



## 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”  
Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em Gestão.

### MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL- REFLEXÕES SOBRE A LEI 13.019/2014

Aline Pereira Ribeiro Silva<sup>1</sup>  
Ana Cláudia Leiroz Nacarat<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta reflexões sobre a Lei 13.019/14, intitulada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), apontando questionamentos, avanços e retrocessos que este traz para a Política de Assistência Social. Faz também um contraponto entre a nova parceria proposta pelo MROSC e os convênios que eram firmados entre o ente público e as Organizações da Sociedade Civil.

**Palavras-chave:** MROSC, “Terceiro Setor”, Política de Assistência Social, Organizações da sociedade civil.

**Abstract:** The article presents reflections on Law 13.019 / 14, entitled Regulatory Framework of Civil Society Organizations (Mrosc), pointing out questions, advances and setbacks that they bring to a Social Assistance Policy. This is a counterpoint between the new bus on the proposal by MROSC and the convince that firm between public and public and the Organizations of Civil Society.

**Keywords:** Mrosc, “Third Sector”, Social Assistance Policy, Organizations of Civil Society.

#### INTRODUÇÃO:

O presente artigo é fruto de pesquisa bibliográfica e documental realizada no ano de 2017, para o Trabalho de Conclusão de Curso das referidas autoras que teve por finalidade apontar reflexões sobre a implementação da Lei 13.019/14 e seus impactos para a Política de Assistência Social. Nosso intuito aqui é reforçar nossas análises trazendo para um contexto mais atual, considerando os três anos de implementação da lei.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil- MROSC surgiu da articulação entre as organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos e do Governo Federal com objetivo de regulamentar juridicamente a parceria entre Estado e as Organizações da Sociedade Civil- OSC's.

A necessidade de elaboração do MROSC advinha desde os anos 2000, momento em que houve uma grande expansão de entidades, que vinham se consolidando desde a década

---

<sup>1</sup> Profissional de Serviço Social. Prefeitura Municipal de Santos Dumont (MG). E-mail: <alinepereira\_98@hotmail.com>.

<sup>2</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: <alinepereira\_98@hotmail.com>.

de 1990 no Brasil. Nesse sentido, fez-se necessário uma forma de organização mais ampla que estruturasse os serviços desenvolvidos pelo “terceiro setor”. Além disso, com aumento dos repasses<sup>3</sup> do Governo Federal, durante o governo Lula, para as OSC's, os convênios que eram assinados entre ente público e a organização passaram a ser questionados por uma considerável parcela da sociedade, que não compreendia o alto valor financeiro repassado para as OSC's.

Por outro lado, com o governo federal direcionando enormes volumes de recursos para as áreas sociais, as parcerias entre o Estado e as organizações sociais, em todas as áreas e em todas as regiões, multiplicaram-se, ocupando um papel estratégico na execução das políticas públicas. Por isso, as parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil viraram alvo da oposição política, que passou a executar uma sistemática e permanente campanha difamatória com denúncias que visavam à criminalização do trabalho realizado (MACIEL e BORDIN, 2014, p. 124).

Para além do jogo político, o Governo Federal foi alvo de investigações que envolviam algumas ONG's<sup>4</sup>. Foram criadas, portanto, três CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito) que não chegaram às conclusões consistentes, segundo Ribeiro (2013).

Dessa forma, em 2011 o Governo Federal cria o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, composto por membros do Governo e das Organizações da Sociedade Civil, que propuseram o Termo de Fomento e Colaboração

Entende-se o Termo de Fomento e Colaboração como negócio jurídico bilateral e oneroso, estabelecido entre Administração Pública Federal e entidades privadas sem fins lucrativos. Trata-se de instituto jurídico que busca considerar as peculiaridades da relação, superar as fragilidades dos convênios e evitar as inadequações dos contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93 (LOPES et al., 2013, p. 17).

Diante do exposto, compreende-se o contexto de elaboração da lei 13.019/2014 e sua funcionalidade no interior da relação entre o ente público e as organizações da sociedade civil, nesta direção o presente artigo busca compreender o contexto de implementação do MROSC e seus rebatimentos na Política de Assistência Social.

## **DESENVOLVIMENTO**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (lei 13.019/2014) tem como procedimento o processo do chamamento público, que segundo o Art. 2 inciso XII significa:

procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garante a

<sup>3</sup> Segundo Ribeiro (2013) em 2003, 37% das entidades recebiam recursos e em 2007, 60%.

<sup>4</sup> Organização Não Governamental.

observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2014).

