



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO – UNIDADE SANTA RITA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS**

AMANDA NUNES MARTINS SILVA

**O INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA  
JURÍDICA NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
limites e aplicações jurídicas à luz do MROSC**

SANTA RITA – PB  
2025

AMANDA NUNES MARTINS SILVA

**O INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA  
JURÍDICA NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
limites e aplicações jurídicas à luz do MROSC**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Unidade Santa Rita, do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba, como exigência  
parcial para a obtenção do título de  
Bacharel(a) em Ciências Jurídicas.

Orientador(a): Prof. Me. Alex Taveira dos  
Santos.

SANTA RITA – PB  
2025

**Catalogação na publicação  
Seção de Catalogação e Classificação**

S586i Silva, Amanda Nunes Martins.

O incidente de desconsideração da pessoa jurídica  
nas organizações da sociedade civil: limites e  
aplicações jurídicas à luz do MROSC / Amanda Nunes  
Martins Silva. - Santa Rita, 2025.

63 f. : il.

Orientação: Alex Taveira dos Santos.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ/DCJ-SANTA RITA.

1. Terceiro setor. 2. Autonomia institucional. 3.  
Interesse público. 4. IDPJ. 5. Reformas legislativas.  
I. Santos, Alex Taveira dos. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

CDU 34



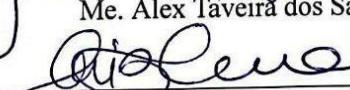
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DIREÇÃO DO CENTRO  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

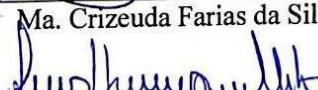


### ATA DE DEFESA PÚBLICA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao vigésimo segundo dia do mês de Setembro do ano de dois mil e vinte e cinco, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “O incidente de desconsideração da pessoa jurídica nas organizações da sociedade civil: limites e aplicações jurídicas à luz do MROSC”, do(a) discente(a) **AMANDA NUNES MARTINS SILVA**, sob orientação do(a) professor(a) Me. Alex Taveira dos Santos. Após apresentação oral pelo(a) discente e a arguição dos membros avaliadores, a Banca Examinadora se reuniu reservadamente e decidiu emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, com base na média final de 100 (DEZ). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

  
\_\_\_\_\_  
Me. Alex Taveira dos Santos

  
\_\_\_\_\_  
Ma. Crizeuda Farias da Silva Dias

  
\_\_\_\_\_  
Me. Luis Henrique Mendes de Melo

*Dedico este trabalho a Deus, à minha família e à comunidade Dinamus, que  
foram minha força, inspiração e sustento em toda essa jornada.*

## AGRADECIMENTOS

Eu agradeço a Deus por ter me dado tudo que precisei e preciso para ter chegado até aqui, entrego a Ele meu louvor, meu coração e toda minha vida.

Agradeço a minha comunidade, Dinamus, por ser casa, abrigo e consolo em todos os momentos, e por ter me inspirado na escolha do tema do meu TCC.

Agradeço a minha família, por sempre acreditar em mim. Obrigada por lutarem comigo pelos meus sonhos, por serem aqueles que mais me impulsionam e dão a vida por mim.

Agradeço aos amigos que a UFPB me deu: Gabriel Oliveira, Renata Oliveira, Emanuela Braga e, em especial, Larissa Maria e Edgley Lucas. Vocês foram e são sinais da bondade de Deus na minha vida e tornaram esta caminhada mais leve e significativa. Obrigada por lutarmos juntos até o último dia dessa fase da nossa vida.

Agradeço a orientação e a todos que estiveram comigo, que acreditaram em mim e que fizeram parte dessa trajetória.

O direito existe para proteger e fortalecer a vida em  
comunidade.

## RESUMO

O terceiro setor representa um papel importante e fundamental na aplicação de políticas públicas no Brasil, especialmente as OSCs, abrigadas na lei reformada de 2014, nº 13.019. No entanto, ainda possui diversos limites legislativos no seu exercício e é no limite específico da aplicação do incidente de desconsideração da pessoa jurídica que se concentra o objetivo desse trabalho. Para tanto, o método de estudo utilizado é o da pesquisa empírica que utiliza a revisão bibliográfica e a análise jurisprudencial da aplicação do IDPJ sobre associações sem fins lucrativos. Essa análise é fundamentada por entendimentos dos juristas como Caio Mário da Silva Pereira, Daniel Mitidiero e Rolf Madaleno, bem como a interpretação da própria autora. Além dos aspectos doutrinários do Direito Civil e Direito Administrativo, também foram observadas as aplicações do MROSC abrangidas às relações privadas, a fim de trazer solução para vacâncias legislativas, bem como seus limites. Como resultado, restou demonstrado que o tratamento às OSCs ferem sua autonomia institucional e são necessários avanços legislativos que ampliem o alcance do MROSC.

**Palavras-chave:** Terceiro Setor; Autonomia Institucional; Interesse Público; IDPJ; Reformas Legislativas.

## ABSTRACT

The third sector plays an important and fundamental role in the implementation of public policies in Brazil, especially CSOs, which are covered by the 2014 reformed law, No. 13,019. However, its scope remains subject to several legislative limitations, and the specific limits of the application of the disregard of legal entities are the focus of this study. To this end, the study method used is empirical research, utilizing a literature review and case law analysis of the application of the IDPJ (Tax on the Interest on Legal Entities) to non-profit associations. This analysis is based on the insights of legal scholars such as Caio Mário da Silva Pereira, Daniel Mitidiero, and Rolf Madaleno, as well as the author's own interpretation. In addition to the doctrinal aspects of Civil Law and Administrative Law, the application of the MROSC (Tax on the Interest on Legal Entities) to private relationships was also examined, with the aim of resolving legislative gaps and identifying their limitations. As a result, it was demonstrated that the treatment of CSOs violates their institutional autonomy, and legislative advances are needed to expand the scope of the MROSC.

**Keywords:** Third Sector; Institutional Autonomy; Public Interest; IDPJ; Legislative Reforms.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Evolução das parcerias entre administração pública e OSC, por tipo de instrumento jurídico - 2008 a 2022.....	37
Figura 2 - Diferença entre os instrumentos de parceira.....	40

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CNPJ – Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas

MROSC

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS)

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	13
<b>2. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEU FUNDAMENTO JURÍDICO .....</b>	15
2.1 FORMAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS .....	15
2.1.1 Criação da pessoa jurídica .....	16
2.1.2 Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno e Externo .....	18
2.1.3 Pessoas Jurídicas de Direito Privado .....	19
2.2 TERCEIRO SETOR E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....	20
2.2.1 Terceiro setor: surgimento e conceito .....	20
2.2.2 Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos .....	22
2.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DAS OSCs .....	28
2.3.1 Liberdade associativa .....	28
2.3.2 Função social e participação cidadã .....	29
<b>3 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....</b>	31
3.1 FUNDAMENTOS DO MROSC .....	32
3.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA .....	35
3.2.1 Termo de Colaboração .....	37
3.2.2 Termo de fomento .....	38
3.2.3 Acordo de cooperação .....	39
3.3 GARANTIAS JURÍDICAS ÀS OSCs .....	40

3.4 A AUTONOMIA DA OSC GARANTIDA PELO MROSC .....	42
<b>4 INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA APLICADO ÀS OSCs .....</b>	<b>45</b>
4.1 O INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA (IDPJ) .....	45
4.2 APLICAÇÃO DO IDPJ NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....	48
4.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL .....	50
4.4 POSSÍVEIS REFORMAS E CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DAS OSCS .....	54
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o incidente de desconsideração da personalidade jurídica (IDPJ) aplicado às organizações da sociedade civil (OSCs), em especial diante das inovações trazidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014).

O tema foi escolhido devido a relevância crescente dessas organizações na execução de atividades de interesse público e na cooperação com o Estado, bem como da necessidade de compreender em que medida sua autonomia e identidade institucional podem ser preservadas diante de eventuais responsabilizações patrimoniais, no caso, a aplicação do IDPJ.

A problemática que orienta esta pesquisa consiste em: como o incidente de desconsideração da pessoa jurídica pode ser aplicado às organizações da sociedade civil sem confundi-las com sociedades empresárias e quais mecanismos o MROSC oferece como alternativa ou proteção indireta contra seu uso indiscriminado e proteção institucional dessas entidades?

A justificativa para o desenvolvimento deste estudo está vinculada, por um lado, ao papel essencial das OSCs na promoção de direitos sociais, culturais, educacionais e ambientais e, por outro, à experiência pessoal da pesquisadora como integrante de uma associação. Esse contato direto com a realidade das entidades fortaleceu o interesse em investigar de que forma a legislação pode garantir segurança jurídica às organizações e a seus dirigentes, sem desestimular sua atuação social e sem confundir sua identidade institucional.

O objetivo geral consiste em analisar a aplicação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das OSCs, à luz dos fundamentos trazidos pelo MROSC. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar a base jurídica das organizações da sociedade civil no ordenamento brasileiro; investigar os principais instrumentos e mecanismos estabelecidos pelo MROSC; discutir a aplicabilidade do IDPJ às OSCs, com destaque para

sua natureza excepcional; e avaliar criticamente jurisprudências e possíveis reformas legislativas que fortaleçam a autonomia dessas entidades.

No que se refere à metodologia, adota-se o método dedutivo, partindo da análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência para compreender a realidade das OSCs no contexto do incidente de desconsideração da personalidade jurídica. Quanto ao procedimento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, baseada em livros, artigos acadêmicos, legislação e decisões judiciais, complementada pela análise crítica de casos concretos. Como técnicas de pesquisa, utilizaram-se a interpretação jurídica sistemática e a revisão da literatura especializada sobre o tema.

Por fim, quanto à estrutura, o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, são apresentados os fundamentos jurídicos das organizações da sociedade civil, situando seu conceito, natureza e relevância no ordenamento. O objetivo desse capítulo é delimitar bem as diferenças e peculiaridades das OSCs como pertencentes ao terceiro setor.

Em sequência, o segundo capítulo analisa o Marco Regulatório das OSCs, destrincha suas características e aplicações, com destaque seus instrumentos de parceria entre as OSCs e a Administração Pública e suas garantias jurídicas, ou seja, é delimitado a parceria entre primeiro e terceiro setor.

No terceiro capítulo, analisa-se o incidente de desconsideração da pessoa jurídica e sua aplicação nas OSCs, com a análise de jurisprudências que evidenciam a fragilidade jurídica e legislativa para essas entidades, bem como sua confusão com segundo setor, ao aplicar nelas métodos que não correspondem a sua identidade institucional. É analisado também soluções para essa problemática.

## 2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEU FUNDAMENTO JURÍDICO

Cotidianamente, as organizações da sociedade civil estabelecem relações jurídicas de direitos e obrigações, contratos e serviços, não apenas com outras pessoas jurídicas, mas também com as pessoas naturais, as quais são as mais beneficiadas por esta estrutura relacional e organizacional.

Nesse sentido, cabe-se a compreensão entre a personalidade jurídica e natural, tendo em vista as relações as quais estabelecem e suas grandes diferenças, como quanto na primeira seu surgimento deve ser comprovado por um ato jurídico, a segunda não exige sistema probatório, pois passa a ter sua personalidade pelo seu nascimento, ou seja, naturalmente. A pessoa jurídica, assim, está subordinada a regras e requisitos, desde seu surgimento até sua extinção, independentemente das suas finalidades.

### 2.1 FORMAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS

Para compreender sobre conceito e estruturação das organizações da sociedade civil, torna-se indispensável a compreensão da formação da personalidade jurídica e de sua divisão em direito público e, especialmente, de direito privado, as quais fazem parte.

O doutrinador Caio Mário Pereira explica que para atribuição de uma personalidade jurídica, o legislador pode adotar três critérios: livre formação, reconhecimento e disposições normativas. O critério da livre formação significa que a vontade dos membros de constituir pessoa jurídica é suficiente para trazer à existência uma entidade dotada de personalidade jurídica, o que toda esta criação falha, sem segurança ou estabilidade, uma vez que a sua criação acontece, segundo Pereira (2019, p. 297) pela “simples elaboração do seu ato constitutivo”. O critério do reconhecimento está expresso no Código Italiano como requisito para constituição de uma personalidade jurídica. No direito francês e português, vigoram a teoria do reconhecimento, as quais adotam a face mais liberal desta personalização jurídica.

