

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN**

**TAIS MALLMANN RAMOS**

**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Tais Mallmann Ramos, Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-296-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

---

### **Apresentação**

Com alegria que trazemos os trabalhos aprovados e apresentados no grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. A expansão do campo de políticas públicas no Brasil para diversos campos do conhecimento - como a ciência política, a sociologia, a economia, a Administração Pública... - trouxe a ciência jurídica uma abordagem de Direito em Políticas Públicas que permita dentro dos contributos que o pesquisador do Direito é capaz de trazer para o campo multidisciplinar, a análise da teoria, dogmática ou prática jurídica, que permita a plena eficácia jurídica dos direitos humanos-fundamentais, que demandam planos, diretrizes e ações governamentais para sua implementação.

No trabalho TUTELA CONSTITUCIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: APOROFOBIA, ARQUITETURA HOSTIL E A LEI PADRE JÚLIO LANCELLOTTI de Fernando de Lima Fogaça e Tereza Rodrigues Vieira parte-se do conceito de aporofobia para demonstrar como as políticas públicas adotadas para situação de rua reflete uma lógica de exclusão sustentada por omissões estruturais do Estado.

Na pesquisa PLANEJAMENTO ENERGÉTICO E JUSTIÇA AMBIENTAL: METAS DE LONGO PRAZO PARA FONTES RENOVÁVEIS NO BRASIL E POPULAÇÕES VULNERÁVEIS de Sabrina Cadó, Denise Papke Guske e Sandi Maís Schaedler abordam-se a partir do Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 (PDE 2034) e do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) a necessidade de adequação dos princípios de justiça ambiental em suas diretrizes para a transição energética com distribuição equitativa dos riscos e benefícios.

No texto DA INVISIBILIDADE À EXCLUSÃO FORMAL: A TRAJETÓRIA DAS MULHERES PESCADORAS NA BACIA DE CAMPOS A PARTIR DOS DADOS DO REGISTRO GERAL DA PESCA (RGP) de Camila Faria Berçot e Maria Eugenia Totti discute como Registro Geral da Pesca (RGP) enquanto política pública estatal não garantiu equidade substantiva, especialmente no acesso ao Seguro Defeso, para o acesso a direitos das mulheres pescadoras artesanais na Bacia de Campos (RJ).

No trabalho O PROCESSO ESTRUTURAL E A PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA AMAZÔNIA de Sarah Furtado Sotelo da Conceição e José Henrique Mouta Araújo discutem-se as políticas públicas de acessibilidade

na Amazônia com base em relatos reais de pessoas com deficiência e leis de inclusão, da intervenção judicial em políticas públicas por meio dos processos estruturais, estabelecendo uma análise do Tema 698 e a postura adequada do juiz e agentes envolvidos no processo, perpassando pelas críticas de ilegitimidade e incapacidade do Poder Judiciário.

Na pesquisa A TUTELA JURISDICIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DIGNO E CIDADANIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL de Reginaldo Bonifacio Marques , Tereza Rodrigues Vieira e Jônatas Luiz Moreira de Paula a discussão se situa na Política Nacional de Trabalho Digno e a Cidadania das pessoas em situação de rua, visando a inclusão social e as medidas para a sua implementação como ADPF 976.

No texto CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE GÊNERO: ANÁLISE CRÍTICA DO GUIA DAS SECRETARIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E DO CENSO DAS SECRETÁRIAS (2024) de Carolina Fabião da Silva e Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante apontam com destreza as lacunas da política pública exteriorizada no Guia para Criação e Implementação de Secretarias de Políticas para as Mulheres, publicado pelo Ministério das Mulheres em 2025, utilizando dados do Censo das Secretárias Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais.

O trabalho O DIREITO À CULTURA NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE CONSTITUIÇÃO E AGENDA 2030 de Luiza Emília Guimarães de Queiros , Cirano Vieira de Cerqueira Filho apresentam a partir da agenda 2030 e da análise do regime constitucional a necessidade que as políticas culturais sejam reconhecidas como deveres constitucionais e compromissos de caráter internacional, interligadas à promoção da equidade, da participação social e da sustentabilidade democrática.

A pesquisa DESAFIOS E AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA MARANHENSE, BRASIL de Yata Anderson Gonzaga Masullo e Ticiany Gedeon Maciel Palácio trazem importante trabalho dos desafios, os procedimentos técnicos e o desempenho do programa de regularização fundiária desenvolvido pelo Governo do Estado e pelo Tribunal de Justiça do Maranhão nos municípios da Amazônia Maranhense.

