

A EXECUÇÃO SUBJETIVA DE OBJETOS SOCIAIS EM TERMOS DE PARCERIA E INSTRUMENTOS CONGÊNERES**THE SUBJECTIVE EXECUTION OF CORPORATE OBJECTIVES IN THE CONTEXT OF PARTNERSHIPS AND SIMILAR INSTRUMENTS** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.069-024>**Aníbal Araujo Perea**

Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental

E-mail: anibalperea@gmail.com**Resumo**

Esta pesquisa analisa o papel do objeto social nas parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, com ênfase na compatibilidade entre as finalidades institucionais da entidade parceira e o objeto efetivamente pactuado nos instrumentos administrativos, especialmente nos termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação regidos pela Lei nº. 13.019/2014. O problema de pesquisa parte da constatação de que, na prática administrativa, o objeto das parcerias é frequentemente descrito de forma operacional, financeira ou procedimental, sem o devido aprofundamento quanto à aderência entre o objeto pactuado e o objeto social da organização executora. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise documental e exame comparativo de estatutos sociais, instrumentos de parceria e precedentes judiciais. No plano teórico, o estudo dialoga com autores da formação do Estado, da Administração Pública e do Direito Administrativo, a fim de sustentar a relevância do objeto social como elemento estruturante da legalidade, da eficiência e da legitimidade material das parcerias públicas. No plano analítico, propõe-se a utilização da categoria “execução subjetiva” como chave de leitura qualitativa dos efeitos concretos da parceria sobre sujeitos, territórios e públicos atingidos pela política pública. Os resultados indicam que a ausência de tratamento conceitual mais preciso do objeto social e a insuficiente demonstração de sua compatibilidade com o objeto pactuado comprometem a segurança jurídica, enfraquecem a prestação de contas orientada por resultados e dificultam a mensuração do impacto social da execução. Conclui-se que o objeto social deve ser reposicionado no centro da análise jurídico-administrativa das parcerias entre Estado e terceiro setor, como parâmetro de coerência institucional, legitimidade da execução e efetividade da política pública.

Palavras-chave: Execução subjetiva; MROSC; Objeto social; Parcerias públicas; Terceiro Setor.

Abstract

This research analyzes the role of an organization's "social purpose" (its stated mission or scope of activities) within partnerships established between the Public Administration and civil society organizations. It focuses on the alignment between the partner entity's institutional objectives and the specific scope of activities agreed upon in administrative instruments—namely, *termos de fomento* (funding agreements), *termos de colaboração* (collaboration agreements), and *acordos de cooperação* (cooperation agreements), as governed by Law No. 13.019/2014. The research problem stems from the observation that, in administrative practice, the scope of such partnerships is frequently defined in purely operational, financial, or procedural terms, often failing to adequately examine whether the agreed-upon activities truly align with the executing organization's core social purpose. The study employs a qualitative approach, drawing on a literature review, document analysis, and a comparative examination of organizational bylaws, partnership instruments, and judicial precedents. Theoretically, the study engages with scholarship on the formation of the State, Public Administration, and Administrative Law to argue that an organization's social purpose is a foundational element for the legality, efficiency, and substantive legitimacy of public partnerships. Analytically, the study proposes the concept of "subjective execution" (*execução subjetiva*) as a qualitative lens for interpreting the concrete effects of a partnership on the individuals, territories, and populations impacted by a given public policy. The findings indicate that a lack of precise conceptual treatment regarding an organization's social purpose—combined with insufficient evidence of its alignment with the agreed-upon scope of activities—undermines legal certainty, weakens results-oriented accountability, and hinders the assessment of a project's social impact. The study concludes that an organization's social purpose should be placed at the center of the legal-administrative analysis of partnerships between the State and the third sector, serving as a benchmark for institutional coherence, the legitimacy of implementation, and the overall effectiveness of public policy.

Keywords: MROSC (Legal Framework for Civil Society Organizations); Public partnerships; Social purpose; Subjective execution; Third sector.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa o regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, com ênfase na compatibilidade entre o objeto social da entidade parceira e o objeto efetivamente pactuado nos instrumentos administrativos. A pesquisa situa-se no contexto das transformações normativas que marcaram as últimas décadas da Administração Pública brasileira, sobretudo com a consolidação de mecanismos jurídicos voltados à cooperação institucional entre Estado e terceiro setor, em especial após a promulgação da Lei nº. 9.790/1999 e da Lei nº. 13.019/2014, esta última

conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

O tema revela relevância porque, na prática administrativa, a noção de objeto costuma ser tratada de maneira operacional, financeira ou procedimental. Em muitos instrumentos de parceria, a descrição do objeto concentra-se na atividade, no custeio, na manutenção ou na entrega formal de determinado serviço, sem que se observe, de forma rigorosa, a correspondência entre esse objeto pactuado e o objeto social da organização responsável por sua execução, contrariando o que dispõe o artigo 33, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, que exige que a organização da sociedade civil possua objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social compatíveis com a parceria, bem como o artigo 35, inciso V, que dispõe à Administração o dever de verificar a compatibilidade do objeto da parceria com as finalidades estatutárias da entidade, além do diploma 9.790/1999 e seu artigo 5, que atrela sua qualificação como OSCIP à previsão estatutária explícita de seu objeto social de suas finalidades institucionais. Essa desconexão gera insegurança jurídica, fragiliza os mecanismos de controle e compromete a avaliação do impacto social efetivamente produzido pela parceria, podendo levar ao ente parceiro a punições administrativas e jurídicas previstas no artigo 73 da Lei nº 13.019/2014 e a responsabilização por ato de improbidade administrativa nos termos do artigo 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/1992.

Na continuidade desta abordagem, temos o Dr. prof. Egon Bockmann Moreira, que apresenta uma defesa na forma de observar o objeto social com vínculos da Administração para com o terceiro setor,

O objeto social é o exercício da solidariedade em favor de terceiros, visando o "setor público não estatal", com publicização parcial de entidades privadas e maior autonomia na gestão de serviços não exclusivos (Moreira, 2024, p. 261)

No âmbito do MROSC, o objeto social não é elemento secundário. A própria legislação confere relevância jurídica às finalidades institucionais da organização da sociedade civil, especialmente ao exigir que os recursos sejam aplicados integralmente na consecução de seu respectivo objeto social, em estrita observância ao artigo 2º, inciso VIII do diploma legal nº 13.019/2014, que conceitua a parceria como cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e ao artigo nº 45, inciso I, que veda a utilização dos recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento. Agora, como percebido, a experiência administrativa demonstra que essa exigência, embora presente, nem sempre é tratada com igual densidade na fase de elaboração dos instrumentos, na seleção das entidades parceiras ou na prestação de contas. O resultado é um dissenso recorrente nos espaços de controle interno e externo, nos quais se verifica, por vezes, uma leitura reduzida do objeto, centrada no gasto e deixando de lado a finalidade pública e a vocação institucional da entidade executora, negligenciando as diretrizes de monitoramento e avaliação focadas em resultados de que tratam os artigos 58 e 62 da lei nº 13.019/2014.

Com isso, o trabalho parte da compreensão de que o objeto social deve ser interpretado como

elemento estruturante da parceria pública. Ele não se limita à descrição formal das atividades da entidade em seu estatuto, representa, antes de mais nada, a identidade jurídica e funcional da organização, delimitando os campos em que sua atuação se mostra institucionalmente legítima e materialmente adequada à colaboração com o Estado, em consonância com o artigo nº 33, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, que exige objetivos estatutários compatíveis com o objeto pactuado. A partir dessa premissa, a pesquisa propõe ainda o uso da expressão execução subjetiva como categoria analítica destinada a ampliar a leitura da execução da parceria para além de sua dimensão contábil e procedimental, permitindo observar os efeitos concretos da ação pública sobre os sujeitos, os territórios e os contextos sociais alcançados, alinhando-se ao princípio da eficácia e à avaliação da efetividade social exigida pelo Art. nº 66 da mesma Lei.