No que se refere ao critério das disposições normativas, aplicado no direito brasileiro, tem-se a criação da pessoa jurídica por meio da livre vontade, a qual não é impedida pela concessão ou não administrativa. No entanto, deve-se cumprir uma série de normas e condições legais que pré determinam a manutenção e operação destas entidades. Diante disso, apesar de, na prática, esses critérios não serem aplicados unicamente, tem-se, no Brasil, o princípio do último critério, uma vez que a vontade é determinante para a criação de uma personalidade jurídica, mas, depois da criação, sua personalidade em formação precisa submeter-se às disposições normativas, concedendo-lhes um *status jurídico*.

### 2.1.1 Criação da pessoa jurídica

Nesse sentido, enquanto a pessoa natural é reconhecida pelo fator biológico, a criação da pessoa jurídica necessita ser aprovada e reconhecida juridicamente. Esse entendimento é importante, porque sem ele, não haverá a boa compreensão do seu funcionamento, conforme aponta o doutrinador Caio Mário (2007)

No trato comum da vida quotidiana, a pessoa jurídica adquire direitos e assume obrigações, entabula negócios com pessoas naturais ou com outras pessoas jurídicas. É então necessário fixar o momento inicial de sua existência e estabelecer um meio de verificação de suas condições de funcionamento, e identificar seus órgãos de atuação. (MARIO, CAIO, 2007)

Desse modo, o direito civil assegura capacidade jurídica a todas as pessoas, fixando o direito de personalidade, na pessoa jurídica tem-se a personificação. Para isso, tem-se a fase do ato constitutivo e da formalidade administrativa do registro, nesta última nasce o ente autônomo.

Na fase do ato constitutivo, a primeira fase de criação, tem-se a constituição da pessoa jurídica pela manifestação da vontade da pessoa natural, por ato *inter vivos*, ao trata-se de associações, e por ato *inter vivos* ou *causa mortis* nas fundações. Nesse momento, é declarada a vontade dos membros e tem-se a titularidade, a qual é reservada para as pessoas naturais com a celebração do acordo de vontades para validação do negócio jurídico.

Este ato constitutivo pode, genericamente, ser nomeado de estatuto, nos casos de associação, o qual deve ser escrito. O documento neste momento é o “contrato social”. É o contrato social que indica as pessoas que podem exteriorizar a vontade da pessoa jurídica. Por meio desta representação, a entidade passa a ter legitimidade para atuar em nome próprio, assumir direitos e obrigações, bem como organizar sua estrutura interna de funcionamento, garantindo a efetividade de sua personalidade jurídica perante terceiros e o ordenamento jurídico.

Esta fase está fundamentada no art. 45 do Código Civil vigente, o refere-se ao começo da existência legal das pessoas jurídicas, com a autorização, quando necessária, do Poder Executivo, sendo necessário averbações diante das alterações do ato constitutivo, ou seja, do estatuto. Nesta fase, distingue-se o patrimônio dos integrantes do patrimônio da pessoa jurídica, tendo em vista que a personalização tem como consequência a separação patrimonial. Isso significa que o patrimônio deste ente não pertence a nenhum de seus indivíduos, assim, em casos que os sócios possuem dívidas próprias, os bens não podem ser penhorados.

Em sequência, a fase do registro é a parte da formalidade administrativa, na qual são registrados e perpetuados os marcos fundamentais da existência da pessoa jurídica. Sem o registro, não há personalidade jurídica, o que implica na comunhão patrimonial e jurídica entre os membros e a instituição criada. Assim, a finalidade desta fase é tornar o documento público, para que assim seja válido a terceiros. Concluída as fases, adquire-se a personalidade jurídica com todas as suas informações e regras, desde seu nome, finalidades e sede, até às responsabilidades e obrigações dos membros.

Tendo em vista a complexidade para o surgimento da pessoa jurídica, não há o que se falar acerca de incapacidade para prática de atos jurídicos, ainda que seu representante, ou seja, pessoa física, torne-se incapaz. Essa discussão, levantada por alguns doutrinadores, iniciou devido à ausência de vontade própria de tais instituições, pois seus atributos de personalidade estariam condicionados aos seus órgãos deliberativos e representativos. No entanto, a professora e doutrinadora de direito civil, Maria Celina Bondin, vai defender que “se a pessoa jurídica não tem vontade natural, é certo também que nela a vontade humana opera condicionada ao fim da organização.”

Desse modo, os casos de impossibilidade de representação, estabelece o art. 49 do CC/2002, que, sendo provocado, o poder judiciário nomeará um representante ou administrador provisório, para que se prossiga com as relações jurídicas. Nesse sentido, Clóvis Beviláqua argumenta que as pessoas jurídicas não se limitam a um amontoado de indivíduos, mas uma “unidade orgânica”, na qual existe, do ordenamento jurídico, a sua personalidade, ou personificação. Caso contrário, poderia ser confundido com uma reunião de pessoas, ainda que eventualmente.

As pessoas jurídicas, a depender das leis e estruturações a quais estão submetidas, podem ser classificadas em pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, e de direito privados, conforme art. 40 do CC/2002. Como as organizações da sociedade civil são pessoas jurídicas de direito privado, logo, este trabalho irá envolver o estudo acerca desta última.

### 2.1.2 Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno e Externo

As pessoas jurídicas de direito público interno e externo, encontram sua fundamentação nos artigos 41, 42 e 43 do CC/2002. As que se referem ao externo, são resultados de uma evolução histórica, por meio de revoluções constitucionais e de tratados internacionais. São elas os Estados soberanos do mundo, as organizações internacionais (ONU, OIT, etc), a Santa Sé e demais instituições que são regidas pelo direito internacional público.

A respeito das regidas pelo direito público interno, o atual Código Civil estabelece, no art. 41, que fazem parte desse sistema: A União, os Estados, o Distrito Federal e Territórios, os municípios, autarquias, inclusive as associações públicas e as demais entidades criadas por lei. Constitucionalmente, as entidades dispostas nos três primeiros incisos são a tríplice concepção política que compõe a estrutura federativa do Brasil: a União, os Estados e os Municípios. Nesse sentido, para Celso Antônio Bandeira de Mello, estas autarquias devem ser afastadas na interpretação legal, para serem conceituadas como “pessoas jurídicas de direito privado de capacidade exclusivamente administrativa.” Dessa maneira, a organização das pessoas jurídicas de direito público interno está sujeita as leis referentes a este

direito, neste caso, estabelecem seus limites fixadas na Constituição Federal de 1988.

### 2.1.3 Pessoas Jurídicas de Direito Privado

No Código Civil de 1916, as pessoas jurídicas de direito privado eram sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, associações de utilidade pública, fundações, sociedades mercantis e os partidos políticos. O vigente Código Civil classificou-as em: associações, sociedades e fundações, colocando as duas primeiras em posições distintas, o que não acontecia antes, e sendo dispostas em capítulos próprios.

Essa mudança no dispositivo foi importante devido a necessidade de separação entre a pessoa jurídica sem fins econômico, das com fins econômicos, conforme explica o doutrinador e coordenador-geral da comissão elaboradora do Projeto do Código Civil, Miguel Reale:

tratamento novo foi dado ao tema das pessoas jurídicas, um dos pontos em que o Código Civil atual se revela lacunoso e vacilante. Fundamental, por sua repercussão em todo o sistema, é uma precisa distinção entre as pessoas jurídicas de fins não econômicos (associações e fundações) e as de escopo econômico (sociedade simples e sociedade empresária) aplicando-se a estas, no que couber, as disposições concernentes às associações.

No que se refere as pessoas jurídicas de direito privado de fins não econômicos, às quais destinam-se o estudo deste trabalho, tem-se a denominação do terceiro setor e das organizações da sociedade civil. Esta última nomenclatura é recente e regulamentada na Lei nº 13.019 de 2014, a qual denomina organizações da sociedade civil toda pessoa jurídica de direito privado que desenvolve um serviço com finalidade pública, sem fins lucrativos. Assim, é necessária a compreensão do funcionamento do terceiro setor e de tais organizações.

## 2.2 TERCEIRO SETOR E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A estrutura administrativa da sociedade brasileira divide-se em três grandes setores, os quais existem para garantir o funcionamento do sistema social, denominados de primeiro, segundo e terceiro setor. Esta organização nasce da economia clássica, na qual separa a sociedade em setores, a partir da sua finalidade econômica.

O primeiro setor trata-se do Estado ou do setor público, composto pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelos seus entes federativos e órgãos da administração pública direta, como também pelas suas entidades e pessoas jurídicas estatais (autarquias, fundações públicas, associações públicas e empresas públicas). Já o segundo setor é o mercado, caracterizado pelas pessoas jurídicas com fins lucrativos, pelos investimentos de origem privada, pelas empresas, bem como as pessoas que são beneficiadas por este setor, como os compradores e os empregados. Trata-se, assim, da iniciativa privada,

O terceiro setor, ou entidades paraestatais, está caracterizado como pessoas jurídicas de direito privado que desempenham atividades de interesse social e que não possuem fins lucrativos. Estas entidades são criadas por lei, conforme explicado anteriormente, e atuam fora da Administração Pública, mas em resposta a necessidades sociais, por meio de contribuições compulsórias estatais. Dessa forma, pode-se dizer que o terceiro setor é a zona de intersecção entre o setor estatal e a autonomia privada, pois, apesar de ser formado por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, possui diversos vínculos com o Estado, ainda que não se integre a ele. Torna-se, assim, um “impulsionador de iniciativas voltadas para o desenvolvimento social”, segundo considera o pesquisador Voeser Reptezuk.

### 2.2.1 Terceiro setor: surgimento e conceito

No século XX, o mundo passa por diversas transformações de crescimento e desenvolvimento na área industrial, agrícola, econômica, tecnológica etc. Atrelado a isso, houve não apenas o aumento considerável de pobreza, desigualdade e diferentes tipos de conflitos que precisavam de solução, mas

também a percepção de que apenas o Estado e o mercado seriam insuficientes para corresponder as novas demandas de ordem social que surgiam.

Diante disso, a partir da década de 70, os Estados Unidos conceituaram e utilizaram o *Third Sector*, especialmente devido à preocupação ambiental e social do país. No entanto, foi em 1995 que este termo passou a ser estudado e utilizado no Brasil, como um “guarda-chuva”, uma vez que, além de possuir diversos marcos teóricos, inclui diferentes tipos de organizações.

Este surgimento se deu a partir de uma mudança no modelo gerencial da Administração Pública, devido a consolidação do Estado Social, com a Constituição Federal de 1988. Nela, começa a existir um sistema democrático e de soberania popular, na qual o Estado passa a assumir uma responsabilidade maior na garantia e exercício dos direitos sociais, bem como admite uma participação maior da própria sociedade.

No contexto brasileiro, o processo de redemocratização está intrinsecamente ligado às organizações da sociedade civil, pois nelas exerce-se a democracia deliberativa no país. Nesse sentido, foi editada a Lei nº 9.790/1999, a qual reconheceu o interesse público de algumas organizações, tratando-se das organizações da sociedade civil. Conforme a doutrina de Tachizawa, tal legislação regulamenta o terceiro setor de forma

condizente com as necessidades atuais da sociedade, já que rompe com as velhas amarras regulatórias. Pela primeira vez, não por sua origem, mas por sua finalidade: é pública, embora não estatal. (TACHIZAWA, 2002, p. 39).

É sob essa perspectiva que surge o terceiro setor no Brasil, fundamentado nos pilares de participação democrática, por meio da integração da sociedade civil para alcançar objetivos públicos e sociais, abarcando aquilo que o primeiro e o segundo setor, sozinhos, não conseguem, e em prol da justiça social. Dessa forma, atuam como uma complementação ao Estado e ao mercado.

Para a doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro, o terceiro setor:

Caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos; precisamente pelo interesse público da atividade, recebe proteção e, em muitos casos, ajuda por parte do Estado, dentro da atividade de fomento. (DI PIETRO, 2019, p. 163).

Assim, as organizações do terceiro setor são organizações da sociedade civil, tendo em vista que esta é composta por organizações, associações e entidades que buscam solucionar os conflitos e problemas de interesse da própria poluição nas esferas públicas, o que não as torna a sociedade civil como um todo. Nesse contexto, a Lei nº 13.019/2014, que será trabalhada no segundo capítulo deste trabalho, denominada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estruturou de forma mais abrangente as organizações da sociedade civil, dividindo-as em três possíveis estruturas: as entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas.