O texto O MOVIMENTO EMPRESA JÚNIOR ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PARA INOVAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E SEU IMPACTO SOCIAL de Gabriela de Souza Bastos Silva analisa o Movimento Empresa Júnior enquanto estrutura criada pela política pública de educação voltada à inovação.

O trabalho **A LEI COMO CATALISADOR: A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NO ACESSO A CARGOS PÚBLICOS E O COMBATE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL** de Carlos Felipe Benati Pinto discute a persistente omissão legislativa de grande parte dos entes federados na instituição de políticas públicas de ações afirmativas de recorte étnico-racial para acesso a cargos públicos.

A pesquisa **A INVISIBILIDADE DA CRIANÇA NOS PROCESSOS JUDICIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A TUTELA FORMAL E A FRAGILIZAÇÃO CONCRETA DE DIREITOS** de Rafael Oliveira Lourenço da Silva e Frederico Thales de Araújo Martos parte do adultocentrismo para demonstrar que na prática jurídica no Judiciário, a oitiva é usualmente condicionada a contextos de vitimização (Lei 13.431/2017), reduzindo a participação a dimensão reparatória e nas políticas públicas, a infância é tratada como apêndice do “cidadão médio”, o que fragmenta ações e silencia a voz infantil.

O texto **AS ESCOLAS JUDICIÁRIAS ELEITORAIS ENQUANTO AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E O IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DEMOCRÁTICO** de Gabriela de Souza Bastos Silva aponta o papel das Escolas Judiciárias Eleitorais como agentes de políticas públicas de educação para a cidadania no Brasil.

A pesquisa **DESGUALDADES REGIONAIS E EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO** de Daniel Alexandre Pinto de Paiva, Pedro Nimer Neto e Frederico Thales de Araújo Martos identifica um padrão persistente de assimetrias regionais na oferta de políticas públicas que garantam infraestrutura escolar básica, especialmente, quanto à existência de bibliotecas e laboratórios de informática., em específico, para a regiões Norte e Nordeste.

No texto **IN RE IPSA: O DANO EXISTENCIAL PRESUMIDO COMO IMPERATIVO ÉTICO NA REPARAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO** de Valena Jacob Chaves e Augusto Cesar Costa Ferreira aborda a urgência da criação de uma política pública de reparação integral às vítimas de trabalho escravo contemporâneo no Brasil, analisando as barreiras impostas pela Justiça do Trabalho ao pleno reconhecimento do dano existencial.

O trabalho **POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA INEFICÁCIA INICIAL À CONCRETIZAÇÃO EFETIVA** de Carlos Felipe Benati Pinto discute a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na execução das políticas públicas de cotas raciais.

A pesquisa **TRIBUTAÇÃO, CIDADANIA ECONÔMICA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: OS REGISTROS CIVIS COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA NO BRASIL** de Estela Luisa Carmona Teixeira , Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida e Maria De Fatima Ribeiro explora a conexão entre a função social do tributo e a atuação dos registros civis das pessoas naturais como mecanismos de uma política pública de fomento à cidadania econômica e à diminuição das disparidades sociais no Brasil.

O texto **SEGURANÇA ALIMENTAR, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS POVOS INDÍGENAS DE ATITLÁN, GUATEMALA, E LORETO, PERÚ** de Ernesto Valdivia Romero , Silvia De Jesus Martins e Ilton Garcia Da Costa pretende discutir os desafios na Guatemala e no Peru para alcançar uma segurança alimentar adequada a partir de um amplo estudo dos povos indígenas de Atitlán, da Guatemala e de Lotero.

O trabalho **GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OSCS E A PROPOSTA DA “MATRIZ ESG-TS”** de Augusto Moutella Nepomuceno , Vivian Tavares Fontenele e Claucir Conceição Costa demonstra que governança, ao estruturar conselhos deliberativos, práticas de integridade, auditorias e mecanismos de transparência, fortalece a credibilidade das OSCs e amplia sua capacidade de captação de recursos e cooperação institucional nas políticas públicas.