Na mesma esteira, pode-se, também, observar outros especialistas no conhecimento que estabelecem uma ponte entre Administração e terceiro setor, não deixando de apontar sua importância para a execução das políticas públicas como também apresentando os benefícios e agilidade alcançada por esta, quando do cumprimento dos objetivos, assim, o professor Marçal Justen Filho faz esta consideração ao se referir ao objeto social,

Define o terceiro setor como integrado por sujeitos e organizações privadas comprometidas com a realização de interesses coletivos e proteção de valores supraindividuais. O objeto social deve visar bens e serviços públicos, posicionando essas entidades como colaboradoras do Estado em áreas não exclusivas (Justen Filho, 2014, p. 248)

Assim que cabe realizar a pergunta. Em que medida a ausência de tratamento conceitual mais preciso do objeto social, bem como a insuficiente verificação de sua compatibilidade com o objeto pactuado nos instrumentos de parceria, compromete a legalidade, a execução, a prestação de contas e a mensuração do impacto social das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil?

A relevância acadêmica do estudo reside no esforço de sistematizar um debate ainda pouco explorado na doutrina administrativista: a necessidade de distinguir e articular objeto social, objeto do instrumento e execução da parceria, sem reduzir a análise a uma leitura meramente formalista. Sua relevância prática, por sua vez, decorre da possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento da elaboração dos instrumentos administrativos, em conformidade com as cláusulas base do Art. nº 42 da Lei nº 13.019/2014, da seleção das organizações parceiras, respeitando os critérios de habilitação do Art. nº 33 e do Art. nº 34, da mensuração dos resultados sociais obtidos com recursos públicos, conforme as diretrizes de monitoramento e avaliação do Art. nº 58 do referido diploma legal.

A pesquisa desenvolve-se, portanto, em dois planos complementares. No primeiro, examina-se a formação histórica, normativa e doutrinária do problema, com base em autores da Administração Pública,

do Direito Administrativo e da teoria do Estado. No segundo, observa-se a materialidade da questão a partir da análise de estatutos de organizações da sociedade civil, instrumentos de parceria e precedentes judiciais, buscando demonstrar que a insuficiente explicitação do objeto social como parâmetro mestre da parceria compromete a coerência jurídica do sistema, violando os princípios da legalidade e da eficiência previstos no Art. nº 5 da Lei Art. nº 13.019/2014, e enfraquece a lógica contemporânea de desempenho e efetividade da Administração Pública.

Construindo-o, também temos novos elementos para tal contribuição, neste caso assume relevância colocar a relatoria do Exmo. Sr. Min. Ayres Britto, no julgado de 2007 da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 1.923/DF:

Considerou constitucional a Lei 9.637/1998 (Organizações Sociais), validando a qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos para executar serviços públicos não exclusivos via contrato de gestão. O objeto social deve corresponder a áreas como saúde, educação, cultura e meio ambiente, com fiscalização estatal e vedação a fins lucrativos. Reforçou a descentralização da execução de serviços públicos (Brasil, 2007).

Contudo, estes olhares complementam nossa tese e levantam o aprimorado conhecimento dedicado pelos precedentes dos estudiosos que acreditam neste caminho e ponderam a melhor maneira de integrar o terceiro setor à esteira do bem-estar da população.

A metodologia soma a revisão de três (3) estatutos de constituição de instituições do terceiro setor das diferentes áreas de atuação: esporte, assistência social, trabalho, juventude ou mulheres, por exemplo, também somamos a essa trilha de atividades a revisão de literatura e três (3) projetos básicos, que são os instrumentos firmados pela Administração e os entes parceiros, com objetivo de compreender a correlação entre a prática da descrição de objetos de termos de parceria e instrumentos congêneres na Administração Pública e a descrição de objetos sociais como indicados na legislação.

Em outras palavras, se objetivou investigar, na doutrina e nos manuais de Direito Administrativo, como o objeto social vem sendo compreendido e qual a sua relevância para a legitimação da atuação das organizações da sociedade civil em atividades de interesse público. Com isso somamos, na mesma construção, propor a categoria analítica de execução subjetiva como instrumento de leitura qualitativa dos efeitos concretos da parceria sobre sujeitos, territórios e públicos alcançados.

A revisão foi conduzida por meio de análise de livros, artigos científicos, seleção de fontes primárias e secundárias que abordam o impacto, bem como o tema tratado nesta investigação.

As buscas por literatura na internet foram realizadas no google scholar, Scielo, Bireme, Rubi, além de portais e sites pertinentes dos tribunais superiores. Com o uso de palavras-chave, como administração pública, objeto, execução de objeto, objeto social, execução subjetiva, termos de parceria, projetos, projetos sociais, tecnologia social e outros dentro do campo da investigação.

Ainda, buscamos maior pertinência ao tema central da pesquisa, com o critério foco desta pesquisa investigação, onde utilizamos um espaço tempo, dos últimos 11 anos, ou seja, 2014 a 2024, a fim de garantir relevância e atualidade dos dados para o tema proposto.

O processo inicial, de seleção dos materiais, envolveu uma análise dos resumos, para o caso dos artigos e livros, e ementas, quando do uso da legislação, leis, decretos, ADPF e portarias normativas das unidades de execução nos estados ou municípios.

Essa organicidade atenta à formação de um documento que contribua com uma visão abrangente, porém sistematizada sobre a importância da declaração nas preliminares e ementas nos diplomas legais, para o caso da Lei Art. nº 13.019 de Julho de 2014.

Isso posto, a discussão final poderia envolver algum conhecimento perito na definição do objeto social? Seria necessário o trabalho de um equipe com cientistas sociais? Seria necessário que algum conselho validasse, a partir da avaliação de especialistas, a definição de objeto social para que a norma interna da entidade fosse reconhecida oficialmente? Podendo assim responder a nosso problema inicial.

Para que se possa conceitualizar objeto social, segundo Administração, é necessário verificar a vinculação do fazer na Administração, pois esta deve fazer o que a Lei manda ou permite, segundo, Di Pietro (2023, p. 80) “Direito administrativo”. Um dos cinco princípios administrativos (Princípio da Legalidade), que é a bússola para diferenciar a Administração Pública do particular. Assim, é objetivo entender que o terceiro setor, que fará as vezes de Estado ou atuará em sua representação, deve também obedecer a este princípio.

2 A SEMÂNTICA DO IMPACTO: TAXONOMIA E HIERARQUIA DO OBJETO NAS PARCERIAS PÚBLICAS

A análise das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil exige, antes de tudo, a compreensão do ambiente institucional em que tais instrumentos se desenvolveram no Brasil. A discussão sobre o objeto social, sua delimitação e sua relação com o objeto pactuado não deve ser tratada como questão meramente terminológica. Na realidade, trata-se de tema diretamente vinculado à formação histórica da Administração Pública brasileira, aos modos de organização do Estado e à forma como a atuação estatal passou a admitir, ao longo do tempo, a colaboração institucional do terceiro setor.