## 2.2.2 Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos

As entidades privadas sem fins lucrativos, introduzidas no início do capítulo, são entidades jurídicas de direito privado, constituídas para desenvolver atividades de interesse coletivo, com patrimônio próprio e proibição de distribuição de resultados financeiros entre membros os associados. Elas podem ser divididas em dois tipos fundamentais: as associações, formadas pela união de pessoas com objetivos comuns, e as fundações, criadas a partir da destinação de patrimônio para fins sociais.

### **Associações**

O Código Civil de 2002 distinguiu, como foi visto anteriormente, as associações das sociedades, sendo esta última caracterizada pela sua natureza com fins econômicos e compõem, geralmente, um reduzido número de pessoas e oferece vantagens econômicas aos seus componentes. As associações, por sua vez, congregam uma grande quantidade de pessoas, que possuem fins ou ideais em comum, como morais, artísticos, de lazer e entre outros, o que permite o entendimento de que suas atividades não são lucrativas.

Nesse sentido, entende-se que as associações realizam seus negócios para aumento do patrimônio da pessoa jurídica, sem proporcionar qualquer ganho aos seus associados. Para que as associações atinjam suas finalidades,

são necessárias contribuições dos associados, a cobrança de ingressos em eventos, serviços remunerados, aquisição de sede própria, formação de patrimônio e entre outras coisas, as quais não descaracterizam a entidade enquanto sem fins lucrativos, uma vez que se trata do patrimônio da pessoa jurídica.

As associações também possuem a característica, fundamentada no artigo 53, parágrafo único, do Código Civil, de não gerarem obrigações e direitos mútuos entre os associados, mas somente deste com a entidade, devendo ser disposto no seu estatuto próprio. Este documento deve conter elementos essenciais da associação, como a sua denominação, seus requisitos de admissão, demissão e exclusão de associados, seus direitos e deveres, regras de funcionamento etc., conforme também previsto no mesmo código, no seu art. 54.

Dessa maneira, o observa-se três características principais dessas entidades: sua finalidade não lucrativa, sua autonomia patrimonial e sua democracia internada, na qual há o “governo” por meio do seu estatuto social. São exemplos de associações os sindicatos, os clubes e centros comunitários, associações de classes e museus.

O fim da existência das associações se dá a partir de um ato de dissolução, tendo em vista que, assim como seu nascimento ocorre por um ato constitutivo, seu fim também deve acontecer por um ato jurídico. Esta extinção pode acontecer de três formas distintas: convencional, legal e administrativa, sendo aplicada as regras referentes às pessoas jurídicas em geral, conforme disposto no estatuto de cada associação. Por qualquer que seja a causa, a extinção da pessoa jurídica não pode acontecer instantaneamente.

A dissolução convencional ocorre por decisão voluntária dos próprios associados, a qual encontra seu fundamento ético naquilo que lhe criou: a vontade humana. Está regulamentada no art. 61, I, do Código Civil, no qual prevê que a dissolução dos seus bens aconteça por meio de assembleia geral. Desse modo, deve-se convocar a assembleia geral, com quórum e maioria exigidos no estatuto, fazer ata de registro da dissolução, cumprir as formalidades legais de publicação e comunicações necessárias. Os bens devem ser destinados a outra entidade sem fins lucrativos designada no estatuto.

A dissolução legal, por sua vez, não acontece pela vontade dos associados, mas por motivos previstos em lei. A associação extingue quando seu prazo de duração expira, quando sua finalidade é alcançada ou quando se apura sua inexigibilidade. A dissolução administrativa ocorre por ato do poder público, geralmente devido a irregularidades ou descumprimento das obrigações legais. Isso ocorre quando seus atos são opostos aos seus fins ou causam danos à coletividade ou à administração pública, como inadimplência fiscal ou falta de prestação de contas, falta de registro em órgãos reguladores etc. Nesses casos, a entidade perde sua personalidade jurídica, que será aprofundado no capítulo 3 deste trabalho, bem como seus bens são dissolvidos e seus administradores são responsabilizados.

## **Fundações**

Diferentemente das associações em sua aglomeração orgânica de pessoas, as fundações caracterizam-se pela atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, cuja vontade humana dirige-se a uma finalidade social, educacional, cultural ou assistencial. Dessa maneira, conforme estabelecido no art. 62 do Código Civil, refere-se a uma concentração patrimonial com um objetivo específico, a ser designado pelo seu instituidor. De acordo com Caio Mário:

O ordenamento jurídico dá vida à fundação por amor ao ideal que o anima: necessário, então, que o instituidor declare o fim a que se destina, obrigatoriamente por uma das causas altruísticas previstas pelo parágrafo único do art. 62 do Código Civil. (PEREIRA, 2019, p. 308)

As fundações nascem por meio do ato constitutivo, assim como as associações, e possuem uma série de requisitos, como a vontade do instituidor (por ato *inter vivos* ou *causa mortis*), a qual acontece pela dotação de bens livres, na qual deve-se ter bens livres suficientes para a manutenção das atividades deste ente, pela sua finalidade de interesse público ou social e pela aprovação no Ministério Público.

Esse órgão exerce a função de fiscalizar a legibilidade e a viabilidade da fundação, se for percebido patrimônio insuficiente, este órgão pode rejeitar a

constituição, determinar sua incorporação a outra entidade ou converter em títulos da dívida pública, até tornar-se suficiente. Ele também é responsável pela análise do estatuto, para então ser homologado em juízo, o que o torna fiscal permanente das fundações.

A extinção das fundações ocorre de forma mais complexa do que as associações, tendo em vista seu caráter de perpetuidade e vinculação a fins sociais específicos. As causas podem ocorrer por decisão judicial, por esgotamento patrimonial ou pela decisão do instituidor. Esse procedimento envolve as fases declaratória, liquitatória e a destinação final dos bens. Na primeira fase, abre-se um processo judicial com oitiva obrigatória do Ministério Público e com a possibilidade de defesa pelos seus administradores. Na segunda fase, nomeia-se o liquidante, que pode ser o próprio Ministério Público, faz-se o inventário com a avaliação dos bens e realiza-se o pagamento dos passivos. A última fase, da destinação final, os bens devem ser transferidos a outra fundação de fins semelhantes à extinta, com proibição de retorno aos herdeiros, expressa no art. 69 do Código Civil.

## **Sociedades Cooperativas**

As sociedades cooperativas são regulamentadas pela Lei nº 5.764/1971, e representam um modelo socioeconômico baseados no princípio da colaboração mútua e cooperativismo. Nesse sentido, buscam atender as necessidades coletivas dos seus membros, o que a torna diferente dos outros tipos de entidades.

O art. 3º da Lei nº 5.764/1971 define cooperativas como uma sociedade de pessoas, com natureza jurídica própria, sem fins lucrativos e com o objetivo principal de beneficiar mutuamente os seus associados. Dentre seus princípios, pode-se destacar a adesão voluntária e livre, a gestão democrática, a participação econômica, a autonomia, independência, formação, intercooperação e interesse pela comunidade.

Para o nascimento desta pessoa jurídica também é necessário um estatuto, a realização de uma assembleia para a aprovação do estatuto e eleição dos dirigentes, sendo necessária também, a fase do registro e, cartório

ou junta comercial. Além disso, a lei estabelece que para o nascimento as cooperativas devem ser constituídos 20 associados, no mínimo.

O processo de extinção das cooperativas e dissolução dos seus bens estão dispostos, de maneira geral, nos capítulos X e XI dessa lei, nos quais tem-se a fusão, a incorporação e o desmembramento. Na fusão, forma-se uma nova sociedade, por meio da união de duas ou mais cooperativas, na qual extingue-se as entidades originais. A incorporação, por sua vez, trata-se da absorção de uma ou mais cooperativas por outra preexistente. Para esses dois processos, exige-se uma comissão mista para estudos do patrimônio da entidade e elaboração de um novo estatuto, a assembleia geral para sua aprovação e o arquivamento na junta comercial, mantendo-se a natureza cooperativista.

No desmembramento, a cooperativa é dividida em novas entidades para atender aos interesses dos seus associados. Nessa situação, conforme o art. 60 desta mesma lei, elas podem dividir-se em uma cooperativa central ou uma federação de cooperativas, regulamentadas também por essa lei. Torna-se necessário, também, a comissão especial para elaboração de um plano de rateio e a convocação da assembleia para sua aprovação.

A dissolução das cooperativas pode acontecer por sete causas diferentes, previstas no art. 63 da lei supracitada. Entre eles, pode-se destacar a deliberação assemblear, na qual em assembleia é decidido o encerramento das atividades da entidade; a redução de associados para uma quantidade inferior ao mínimo legal e paralisação das suas operações por mais de 120 dias. Além destas hipóteses voluntárias, a dissolução também pode ocorrer de forma judicial, requerida por qualquer associado ou órgão executivo federal.

Nas sociedades cooperativas também não há o que se falar sobre falência, trata-se de liquidação. Neste processo, a assembleia geral nomeia os liquidantes e um conselho fiscal com três membros, os quais devem arquivar a ata de dissolução, comunicar aos órgãos competentes, arrecadar todos os bens e documentos da sociedade, elaborar inventário dentro de 15 dias, e realizar o pagamento dos passivos. Após a prestação de contas e aprovação pela assembleia, a ata de encerramento é arquivada na junta comercial e, após sua publicação, a cooperativa é extinta definitivamente.

## Organizações religiosas

As organizações religiosas, assim como as associações, são formadas por pessoas que se unem com a mesma finalidade, voltada, neste caso, à religiosidade, cujas atividades também são voltadas à coletividade. A própria Constituição Federal garante essa liberdade religiosa e reconhece a autonomia dessas organizações.

O seu nascimento também ocorre por meio da ata de criação e estatuto, sem necessidade de escritura pública. Diferente das outras entidades, na organização religiosa não há sócios, mas sim membros integrados pela confissão de fé e por compromissos com a vivência da fé. Apesar disso, constituem-se também em assembleia geral para criação da pessoa jurídica, aprovação do estatuto e eleição dos administradores, bem como a definição da sua sede.

As OCs são vinculadas à Igreja Católica e segue, no Brasil, o decreto n. 7.107/2010, referente ao Acordo Internacional entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé, confirmando seu *status* e personalidade jurídicos destas entidades da Igreja Católica no país. Esse acordo também as eleva ao *status* de norma de Direito Internacional, porém continuam sistematizadas ao direito civil e as normas constitucionais.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 19, fundamenta a colaboração entre os entes federativos com as organizações religiosas, em favor do interesse público. Nesse sentido, são exigidos dessas organizações a manutenção dos registros contábeis, a prestação de contas anuais e, em caso de sacerdotes e funcionários, a observância das leis trabalhistas. Sua estrutura é composta, em regra, pela assembleia geral, conselho de superiores, diretoria e conselho fiscal.

No processo de extinção dessas organizações, também é convocada uma assembleia geral extraordinária, na qual estão presentes os membros e a diretoria, para deliberarem acerca do encerramento das suas atividades e o destino de seus bens remanescentes. Esses bens devem, obrigatoriamente, ser destinados a outra entidade religiosa ou de fins econômicos, quando se trata de associações religiosas.

## 2.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DAS OSCs

As entidades citadas também se fundamentam na Constituição Federal do país, especialmente no direito de livre associação, garantidos pelo seu art. 5º e no cumprimento da sua função social. Assim, por meio desses princípios, o ordenamento jurídico harmoniza a liberdade associativa com a responsabilidade social.

### 2.3.1 Liberdade associativa

A liberdade associativa é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988, o qual possibilita que os cidadãos se unam livremente para fins lícitos, sem coerção ou impedimento indevido. De acordo com o doutrinador Daniel Mitidiero

a abolição da liberdade de associação (incluindo a criação de cooperativas) estar protegida, na condição de “cláusula pétreia”, contra o poder de reforma constitucional, sem prejuízo das demais garantias, com destaque para os critérios de controle de constitucionalidade de medidas restritivas do direito de livre associação. (MITIDIERO, 2023).

Este direito, além de individual, também é um instrumento coletivo de garantia da liberdade política, religiosa e cultural, o que indica seu valor à ordem democrática (CANOTILHO, J J, p. 643). Desse modo, a liberdade de associação abarca toda e qualquer forma de associativa, inclusive as cooperativas e as entidades mencionadas, de forma a assegurar, de maneira mais abrangente, que seja possível a proteção desta liberdade.