Por fim, a pesquisa **VIOLÊNCIA DE GÊNERO, DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A “GUERRA INTERNA” E A BUSCA POR IGUALDADE** de Vivian Tavares Fontenele e Juliana Pereira Lança De Brito reflete sobre a divisão sexual do trabalho e sua influência na reprodução das desigualdades de gênero no que tange as políticas públicas

Como visto, são trabalhos essenciais para a discussão do papel das políticas públicas no que se refere a implementação dos direitos humanos-fundamentais, da concretização dos objetivos estatais na Constituição e nas normas internacionais, na realização da redução de desigualdades, bem como, na demonstração em geral que o papel do jurista em políticas públicas envolve a busca através da análise da teoria, dogmática ou prática judicial permitindo a plena eficácia jurídica colaborando com instrumentos de implementação através do Direito que contribuem com os estudos de efetividade social produzidos no campo das políticas públicas pelas outras ciências como sociologia, administração pública e ciência política.

Outono de 2025,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Profa. Dra. Tais Mallmann Ramos

No trabalho

Na pesquisa

No texto

## GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OSCS E A PROPOSTA DA “MATRIZ ESG-TS”

### GOVERNANCE IN THE THIRD SECTOR AND THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: CSOS AND THE PROPOSAL OF THE “ESG-TS MATRIX”

Augusto Moutella Nepomuceno <sup>1</sup>

Vivian Tavares Fontenele <sup>2</sup>

Claucir Conceição Costa <sup>3</sup>

#### Resumo

O artigo analisa a governança das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) à luz do conceito de ESG (Environmental, Social and Governance), enfatizando o “G” como infraestrutura institucional indispensável para a legitimidade e sustentabilidade do Terceiro Setor na implementação de políticas públicas. Partindo de uma abordagem teórico-crítica, exploratória e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, examina-se o papel do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) e os modelos de parceria estabelecidos com o Poder Público. A pesquisa demonstra que a governança, ao estruturar conselhos deliberativos, práticas de integridade, auditorias e mecanismos de transparência, fortalece a credibilidade das OSCs e amplia sua capacidade de captação de recursos e cooperação institucional. Como contribuição original, apresenta-se a proposta da “Matriz ESG-TS”, instrumento pedagógico destinado a avaliar níveis de maturidade em governança, aspectos sociais e ambientais, oferecendo parâmetros adicionais de legitimidade, transparência e sustentabilidade democrática para o Terceiro Setor.

**Palavras-chave:** Governança, Organizações da sociedade civil, Terceiro setor, Esg, Políticas públicas

#### Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the governance of Civil Society Organizations (CSOs) through the lens of the ESG (Environmental, Social and Governance) framework, emphasizing “G” as an institutional infrastructure essential for the legitimacy and sustainability of the Third Sector in the implementation of public policies. Based on a theoretical-critical, exploratory, and descriptive approach supported by bibliographic and documentary review, the study

---

<sup>1</sup> Advogado, consultor e professor de Direito Público. Pós-Doutor em Direito pela UFF e Pós-Doutorando em Direito pela UERJ. Especializado em direito sustentável e interação setorial para instituições públicas e privadas.

<sup>2</sup> Mestre em Direito, com ênfase em políticas públicas, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Advogada, graduada pela UFF e especialista em Direito Público pela PUC.

<sup>3</sup> Advogado, graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA.



examines the role of the Civil Society Organizations Regulatory Framework (Law nº 13.019 /2014) and the models of partnership established with the Public Administration. The findings highlight that governance, by structuring deliberative boards, integrity practices, audits, and transparency mechanisms, strengthens the institutional credibility of CSOs and enhances their ability to attract resources and foster cooperation. As an original contribution, the article presents the “ESG-TS Matrix,” a pedagogical tool designed to assess maturity levels in governance, social, and environmental dimensions, providing additional parameters of legitimacy, transparency, and democratic sustainability for the Third Sector.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Governance, Civil society organizations, Third sector, Esg, Public policies

## 1. INTRODUÇÃO

O debate sobre sustentabilidade corporativa e responsabilidade institucional tem ganhado contornos distintos no cenário internacional. Se, de um lado, a pauta do ESG (*Environmental, Social and Governance*) tem sido rechaçada pelo novo governo dos Estados Unidos, de outro, verifica-se na União Europeia um movimento de fortalecimento progressivo dessa agenda, inclusive com regulamentações específicas que tornam obrigatória a adoção de padrões de reporte socioambiental e de governança pelas empresas e instituições. Esse contraste evidencia que, apesar das resistências políticas em alguns países, a tendência global aponta para a consolidação do ESG como linguagem universal da sustentabilidade e da integridade institucional.