A Lei nº 13.019, de 31 de Julho de 2014, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Aqui, deve-se fazer um parêntese e deter-se a entender um pouco sobre o terceiro setor no Brasil, como é, e quais caminhos o mesmo tem tomado para se fortalecer ao longo dos anos. Por volta de 1970, há um marco situacional e temporal no Brasil, claro está que antes disso já se falava em filantropia, porém os

marcos regulatórios como os conhecemos hoje não existiam. A primeira vez que se escuta a expressão é nos Estados Unidos, definindo um segmento da sociedade que atua sem fins lucrativos com a finalidade de produção ou distribuição de bens e serviços públicos (Smith, 1991).

Outras nomenclaturas também foram utilizadas ao longo destes anos como

Setor Independente,

Esse é um termo adotado por alguns pesquisadores americanos (Hodgkinson e Weitzman, 1986) e militantes, que destacam a importância do papel que desempenham as organizações que se mantêm equidistantes seja da esfera do governo seja do setor comercial. Para esses autores, “Setor Independente” é termo equivalente a “terceira força” (Smith, 1991 p. 15).

Setor Voluntário,

"É o termo mais utilizado no Reino Unido e em outros países do Commonwealth para designar o setor sem fins lucrativos (Brenton, 1985)" (Brenton, 1985 apud MPGO, 2019, p. 1)

Economia Social,

"É o termo que, na França, designa muitas organizações sem fins lucrativos (Dimaggio e Anheier, 1990)" (Dimaggio; Anheier, 1990 apud Alves, 2002, p. 2)

Economia Solidária,

São os autores que adotam o termo “Economia Social” os que mais têm feito avançar a importante discussão sobre o conceito de “economia solidária”, em que se discutem formações como o cooperativismo e modalidades de autogestão (Singer, 2002 apud Alves, 2002, p. 2)

Organizações Não-Governamentais e suas especificidades,

ONG é termo muito frequente, nos países em desenvolvimento, quase sempre para designar organizações que se dedicam a promover o desenvolvimento econômico e social, tipicamente no nível comunitário e de base (Gardner; Lewis, 1996 apud Alves, 2002, p. 2)

Com isso, chega-se ao que conhecemos hoje como terceiro setor, uma fórmula de organização determinada pelo seu interesse, interesse social, porém com uma dualidade o agente é privado, mas o interesse é público.

Ao continuarmos nossa abordagem, deve-se abrir foco também para a gestão pública, haja vista necessidade de determinarmos como, onde, em quanto tempo e quem deve ser beneficiado por uma política pública. Mas, procuremos definir Estado dentro da matriz conceitual e programática deste trabalho final de curso:

Poderosa agência de indução de investimentos, alocação de recursos, dinamização de forças produtivas, organização das relações sociais de produção, transferência de renda, planejamento indicativo e impositivo, lugar de violência organizada e concentrada na sociedade (Novaes, 2010, p. 173).

Se o Estado que procuramos como fonte de apoio é tudo isso, devemos extrair o melhor dele, seja de forma organizada ou por modernas arquiteturas que a legislação ao longo do tempo e de forma moderna permite. O estado de bem-estar social onde não há concorrência do Estado em razão do particular, mas ao contrário há uma fusão em prol do cidadão. Estes conceitos nos levam a crer que o Estado mínimo é para o cidadão, pois o comportamento contrário é que o estado máximo é para o capital, especialmente para o capital financeiro. Há evidências científicas suficientes que levam a entender como foram os passos evolutivos da gestão pública.

Nesse sentido, a leitura histórica proposta por Jancsó (2003) mostra-se relevante ao evidenciar que a formação do Estado brasileiro não se dissocia de heranças administrativas anteriores, marcadas por centralização do poder e por práticas que, em muitos contextos, dificultaram a consolidação de uma administração plenamente republicana. Essa permanência histórica ajuda a compreender por que a máquina pública ainda convive com ambiguidades na definição do que deve ser efetivamente controlado: apenas o gasto, se o procedimento ou se o resultado social entregue à coletividade.

Esse quadro pode ser melhor compreendido a partir do percurso analítico indicado por Bresser-Pereira (2001), ao identificar a passagem da administração patrimonialista para a burocrática e, posteriormente, para a administração gerencial. Na administração patrimonialista, há confusão entre o público e o privado; na burocrática, a ênfase recai sobre o rito, a forma e a legalidade estrita; na gerencial, ganha centralidade a noção de desempenho, resultado e eficiência. O problema enfrentado neste trabalho surge exatamente na tensão entre esses modelos. Embora o discurso jurídico-administrativo contemporâneo valorize resultados, a prática de muitas parcerias ainda revela forte apego ao formalismo documental e, não raramente, reduz o exame do objeto à análise do custeio, da manutenção administrativa ou da regularidade da despesa.

Essa redução empobrece o sentido jurídico do objeto nas parcerias públicas. O objeto não pode ser compreendido apenas como a descrição operacional do que será financiado. Ele deve ser visto em perspectiva hierárquica. Em primeiro plano, encontra-se o interesse público que justifica a atuação estatal. Em segundo, está o objeto social da organização da sociedade civil, isto é, o conjunto de finalidades institucionais que fundamenta sua existência jurídica e sua legitimidade para atuar em determinada área. Em terceiro, situa-se o objeto específico do instrumento firmado com a Administração, traduzido em metas, ações, cronograma e resultados esperados. Quando essa hierarquia não é respeitada, surgem disfunções interpretativas, fragilidades na execução e problemas na prestação de contas.

Com essa percepção, o caminho foi traçar um objetivo de identificar de que maneira a ausência de correlação explícita entre objeto social e objeto pactuado pode comprometer a segurança jurídica, a eficiência administrativa e a adequada prestação de contas.

É nesse ponto que a taxonomia linguística oferece contribuição metodológica relevante. A proposta não é deslocar o debate jurídico para abstração puramente semântica, mas reconhecer que o Direito se vale de categorias linguísticas para produzir efeitos normativos concretos. A classificação correta dos termos de um campo de conhecimento é condição importante para delimitar seus sentidos, relações e usos. No caso em exame, expressões como “objeto social”, “objeto do instrumento”, “finalidade institucional”, “execução” e “resultado” não são equivalentes. A imprecisão terminológica compromete tanto a elaboração do chamamento público quanto a análise posterior da execução.

Sob essa ótica, o objeto social não deve ser reduzido a um detalhe estatutário ou a uma fórmula genérica repetida em documentos constitutivos. Ele representa a identidade jurídica e funcional da entidade. É a moldura institucional que define em quais campos de interesse público a organização pode atuar legitimamente. Por isso, o objeto social deve guardar coerência com o estatuto, com a finalidade institucional, com a atuação histórica da entidade e, em certa medida, com os enquadramentos administrativos que identificam sua área de atividade.

A Lei nº 9.790/1999 representou passo importante ao reconhecer juridicamente as OSCIPs como parceiras potenciais do Estado. Contudo, foi com a Lei nº 13.019/2014 que consolidou, em bases mais amplas, o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. O MROSC procurou oferecer maior segurança jurídica, padronização procedimental e critérios de planejamento, execução e prestação de contas. Ainda assim, o debate sobre o objeto social permanece insuficientemente desenvolvido em termos conceituais, o que abre espaço para interpretações fragmentadas e, por vezes, conflitantes.

A crítica central deste capítulo reside exatamente nesse ponto: quando o objeto do instrumento é elaborado sem vinculação densa ao objeto social da entidade parceira, a parceria corre o risco de se tornar formalmente regular, mas materialmente desconectada da finalidade institucional da organização executora. Em outras palavras, pode haver conformidade documental sem aderência substantiva. A consequência disso é dupla. De um lado, enfraquece-se a legalidade material da parceria. De outro, compromete-se a capacidade de avaliar se o resultado entregue decorre, de fato, da vocação institucional da organização ou apenas de sua adequação circunstancial a uma oportunidade específica de financiamento público.