Nesse sentido, este direito possui natureza individual e coletiva, nas quais há a possibilidade da associação da pessoa, enquanto membro de uma associação, como também, trata-se de um direito de associação da associação, isto é, a pessoa jurídica também pode ser titular deste direito fundamental. Na primeira natureza é uma manifestação da liberdade pessoal do, o qual observa a qualidade da pessoa natural, a titularidade que lhe corresponde, enquanto membro. Já a segunda natureza é uma garantia institucional para as próprias associações, na qual o titular do direito é a própria

associação, enquanto pessoa jurídica. Este último é o caso das confederações sindicais, por exemplo. Dessa forma, este direito pode ser designado como

direito individual de expressão coletiva, visto que uma associação, como pressuposto de sua própria existência, exige o concurso de vontades individuais. (MITIDIERO, 2023, p. 268).

O direito não está apenas em associar-se, mas também em desvincular-se de uma entidade, se assim desejar. Nesse sentido, o art. 57 do Código Civil estabelece que, embora desfiliar-se seja um direito, ele pode ser regulamentado por normas específicas, previstas no estatuto da entidade. No entanto, estas regras não podem ser abusivas a ponto de inviabilizar o exercício deste direito, o que incorre na violação de um princípio constitucional. Nos casos em que a entidade não reconhecer o pedido de desassociação ou é imposto condições abusivas, pode ser oferecida a tutela judicial.

A Constituição Federal, apesar de proteger e garantir o direito à ampla liberdade de associação, também estabelece dois limites, seu art. 5, XVII, a vedação de associações com finalidade ilícita e a proibição de associações de caráter paramilitar. O primeiro limite diz respeito à atuação ou finalidade que ofenda a legislação, a ordem pública, os bons costumes, tendo em vista que a ilicitude abrange tanto os documentos da associação, quando as atividades desenvolvidas por ela. Já para o segundo limite, deve existir atividades de cunho paramilitar, ou seja, uma estrutura com hierarquia e marcada pela obediência e pelo treinamento, ainda que não haja o uso de armas ou de uniformes iguais.

### 2.3.2 Função social e participação cidadã.

Na Constituição Federal, está associado à propriedade e à ordem econômica, em seus artigos 5º e 170, respectivamente. No entanto, organizações da sociedade civil são atores fundamentais na concretização dos princípios fundamentais, especialmente na função social, pois exercem tanto a função de executar políticas públicas que complementam o Estado, quanto abarcam uma participação democrática.

O princípio da função social provém do princípio da dignidade humana, o qual fundamenta e norteia diversos outros princípios constitucionais. No contexto da função social, o princípio da dignidade humana recebe mais relevância ao impor que a propriedade, a atividade econômica e, nesse caso, a livre associação, exerçam suas atividades de modo a promover um bem-estar coletivo, mais do que da simples satisfação de interesse individual. Sobre o papel do princípio da dignidade da pessoa humana, afirma a doutrinadora Miriany Ilanes,

É um fundamento e diz respeito à inserção das pessoas dentro de um Estado Democrático de Direito, assegurando o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores de uma sociedade fraterna, fundada na harmonia social e comprometida (ILANES, 2018, p. 98 e 99).

Apesar disso, este princípio é estendido às organizações da sociedade civil, tendo em vista não apenas seu caráter solidário com o Estado no exercício das políticas públicas, mas também sua própria disposição no código civil e na Lei 13.019/2014, as quais consta que devem possuir um fim socialmente relevante. Diante disso, trata-se de um direito real, que busca adequar a propriedade, as empresas e, neste caso, as organizações da sociedade civil, aos moldes da justiça social. É nesse sentido que este terceiro setor da sociedade atua com a participação cidadã, exercendo a função social de bem-estar coletivo.

ela é uma alternativa política encontrada entre o mercado e o estado, onde a comunidade exerce seu papel fundamental na participação e organização de políticas públicas, em vista do desenvolvimento da pessoa humana, bem localizada e definida (ZARO, 2018, p. 15).

Dessa forma, esta participação cidadã, atrelado ao princípio da função social, fundamentam-se no princípio da dignidade humana e tornam-se eixos centrais nas organizações da sociedade civil, formadas pelo terceiro setor. Para que essa atuação aconteça, é necessário compreender o MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – o que fundamenta os investimentos do Estado nessas entidades.

### **3 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)**

O Estado, em seu dever de garantia e proteção dos direitos fundamentais e sociais, cria vínculos com o terceiro setor e, neste caso, com as OSCs, para que atuem como instrumento complementar a esse deve estatal. Nesse sentido, por meio da Lei nº 13.019/2014, é instituído o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que traz inovações para a parceria dessas organizações, como associações, igrejas, federações, sindicatos, confederações e outras instituições privadas sem fins lucrativos, com o poder público. Como afirmam Oliveira e Ferrer (2020),

A importância do marco regulatório surge a partir da necessidade de regulamentar expressa e didaticamente a participação do terceiro setor na Administração Pública, razão pela qual foram delimitados quem são considerados como organizações da sociedade civil aptos a firmarem termos de parceiros, contratos de gestão, termos de colaboração e fomento, em substituição aos então convênios, atualmente, viabilizados somente entre órgãos públicos (OLIVEIRA; FERRER, 2020).

Essa lei, também chamada de “Lei de Fomento e Colaboração”, tem seu cronograma com metas e objetivos a serem definidos, os quais deverão ser desenvolvidos e serão avaliados pela comissão de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, de acordo com que estiver previsto em seu Termo de Fomento ou Colaboração - termos que serão desenvolvidos posteriormente, neste trabalho. Nesta parceria, os recursos podem vir de forma federal, estadual ou municipal, os quais devem respeitar a regra da finalidade do recurso e, tanto o gestor, quanto a entidade, também devem respeitar a regra dos procedimentos referentes à fonte do recurso e a sua origem. Dessa forma, o Estado deixou de ser apenas o fiscalizador das OSCs, mas também o seu fornecedor de amparo, ajuda e manutenção.

Nesse sentido, a lei surge para formalizar esta parceria, por meio de um conjunto de regras que compõe instrumentos bilaterais compreendidos em duas fases (Art. 2º, XIV da Lei nº 13.019/2014): a formalização da prestação de contas pela OSC e a análise e manifestação do poder público frente a suas

atividades, respectivamente. Enquanto na primeira fase a OSC apresenta seu relatório de execução do projeto e da parte financeira, desenvolvido por ela para a boa execução do objeto; na segunda a responsabilidade é da Administração Pública, que irá analisar a prestação de contas e se manifestará conclusivamente sobre o objeto.

Diante disso, para a manutenção do serviço social das OSCs, essas parcerias tornam-se fundamentais, além de trazerem inovações como os avanços em governança e colaboração. O grande objetivo dessa lei é o de combate à corrupção, por meio de previsão legal da forma de pagamento a regras para a liberação de recursos financeiros. Isso acontece devido a vedações como: na evidência de irregularidades, a organização fica impedida de receber recursos, ainda que esteja prevista no cronograma; as liberações são transparentes, devendo ser divulgadas para que também a população acompanhe a execução do projeto; a OSC deve garantir o livre acesso dos documentos e informações relacionados a parceira social firmada, entre outras coisas.

Assim, este avanço estabelece maior segurança jurídica, transparência e eficiência na execução das parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil. Além da compreensão resumida de sua estrutura legal, é necessária a compreensão de seus fundamentos que norteiam sua atuação e que buscam garantir que sua finalidade social seja cumprida. A seguir, serão abordados alguns fundamentos do MROSC, que constituem a base para suas parcerias e para a preservação do interesse público nas relações entre Estado e sociedade civil, expressando a segurança jurídica desta Lei para as OSCs.

### 3.1 FUNDAMENTOS DO MROSC

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil estabelece fundamentos e princípios que orientam a sua aplicação em todo território nacional, com o objetivo de dar maior segurança jurídica tanto nos projetos que objetos da parceira, como para a própria OSC e para a Administração Pública. Nesse sentido, pode-se destacar a participação cidadã, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na utilização dos recursos públicos, além dos

princípios que já são consagrados no âmbito administrativo brasileiro, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia. (BRASIL, 2014).

Esse artigo funciona como a “espinha dorsal” da Lei 13.019/14, pois é por meio dele que seus fundamentos são estabelecidos. Nesse sentido, prevê que as parcerias devem ser fundamentadas na gestão pública democrática, entendida como a administração baseada no diálogo, na participação e na corresponsabilidade social na formulação e execução de políticas públicas. Isso significa que a Administração Pública deve, nesses casos, ser conduzida de forma participativa, inclusiva e transparente, para garantir que as decisões sejam tomadas com a colaboração da sociedade civil e em conformidade com os interesses coletivos.

Somado a gestão pública democrática, a legislação prevê a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos. No fundamento da participação social, existe a necessidade de incluir a sociedade no planejamento, execução e monitoramento das ações de interesse público, o que fortalece o controle social sobre a aplicação dos recursos. Nele, há um envolvimento ativo da sociedade civil para assegurar que as demandas sociais sejam consideradas. O fundamento da transparência na aplicação dos recursos exige que os recursos repassados pelo poder público sejam geridos com clareza, divulgados em meios acessíveis, e submetidos a controle social, evitando desvios ou má-fé. Assim, acontece a ampla divulgação das informações relativas às parcerias, desde a celebração até a prestação de contas.

Além desses fundamentos, é válido mencionar os princípios consagrados à Administração Pública que incorporam as suas parcerias com as Organizações da Sociedade Civil. No princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, pode-se observar dois desmembramentos: a supremacia da lei, ou seja, a lei prevalece e tem preferência sobre os atos da

Administração; e a reserva da lei, no qual para o tratamento de certas matérias é necessário a formalização de uma legislação, que exclui a utilização de outros atos de caráter normativo, segundo o doutrinado Rafael Carvalho (2013, p. 70). Este princípio diferencia a relação com a administração pública das relações entre particulares, uma vez que nelas o princípio aplicado é o de autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo que a lei não proíbe. Dessa maneira, a atividade da administração é vinculada à lei.

No princípio da imparcialidade, previsto no art. 37, caput, da CRFB, estabelecido que a atividade da Administração Pública deve ser voltada à coletividade, sem direcionamento específico determinada pessoa ou discriminação de qualquer natureza. Essa diretriz objetiva ações administrativas desvinculadas de motivações pessoais, para assegurar que a autoridade pública seja exercida em prol da coletividade e não para a satisfação de interesses particulares. Visa, por tanto, garantir um tratamento isonômico do Estado-administração ao cidadão, tendo em vista a vedação de benefício ou prejuízo para o cidadão, bem como que o agente público, ao agir de boa fé, não seja identificado como o autor da decisão, uma vez que estas deverão ser imputadas ao ente ao qual ele está vinculado, conforme explicado pelo doutrinador Aldemir Berwing (2019, p. 66).

O princípio da moralidade administrativa diz respeito a atuação da administração e de seus agentes de forma a seguir os princípios éticos. Diante disso, quando sua atuação viola a moral ou a ética, configura-se ilicitude, o que invalida o ato viciado praticado. Veda-se, assim, qualquer conduta que comprometa a observância desse princípio, seja por meio de atos que revelem a má-fé, seja por ações destinadas a confundir, dificultar ou restringir o exercício de direitos por parte do cidadão. No MROSC, o chamamento público é a forma de seleção que alinha o princípio da imparcialidade e da moralidade, pois trata-se de um processo transparente de escolha, que busca verificar a legitimidade e a capacidade da organização para executar determinado projeto. Isso ocorre a partir da análise da experiência prévia, da estrutura institucional, do histórico de atuação, das redes que mobiliza e dos espaços democráticos dos quais a OSC faz parte, sem deixar de abrir espaço para as instituições recém-criadas.

O princípio da eficiência é um dos deveres da administração pública, no qual as ações dos agentes públicos devem ser realizadas com rendimento funcional, rapidez e melhor satisfação do objeto administrado. Com isso, o Estado não atua apenas para satisfazer o princípio da legalidade, mas deve cumprir as atividades por meio de uma boa administração. Dessa maneira, o princípio da eficiência busca fazer a Administração Pública alcançar o melhor resultado possível com os meios disponíveis, ou seja, resultado de qualidade com menor custo.

O princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. Importa acrescentar que os serviços públicos devem ser céleres e conduzidos com seriedade administrativa, visando a atender ao interesse da coletividade. (BERWING, 2019, p. 68).

