismo às cooperações, assegurando que o interesse público coletivo prevaleça sobre interesses particulares ou corporativos.

No plano prático e municipalizado, as evidências levantadas no município de Cerejeiras/RO demonstram que a efetivação da Nova Gestão Pública gerencial depende crucialmente da capacidade institucional de regulamentação local. A edição do Decreto Municipal nº 445/2025 e a consequente estruturação da Comissão Permanente de Chamamento Público e da Comissão de Monitoramento e Avaliação ilustram como os pilares teóricos da segregação de funções e da contratualização de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996) ganham materialidade. Adicionalmente, verificou-se que a transparência ativa, viabilizada pela organização sistemática do Portal da Transparência de Cerejeiras, cumpre o papel democrático preconizado pela doutrina ao atuar como um canal duplo: de controle preventivo contra desvios e de indução educativa para o aprendizado das organizações parceiras. A relevância dada aos Termos de Fomento no município sinaliza, ademais, um fortalecimento do protagonismo da sociedade civil, que passa a propor soluções inovadoras e descentralizadas para as demandas da assistência social.

Contudo, a transição definitiva da rigidez burocrática para o controle finalístico de resultados ainda encontra entraves complexos, representando um desafio agudo inclusive na execução de emendas parlamentares impositivas. O receio da responsabilização e interpretações excessivamente formalistas por parte dos órgãos

de controle tendem a comprometer a agilidade necessária às políticas sociais. A mitigação dessas deficiências institucionais e operacionais demanda, primordialmente, investimentos contínuos em capital humano e na profissionalização da gestão pública. Iniciativas empíricas como o 1º Fórum Municipal de Fortalecimento das Entidades Sociais provam que o nivelamento técnico de servidores e representantes comunitários constitui o vetor indispensável para mitigar assimetrias, gerar mútua confiança e desmistificar as exigências da norma federal.

Conclui-se, portanto, que o MROSC se consolida como um valioso instrumento de aperfeiçoamento democrático e eficiência administrativa. Em consonância com a hipótese inicial deste estudo, a efetividade plena da legislação em municípios de pequeno porte requer uma postura colaborativa do Estado, atuando não apenas como ente fiscalizador, mas como agente facilitador do desenvolvimento técnico e da governança participativa, garantindo que o foco nos resultados sociais prevaleça sobre o excesso de formalismo.

Como contribuição acadêmica, este estudo de caso demonstra como a regulamentação local e o diálogo com a comunidade são capazes de impulsionar a gestão pública municipal. A experiência recente de Cerejeiras/RO serve como um referencial prático e bem-sucedido de modernização administrativa para outras localidades. Para a continuidade dessa linha de pesquisa, sugere-se o acompanhamento de médio prazo das parcerias vigentes, bem como o mapeamento das novas soluções propostas pelas entidades sociais à medida que as comissões de monitoramento consolidem suas rotinas de apoio técnico e transparência.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gigliane de Oliveira. Parcerias entre organizações do terceiro setor e o Estado: uma perspectiva para fomentar políticas públicas. Revista IT NO LINE, Porto Velho, v. 9, p. 1-10, 2023. ISSN 2359-5787.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

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**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República; ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO; MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **Manual MROSC: do planejamento à prestação de contas**. Brasília, DF: SGPR/AGU/MGI, 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702. Acesso em: 25 maio 2026.

CEREJEIRAS. Decreto nº 445, de 30 de junho de 2025. **Dispõe sobre a instituição da comissão permanente de chamamento público no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social de Cerejeiras/RO**. Cerejeiras, RO: Diário Oficial dos Municípios, 2025.

CEREJEIRAS. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência de Cerejeiras: Parcerias e Convênios**. Cerejeiras, 2026. Disponível em: https://transparencia.cerejeiras.ro.gov.br. Acesso em: 23 jan. 2026.

CEREJEIRAS. Prefeitura Municipal. **Prefeitura de Cerejeiras realiza 1º Fórum Municipal de Fortalecimento das Entidades Sociais**. Cerejeiras, 16 abr. 2025. Instagram: @prefeituradecerejeiras. Disponível em: https://www.instagram.com/prefeituradecereiras/. Acesso em: 23 jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FREIRES, Elidomar Duarte; NOBRE, Chimene Kuhn. Os mecanismos de efetivação da participação social na formulação de políticas públicas e a persecução do real

interesse público. **RevistaFT**, v. 120, p. 1-12, 7 mar. 2023. DOI: 10.5281/zenodo.7704661.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**.sío 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), [s. d.]. Acesso em: 9 abr. 2026.

LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucion**al: Organizações da Sociedade Civil no Brasil. n. 35. Brasília: Ipea, 2023.

MAGALHÃES, Marciene Bisi Geraldino. **O papel das tecnologias digitais na construção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e participativa**. 2025. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnologia em Gestão Pública EAD) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), Porto Velho, 2025.

MENDONÇA, Patricia Maria E. et al. **Uma década do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e as parcerias no Brasil**: revisão do escopo dos trabalhos publicados entre 2014-2023. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 76, n. 1, p. 127-148, 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 7. reimpr. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SILVA, Douglas Moura e; SILVA, Jéssica Galvão da. **Destinação de recursos oriundos de materiais apreendidos às entidades que prestam serviços sociais**: um estudo à luz do modelo administrativo brasileiro. 2024. 31 f. Trabalho de Conclusão de Curs (Tecnologia em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia, Machadinho D'Oeste, 2024.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). **Conselhos dos direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Declaração de Uso de Inteligência Artificial

Declaro que, para a elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso, foi utilizada a ferramenta de Inteligência Artificial Gemini (Google), exclusivamente para fins de revisão gramatical, aprimoramento da coesão textual e tradução técnica do resumo (Abstract). Ressalto que o conteúdo intelectual, as análises teóricas, a coleta de dados e as conclusões apresentadas são de minha inteira responsabilidade, tendo a tecnologia atuado apenas como suporte para a qualificação da redação acadêmica e tradução linguística, sem interferência na autonomia da pesquisa original.