A crítica de Rosanvallon (1992) à simplificação dos fenômenos institucionais ajuda a evitar uma leitura monolítica do Estado e de seus instrumentos. A parceria pública não é simples repasse financeiro nem terceirização disfarçada. Ela compõe o arranjo mais complexo de cooperação institucional, no qual o Estado permanece responsável pela formulação, coordenação, fiscalização e controle, enquanto a

organização da sociedade civil atua como colaboradora na execução de atividades de interesse público. Reduzir esse arranjo à ideia de “custo operacional” significa esvaziar sua densidade política, jurídica e social.

Também é importante evitar anacronismos, na linha de Febvre (1953). Não se pode interpretar a colaboração do terceiro setor com o Estado como mera continuidade de velhas práticas de favor, clientelismo ou delegação informal. O marco regulatório contemporâneo instituiu arquitetura normativa própria, fundada em planejamento, transparência, metas, monitoramento e prestação de contas. Justamente por isso, a ausência de elaboração conceitual mais precisa sobre o objeto social torna-se ainda mais relevante: quanto mais sofisticado o sistema de parcerias, maior a necessidade de precisão terminológica e coerência institucional.

Diante desse quadro, sustenta-se que a semântica do impacto, no âmbito das parcerias públicas, depende da correta articulação entre três planos: a finalidade pública da política, o objeto social da organização parceira e o objeto concreto do instrumento firmado. O impacto social não decorre apenas do gasto regular, mas da aderência entre esses planos. O objeto social, portanto, não é elemento periférico; é condição de legitimidade, pertinência e inteligibilidade da própria parceria.

3 O OBJETO SOCIAL E A EXECUÇÃO SUBJETIVA NA DOUTRINA E NOS MANUAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A compreensão do objeto social no âmbito das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil exige partir de uma premissa clássica do Direito Administrativo: a Administração somente pode agir nos limites autorizados pelo ordenamento jurídico. O princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição da República, constitui o eixo normativo a partir do qual se organizam os atos administrativos, os instrumentos de parceria e os mecanismos de controle. Na formulação de Di Pietro (2023), a legalidade é precisamente o traço distintivo entre a atuação administrativa e a atuação do particular, pois o administrador se encontra vinculado àquilo que a lei autoriza, enquanto o particular, em regra, pode fazer tudo o que a lei não proíbe.

Ou seja, propor um objetivo intermediário de pesquisa, nada mais é que ir à doutrina e nos manuais de Direito Administrativo, e verificar como o objeto social vem sendo compreendido e qual a sua relevância para a legitimação da atuação das organizações da sociedade civil em atividades de interesse público.

A gestão pública gerencialista deixou no passado a gestão patrimonialista, porém esta última muito arraigada na cultura, como levantado no introito deste trabalho.

Assim, quando se faz o esforço de compreender a obra de Florestan Fernandes com todas suas nuances, nos deparamos muitas das vezes com citações objetivas do comportamento da oligarquia brasileira e com ela o contínuo e permanente traço patrimonialista

[...] os traços gerais que caracterizam o capitalismo brasileiro são a dependência e o subdesenvolvimento, expressos nas relações entre capital e trabalho, em condições de amplamente desfavoráveis para o segundo (Fernandes, p. 323).

Essas são as premissas que levaram a construir estes argumentos, quando olhamos da posição do Estado, sendo necessário que se amplie o quadro para um olhar onde o imperativo categórico seja o servir social, seja o olhar para o território e suas necessidades, seja buscar aportar mudanças positivas no cenário fazendo uso das ferramentas aportadas pelo estado e sociedade.

Essa distinção repercute diretamente no terceiro setor quando este passa a atuar em colaboração com o Estado. Embora as organizações da sociedade civil sejam pessoas jurídicas de direito privado, sua inserção em parcerias administrativas as aproxima de um regime jurídico funcionalmente orientado pelo interesse público. Daí decorre a necessidade de examinar se o objeto pactuado está em conformidade com o objeto social da entidade e com as finalidades que justificam sua habilitação para executar atividades de interesse coletivo.

A doutrina administrativista contemporânea reconhece que o terceiro setor ocupa posição intermediária entre a esfera estatal e a esfera privada lucrativa. Justen Filho (2014) observa que essas entidades são compostas por sujeitos privados comprometidos com a realização de interesses coletivos e a proteção de valores supraindividuais. Nessa perspectiva, seu objeto social não pode ser compreendido apenas como cláusula registral de constituição. Ele assume função material de delimitação da área legítima de atuação da entidade, especialmente quando esta celebra instrumentos com a Administração Pública para execução de serviços ou projetos voltados ao interesse social.

No mesmo sentido, Moreira (2024) destaca a relevância da colaboração institucional de entidades privadas sem fins lucrativos na prestação de atividades inseridas no chamado setor público não estatal. Seu argumento reforça a ideia de que há publicização parcial de certas atividades privadas, sem descaracterização da autonomia da entidade. Essa observação é importante para este estudo, pois demonstra que o objeto social, nessas hipóteses, deixa de ser apenas dado interno da pessoa jurídica e passa a desempenhar função externa de legitimação perante o poder público, os órgãos de controle e a coletividade destinatária da política pública.

A Lei nº 13.019/2014 confirma esse papel ao exigir, em sua estrutura normativa, que a organização da sociedade civil seja entidade privada sem fins lucrativos e aplique integralmente seus resultados na consecução do respectivo objeto social. A própria redação legal evidencia que o legislador atribuiu relevância jurídica ao conceito. Todavia, o diploma não desenvolveu definição conceitual mais densa do termo, nem estabeleceu critérios explícitos para aferição de compatibilidade entre o objeto social da entidade e o objeto específico da parceria. É justamente nessa lacuna que se insere a contribuição desta pesquisa.

Nesse contexto, propõe-se distinguir duas categorias: objeto social e execução subjetiva. O objeto social corresponde ao plano jurídico-formal e institucional da entidade. Trata-se da descrição de suas finalidades estatutárias, de sua vocação institucional e das áreas de interesse público em que está legitimada a atuar. Já a execução subjetiva, tal como empregada neste trabalho, constitui categoria analítica voltada à leitura qualitativa dos efeitos concretos da parceria sobre os sujeitos e territórios atingidos. Em outras palavras, enquanto o objeto social responde ao que a entidade é e ao que juridicamente pode fazer, a execução subjetiva procura responder como, para quem e em que contexto social a atividade pactuada produz efeitos.

Está análise circunstancial tem como ponto de partida três termos que hora adiante traremos à baila para fundamentar o percurso no tempo da modernização no trato da coisa pública:

- a) reificação ou antropomorfização¹ do estado, que atenta para forma de tratamento do Estado como um ente superior ou colocando o estado como ser animado e necessitado de benesses próprias de si para sua satisfação ou valores meramente materialistas, parafraseando Jacques Le Goff e Pierre Nora (1970) e René Rémond (2003)
- b) evolucionismo, linha eventos sucessivos e contínuos imbricado pelo tempo, essa forma de ver e caracterizar o Estado foi proposta por Bresser-Pereira (2001), onde determinou um primeiro passo de acontecimentos mensuráveis no Estado para realizar o recorte temporal: I) administração patrimonialista: comportamento até os tempos de hoje verificado quando membro do estado adjetiva o uso ou posse das coisas do estado para seu proveito próprio. II) administração burocrática: aqui não em sendo da ótica da necessidade do formalismo, mas sim como maneira pejorativa, onde a lentidão e a ineficiência são a regra, e por último III) administração gerencial, fato vivenciado pela moderna máquina pública ou chamada de Nova Gestão Pública.
- c) na mesma cediça, temos o anacronismo, proposto por Lucien Febvre (1953), nesta paráfrase, é o uso de conceitos descontextualizadas e fora de contexto temporal e época, com isso mascarando a análise de um problema, visto o contexto histórico ser outro; e por último
- d) simplificação, paráfrase aqui extraída de Pierre Rosanvallon (1992), que nada mais é a oposição de ver o estado na complexidade, mas sim como um objeto monolítico e de fácil análise sem suas nuances e fases e camadas para serem discutidas antes de qualquer tomada de decisão.