Nesse sentido, o princípio da eficiência e economicidade são ligados ao princípio da eficácia. Enquanto no primeiro busca-se o melhor desempenho, na eficácia busca o alcance do objetivo proposto, que deve ser entendido, segundo o doutrinado Igor Maciel, como “a aptidão para a produção dos resultados esperados de determinada ação estatal” (2023, p. 263). Já no princípio da economicidade, o administrador público deve buscar a alternativa que proporcione o melhor resultado com o menor custo.

### 3.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA

A Lei 13.019/2014 instituiu um novo regime de jurídico de parceria entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. À essa relação jurídica dá-se o nome de parceria, podendo ser definida como:

o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (FONSECA, 2019, p. 19).

Nesse sentido, há o progresso no MROSC em relação as legislações anteriores, devido aos novos e melhores instrumentos de parcerias. Essa

novidade forma um contexto de reconhecimento da importância das OSCs no cenário real e problemático enfrentado pelo governo no nosso país. Dessa forma, os novos instrumentos de parceria (termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação) são estratégias fundamentais para o fortalecimento da democracia, para a promoção de política públicas cada vez mais eficientes (RONDÔNIA, 2024, on-line).

Para essa a efetividade dessas parcerias, a essa Lei traz uma inovação chamada Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS). Essa inovação é o instrumento utilizado para apresentar ao Poder Público propostas e demandas de interesse coletivo, por parte das Organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais e cidadãos individualmente. É a partir desse instrumento que a Administração Pública analisa a possibilidade instaurar um chamamento público, destinado à celebração dessas parcerias.

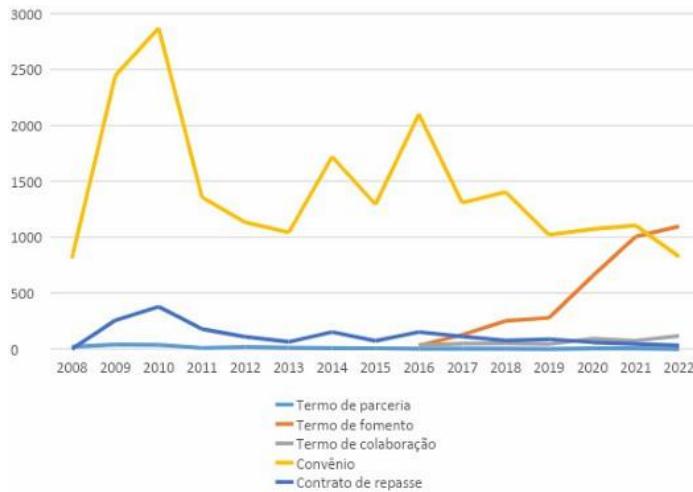
Os termos de colaboração e fomento são duas formas de substituição dos antigos convênios, caracterizando-se como apoios para a iniciativa destas organizações e duas dimensões legítimas de relacionamento entre essas organizações e o poder público. Enquanto no primeiro termo o Estado estabelece um processo indutivo de atuação complementar na rede privada, no segundo há fomento e fortalecimento do objeto e ações de interesse público elaborados pelas OSCs.

Até chegar na redação atual, essa nova legislação passou por mudanças, especialmente nos termos supracitados. No projeto original, a nomenclatura era “Termo de Fomento e Colaboração”, sendo um instrumento único de parceria. Nesse documento, o fomento estaria voltado à “execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social de iniciativa da entidade privada sem fins lucrativos” e a colaboração “execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social que contribua para o alcance de objetivos e metas governamentais, seja de natureza continuada ou não, e ocorra em caráter complementar à atuação do Poder Público”.(FRANCISCO, 2019, p. 21). Diferenciam-se, dessa forma, pelo seu objeto e iniciativa.

Com a reformulação da proposta e o anteprojeto da lei, em 2009, que trazia a proposta de “contrato de colaboração”, bem como estudos sobre a modernização do sistema de convênios estabelecidos entre a Administração

Pública e a própria sociedade civil, percebeu-se três tipos diferentes e necessários de relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado: a implementação de política pública, o fomento da participação da sociedade para o desenvolvimento dessas políticas e o apoio para a manutenção dessas atividades.

**Gráfico 1 – Evolução das parcerias entre administração pública e OSC, por tipo de instrumento jurídico - 2008 a 2022**



Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República, 2024.

### 3.2.1 Termo de Colaboração

O termo de colaboração possui atividades de interesse público dadas pela própria Administração Pública, esta possui o objetivo, nesses casos, de atuar com a colaboração da sociedade civil em suas próprias atividades de políticas públicas. O Estado oferece os parâmetros mínimos para que a OSC atue de forma complementar em ações conhecidas e estruturadas, sendo de concepção da própria administração. Este termo é fundamentado pelo art. 2º, VII, desta Lei nº 13.019/14:

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. (BRASIL, 2014, pag. 1).

Nesse tipo de parceria, a seleção ocorre por chamamento público e o poder público cria o plano de trabalho a partir de um objeto, de indicadores e

de metas mínimas estabelecidas por ele, por meio do edital. Nesse edital, são determinados esses padrões de qualidade do serviço da OSC, bem como a forma que devem ser executados, para que gerem, assim, os resultados já definidos pela Administração Pública. Dessa forma, esse termo pode ser destinado à execução das políticas públicas nas diversas áreas, especialmente quando o Estado possui com clareza os resultados que busca alcançar. Esse é o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que possui parâmetros mais consolidados, com indicadores e métodos previamente definidos e sistemas estruturados.

São exemplos da parceria por meio do termo de colaboração a manutenção de creches conveniadas, nas quais a Administração Pública define parâmetros como a quantidade de vagas e padrão de atendimento, enquanto a OSC realiza o serviço conforme as diretrizes estabelecidas; e atendimentos educacionais especializados para alunos com deficiência, em que é estabelecida a metodologia e indicadores de avaliação nesses casos e a OSC os executam com atendimentos especializados conforme os parâmetros fixados.

### 3.2.2 Termo de Fomento

Na parceria realizada por meio do termo de fomento, a relação é de estímulo as ações, projetos e políticas públicas desenvolvidas pela própria OSC, não mais pela Administração Pública, como no caso do termo de colaboração, o que aumenta a liberdade de desenvolvimento das OSCs, uma vez que responde a uma demanda da própria organização. Essa parceria também é fundamentada pelo art. 2º da Lei 13.019/2014, mas no inciso 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. (BRASIL, 2014, pág. 1).

Nesse sentido, o termo de fomento existe tanto para apoiar, como para reconhecer os projetos e iniciativas das OSCs, o que estimula o

desenvolvimento de instrumentos sociais inovadores nas mais diversas áreas e amplia as ideias, ações e projetos por parte das organizações. Devido ao reconhecimento da relevância da proposta que será apresentada pela OSC, o plano de trabalho é traçado a partir da livre iniciativa dessas organizações, marcado pelas características próprias da sociedade civil: criatividade e inovação. Dessa forma, concebido pelas próprias OSCs, o fomento amplia a participação social por uma gestão pública democrática e garante sua autonomia.

São exemplos desse tipo de parceria os projetos culturais, nos quais a OSC propõe a realização de um evento cultural com seus próprios artistas e recebem recursos financeiros para fazer acontecer a proposta do seu plano de trabalho, como acontece com os incentivos culturais da Lei Paulo Gustavo, em que seus editais, chamamentos públicos e prestação de contas seguem as regras estabelecidas pelo MROSC. Outro exemplo pode ser uma ação de preservação ambiental, na qual uma associação ambientalista apresenta um plano para restaurar uma área de mata ciliar degradada, incluindo mutirões e educação ambiental, e o Estado adere à proposta e disponibiliza recursos para execução.

### 3.2.3 Acordo de Cooperação

Os acordos de cooperação podem ser propostos tanto pela Administração Pública, quanto pela sociedade civil, e devem ser realizados quando a parceria não envolve recursos financeiros, conforme o art 2º, VIII – A, da Lei 13.019/2014:

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. (BRASIL, 2014, p. 1).

Apesar desse tipo de parceria não envolver a transferência de recursos financeiros, as suas atividades possuem obrigações recíprocas a serem cumpridas e, quando houver recursos financeiros envolvidos, serão arcados por cada uma em sua própria despesa, uma vez que não pode haver

transferência de valores entre elas. Nestes tipos de acordo não são exigidos a prévia realização do chamamento público, exceto nos casos de comodato, doação de bens e outras formas de uso de recurso patrimonial. Os casos de comodato são contratos de empréstimos gratuitos, no qual o comodatário conserva e utiliza o objeto, nos termos da parceria (BRASIL, 2002, art. 579). Já na doação, o contrato é de transferência de patrimônio, bens ou vantagens de uma pessoa para outra (BRASIL, 2002, art. 538). Nos casos da Administração Pública, a doação deve ocorrer de caráter excepcional, observando a legislação específica que trata desse assunto.

Nesse sentido, é necessário a avaliação do objeto de cada parceria, tendo em vista sua complexidade, destacando-se a verificação do atendimento de todas as exigências para sua celebração, utilização de instrumentos que exerçam a transparência e a boa divulgação das ações, a observância das regras de denúncia e outras sanções administrativas e a apresentação do chamado “e Relatório de Cumprimento das Responsabilidades do Acordo de Cooperação”. São exemplos de acordo de cooperação: termos de comodato de bens ou equipamentos públicos, um projeto de capacitação de conselhos municipais, no qual o poder público pode disponibilizar o espaço físico e a OSC ministra as formações e entre outros.

**Figura 2 - Diferenças entre os instrumentos de parceria**

INSTRUMENTO DE PARCERIA	CARACTERÍSTICA	FORMA DE SELEÇÃO
TERMO DE FOMENTO	Finalidade de interesse público que envolva transferência de recursos financeiros, com desenho e expertise acerca do projeto ou atividade, objeto da parceria, dados pela OSC. A Administração Pública, por meio dos recursos aportados, fomenta as ações desempenhadas pela OSC.	Regra: chamamento público. Exceções: arts. 29, 30 e 31 da Lei nº 13.019/2014.
TERMO DE COLABORAÇÃO	Finalidade de interesse público que envolva transferência de recursos financeiros, cujas diretrizes acerca do projeto ou atividade, objeto da parceria, são dadas pela Administração Pública. (...)	Regra: chamamento público. Exceções: arts. 29, 30 e 31 da Lei nº 13.019/2014.
ACORDO DE COOPERAÇÃO	Finalidade de interesse público que não envolva transferência de recursos financeiros.	Regra: sem prévio chamamento público. Exceção: é necessário o chamamento público quando a parceria envolver comodato, doação ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

**Fonte:** MINAS GERAIS, 2017.

### 3.3 GARANTIAS JURÍDICAS ÀS OSCs

As garantias jurídicas das Organizações da Sociedade Civil também estão previstas no art. 5º da Lei. 13.019/14, as quais refletem a busca pela consolidação na sua atuação frente ao poder público.

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão; II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva; III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável; IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas; V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social; VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa; VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos; VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente; IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais; X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial. (BRASIL, 2014)

Nesse sentido, essas garantias jurídicas representam um conjunto de fundamentos que visam proteger a legitimidade da atuação das Organizações da Sociedade Civil, para que seus direitos nas relações estabelecidas pelo poder público sejam assegurados. Elas servem não só para orientar a gestão pública democrática, mas também para fortalecer e consolidar o papel da própria OSC na sociedade. Assim, sua ação administrativa é orientada pelo artigo supracitado, bem como são protegidas de práticas abusivas, assegurando sua autonomia institucional e consolidam sua legitimidade na esfera pública.

Entre essas garantias, destacam-se o reconhecimento da participação social como direito do cidadão, o que permite às OSCs intervir de forma legítima no planejamento e na execução de políticas públicas, incluir valores como a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade, indispensáveis para a construção e consolidação do seu papel social. Essa garantia impede que o Estado veja essas organizações como algo facultativo, ao invés de necessário, o que permite sua presença institucionalizada nos processos de formulação e execução de políticas públicas. Isso também busca impedir exclusões arbitrárias das OSCs em espaços decisórios.

Outras garantias fundamentais são a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, que reconhece nas OSCs a sua contribuição

essencial para a transformação de realidade sociais em diferentes territórios, e a integração e a transversalidade dos mecanismos de participação social, no qual articula-se diversas instâncias de diálogo entre Estado e sociedade. Nessa garantia, busca-se a proteção frente às fragmentações administrativas, para que suas propostas possam transitar em diferentes instâncias de governo (federal, estadual e municipal), sem perda de legitimidade.