Deste modo, o MROSC requisita a abertura de um edital que determina o Termo de Parceria a ser estabelecido entre uma OSC e o ente público. Esse edital, nos termos da lei, torna mais democrático o repasse de recursos públicos para o “terceiro setor”, além de estabelecer um modo de organização das entidades. Nesse sentido, em seu Art. 24, parágrafo 1º, Inciso III, dispõe sobre o objeto da Parceria e no parágrafo 2º, inciso III “o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais.” garantindo a abertura de um edital que atenda aos requisitos da NOB/SUAS (2005).

A lei estipula em seu Art. 2º três tipos de instrumentos jurídicos de parcerias: Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordo de Cooperação.

VII - termo de colaboração: 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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015); VIII - termo de fomento: 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 pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015); VIII-A - acordo de cooperação: 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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

O termo de fomento se apresenta como uma novidade, haja vista que garante à sociedade civil o reconhecimento das necessidades sociais e a possibilidade de intervenção através de ofertas alternativas. Porém, o termo de fomento também possibilita a desresponsabilização do Estado, quando atribui à sociedade civil o papel de identificar e responder as expressões da questão social.

Esse processo se distingue dos convênios que eram firmados com as entidades, pois, estes ficavam a mercê das requisições políticas e de seus interesses imediatos. Além disso, os convênios tinham valores diferenciados para as mesmas ofertas socioassistenciais. Ademais, não garantiam estabilidade no repasse dos recursos como garantem as parcerias, uma vez que o repasse foi regulamentado juridicamente com o MROSC.

Dentre as disposições apontadas na lei, a transparência é um ponto que merece destaque. Uma vez que garante a publicização, por ambas as partes (Estado e OSC's), referentes aos recursos e ao trabalho desenvolvido pela entidade. Deste modo, segundo os

requisitos da lei, a organização deve alimentar seu sítio com dados referentes ao objeto da parceria. Outro ponto importante, expresso no Art. 39 é a exigência de Ficha Limpa por parte da entidade e de seus dirigentes, como pré-requisito para participar do chamamento.

A lei prevê também, no Art. 33, que a entidade tenha Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica –CNPJ - há pelos menos três anos para convênios firmados com o poder público federal e experiência prévia no objeto da parceria ou de natureza semelhante, há no mínimo um ano. Esta condição é fundamental, e garante um mínimo de habilidade e conhecimento sobre o objeto a ser ofertado. Essas premissas são novidades no MROSC, considerando que os convênios não exigiam experiência prévia, bem como tempo de inscrição no CNPJ. Deste modo, os convênios firmados entre o ente privado e o órgão público não dispunham de tais pré-condições.

Outro elemento que merece destaque é a possibilidade da atuação em rede entre as OSC's, expresso no Art. 35- A:

É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015); I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015); II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015). Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015); I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015); II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014).

Desse modo, observa-se uma “brecha” na qual as OSC's podem terceirizar seus funcionários e seus serviços, o que pode ocasionar a precarização dos serviços oferecidos. Considerando que, da forma como está exposto na lei, compreendemos que não haverá fiscalização e monitoramento desta “nova parceria”, por parte do poder público, portanto, o que ocorre é a terceirização da terceirização, consequências do neoliberalismo. Abreu (2011, p.196) afirma que o “terceiro setor”

[...] constitui o considerado espaço público não-estatal, que é, assim, condição e produto da chamada política de publicização sob a orientação neoliberal, revelando-se de fato, como assinalado anteriormente, como privatização de recursos do fundo público.

Para além disso, o MROSC garante que os recursos oriundos da parceria possam ser utilizados para pagamento da equipe profissional, bem como aos dirigentes da organização. Princípio que pode minimizar o trabalho voluntário da direção das entidades. Considerando

que os dirigentes prestam serviços para a OSC e que o trabalho voluntário pode representar a refilantropização da assistência social, considerando o caráter solidário e caridoso deste trabalho.

Em contrapartida, as entidades que promovem o voluntariado poderão, segundo o Art. 84-B

I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) III - distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Segundo Fagundes (2006, p. 99) “deve-se apontar que a filantropia, como espaço de ação voluntária é espontaneísta, se move na contramão do direito, reduzindo a visibilidade do caráter público que deve fundamentar uma política pública de Assistência Social.”. Essa argumentação é expressiva, face a realidade posta na atualidade.

Em termos de monitoramento, a Associação deverá prestar contas mensalmente com o poder público, além disso, como disposto no Art. 69 a organização terá o prazo de noventa dias a partir do término da parceria para apresentar a relação de seus gastos, provenientes dos recursos da parceria.