Estes marcos, ora propostos, irrompem e levam a um novo pensamento de costura de um tecido, a legislação extraída da Magna Carta, artigo 37, é o referencial que utilizaremos para cotejar nosso

¹ Antropomorfização é o ato de atribuir características, emoções, comportamentos ou formas humanas a seres não humanos (animais, deuses) ou objetos inanimados. Essa tendência psicológica natural visa facilitar a compreensão do mundo, mas pode gerar distorções, como na humanização excessiva de pets ou na interação com inteligências artificiais.

pensamento, além de constante parâmetro de observância para margear e demonstrar o afastamento ao regramento proposto de nosso conceito.

É importante registrar, com rigor metodológico, que a expressão “execução subjetiva” não aparece consolidada como categoria clássica da doutrina administrativista consultada. Aqui, ela é utilizada como proposta conceitual do trabalho para demonstrar que a mera conformidade formal entre plano de trabalho e execução financeira não esgota a análise de aderência material da parceria. Isso significa considerar, por exemplo, territorialização, perfil etário do público atendido, vulnerabilidade social, recortes de gênero, raça e etnia, entre outras variáveis empíricas que ajudam a demonstrar se a execução alcançou, em termos qualitativos, a finalidade social que justificou o instrumento.

Essa abordagem não contraria a dogmática administrativa. Ao contrário, busca aprofundá-la. Se o modelo contemporâneo de Administração Pública é orientado por eficiência, resultados e accountability, não basta verificar se a entidade executou despesas previstas no plano de trabalho. É necessário analisar se a atividade executada guarda pertinência com a missão institucional da organização e se efetivamente produziu o resultado social esperado no universo concreto de destinatários da política pública. A execução subjetiva, assim, opera como chave interpretativa complementar à leitura estritamente financeira ou procedimental da parceria.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oferece importante suporte para essa construção. No julgamento da ADI 1.923/DF, relativo ao regime das organizações sociais, consolidou-se o entendimento de que a execução de serviços públicos não exclusivos por entidades privadas sem fins lucrativos é constitucional, desde que observados requisitos como finalidade pública, controle estatal, vedação ao lucro e compatibilidade do estatuto com a atuação desenvolvida. O precedente é relevante porque reforça que a descentralização não elimina a exigência de aderência entre a finalidade institucional da entidade e a atividade executada.

Os manuais administrativos também caminham nessa direção, ainda que muitas vezes de forma mais operacional do que conceitual. O Manual do MROSC enfatiza planejamento, metas, indicadores, monitoramento e prestação de contas, o que revela preocupação com a coerência entre a proposta apresentada e a execução realizada. No entanto, o conceito de objeto social aparece de forma pouco desenvolvida, abrindo espaço para práticas administrativas em que a verificação de compatibilidade institucional é enfraquecida ou tratada como formalidade acessória.

A consequência prática disso é clara. Se a Administração examina predominantemente documentos fiscais, cronogramas e relatórios financeiros, mas não realiza leitura robusta do objeto social da entidade em cotejo com o objeto pactuado, a parceria pode tornar-se juridicamente vulnerável. O controle passa a operar sobre a execução aparente, e não sobre a legitimidade material da escolha da entidade executora. Em

termos de Direito Administrativo, isso repercute sobre a legalidade, a impessoalidade, a eficiência e a própria moralidade administrativa.

Portanto, a articulação entre objeto social e execução subjetiva permite avançar em dois pontos. Primeiro, reforça a compreensão doutrinária de que o objeto social delimita a área legítima de atuação da organização da sociedade civil no espaço público não estatal. Segundo, amplia a análise da execução para além da dimensão formal, incorporando a avaliação concreta dos sujeitos, dos territórios e dos resultados sociais alcançados. Com isso, a parceria deixa de ser analisada como simples vínculo documental e passa a ser compreendida como instrumento jurídico de produção de efeitos públicos.

4 O OBJETO SOCIAL SOB A LENTE DA PERFORMANCE: ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA NOS INSTRUMENTOS DE PARCERIA

A consolidação do modelo contemporâneo de Administração Pública deslocou a centralidade do controle meramente formal para uma lógica que combina legalidade, planejamento, transparência, monitoramento e resultados. Esse deslocamento afeta diretamente o regime das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Se, em momentos anteriores, o exame do gestor e dos órgãos de controle recaía, sobretudo, na regularidade da despesa, hoje se torna indispensável verificar se os recursos públicos mobilizados produziram o resultado social esperado e se a entidade executora possuía aderência institucional para desenvolver a atividade pactuada.

Nessa perspectiva, o objeto social deve ser analisado como variável relevante da performance administrativa. Não se trata apenas de discutir se a organização apresentou estatuto regular ou se formalmente se enquadra como organização da sociedade civil. O ponto central é saber se a estrutura finalística da entidade é compatível com o objeto do termo de fomento, do termo de colaboração ou do acordo de cooperação. Em outras palavras, a performance da parceria não pode ser medida apenas pelo cumprimento do cronograma financeiro ou pela entrega de produtos isolados; ela depende da coerência entre finalidade institucional, execução pactuada e impacto efetivamente produzido.

Essa mudança de enfoque guarda relação com a própria evolução do orçamento público. O orçamento clássico tinha como núcleo a contenção da despesa e a observância da legalidade do gasto. O orçamento de desempenho agregou a preocupação com a realização das atividades. Já o orçamento-programa, predominante na administração contemporânea, vincula o dispêndio a finalidades, metas e resultados. Nesse modelo, o gasto público não se justifica por si mesmo; ele precisa estar inserido em planejamento capaz de demonstrar sua racionalidade e sua utilidade social.

Aplicado ao campo das parcerias, esse raciocínio produz uma consequência decisiva: a análise do objeto não pode ser reduzida ao custeio ou à manutenção do projeto. Embora essas dimensões sejam juridicamente relevantes, elas são apenas instrumentais. O núcleo da avaliação de desempenho está em

verificar se a parceria entregou resultados coerentes com a política pública financiada e com a missão institucional da entidade parceira. Quando o objeto pactuado é tratado apenas como despesa operacional, perde-se a capacidade de aferir o impacto público da parceria.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foi concebido justamente para aperfeiçoar esse sistema. A Lei n. 13.019/2014 não se limita a autorizar transferências voluntárias; ela estrutura procedimentos de planejamento, seleção, formalização, monitoramento e prestação de contas. Isso significa que o regime jurídico do MROSC pressupõe uma visão de performance institucional. A parceria não é bem-sucedida apenas porque houve regularidade contábil. Ela deve demonstrar pertinência, efetividade e aderência ao interesse público.

Nessa análise, a dimensão quantitativa é necessária, mas insuficiente. São quantitativos, por exemplo, o número de oficinas realizadas, o volume de beneficiários atendidos, a execução física do cronograma, os percentuais de despesa e os indicadores de cumprimento de metas. Esses dados são indispensáveis para o monitoramento administrativo. Contudo, isoladamente, eles não informam se a entidade executou atividade compatível com sua vocação institucional, nem se a ação alcançou de forma adequada o público socialmente visado.