Além disso, também há as garantias da valorização da diversidade cultural da educação para a cidadania ativa, para que OSCs que atuem na defesa de identidades culturais, religiosas ou regionais sejam protegidas de tentativas de invisibilização ou marginalização, tendo suas ações reconhecidas como de interesse público; bem como a promoção e defesa dos direitos humanos, a preservação do meio ambiente e dos recursos hídricos, a proteção dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como a preservação do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial. Assim, existe uma verdadeira estrutura de proteção jurídica para essas organizações, por meio do estabelecimento desses direitos e garantias, que visam impedir a atuação arbitrária do Estado.

### 3.4 A AUTONOMIA DA OSC GARANTIDA PELO MROSC

O conceito de autonomia está ligado à liberdade política e pode ser entendido, no sentido kantiano, como a capacidade de alguém em manifestar sua vontade pura determinada pela sua própria lei, que é a de conforma-se ao dever ditado pela razão prática, incondicionada por um interesse externo. Trata-se da faculdade de governar a si mesmo, de reger-se por leis próprias, com liberdade ou independência moral ou intelectual. Na obra “Ação Política e Autonomia” (2005), a autora Carla Lyra afirma que,

O conceito de autonomia faz alusão à existência de uma multiplicidade de sujeitos e agentes sociais, demandando seu próprio espaço, sua própria voz na sociedade e pressionando para satisfazer suas próprias demandas. O conceito de autonomia está ligado ao pensamento democrático, ao reconhecimento da liberdade, das diferenças e da pluralidade e seria extensivo aos sujeitos sociais que, desde suas posições e reivindicações específicas na sociedade, buscam a transformação de sua condição de subordinação. A autonomia seria a capacidade da pessoa desenvolver poder sobre si mesma através do desenvolvimento dos meios materiais e imateriais

para se sobrepor - e com ele reduzir a opressão que trazem as distintas formas de "poder sobre os outros." [...] A autonomia remete às relações dos indivíduos com outras pessoas, instituições e circunstâncias externas, mas também à forma como as pessoas percebem e se apropriam, subjetivamente, do externo (p. 114).

Diante disso, o conceito de autonomia não se trata, apenas, da relação entre indivíduos, mas torna-se um conceito amplo, estendendo-se às relações entre agentes sociais e instituições, transformando, nesse caso, a sua antiga subordinação. O Marco Regulatório da Sociedade Civil traz inovação ao reconhecer a singularidade da natureza jurídica dessas organizações, e, em especial, da sua autonomia institucional. A visão tradicional sobre as OSCs as enxergava apenas como prestadoras de serviço públicos e, ao estabelecer a parceria de fomento e colaboração, o MROSC rompe com essa visão de subordinação.

A autonomia e essa nova visão não são conceitos abstratos, mas são mais uma garantia explícita nessa lei, na qual é estabelecido que as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil devem ser celebradas em um regime de mútua cooperação e, principalmente, com o respeito à autonomia de atuação dessas entidades. Essa inovação atende ao perigo da perda da identidade da OSC, tendo em vista que a OSC perde sua autonomia, característica da sociedade civil, ao se submeterem às regras do Estado (Couto, 2014; Perez, 2005). Nesse sentido, essa relação de parceria é complexa, pois deve existir o esforço das OSCs ao se adequar às normas sem perder sua autonomia, bem como do Estado para reconhecer a OSC como um novo ator que não é apenas uma prestadora de serviços, mas uma organização que possui uma identidade, história, propósito que unem pessoas e uma estrutura organizacional própria (AGUILAR, Fernanda, 2019, p. 22).

A autonomia jurídica, dessa forma, é uma condição necessária para que essas entidades mantenham sua identidade e legitimidade, e deve ser entendida como um equilíbrio com os mecanismos de controle e de responsabilização previstos na legislação. Esse respeito à identidade da OSC, no entanto, não elimina a necessidade de coexistir os mecanismos de transparência, responsabilidade e controle social. É justamente nessa tensão entre autonomia institucional e responsabilização que surgem os maiores desafios jurídicos enfrentados pelas OSCs.

No entanto, um estudo da PUCSP afirmou que uma das áreas que mais carecem de normatização estatal é o terceiro setor, que demanda regras específicas capazes de disciplinar de forma técnica as atividades que desenvolve, voltadas ao interesse público. Afirma ainda que “não há estrutura regulatória em relação ao conjunto das atividades voluntárias das organizações não governamentais, sem fins econômicos, voltadas ao interesse social” (2017). Dessa forma, é necessária a ampliação das capacidades institucionais da Administração para lidar com essas organizações.

Nesse contexto, ganha relevância o debate acerca do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, que busca coibir abusos e fraudes, mas que, por outro lado, não pode ser aplicado de forma a comprometer a identidade e a independência dessas organizações. Esse será o objeto do próximo capítulo, no qual se examinará a natureza e a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das organizações da sociedade civil, bem como os riscos e as críticas de sua utilização indiscriminada.

## 4 INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA APLICADO ÀS OSCs

O Incidente de Desconsideração da Pessoa Jurídica (IDPJ) é um dos tipos de mecanismo processuais presente no novo Código de Processo Civil de 2015, fundamentado nos artigos 133 e seguintes desse mesmo código, bem como no art. 50 do Código Civil. Esse mecanismo serve para que, nas previsões legais, os credores atinjam bens particulares de sócios ou administradores de pessoas jurídicas. É esse incidente, com suas aplicações nas organizações da sociedade civil, que fazem parte do Terceiro Setor, que será trabalhado a seguir.

### 4.1 O INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA

O incidente de desconsideração da pessoa jurídica deriva, primeiramente, das relações de direitos e obrigações da sociedade empresária, enquanto pessoa jurídica. Com o princípio da autonomia patrimonial, a pessoa jurídica aparece como ente autônomo e de patrimônio próprio, como já explicado, com finalidades sociais e funções próprias. No entanto, quando seus sócios utilizam dela para benefício próprio ou estranhos à finalidade da pessoa jurídica, o Estado deverá intervir.

Diante disso, o art. 50 do Código Civil vigente versa sobre o IDPJ como um instrumento que restringe uma liberdade absoluta da pessoa jurídica, cabendo ao Estado colocar em prática esse instituto. Essa intervenção estatal busca reprimir manipulações da parte societária, nas hipóteses de abuso do direito, como confusão patrimonial e desvio de finalidade, previstas no mesmo artigo supracitado. Quando ocorre o abuso da pessoa jurídica por meio do desvio de finalidade, significa que seus atos são incompatíveis com o que está previsto em seu estatuto ou em seu contrato social, desviando-se dos seus próprios objetivos. Dessa forma, os sócios usam além do poder conferido contratual ou estatutariamente, o que caracteriza a chamada *ultra vires*, prevista no art. 1.080 do Código Civil: “As deliberações infringentes do contrato ou da lei tornam ilimitada a responsabilidade dos que expressamente as

aprovaram”, responsabilizando pessoalmente o sócio com atitudes ilícitas ou abusivas.

Somado a isso, há a hipótese da confusão patrimonial, tendo em vista a clara separação patrimonial entre os bens dos sócios e os bens da sociedade empresária, por exemplo. Essa separação é fundamental não só para a autonomia e desenvolvimento dessas entidades, mas também para beneficiar os sócios ao limitar sua responsabilidade. Nesse sentido, a confusão patrimonial acontece quando se mistura as massas patrimoniais, o que rompe ou fragiliza as barreiras de autonomia societária e da pessoa jurídica. Por meio da aplicação do IDPJ, os sócios que participaram dos atos de desvio do ente jurídico são responsabilizados patrimonialmente, com seus próprios bens, não atingindo os sócios que participaram desse ato.

A finalidade desse instituto consiste em tutelar o princípio jurídico da boa-fé. Nesse princípio, espera-se que todas as pessoas se comportem com boas intenções e lealdade nas relações jurídicas, tendo em vista que a ninguém é dado o direito de contrariar esse princípio. De acordo com Edmar Oliveira, o princípio da boa-fé “não se compadece com o uso de formas jurídicas, quando mascaram o propósito de elidir obrigações legítimas” (2005, p. 85). No sentido norte-americano, o IDPJ ou *disregard doctrine* era utilizado sempre que o instrumento da pessoa jurídica se tornava um meio de fraude contra credores e um elemento de proteção ou maquiagem de um crime, agindo de má-fé para burlar o direito de outrem. O IDPJ, assim, foi desenvolvido para proteger os credores de boa-fé contra abusos cometidos através da má-fé com a utilização do instrumento da pessoa jurídica, e dá ao juiz a possibilidade de deixar de aplicar as regras de separação patrimonial.

No direito brasileiro, existem dois tipos de formulação jurídica acerca da teoria da desconsideração da pessoa jurídica: a teoria maior da desconsideração da pessoa jurídica e a teoria menor da desconsideração da pessoa jurídica. Nessa primeira formulação, mais consistente e elaborada, também chamada de “teoria subjetiva da desconsideração”, condiciona a sua aplicação somente na ocorrência de manipulação fraudulenta ou abusiva da pessoa jurídica. Nela, a constatação de prejuízo pelo credor não é suficiente

para a autorização judicial em afastar a autonomia patrimonial, pois esses não se presumem, devem ser demonstrados. O objetivo é impedir essas fraudes e abusos praticados por meio da pessoa jurídica, bem como respeitas os princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

Nessa ação o credor tem o ônus de provar a fraude ou o abuso do direito, cuja autoria deve ser imputada ao sócio ou aos sócios de uma sociedade empresária que assim manipularam a autonomia privada da empresa, descabendo, justamente, na formulação maior da desconsideração, que o juiz desconsidere a personalidade jurídica por mero despacho judicial proferido no âmago de uma ação de cobrança ou de execução e transferindo, para os embargos de terceiro, a discussão da fraude ou do abuso. (MADALENO, Rolf. 2013).

Dessa forma, a mera insolvência no cumprimento das obrigações não é suficiente para aplicar o IDPJ, uma vez que haveria violação ao direito fundamental ao devido processo legal, além de ocorrer uma inversão no encargo probatório. Assim, é indispensável a comprovação do desvio de finalidade ou da confusão patrimonial, que devem ser discutidos no âmbito processual de forma adequando, garantindo a participação da sociedade e de seus sócios.

A segunda formulação é a teoria menor da desconsideração da pessoa jurídica ou “aplicação objetiva do desvendamento”. Nessa formulação, a mera demonstração da insolvência da empresa é suficiente para a aplicação do IDPJ. Na fase de conhecimento ou de execução processual, o juiz tem a autorização de despachar a favor da penhora dos bens dos sócios ou dos administradores. Nesse sentido, a comprovação dos elementos subjetivos da fraude ou do abuso de direito é dispensada, pois seu fundamento é a inversão do ônus da prova e considerando a existência da lesão como principal elemento. Isso acontece porque a desconsideração é aplicada, de acordo com Fábio Konder, como consequência de um desvio de função, que é resultado de abuso ou fraude, mas que nem sempre constitui ato ilícito (1983, p. 286).

Diante disso, para essa teoria, o estado de insolvência da pessoa jurídica é suficiente para a aplicação do IDPJ, pois não leva em consideração dolo ou culpa dos sócios ou administradores ao colocar a empresa nessa situação, como também leva em consideração que essa condição deve ser

suportada pela empresa e não por quem a contratou. É marcada por sua aplicação mais ampla e menos restritiva em comparação à teoria maior. Enquanto a teoria subjetiva exige a comprovação de fraude, abuso de direito, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, a teoria menor permite que se ultrapasse a separação entre a pessoa jurídica e seus dirigentes apenas diante da constatação da insuficiência patrimonial da entidade para satisfazer credores ou reparar danos.

Esse entendimento foi consagrado em legislações específicas, como o Código de Defesa do Consumidor (art. 28, §5º) e a Lei de Crimes Ambientais, que autorizam a responsabilização direta de sócios e administradores, independentemente da comprovação de má-fé, sempre que a pessoa jurídica não possuir condições de arcar com suas obrigações. A lógica por trás dessa teoria é privilegiar a proteção de interesses coletivos relevantes, como os direitos do consumidor e a tutela ambiental, ainda que em detrimento da autonomia da pessoa jurídica.