É nesse horizonte que este trabalho propõe analisar a governança das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) à luz do conceito de ESG, destacando o “G” como infraestrutura essencial para a credibilidade e a sustentabilidade das parcerias entre Estado e sociedade civil. A governança das OSCs tem se consolidado como um dos temas centrais do debate contemporâneo sobre o papel do Terceiro Setor na implementação de políticas públicas, sobretudo em um cenário em que o Estado compartilha responsabilidades com atores não estatais. Torna-se, portanto, cada vez mais relevante compreender de que modo estruturas institucionais de controle, transparência e legitimidade sustentam a atuação dessas organizações.

O estudo parte do reconhecimento de que, nas últimas décadas, o ordenamento jurídico brasileiro buscou consolidar marcos normativos que fortalecessem a legitimidade das organizações sem fins lucrativos. O mais relevante deles é o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014), que introduziu instrumentos específicos para a formalização de parcerias, como o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação. Ao lado desse diploma, outros referenciais, como o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2015; 2023), ampliam a discussão sobre padrões de integridade, transparência e *accountability*, oferecendo parâmetros que podem ser adaptados ao contexto do Terceiro Setor.

Do ponto de vista metodológico, adota-se aqui uma abordagem teórico-crítica, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Foram considerados autores clássicos e contemporâneos da ciência política e do direito administrativo, como Leonardo Secchi (2013), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), André Saddy (2024) e José Eduardo Sabo Paes (2025).

A estrutura do artigo organiza-se em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O Capítulo 2 examina o Terceiro Setor como ator legítimo na implementação de políticas públicas, destacando o MROSC e os modelos de parceria com o Poder Público. O Capítulo 3 analisa o conceito de ESG para além do setor privado, com ênfase no papel da governança como infraestrutura e nos elementos que estruturam a legitimidade e a *accountability* das OSCs. O Capítulo 4 apresenta a proposta original deste trabalho: a “Matriz ESG-TS”, concebida como instrumento pedagógico e indutivo para avaliar níveis de maturidade (básico, intermediário e avançado) nas dimensões social, ambiental e de governança, adaptadas às especificidades do Terceiro Setor.

Ao final, o artigo sustenta que a governança, quando compreendida como espinha dorsal das OSCs, não apenas fortalece a legitimidade das parcerias, mas também promove um padrão institucional capaz de ampliar a confiança social, reduzir assimetrias de informação e assegurar maior efetividade às políticas públicas. Nesse sentido, a “Matriz ESG-TS” é apresentada como uma contribuição prática para o debate sobre sustentabilidade e fortalecimento democrático no Terceiro Setor.

## **2. O TERCEIRO SETOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Compartilhando do entendimento de Leonardo Secchi (2013), este trabalho adota como ponto de partida a perspectiva multicêntrica no estudo das políticas públicas. Diferentemente da visão estatista, que atribui exclusivamente ao Estado a titularidade e o protagonismo na formulação e implementação das políticas públicas, a abordagem multicêntrica amplia o leque de atores relevantes nesse processo.

Na concepção estatista, uma política somente seria pública se emanada de entes estatais, pois seria a natureza jurídica do ator que lhe conferiria tal caráter (Secchi, 2013). Em contraste, a leitura multicêntrica sustenta que, além dos agentes governamentais, outros sujeitos também podem desempenhar papéis decisivos, como organizações privadas, entidades não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (Secchi, 2013).

Dentro dessa tipologia, Secchi (2013) distingue atores governamentais e não governamentais, situando entre estes últimos as organizações do Terceiro Setor. Tais entidades, conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), são de natureza privada, não possuem finalidade lucrativa e se dedicam à promoção de interesses de caráter público. Assim, enquanto o primeiro setor corresponde ao Estado e o segundo setor representa o mercado e suas

organizações empresariais, o terceiro setor abarca instituições que, em diferentes arranjos, complementam a atuação daqueles outros dois (Di Pietro, 2020).

Entre essas entidades, destacam-se as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), categoria jurídica positivada pelo Marco Regulatório trazido pela Lei nº 13.019/2014, que, em seu artigo 2º, inciso I, define tais organizações da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (...) (Brasil, 2014)

Nessa perspectiva, reconhece-se, portanto, o Terceiro Setor como ator legítimo na arena das políticas públicas, desempenhando funções de relevância social ao lado do Estado e do mercado. É justamente nesse contexto que incide o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), diploma legal que consolidou instrumentos próprios de parceria entre Estado e OSCs, reforçando padrões de governança e *accountability*.