Veja-se pois, que dentro dos instrumentos que dialogam com a sociedade e governos pela Organização das Nações Unidas (ONU), no início do ano de 2012 foram apresentados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável² (ODS) essa programática mundial apresenta indicadores de superação que podem ser acompanhados por 169 metas, onde cada país integra as ações em âmbito local, ou seja, o desenho ou tradução desse mecanismo para cada território por meio de uma atividade, onde a mesma faça parte de um conjunto integrado e delimitado apresentando assim seus resultados palpáveis. Essa tradução levou a cada um dos Estados da Federação a formular os seus indicadores, objetivos e metas e com isso, cada município a formar parte e neste microterritório as atividades que afetam diretamente o dia a dia das pessoas que neles se encontram.

Perceba, que agora, temos os faróis do mundo apontados para dentro e, com isso, deve-se dar uma resposta contrária, porém integrada e resolutive.

Os indicadores e metas nacionais propostos pelo Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO)³ lançou luz sobre a necessidade de articular parâmetros mínimos de execução e para tanto, dentro dessa premissa, realizar em âmbito regional e local conselhos com a mesma finalidade, articular e

² <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

³ O Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO) é um órgão colegiado paritário e consultivo, vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República, criado para fortalecer as parcerias entre a administração pública federal e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Ele promove boas práticas, segurança jurídica e diálogo para o MROSC. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/confoco&ved=2ahUKEwjN5sSErvaPAxWPILkGHTEPFWcQFnoECB4QAQ&usg=AOvVaw2y27QawBQMgeEcAG99Kd1i>

fortalecer por meio da política pública as relações entre o Estado e o terceiro setor. Em um país de tamanho continental como o Brasil, logicamente, teremos as diferenças regionais, antes já mencionadas aqui, mas como podemos então articular, regrar que o que acontece no Oiapoque seja igual ao Chuí?

Esse tipo de consideração é necessária, pois o princípio da legalidade é universal no Brasil. Pensando assim, vemos a necessidade de cada esclarecer que cada uma das unidades da Federação tem as mesmas premissas e obrigações constitucionais, e o desenho do manual da MROSC/2025 veio para deixar isso claro e uníssono, a execução, etapa de exposição e atividades de entrega do objeto pactuado no projeto. Mas, como garantir que isso seja assim?

Por isso, a dimensão qualitativa se torna complementar e indispensável. A análise qualitativa permite verificar se o projeto, ainda que formalmente executado, produziu efetiva transformação no território, alcançou o público correto, respondeu a necessidades reais e guardou coerência com o objeto social da entidade executora. É nesse plano que a proposta conceitual de “execução subjetiva” ganha utilidade analítica. A performance não se esgota na entrega material do produto; ela envolve a maneira como a execução incide sobre sujeitos concretos e sobre contextos socioterritoriais determinados.

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável reforçam esse tipo de leitura ao propor metas e indicadores voltados à superação de desigualdades, à ampliação de direitos e ao desenvolvimento sustentável. No plano interno, os indicadores e metas nacionais voltados às parcerias com organizações da sociedade civil caminham na mesma direção, ao sugerir que o acompanhamento das parcerias deve dialogar com resultados públicos mais amplos, e não apenas com a regularidade da despesa. O uso de indicadores, entretanto, só produz efeito adequado quando está vinculado a uma definição materialmente consistente do objeto que se pretende executar.

É exatamente aqui que a pesquisa empírica apresentada no trabalho ganha relevo. O levantamento de estatutos, termos de parceria e precedentes judiciais indica que há situações em que a compatibilidade entre objeto social e objeto pactuado é evidente, e outras em que tal aderência se mostra frágil ou insuficientemente demonstrada. Esse contraste evidencia que a ausência de demonstração expressa da compatibilidade institucional dificulta a análise de performance, pois impede saber se a escolha da entidade decorreu de sua vocação institucional efetiva ou apenas de aptidão documental para celebrar o ajuste.

A repercussão disso na prestação de contas é significativa. Quando a compatibilidade institucional não é densamente demonstrada desde a fase de celebração, a prestação de contas tende a se concentrar em aspectos formais: notas fiscais, relatórios fotográficos, listas de presença, cronogramas e comprovantes de despesa. Ainda que esses elementos sejam necessários, eles não resolvem a pergunta central: a entidade certa executou o objeto certo para o público certo? Sem essa resposta, a performance fica artificialmente reduzida à conformidade burocrática.

Além disso, a ausência de definição robusta do objeto social como parâmetro central da parceria enfraquece a segurança jurídica. O gestor perde o critério de seleção mais qualificado; a entidade parceira atua sob maior risco interpretativo; e os órgãos de controle passam a enfrentar dificuldades para distinguir irregularidade formal, desvio de finalidade e simples deficiência de planejamento. Em termos administrativos, isso produz ambiente propício a dissensos, impugnações e interpretações divergentes nas fases de controle prévio, acompanhamento e julgamento das contas.

É possível, portanto, sustentar que a performance adequada das parcerias exige modelo integrado de análise. Esse modelo deve conter, ao menos, quatro elementos: verificação da compatibilidade entre o objeto social da entidade e o objeto do instrumento; definição clara de metas e resultados esperados; uso combinado de indicadores quantitativos e qualitativos; e avaliação do impacto territorial e do público efetivamente alcançado. Sem essa integração, a parceria corre o risco de ser formalmente executada, mas materialmente esvaziada.

Conclui-se, assim, que o objeto social não é apenas elemento de constituição da pessoa jurídica, mas componente decisivo da performance da parceria pública. Ele delimita a legitimidade da entidade, orienta a interpretação do objeto pactuado e fornece base para aferir se a execução foi efetivamente aderente à política pública financiada. Sob a lente da performance, a boa parceria não é apenas a que gasta corretamente, mas a que articula legalidade, coerência institucional e transformação social verificável.

5 CONTRATOS, CONVÊNIOS E TERMOS CONGÊNERES

A Constituição 1988 detalha, em capítulo de seu texto, as licitações como a modalidade universal, sendo essa necessária e obrigatória para todos os entes da federação e seus poderes (art. 37, XXI). Agora, os pressupostos reinantes são a vantajosidade e a isonomia para a Administração. Constando junto a estes preceitos o desenvolvimento nacional, por lógica o desenvolvimento territorial está concentrado neste ditame. Ou seja, se a legislação vislumbra regra geral, vemos também essa regra adequada à necessidade local.

Pela Lei 14.133/2021, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para formar um vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas. Assim, vimos, importante esclarecer que o interesse das partes são opostos, enquanto nos termos de parceria e convênios há uma vontade comum com relação ao objeto. Importante consentimento se faz aqui, pois nesta relação o binômio trabalha para o logro da finalidade, sendo vedado o lucro nesta parceria.

Para o caso do contrato de repasse, a lógica segue a mesma diretriz, sendo o instrumento administrativo utilizado pela União e efetivado pelas instituições intermediárias ou agentes financeiros como o Banco do Brasil S/A.

Com isso, trazer à baila o Art. 28 da Lei 14.133/2021,

De acordo com a legislação vigente, "é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo" (Brasil, 2021, art. 28)

Ou seja, que deixa clara a senda que devemos tomar neste nosso trabalho. Neste sentido, fica claro que os convênios e termos de parceria não se enquadram no conceito do dispositivo legal citado acima, e ainda, afasta-se a exigência de licitação para que eles sejam firmados.