#### 4.2 APLICAÇÃO DO IDPJ NAS OSCs

O incidente de desconsideração da personalidade jurídica é aplicado de forma excepcional e é voltado a afastar temporariamente a autonomia patrimonial da pessoa jurídica quando esta é utilizada de forma abusiva, em situações de desvio de finalidade ou confusão patrimonial, conforme dispõe o art. 50 do Código Civil, conforme já explicado. Sua origem e aplicação mais recorrente estão no âmbito do direito empresarial, cujo objetivo é punir patrimonialmente os sócios de sociedade empresária que possua dívidas devido a fraude, confusão patrimonial ou desvio de finalidade.

No contexto das sociedades empresárias, a excepcionalidade da desconsideração é reforçada pela existência de outros mecanismos jurídicos que permitem o reequilíbrio econômico da entidade sem a necessidade de ruptura de sua personalidade jurídica, como a recuperação judicial e extrajudicial previstas na Lei nº 11.101/2005. Esses institutos têm por finalidade preservar a função social da empresa, assegurando a continuidade da atividade econômica, a manutenção de empregos e a circulação de riquezas,

ao mesmo tempo em que permitem a renegociação de dívidas e a reorganização administrativa.

As Organizações da Sociedade Civil, por outro lado, não dispõem de instrumentos equivalentes. Por não exercerem atividade empresarial voltada ao lucro, ficam excluídas do regime da recuperação judicial, o que foi recentemente reafirmado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisão de 2024, a qual decidiu reformar sentença que havia deferido o pedido de recuperação judicial para uma associação sem fins lucrativos no julgamento do agravo de instrumento nº 2243173-90.2022.8.26.0000. Nesse julgamento, o Tribunal consolidou a tese de que associações, ainda que desempenhem atividades semelhantes às empresariais, pelos seguintes motivos:

(i) a impossibilidade de ampliação do acesso à recuperação judicial, contrariamente à dicção expressa do art. 1º da LREF; (ii) a inviabilidade de conceder a recuperação judicial a entidades que não se sujeitam à falência, como as associações civis; (iii) o tratamento tributário distinto destinado às associações, entre outras diferenças relevantes para as sociedades empresariais; e (iv) o encarecimento do crédito que resultaria da aceitação de um procedimento não previsto legalmente e sequer cogitado pelo concedente do empréstimo.  
(JULGAMENTO TRIBUNAL DE SÃO PAULO)

Analogicamente, torna-se claro que os procedimentos aplicados às sociedades empresariais devem ser distintos das entidades sem fins lucrativos, especialmente em casos de dívidas, uma vez que, quando essas entidades se encontram em crise financeira, a alternativa que lhe resta é a dissolução deliberada em assembleia geral, seguida da liquidação de seu patrimônio. Essa diferença revela um ponto de vulnerabilidade das OSCs em relação às empresas. Enquanto estas possuem mecanismos de reestruturação, aquelas permanecem sem meios jurídicos de recuperação, o que amplia os riscos de inviabilização definitiva em caso de má gestão ou crise financeira. Nesse sentido, a aplicação do IDPJ às OSCs deve ser realizada com redobrada cautela e em último caso, pois, se empregada utilizando-se de critérios empresariais, ou em razão apenas da insolvência, como nos casos da teoria menor ou subjetiva, poderá resultar na responsabilização pessoal de dirigentes de boa-fé, ao mesmo tempo em que compromete a continuidade da entidade e a prestação de serviços sociais de interesse público.

Dessa maneira, o MROSC já prevê um conjunto de mecanismos de controle, responsabilização e transparência que tornam desnecessário recorrer à desconsideração como forma imediata de imputar responsabilidade. Entre eles estão: o plano de trabalho (art. 22), que estabelece metas, resultados e indicadores de avaliação; a obrigatoriedade da prestação de contas (arts. 63 a 66); a criação de Comissões de Monitoramento e Avaliação (arts. 58 a 62); a realização de chamamento público (arts. 23 a 30); e um regime de sanções administrativas (art. 73), que inclui desde a suspensão temporária até a declaração de inidoneidade. Constatase, assim, que o MROSC funciona como um contraponto normativo ao uso indiscriminado do IDPJ, na medida em que oferece instrumentos específicos e proporcionais para a responsabilização das OSCs e de seus dirigentes.

#### 4.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A ausência de legislações específicas para o terceiro setor causa uma insegurança jurídica nessas pessoas jurídicas, pois entrega ao judiciário a tarefa de adaptar recursos originalmente desenvolvidos para sociedades empresárias ao contexto do terceiro setor, como é o caso do IDPJ. Nesse cenário, até mesmo nas jurisprudências, esse tema não é muito explorado, mas existem alguns julgados que permitem análise e entendimento mais ampliado sobre o tema.

Nesse cenário, pode-se destacar o entendimento recente, de 2023, do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, no processo nº XXXX-56.2019.5.02.0291, em que foi decidido que o IDPJ deve ser aplicado apenas sobre os dirigentes (administradores, diretores e presidente), quando há comprovação da fraude a direitos, o desvio de finalidade ou a confusão patrimonial. Apesar de tal posicionamento ser positivo ao proteger os associados de boa-fé, ele também revela a falta de diretrizes para o terceiro setor. Como não existe uma disciplina normativa específica sobre a aplicação do IDPJ às OSCs, os tribunais acabam aplicando, de forma adaptada, os critérios do art. 50 do Código Civil e da jurisprudência empresarial, sem considerar plenamente as peculiaridades das entidades sem fins lucrativos.

Embora o art. 50 do Código Civil trate do IDPJ de maneira genérica sua aplicação a todas as pessoas jurídicas, é imprescindível reconhecer que cada uma possui sua especificidade, como foi explicado no primeiro capítulo desse trabalho, e essas não podem ser ignoradas nem niveladas. O conceito literal desse dispositivo legal é tratado no direito empresarial e bastante abordado em jurisprudências do direito empresarial, tendo em vista que seu conceito é bem empregado nesse ramo. Quando esse instituto é estendido às OSCs, verifica-se uma inadequação estrutural, uma vez que a sua principal característica, que é o fato de não possuírem fins lucrativos, já as afastam da lógica empresarial. Aplicar-lhes, portanto, indistintamente o art. 50, significa desconsiderar sua natureza singular, colocando-as em um mesmo patamar das sociedades empresárias e, consequentemente, comprometendo sua identidade e autonomia institucional.

Dessa maneira, como foi visto, o IDPJ intervém na autonomia patrimonial da pessoa jurídica, rompendo a barreira entre patrimônio da pessoa jurídica e o patrimônio dos sócios, usado mais eficazmente no direito empresarial. No entanto, quando esse instituto é utilizado em relação ao terceiro setor, o impacto não se limita à esfera patrimonial, mas atinge a própria identidade institucional dessas entidades, que deixam de ser reconhecidas em sua especificidade como entidades sem fins lucrativos e passam a ser tratadas de modo análogo às sociedades empresárias. Devido a isso, a interpretação da desconsideração no terceiro setor deve ser marcada pela cautela e pela observância das peculiaridades que diferenciam essas entidades das sociedades empresárias. Do contrário, corre-se o risco de enfraquecer o papel da sociedade civil organizada, ao tratá-la por parâmetros que se adequam a outro setor.

Dentro desse contexto, é importante relatar que o Marco Regulatório da Sociedade Civil é o único dispositivo legal brasileiro integralmente voltado às OSCs e suas relações econômicas com a Administração Pública. Mas, ainda que esse seja o seu objetivo principal, ele inaugura um regime jurídico próprio, que alia autonomia institucional a mecanismos de controle, transparência e responsabilização. Por essa razão, mesmo que não trate expressamente da desconsideração da personalidade jurídica, seus dispositivos podem e devem

ser utilizados como parâmetro interpretativo em litígios judiciais que envolvam organizações da sociedade civil. A seguir será analisada uma jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 2<sup>a</sup> Região, em que se admitiu a desconsideração da personalidade jurídica de uma associação sem fins lucrativos, seguida de uma possível aplicação dos mecanismos do MROSC nessa relação privada.

ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS - RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DOS ASSOCIADOS - DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA - O fato de a empresa reclamada ser entidade privada civil "sem fins lucrativos" e, via de regra, seus associados não responderem com o patrimônio pessoal por dívidas por ela contraídas, não pode servir de salvaguarda para afastá-los da execução, quando, como no caso em análise, restar demonstrada a incapacidade econômica daquela para a quitação dos débitos trabalhistas, especialmente quando comprovada a ilicitude nas atividades por ela exercidas, capaz de ensejar inclusive seu descredenciamento perante o MEC. Assim, se infrutíferas as tentativas de localização de bens da instituição executada, bem como sua inércia em pagar o débito ou indicar bens livres e desonerados de seu patrimônio, perfeitamente possível a desconsideração da personalidade jurídica, como medida hábil à satisfação do crédito trabalhista apurado. Agravos de Petição interpostos pelos sócios executados aos quais se nega provimento. (TRT-2 XXXXX20195020291 SP, Relator.: CINTIA TAFFARI, 13<sup>a</sup> Turma - Cadeira 4, Data de Publicação: 16/03/2022)

No acórdão do TRT da 2<sup>a</sup> Região (AP XXXXX-2019-502-0291, 13<sup>a</sup> Turma, Rel. Cíntia Taffari, publicado em 16/03/2022) é discutida a possibilidade de aplicar o incidente de desconsideração da personalidade jurídica a uma associação sem fins lucrativos. Nesse sentido, um ponto inicial que merece análise na decisão supracitada é a própria terminologia utilizada pelo Tribunal ao se referir à associação como "empresa reclamada". Para o doutrinador André Luiz Santa Cruz, "empresa é uma atividade econômica organizada com a finalidade de fazer circular ou produzir bens ou serviços" (2020), ou seja, a geração de lucro é sua característica principal. A utilização dessa expressão revela uma confusão conceitual recorrente no âmbito judicial, que trata associações sem fins lucrativos como se fossem sociedades empresárias, desconsiderando ou confundindo sua finalidade institucional distinta e a singularidade da natureza jurídica prevista no Código Civil, o que favorece a interpretação reducionista e frágil do terceiro setor.

Analizando a decisão, foi reconhecida, inicialmente, a regra geral de que os associados não respondem com seu patrimônio pessoal pelas obrigações da entidade. Contudo, no caso concreto, restou demonstrado que a associação se encontrava economicamente incapaz de quitar os débitos trabalhistas; havia sido comprovada ilicitude nas atividades exercidas, inclusive gerando seu descredenciamento perante o MEC; todas as tentativas de localização de bens da entidade haviam sido infrutíferas; a associação se manteve inerte diante da execução. Nesse contexto, o Tribunal entendeu ser legítima a aplicação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, direcionando a execução contra os sócios. Porém, a desconsideração foi aplicada como último recurso ou medida de última ratio, ou seja, apenas após esgotadas todas as tentativas de satisfação do crédito contra a própria entidade. É evidente, assim, que não houve aplicação automática do IDPJ pelo simples fato de se tratar de associação sem fins lucrativos com débitos, mas sim foi necessário comprovar ilicitude, insuficiência patrimonial e inércia da entidade.

Todavia, se interpretado à luz do MROSC, o caso poderia ter um caminho diferente. Isso porque a lei estabelece um conjunto de mecanismos específicos de responsabilização que poderiam ter sido aplicados antes de desconsiderar a pessoa jurídica, tais como: a prestação de contas e análise financeira (arts. 63 a 66), a atuação das comissões de monitoramento e avaliação (arts. 58 a 62), a imposição de sanções administrativas (art. 73), e, em caso de dolo ou fraude, a responsabilização direta dos dirigentes envolvidos (art. 72). Nessa perspectiva, a aplicação aconteceria em forma de prevenção e de penalidade, podendo ou não levar a aplicação do IDPJ, da seguinte forma: a associação teria sua prestação de contas rejeitada em razão da má gestão (arts. 63 a 66) e as irregularidades seriam identificadas por uma comissão de monitoramento e avaliação (arts. 58 a 62), com essas irregularidades identificadas desde cedo, evitaria chegar no ponto irreversível da dívida; poderiam ser aplicadas sanções administrativas, como a suspensão de novas parcerias e a devolução de recursos públicos (art. 73); e, em caso de dolo ou fraude, a responsabilização recairia diretamente sobre os dirigentes envolvidos (art. 72), sem afetar os demais associados de boa-fé.