## **2.1. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**

A promulgação da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), representou um ponto de inflexão na normatização das parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil. Aprovada em julho de 2014, sua vigência iniciou em 2016 para a União, os Estados e o Distrito Federal e, a partir de 2017, para os Municípios, consolidando um novo regime jurídico que substituiu práticas tradicionais baseadas em convênios e termos de parceria (Leichsenring *et al.*, 2020).

Importa destacar também que o texto original do MROSC foi alterado pela Lei nº 13.204/2015. Assim, a referência ao Marco Regulatório deve ser compreendida como o conjunto normativo resultante da conjugação entre a Lei nº 13.019/2014 e suas modificações posteriores.

Entre as principais inovações trazidas pela Lei nº 13.019/2014, destacam-se os três instrumentos jurídicos próprios para a formalização das parcerias, quais sejam: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação (Brasil, 2014). O primeiro aplica-se quando a iniciativa parte da Administração Pública; o segundo, quando a proposição é da própria OSC; e o terceiro destina-se a parcerias sem transferência de recursos financeiros (Brasil, 2014). Além disso, tal legislação, mais especificamente em seu artigo 24, introduziu a obrigatoriedade do chamamento público, mecanismo que busca garantir igualdade de condições entre as organizações interessadas e evitar favorecimentos indevidos, reduzindo riscos de captura política e reforçando o caráter competitivo e transparente da seleção (Brasil, 2014).

Outro avanço relevante foi a exigência de maior profissionalização da gestão das OSCs. Isso porque o MROSC impôs padrões de prestação de contas, elaboração de planos de trabalho detalhados, monitoramento por indicadores e mecanismos de avaliação de resultados, consolidando, assim, um novo patamar de governança institucional nessas entidades do Terceiro Setor (Mendonça; Falcão, 2016). Para muitas organizações, no entanto, especialmente as de pequeno porte, essa mudança representou o desafio de adaptação a uma cultura organizacional mais formalizada, com necessidade de capacitação de equipes e investimento em qualificação técnica (Leichsenring *et al.*, 2020).

O marco normativo trouxe, ainda, dispositivos para estimular a participação social nestas parcerias, prevendo a possibilidade de criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO), “com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração” (Brasil, 2014). Tal instância participativa, por ter composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, pode atuar como um espaço importante de coprodução e deliberação sobre a implementação da lei.

Apesar desses avanços, a implementação do MROSC não se deu de maneira uniforme. Se, por um lado, a lei elevou os padrões de governança e *accountability* das OSCs, por outro, expôs desafios burocráticos que, em muitos casos, limitaram o acesso de entidades menores a recursos públicos (Mendonça *et al.*, 2025).

Isso ocorre porque muitas dessas organizações, frequentemente, não possuem estrutura e gestão necessárias para manter práticas de transparência contábil em conformidade com as

exigências legais (Mendonça *et al.*, 2025). Em contrapartida, organizações maiores e mais consolidadas tendem a enfrentar menos barreiras neste processo, reforçando desigualdades internas no próprio universo do Terceiro Setor (Mendonça *et al.*, 2025).

Nesse sentido, convém destacar a visão crítica de Di Pietro (2020), para quem as relações entre Administração Pública e entidades do Terceiro Setor, historicamente, constituíram terreno fértil para desvios de finalidade, desrespeito às missões institucionais das organizações e mau uso de recursos públicos. Segundo a autora (2020), o MROSC, ao prever instrumentos de transparência, monitoramento, exigência de experiência prévia, planos de trabalho detalhados e sanções específicas, representou um avanço importante para a moralização dessas parcerias. Contudo, sua efetividade depende diretamente da atuação eficiente e contínua dos órgãos de controle (Di Pietro, 2020).

De toda forma, o que se nota é que o MROSC foi concebido como uma tentativa de equilibrar a autonomia das OSCs e a responsabilidade do Estado, oferecendo instrumentos jurídicos mais claros e ampliando padrões de governança e de controle social. Trata-se, portanto, de um marco que busca fortalecer a legitimidade dessas organizações como parceiras na implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que as instiga a se profissionalizarem e a se adaptarem a novas exigências institucionais.