Outra via necessária para mencionar é a dispensa. Esta condicionante só deve ser levantada como uma exceção à regra, pois a regra é licitar, que configura a regra geral. O poder discricionário do gestor entra em teste, pois o mesmo deve sopesar a necessidade de não interesse e vantajosidade para Administração Pública, com isso o Art. 75 linhas I e II da Lei nº 14.133/2021 apresenta um rol de situações que permitem sua aplicação.

Todo o mencionado anteriormente só toma concretude quando passamos a discutir e apropriar o orçamento público. Para tanto, devemos compreender sua evolução ao longo do tempo, bem como sua aplicação vem mudando e se adequando aos novos tempos da gestão e administração pública. O orçamento clássico, assim chamado pela sua forma de focar seus objetivos nas despesas públicas e no cumprimento da lei, assegurava que o governo não poderia gastar mais do arrecadado, ou seja, era o freio aos devaneios dos administradores, contudo não tinha a meta atrelada à finalidade.

Ao longo do tempo a Administração Pública veio entender que o modelo, anterior, não cumpria com a finalidade proposta da Administração, desenhando para isso o orçamento de desempenho, modelo que atrela as realizações, ou seja, a preocupação era demonstrar como estava sendo realizado o gasto. Neste modelo o administrador deve apresentar o serviço que está sendo realizado ou a obra, porém não tinha o estrito cumprimento da meta final como eixo central. Com o passar dos anos e a Administração entendendo a necessidade de prestar melhor conta ao cidadão, desenhou o orçamento programa.

Orçamento programa, este é o modelo vigente, é o campo de atuação onde se desempenha o administrador e administração pública com uma linha transversal e multi programática que deve ser seguida pelos gestores. O foco aqui está na integração de um plano de trabalho associado às despesas e a realização de atividades e projetos. Ou seja, um é consequente ao outro e para que isso seja mensurado deve ser parte de uma cadeia sucessória de etapas. Planejamento estratégico, foco em resultados, transparência e fiscalização. Cada um dos termos são auto explicáveis.

Na mesma certidão, devemos trazer em relevo as fontes de recurso público, pois não há como falar em orçamento público e seu uso sem entender como o Estado arrecada ou de onde arrecada.

O terceiro setor não está livre disso, haja vista sabermos que a fonte é única. Os recursos financeiros vêm para financiar os gastos do governo, e são classificados segundo sua origem, como tributos (impostos,

taxas), contratação de crédito (títulos públicos), alienação de bens e prestações de serviços. Essa digressão sobre orçamento e as fontes de financiamento são para um posicionamento consciente e fecharmos o campo de atua, entendendo a dicotomia que nos leva a construir esta pesquisa (Estado e Sociedade), pois somente assim manteremos nosso olhar e foco de pensamento, como o orçamento e gasto público chegam para mudar positivamente o território onde sejam empregados.

Olhando para este instrumento, ao início de eclosão do pensamento para construção desta tese de final de curso, a não especificidade do termo objeto social e sua composição de entrega nos termos de parceria na execução objeto subjetivo, nas preliminares da Lei nº 13.019/2014, vimos necessário expor a taxonomia linguística, pois o direito como ciência também se compõe de outras áreas do conhecimento para formular suas teorias e conceitos.

Vimos a necessidade de expurgar e examinar, como um dos objetivos, a formação normativa e conceitual do objeto social no contexto das parcerias entre Estado e terceiro setor, especialmente a partir da Lei n. 9.790/1999 e da Lei nº 13.019/2014.

Objeto social é um termo amplo, usado para designar a atuação da Administração Pública com finalidade ao bem-estar social. Vejamos, que essa definição pode ser a mais apropriada, pois não há foco restritivo para tal dentro da Administração, com levando a interpretações moldadas no ato da necessidade do gestor de plantão. Outra visão para esse termo pode ser o da composição da Administração Pública, ou seja, como a Administração se compõe de pessoas e órgãos para exercer suas atividades.

Agora, podemos verificar que o interesse público é para a Administração é o âmago de sua constituição, pois está pautada pela finalidade pública, qual visa a satisfação do interesse público, o contrário do particular qual visa sua própria satisfação. A Administração e as atividades que o Estado realiza são para atender à sociedade, em nosso caso, o território e o cidadão que nele se encontre.

Continuando par e passo, a linguística ainda nos apresenta o uso do termo, mas antes devemos colocar em destaque, que não estamos falando de palavra, pois há um contexto pretérito definido aqui. Retornando, o termo é aquele que é usado em contexto social, ou seja, que é aqui empregado pelas instituições ou empresas para definir seu foco de atuação, para nosso caso o público alvo.

Fazendo uso da taxonomia linguística, chegamos que o termo objeto social pode ser empregado para designar as atividades de uma empresa, outro sentido a ser destacado é a função, quanto a seu uso, designa a área de atuação ou se vamos a enxergar o CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas)⁴, a permissão de atuação outorgada pelo Estado.

⁴ O CNAE — *Classificação Nacional de Atividades Econômicas* — é um sistema padronizado que organiza e identifica as atividades econômicas exercidas por empresas, instituições públicas e organizações sem fins lucrativos no Brasil. Para consultas, acesse diretamente o site do IBGE ou o portal da Receita Federal.

Com isso podemos chegar à conclusão que o objeto social é o âmago da instituição, é sua projeção social, é o consentimento tanto da comunidade como do Estado para a existência da instituição no território. Mas, ainda devemos nos perguntar o que é taxonomia linguística e como iremos usá-la neste contexto. A primeira pergunta é respondida de pronto, é um sistema de classificação de línguas e seus componentes, como vocabulário, permitindo organizar a informação linguística de forma hierárquica e estruturada.

Outrossim, a importância está no contexto do uso do termo ou palavra, pois o uso de palavra em contexto natural, o termo tem outro significado, aqui deve estar dentro do foco de argumento, uma vez que que ele faz parte de um sistema.

A segunda resposta está no uso, ao definir os grupos familiares de línguas e pelo aspecto da definição da palavra, como no caso dos dicionários. Como se vê neste estudo dentro de um contexto, não se pode criar definições, sem antes apropriados na língua padrão, para o caso do português, nem o contexto do uso, na ciência do direito e da Administração Pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho percebe-se relevante para comunidade acadêmica, visto deixar exposto o uso do termo objeto social em contratos, em termos de parceria como: termos de colaboração, de fomento e em termos de cooperação sem repasse de dinheiro público, elaborados pela Administração Pública e seus possíveis impactos na mensuração do objeto executado, institutos expressamente tipificados nos artigos nº 2, incisos VII, VIII e VIII-A, e 16 e 17 da Lei nº 13.019/2014.

O experimento de análise da ocorrência dos termos apresentou 14 aparições do termo, com diferente valoração para cada uma das entidades analisadas na amostra. Para o caso da OAB o termo é usado para restringir o fazer da advocacia, já para as duas outras instituições o termo objeto social é empregado para definir finalidade institucionais e garantir conformidade jurídica. Essa experiência demonstra a real valoração dada para seu uso. Por outro lado, a análise dedicada aos instrumentos de pactuação, ou seja, termos de colaboração, termos de parceria e contratos congêneres, aqui analisados, não apresentam grau significativo de importância, quanto a ocorrência, podendo deduzir pela amostra que o mesmo só se dá para objetivar a validação jurídica do instituto, contrariando o mesmo objetivo da assinatura do contrato, que é a capacidade vinculativa de entregar as metas estipuladas, em detrimento do que impõe o artigo nº 42, inciso II, da Lei nº 13.019/2014, que exige a vinculação expressa do instrumento as metas e aos resultados esperados.