Assim, observa-se que o MROSC, apesar de tratar de relações de parceria com a Administração Pública, é capaz de fornecer um conjunto de instrumentos que conseguem lidar com situações de má gestão, preservando a autonomia institucional das OSCs e a continuidade de suas atividades, ao mesmo tempo em que garante a responsabilização de quem efetivamente praticou abusos. Esse comparativo evidencia não só que a desconsideração da pessoa jurídica deve permanecer como recurso excepcional e em última medida, mas também que os mecanismos do MROSC podem ser aplicados em relações particulares para melhor preservação da identidade dessas entidades, mas para isso, são necessárias análises de possíveis reformas legislativas.

#### 4.4 POSSÍVEIS REFORMAS E CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DAS OSCS

O MROSC representou um avanço relevante ao estabelecer regras claras para as parcerias entre o poder público e as OSCs, pois reconhece sua autonomia institucional e traz mecanismos deveres de transparência e responsabilização adaptados a essa relação. No entanto, sua aplicação restringe-se às relações com a Administração Pública, permanecendo desamparada as interações dessas entidades com particulares, fornecedores, parceiros privados e até pessoas físicas. Esse cenário revela um desamparo legislativo com as especificidades institucionais e organizacionais das entidades de terceiro setor. Por causa disso, o tratamento jurídico do terceiro setor depende de adaptações de normas criadas para sociedades empresárias ou de construções jurisprudenciais, muitas vezes imprecisas.

Para solucionar esse problema, é possível defender que o MROSC enquanto base para a criação de um projeto de lei mais abrangente, destinada a regular as relações das organizações da sociedade civil também no âmbito das relações com o segundo setor. Sua construção poderia prever de forma expressa desde o início de atividades contratuais com o setor privado, até as medidas proporcionais a essas entidades em casos de irregularidades ou dívidas extremas. Assim como para as dívidas do primeiro setor e falência do segundo setor são cabíveis medidas específicas, o terceiro setor necessita de procedimentos específicos e expressos que respeitem sua identidade.

Nesse sentido, a nova lei poderia conter os entendimentos jurisprudenciais da aplicação do IDPJ enquanto *última ratio*, bem como restringindo-a aos dirigentes ou administradores que tenham comprovadamente agido com fraude, dolo ou desvio de finalidade. Além disso, seria necessária a regulamentação dos processos contratuais e obrigacionais das OSCs em suas relações privadas, estabelecendo padrões de governança, auditoria e prestação de contas, semelhantes àqueles previstos no MROSC para as parcerias públicas. Isso proporcionaria mais segurança para credores, parceiros e beneficiários, sem comprometer a identidade institucional dessas entidades e evitaria chegar em casos irreversíveis em situações de débito, por exemplo.

Na prática, a relação entre segundo setor e terceiro setor seria semelhante aos procedimentos do terceiro setor com a Administração Pública. Imagine-se, por exemplo, uma empresa privada que deseja firmar parceria com uma associação civil para desenvolver um projeto de capacitação profissional em uma comunidade vulnerável. Seguindo a lógica do MROSC, essa parceria deveria ser precedida de um plano de trabalho, em que a OSC apresentaria metas, indicadores de resultados e um cronograma detalhado de execução. A empresa, por sua vez, atuaria como financiadora ou coparticipante, exigindo relatórios periódicos de acompanhamento. A transparência seria assegurada mediante a prestação de contas regular, com abertura dos documentos e relatórios financeiros tanto para o parceiro privado quanto para o público interessado.

Somado a isso, o instrumento de monitoramento por comissões independentes poderia ser replicado. Essas comissões independentes, compostas por representantes da OSC, da empresa e até de membros da comunidade beneficiada iria garantir a fiscalização participativa e o controle social da iniciativa. Em caso de irregularidades, seria aplicado sanções proporcionais, desde a suspensão da parceria até a exigência de devolução dos recursos repassados. Da mesma forma, se houvesse má gestão dolosa ou fraude, a responsabilização deveria recair diretamente sobre os dirigentes envolvidos, e não sobre a totalidade dos associados ou voluntários, evitando a aplicação automática do incidente de desconsideração da personalidade

jurídica e a sua necessidade nos casos de dívidas irreversíveis, que não podem ser pagas pelo patrimônio da própria associação. Esse modelo proporcionaria um equilíbrio entre autonomia da OSC, segurança para a empresa parceira e proteção do interesse público, reduzindo a insegurança jurídica hoje existente.

A análise da aplicação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica às Organizações da Sociedade Civil evidencia a necessidade de uma interpretação restritiva e cuidadosa desse instituto, sob pena de comprometer a autonomia e a própria continuidade dessas entidades, que exercem papel essencial na efetivação de direitos sociais. Assim, a resposta à problemática proposta passa pela interpretação do IDPJ à luz do MROSC, o qual oferece mecanismos de controle e responsabilização capazes de proteger tanto o interesse público quanto a integridade institucional das OSCs. Nesse sentido, com a referência do marco regulatório, é possível estabelecer parâmetros em novas soluções legislativas, como lei específica, para padronizar e proteger as relações do terceiro setor, seja com o primeiro, seja com o segundo setor. Dessa forma, as organizações da sociedade civil seria consolidada como parceria estratégica não apenas do Estado, mas também da iniciativa privada, em um ambiente jurídico mais protetivo e estável.

## 5 CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como objetivo analisar a aplicação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica (IDPJ) às Organizações da Sociedade Civil (OSCs), considerando sua autonomia institucional e os mecanismos de proteção previstos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A investigação permitiu constatar que, embora as OSCs desempenhem papel essencial na efetivação de direitos sociais e fundamentais, sua realidade jurídica ainda carece de regulamentação específica quanto às relações privadas, o que as expõe a riscos de responsabilização desproporcional e de perda de identidade institucional.

O primeiro problema identificado foi a falta de clareza normativa sobre a aplicação do IDPJ às OSCs. O Código Civil, ao disciplinar a desconsideração, abarca todas as pessoas jurídicas, nivelando-as. Esse instituto é aplicado de forma mais eficaz e frequente nas sociedades empresárias (segundo setor), mas, quando aplicado no terceiro setor, restou demonstrado que esse instrumento fere a sua identidade institucional. Com essa confusão, o Judiciário aplica o IDPJ às entidades do terceiro setor na mesma lógica destinada às empresas com fins lucrativos. Essa ausência de tratamento específico gera distorções, como a responsabilização indevida de associados e voluntários que não participaram de atos ilícitos, e a confusão conceitual observada em jurisprudências que utilizam o termo “empresa” para se referir a uma associação civil.

Um segundo problema que foi verificado é a inexistência de mecanismos de recuperação financeira para as OSCs. Enquanto empresas podem recorrer à recuperação judicial como meio de reestruturação e “salvação”, as associações, geralmente, não possuem instrumentos jurídicos que lhes permitam enfrentar crises financeiras sem se dissolver. Esse vazio normativo torna o IDPJ um instrumento ainda mais delicado, já que sua aplicação pode significar a extinção da entidade e o prejuízo direto às comunidades beneficiadas por suas atividades.

Nesse cenário, o MROSC aparece como solução parcial e indireta. Embora voltado exclusivamente às relações entre OSCs e a Administração

Pública, a lei trouxe importantes avanços ao criar mecanismos de transparência, prestação de contas, monitoramento e responsabilização de dirigentes. Esses instrumentos funcionam como barreiras à má gestão e ao desvio de finalidade, reduzindo a necessidade de recorrer ao IDPJ e, além disso, podem servir de base para a construção de uma legislação mais ampla, que também discipline as relações privadas das OSCs com sociedades empresárias e pessoas físicas.

A resposta à problemática proposta, portanto, está na interpretação restritiva e excepcional do IDPJ, aplicada apenas como medida de última instância e limitada aos dirigentes que comprovadamente tenham agido com dolo ou fraude. O caminho para compatibilizar a autonomia das OSCs com a responsabilização está na utilização dos instrumentos do MROSC como referência de parâmetro regulatório e, sobretudo, na necessidade de reforma legislativa que amplie o alcance dessa lei. Essa futura regulamentação deve trazer previsões claras sobre: a responsabilização individualizada de dirigentes; regras específicas para contratos e parcerias privadas; mecanismos de prestação de contas transparentes; e a criação de soluções jurídicas que permitam às OSCs superar crises financeiras sem a imediata dissolução.

Conclui-se que essa reforma legislativa deverá equilibrar a autonomia institucional da OSC e a responsabilidade, de forma mais clara e segura juridicamente. Assim, será possível consolidar o terceiro setor como um parceiro estratégico não apenas do Estado, mas também da iniciativa privada, garantindo sua continuidade e fortalecendo sua função social.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Fernanda. **A implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo:** uma análise dos discursos profissionais do SUAS. 2019. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20220131092629id\\_/https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-24122021-113335/publico/lara\\_me.pdf](https://web.archive.org/web/20220131092629id_/https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-24122021-113335/publico/lara_me.pdf). Acesso em: 16 ago. 2025.
- ALVES, Mario Aquino. **O conceito de sociedade civil:** em busca de uma repolitização. São Paulo, 2004.
- BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo.** Ijuí: Editora Unijuí, 2019. E-book. p. 64. ISBN 9788541902939. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788541902939/>. Acesso em: 6 ago. 2025.
- BOCCHI, Olsen Henrique. **O Terceiro Setor:** uma visão estratégica para projetos de interesse público. São Paulo, 2022.
- BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
- CEDIRE. **Manual para Organizações Religiosas:** formalização, direitos e deveres. Uberlândia-MG / Brasília-DF: CEDIRE/UFU e SNPG/MMFDH, 2022. 86 p.
- COUTO, N. P. **A complementaridade na PNAS:** evolução das parcerias no município de Serra (ES) de 2001 a 2012. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Econômicas) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- FONSECA, Francisco de Assis. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).** Disponível em:

<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil>. Acesso em: 30 jul. 2025.

JADON, Carlos E.; GABRIEL, Sérgio; BLASI, Renato R.; et al. **Instituições de Direito Público e Privado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2017. E-book. p. 228. ISBN 9788547215033. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547215033/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

LYRA, Carla. **Ação política e autonomia: a cooperação não governamental para o desenvolvimento**. 2005.

MACIEL, Igor M. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p. 264. ISBN 9786553624184. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624184/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

MADALENO, Rolf. **A desconsideração judicial da pessoa jurídica e da interposta pessoa física no direito de família e no direito das sucessões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. E-book. p. 71. ISBN 9788530949730. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4973-0/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

FRANÇA, José Antonio de (coord.). **Manual de procedimentos para o terceiro setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social**. Brasília: CFC; FBC; Profis, 2015.

MINAS GERAIS. **Manual sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em Minas Gerais**. Vol. 1, ed. 1, out. 2017.

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p. 267. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

OLIVEIRA, Ocimar Barros de; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. **Entidades do terceiro setor:** participação democrática nas parcerias com o poder público. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S.I.], v. 25, n. 1, p. 204–221, 2 mar. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Princípios do Direito Administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013. E-book. p. 69. ISBN 9788530949396. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 4 ago. 2025.

PAES, José Eduardo S.; CHIELE, Marinez. **Terceiro Setor e Tributação.** Vol. 4. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. E-book. ISBN 9788530956240. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5624-0/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: introdução ao direito civil:** teoria geral de direito civil. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Introdução ao Direito Civil – Teoria Geral de Direito Civil.** Vol. I. 22. ed. atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

RODRIGUES JUNIOR, Clemilton Oliveira. **As condições institucionais para a operacionalização de políticas públicas sob a égide do MROSC:** novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019/2014). Brasília: IDP, 2024.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Liberdade de associação. In: **ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP.** Celso Fernandes Campilongo; Alvaro de Azevedo Gonzaga; André Luiz Freire (coords.). Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional.** 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/48/edicao-1/liberdade-de-associacao>. Acesso em: 25 jul. 2025.

TUDO RONDÔNIA. **Prefeitura de Porto Velho adquire van para atender alunos da instituição Pestalozzi.** Disponível em: <https://tudorondonia.com/noticias/prefeitura-de-porto-velho-adquire-van-para-atender-alunos-da-instituicao-pestalozzi,118790.shtml>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ZARO, Jadir. **A participação cidadã como direito fundamental: perspectiva de inclusão social na agenda de políticas públicas.** 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/amand/Downloads/TCC/participacao-cidada-3-setor.pdf]. Acesso em: 17 jul. 2025.