## **2.2. Modelos de parceria com o Poder Público**

Após a aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), a forma como o Estado brasileiro organiza suas parcerias com entidades do Terceiro Setor se modificou substancialmente. Antes de sua edição, prevalecia o uso dos convênios<sup>1</sup>, instrumento que, embora tradicionalmente empregado pela Administração Pública, não se mostrava adequado para reger as parcerias com organizações da sociedade civil, uma vez que fora originalmente concebido para disciplinar relações entre entes federativos (Mendonça; Falcão, 2016).

Essa inadequação resultava na fragilidade de critérios objetivos para prestação de contas e em deficiências nos mecanismos de fiscalização por parte do Poder Público (Mendonça; Falcão, 2016). Ocorre que, com a proliferação de entidades do Terceiro Setor e a crescente

---

<sup>1</sup> Com a entrada em vigor do MROSC, se restringiu o campo de aplicação dos convênios, que passaram a ser admitidos apenas entre entes públicos, ou, excepcionalmente, entre entes públicos e particulares para parcerias na área da saúde, com fundamento no artigo 199 da Constituição Federal (Di Pietro, 2020).

demanda por colaboração na implementação de políticas públicas, tornou-se imprescindível um regime jurídico mais transparente e eficiente, capaz de delimitar direitos e deveres recíprocos.

É dentro desse contexto que a Lei nº 13.019/2014, como mencionado anteriormente, veio a estabelecer três instrumentos jurídicos próprios para a formalização das parcerias: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação. Nos termos do que está previsto no artigo 2º, incisos VII, VIII e VIII-A, do diploma normativo em análise:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VII - **termo de colaboração**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pela administração pública** que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - **termo de fomento**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII-A - **acordo de cooperação**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **que não envolvam a transferência de recursos financeiros**; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (Brasil, 2014) (Grifos nossos)

Sendo assim, conforme disposto na legislação, o termo de colaboração é utilizado quando a proposta da parceria tem origem no Poder Público, cabendo à OSC executar o plano de trabalho definido pelo ente estatal. Já o termo de fomento é cabível quando a iniciativa parte da própria organização da sociedade civil, permitindo que ela proponha projetos a serem incentivados pelo Estado, com repasse de recursos financeiros. Por sua vez, o acordo de cooperação é reservado às situações em que há atuação conjunta, mas sem transferência de recursos públicos, privilegiando finalidades de interesse comum.

Tais instrumentos introduziram um ciclo de gestão das parcerias, composto por fases de planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas (Brasil, 2014). Cada uma dessas etapas é regulada de forma detalhada pela Lei nº 13.019/2014.

Entre as inovações mais relevantes também está a exigência de chamamento público para a seleção das OSCs parceiras, o que representa importante mecanismo de democratização e transparência. O chamamento público, conforme está previsto no inciso XII do artigo 2º da Lei nº 13.019/2014, consiste em:

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

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

Outro ponto de destaque é a obrigatoriedade da elaboração de plano de trabalho, documento que integra o termo de parceria e define aspectos como as metas a serem atingidas e as atividades ou os projetos a serem executados, bem como a previsão de receitas e de despesas a serem realizadas e a definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das respectivas metas (Brasil, 2014). A partir desse plano de trabalho, a Administração Pública emite um relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria celebrada (Brasil, 2014). Esse modelo pode fortalecer a *accountability* e criar incentivos para que as OSCs aprimorem a sua gestão administrativa e contábil.

Não obstante os avanços trazidos pela lei, Di Pietro (2020) pontua que a norma reduziu significativamente o alcance da regulação, ao excluir diversas entidades de sua incidência. Como observa a autora (2019), essa exclusão fragilizou o objetivo original da lei de conferir um regime uniforme e moralizador às relações entre o Poder Público e o Terceiro Setor. Sob uma análise crítica, ela explica que as OSCIPs e as Organizações Sociais, justamente aquelas que administram maior volume de recursos públicos, somente são alcançadas pelo MROSC quando não cumprem os requisitos de suas leis específicas (Di Pietro, 2020).

Além disso, observa-se que, embora o MROSC tenha estabelecido bases normativas relevantes e os modelos de parceria também tenham conferido maior previsibilidade jurídica às relações entre Estado e OSCs, a efetividade dessas iniciativas depende de algo que vai além da formalização contratual: a existência de práticas consistentes de governança. É justamente a governança que garante legitimidade, transparência e sustentabilidade institucional às organizações, conectando o regime jurídico das parcerias com padrões mais amplos de responsabilidade organizacional.