Aqui também permitiu chegar à conclusão de qual seja o olhar dos tribunais superiores e suprema corte, pois estes objetivam verificar o vínculo da finalidade não lucrativa e a compatibilidade das atividades com as áreas previstas em lei já que o mesmo funciona como critério central, alinhando-se à exigência do Art. nº 33, inciso I, da Lei nº 13.019/2014.

Todavia, não há exploração taxonômica e ou hierárquica da empregabilidade do termo execução subjetiva e objeto social sob a perspectiva do encadeamento morfológico e impactos da descrição do objeto no ato de elaborar o instrumento mestre do certame administrativo desenhado pela Administração, no ato de abrir concorrência, buscando melhor desempenho e alcance nos territórios de aplicação da política pública. O estudo busca destacar características sociogeográficas, como local de atuação, territorialização, faixa etária, raça, cor, etnia, sexo, estado civil, naturalidade, violência e outros dados relevantes que contribuam com a formação e definição da execução subjetiva alcançando assim o objeto social da instituição parceria, indo além do plano de trabalho formal e aproximando-se do diagnóstico da realidade local exigido pelo Art. nº 22 da Lei nº 13.011/2014.

A pesquisa demonstrou que o objeto social ocupa posição central no regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, não podendo ser tratado como elemento secundário, meramente registral ou acessório. Sua função ultrapassa a simples descrição estatutária da entidade, pois atua como parâmetro de legitimidade institucional, como limite material da atuação da organização parceira e como critério relevante para a aferição da compatibilidade entre a finalidade da entidade e o objeto pactuado com o poder público, nos moldes do Art. nº 35, inciso V, da Lei nº 13.019/2014.

Ao longo do trabalho, verificou-se que a evolução normativa do terceiro setor no Brasil, especialmente a partir da Lei n. 9.790/1999 e da Lei nº 13.019/2014, consolidou um modelo jurídico de colaboração institucional entre Estado e sociedade civil organizada. Esse modelo, contudo, ainda convive com ambiguidades interpretativas relevantes, sobretudo quando a Administração Pública concentra sua atenção no aspecto operacional, financeiro e procedimental da parceria, deixando em plano secundário a aderência substancial entre o objeto social da entidade e a atividade efetivamente executada.

A análise doutrinária e jurisprudencial permitiu concluir que a compatibilidade entre objeto social e execução de atividades de interesse público não constitui faculdade administrativa, mas exigência decorrente do princípio da legalidade, da eficiência, da impessoalidade e da própria estrutura constitucional das parcerias públicas, princípios estes expressamente positivados no Art. nº 5 da Lei nº 13.019/2014. A legitimidade da entidade para receber recursos públicos e executar serviços não exclusivos do Estado pressupõe aderência entre suas finalidades estatutárias e o objeto da parceria.

Também se constatou que a análise exclusivamente formal da execução, limitada a documentos fiscais, relatórios de atividades e cumprimento de cronogramas, mostra-se insuficiente para avaliar a efetividade da parceria. Por essa razão, a pesquisa sustentou a utilidade da categoria analítica denominada execução subjetiva, entendida como a dimensão qualitativa da execução, voltada à identificação dos efeitos concretos da parceria sobre os sujeitos, os territórios e os públicos destinatários da política pública. Embora não se trate de conceito clássico consolidado na doutrina, sua adoção no presente estudo mostrou-se útil

para evidenciar que a boa execução não se resume ao gasto regular, mas exige coerência entre finalidade institucional, objeto pactuado e resultado social produzido, em consonância com a lógica de controle por resultados estabelecida nos Arts. 54 e 66 da Lei nº 13.019/2014, que priorizam a verificação do cumprimento do objeto e do alcance das metas.

O exame dos estatutos sociais e dos instrumentos de parceria selecionados revelou, ainda, que a compatibilidade entre objeto social e objeto pactuado nem sempre é tratada de forma expressa ou suficientemente demonstrada pela Administração Pública. Há situações em que essa aderência é nítida e institucionalmente coerente; em outras, a ausência de demonstração mais robusta compromete a inteligibilidade da parceria e fragiliza sua avaliação posterior.

Diante disso, conclui-se que o aperfeiçoamento do regime das parcerias públicas exige maior densidade conceitual e maior rigor técnico na utilização do objeto social como parâmetro estruturante da celebração, da execução e da prestação de contas dos instrumentos regidos pelo MROSC. Em termos práticos, isso significa que a Administração Pública deve demonstrar, já na fase de planejamento e seleção, por que determinada organização é materialmente apta a executar o objeto pretendido, e não apenas formalmente habilitada a celebrar o ajuste, atendendo ao rigor do Art. nº 30 e seguintes da Lei nº 13.019/2014.

Por fim, o estudo confirma a hipótese central de que a insuficiente explicitação e operacionalização do objeto social como referência central da parceria compromete a segurança jurídica, enfraquece o controle orientado por resultados e reduz a capacidade de mensuração do impacto social das políticas públicas executadas em colaboração com o terceiro setor. Assim, a principal contribuição deste trabalho está em defender que o objeto social deve ser reposicionado no centro da análise jurídico-administrativa das parcerias, como condição de coerência, legitimidade e efetividade, para que atinja a real finalidade pública preconizada pelo Art. nº 1 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mario Aquino. Terceiro Setor: as origens do conceito. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD)**, 26., 2002, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2002.

_____. Terceiro Setor: as origens do conceito. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, 26., 2002, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em: 1º ago. 2007. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_rel_1923.pdf. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 136, de 9 de setembro de 2025. Brasília, DF: **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Institui o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Manual MROSC: do planejamento à prestação de contas. Brasília, DF: **Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Advocacia-Geral da União**, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/osc/normativos/manual-mrosc>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF 854/DF. Número único: 0055919-50.2021.1.000000, Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, DF: **STF**, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=ADPF854>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **NOTA JURÍDICA Nº. 00649/2025/SGCT/AGU, NUP: 19973.015044/2025-21**, Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/arquivos-e-imagens/NOTAJURIDICAN00649_2025_SGCT_AGU_INTERPRETAODECISOSTF_24_08_25_ADPF_854_VRIASEMENDASNAMESMACONTA_MESMOOBJETO.pdf. Acesso em: 19 out.

BRASIL. ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil**: lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 260 p. ISBN 9788502620209.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, C.; SACHS, I. (Orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222–259.

CAPUANO, T. P. de. **O federalismo cooperativo e a necessidade de efetivação do direito à saúde da pessoa com deficiência**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE FOMENTO E COLABORAÇÃO. Indicadores e metas nacionais para parcerias com organizações da sociedade civil. Brasília, DF: **Secretaria-Geral da Presidência da República**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/confoco>. Acesso em: 19 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FEBVRE, L. **O problema da incredulidade no século XVI**: a religião de Rabelais. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 4. ed. São Paulo: Globo, 2006.

JANCSÓ, I. (Org.). **Brasil**: formação do Estado e da Nação. São Paulo: Hucitec; Unijuí; Fapesp, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MPGO). **Terceiro Setor**: as origens do conceito. Goiânia: MPGO, 2019. Disponível em: link do PDF. Acesso em: 9 maio 2026.

NOVAES, Paulo Emílio Vauthier Borges de. **Estado e Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. **Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas**, de 25 de setembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 19 out. 2025.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora UFG, 1997.

SMITH, S. R. Nonprofits and the public sector: partnership and patterns. In: DIAMOND, M.; MCGREW, A. (Orgs.). **The state and civil society**: the politics of development in the United States. New York: St. Martin's Press, 1991. p. 195–216.