Diante do exposto, observamos que a lei 13.019/2014 assegura certos avanços no sentido de selecionar, avaliar e monitorar as Organizações da Sociedade Civil, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e estruturação da rede socioassistencial nos municípios, estados e na federação. Porém, também abre lacunas para diversas interpretações, a exemplo, o Art. 28, parágrafo 1º

§ 1º Na hipótese de a organização da sociedade civil selecionada não atender aos requisitos exigidos nos arts. 33 e 34, aquela imediatamente mais bem classificada poderá ser convidada a aceitar a celebração de parceria nos termos da proposta por ela apresentada. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Em nosso entendimento, esse parágrafo possibilita a precarização dos serviços prestados, uma vez que garante que as entidades que em primeiro momento não atenderam aos requisitos da lei, possam vir a celebrar parceria com o ente público.

As OSC's compõem a Política de Assistência Social, considerando sua complementariedade aos serviços ofertados pelo poder público estatal. Para tanto, houve a conveniência em regular juridicamente, através do MROSC, essas parcerias. Posto isto, compreendemos que o MROSC avança em alguns quesitos, mas retrocede em outros, como

apontamos previamente. Os avanços envolvem, principalmente, as parcerias com relação ao poder público e o ente privado, quando comparada aos convênios, enquanto os retrocessos correspondem à continuidade da desresponsabilização do Estado, sob a ótica neoliberal, garantindo cada vez mais a terceirização da Política de Assistência Social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição Federal de 1988 assegurou alguns direitos por intermédio da Seguridade Social, porém, esses direitos vêm sendo desconstruídos desde sua consolidação. Considerando a contrarreforma do Estado, a partir de 1990, pautada em princípios neoliberais que vêm desmontando as políticas públicas na saúde, previdência e especialmente a assistência social, expresso no menor financiamento e na inferioridade da política. A consequência desse processo é um crescimento do “terceiro setor” e do incentivo à solidariedade.

Como exposto no artigo, o Estado terceiriza os serviços socioassistenciais. O que significa que o Estado regula esse processo, porém não implementa diretamente os serviços necessários à garantia dos direitos sociais e reproduz a retórica da responsabilização compartilhada entre sociedade civil e Estado, pois no sistema capitalista o ente público atende aos interesses de manter o consenso e assegurar a reprodução da força de trabalho.

Dessa forma, o “terceiro setor” atua em complemento a organismos públicos estatais, quais sejam CRAS, CREAS e Centro POP, na política de assistência social, em âmbito municipal, conforme a NOB/SUAS/2005. Portanto, a configuração de uma rede socioassistencial envolve instituições públicas e privadas que devem se articular de forma que realizem um trabalho em rede e garanta aos usuários o acesso aos serviços.

O que se questiona, pois, não é o crescimento nem a intervenção das ONG's na questão social, mas o deslocamento desta intervenção da condição de complementaridade para centralidade no processo de prestação de serviços em resposta à referida questão (ABREU, 2011, p. 210).

Destacamos ainda que apesar de percebermos a importância das ONG's na política de assistência social, compreendemos que as mesmas são expressões do ideário neoliberal, pois, afirmam a desresponsabilização do Estado na oferta de serviços socioassistenciais. Portanto, entendemos que o Estado deve garantir os serviços em âmbito público, uma vez que, o serviço público assegura minimamente profissionais concursados, portanto qualificados para o trabalho e recursos financeiros constantes. As ações tenderiam a ser contínuas e planejadas, além de ter um menor custo, comparado à terceirização dos serviços.

Nesse sentido, o processo de privatização e terceirização, tendem a aprofundar a precarização os serviços, além de derruir os direitos conquistados na Constituição Federal de 1988. A terceirização no âmbito dos serviços socioassistenciais, reafirma o apelo à solidariedade da sociedade civil, incentivando o trabalho voluntário e a caridade.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Distrito Federal, Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.019 de 31 de julho de 2014**. Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.792. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, de 7 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB/RH/SUAS) anotada e comentada**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.2014 de 14 de dezembro de 2015**. Brasília, DF, 2015.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política Social Focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Kalálhsis**, Florianópolis. Vol.10. n.1, p.24-34, jan./jun. 2007.

FAGUNDES, Helenara Silveira, As repercussões do voluntariado e da solidariedade nas políticas sociais no Brasil. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 12 (1): 87-102, junho de 2006.

LOPES, Maria Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n 87, p. 76-96, set de 2006.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Ana Elizabete Mota (Org.). São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO **Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011 p.33 – 49.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77. mar. 2004.