Por isso, no próximo capítulo, este trabalho volta-se à análise do conceito de ESG e de sua transposição para o Terceiro Setor, com especial ênfase no “G” de governança, compreendido como infraestrutura essencial para a credibilidade das OSCs.

### **3. ESG PARA ALÉM DO SETOR PRIVADO: GOVERNANÇA COMO INFRAESTRUTURA**



O conceito de ESG (*Environmental, Social and Governance*) tem origem no início dos anos 2000, quando o então secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, provocou instituições financeiras globais a refletirem sobre a incorporação de critérios socioambientais e de governança em seus investimentos. O marco inicial foi o relatório *Who Cares Wins* (2004), elaborado em parceria entre o Pacto Global e o Banco Mundial, que consolidou o ESG como paradigma para avaliar riscos e oportunidades no mercado de capitais (Pacto Global Rede Brasil, 2023). Desde então, a sigla passou a ser amplamente utilizada para designar parâmetros de sustentabilidade corporativa, orientando práticas empresariais que buscassem equilibrar desempenho econômico, responsabilidade social e proteção ambiental.

Na prática, cada dimensão do ESG comporta desafios específicos. O eixo E (*environmental*) engloba temáticas como mudanças climáticas, uso sustentável de recursos naturais, gestão de resíduos, eficiência energética e mitigação da poluição. O eixo S (*social*) concentra-se em questões como práticas laborais justas, promoção da diversidade e inclusão e o compromisso com comunidades locais. Já o eixo G (*governance*) refere-se às estruturas de tomada de decisão das organizações, bem como à integridade nos processos, à transparência na gestão e à prevenção de práticas de corrupção e abuso de poder.

Embora concebido originalmente para orientar corporações multinacionais e investidores institucionais, o ESG expandiu rapidamente seu alcance, sendo hoje considerado uma linguagem universal da sustentabilidade (Barbieri; Cajazeira, 2019). Ainda assim, parte da literatura alerta para o risco de sua adoção meramente instrumental, reduzida a uma estratégia de marketing (*greenwashing*), sem correspondência efetiva em resultados concretos (Munaier; Serralvo, 2022).

Diante disso, o ESG deve ser compreendido simultaneamente como uma oportunidade e também um desafio. Oportunidade, por permitir a estruturação de práticas institucionais mais responsáveis e alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. Desafio, porque sua implementação exige consistência, métricas de acompanhamento e compromisso institucional, sob pena de se reduzir a um discurso vazio. Essa ambivalência é central para o debate contemporâneo sobre sustentabilidade e constitui ponto de partida para analisar sua possível transposição ao Terceiro Setor, com especial ênfase na dimensão da governança, tema a ser desenvolvido na próxima seção.

### **3.1. A transposição do conceito de ESG para o Terceiro Setor: ênfase no “G”**

Embora concebido originalmente para aplicação no âmbito corporativo, o conceito de ESG, ao difundir-se como uma linguagem universal de sustentabilidade, tem permitido sua aplicação em diferentes esferas organizacionais, inclusive no Terceiro Setor. Nesse cenário, ainda que as dimensões ambiental (E) e social (S) possuam relevância indiscutível, a ênfase deste trabalho recai sobre o “G” de governança, em razão da necessidade de assegurar a legitimidade e a transparência das organizações da sociedade civil em suas relações com o Poder Público e com a sociedade.

Enquanto empresas privadas legitimam sua atuação a partir da criação de valor econômico para seus *stakeholders*, sobretudo seus acionistas e investidores, as OSCs fundamentam sua credibilidade na confiança social e na capacidade de demonstrar que recursos, muitas vezes públicos, são aplicados em benefício coletivo. É nesse sentido que este trabalho busca demonstrar que a governança funciona como um critério central para que tais entidades sejam reconhecidas como parceiras legítimas na implementação de políticas públicas, garantindo não apenas eficiência administrativa, mas também *accountability* em suas práticas.

Com base nisso, parte-se da ideia de que, dentro do conceito de ESG, a governança desempenha papel estruturante e transversal, pois viabiliza os demais eixos. Isso porque, sem regras claras de tomada de decisão, segregação de funções, instâncias de controle e mecanismos de transparência, os compromissos ambientais ou sociais dificilmente se sustentam de forma consistente no longo prazo. No caso das OSCs, isso adquire contornos ainda mais relevantes, uma vez que essas organizações lidam com recursos de natureza pública e respondem tanto a órgãos de controle estatais quanto à coletividade beneficiária de suas ações.

Ademais, é importante destacar que a própria legislação brasileira tem aproximado o Terceiro Setor das lógicas de governança tipicamente empresariais. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), por exemplo, estabelece exigências como o chamamento público, a elaboração de planos de trabalho detalhados e a produção de relatórios de resultados, induzindo as OSCs à adoção de padrões próximos ao chamado *compliance*. Nesse sentido, a incorporação do ESG pelas entidades do Terceiro Setor encontra terreno fértil, sobretudo quando valoriza a governança como elemento que sustenta a credibilidade e a previsibilidade das parcerias (Prim, 2021; Pfothner, 2022).

Por fim, cabe ressaltar que a adaptação do ESG às OSCs não deve ser compreendida como mera transposição mecânica de conceitos corporativos, mas sim como uma releitura crítica e contextualizada, ajustada às especificidades de organizações que não perseguem lucro e que se legitimam pelo serviço ao interesse público. Ao enfatizar a governança como infraestrutura institucional, abre-se espaço, portanto, para compreender o ESG não apenas como

um selo reputacional, mas como um instrumento de fortalecimento democrático e de sustentabilidade institucional para o Terceiro Setor.

### **3.2. O papel da governança para a legitimidade e *accountability***

A noção de governança tem adquirido relevo no campo do direito administrativo e das políticas públicas como um conjunto de práticas e arranjos institucionais voltados à coordenação, à transparência e ao controle das organizações. No caso das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a governança ocupa papel central não apenas como requisito de gestão interna, mas sobretudo como fundamento de legitimidade social e jurídica na implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, a governança atua como verdadeira infraestrutura de *accountability*, na medida em que estabelece instâncias de tomada de decisão, mecanismos de supervisão e formas de prestação de contas que permitem aferir a conformidade entre os recursos recebidos e os resultados alcançados. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) reforçou esse papel ao introduzir exigências de monitoramento, relatórios técnicos, planos de trabalho e comissões de avaliação, que elevam o nível de responsabilidade das OSCs diante da sociedade e do Estado.

A exigência de governança, portanto, não se reduz a uma mera formalidade burocrática. Para além disso, trata-se de condição indispensável para que a parceria seja percebida como legítima e sustentável, garantindo que o repasse de recursos públicos seja acompanhado por resultados sociais concretos e verificáveis.

No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiterado que a realização de parcerias entre Estado e OSCs deve estar acompanhada de mecanismos de controle, transparência e avaliação de impacto, de modo a garantir a integridade das ações e o uso apropriado dos recursos públicos. Como aponta o Relatório de Auditoria Operacional sobre o Marco Regulatório das OSCs, tais mecanismos são essenciais para assegurar a legitimidade das ações realizadas e para medir o impacto social dos projetos apoiados (TCU, 2018).

Além disso, parte da doutrina administrativa também reforça a centralidade da governança como elemento estruturante das entidades do Terceiro Setor. Como observa André Saddy (2024), a governança corporativa resulta da observância de regras e princípios que orientam a conduta dos administradores, sendo pautada por pilares como *compliance* (conformidade legal), *accountability* (prestação de contas), *disclosure* (transparência) e *fairness* (senso de justiça). Embora se refira especificamente a serviços sociais autônomos e

organizações sociais, sua análise é ilustrativa para o debate mais amplo sobre as OSCs, já que evidencia como a boa governança deve articular missão institucional e gestão, garantindo mecanismos de supervisão e de controle social (Saddy, 2024).

Para o autor, a existência de conselhos de administração constitui o principal elemento desse sistema, funcionando como elo entre a missão da entidade e sua gestão, ao mesmo tempo em que viabiliza a proteção do interesse público nas parcerias (Saddy, 2024). Essa leitura reforça a ideia de que estruturas colegiadas e práticas de integridade não são meros acessórios, mas sim condições de legitimidade e de sustentabilidade das organizações do Terceiro Setor.

Do ponto de vista conceitual clássico, O'Donnell (1998) distingue duas dimensões de *accountability*. A vertical, associada a mecanismos de controle exercidos de “baixo para cima”, como o voto e a atuação da sociedade civil na fiscalização da ação estatal, e a horizontal, relacionada à existência de órgãos estatais autônomos que controlam e fiscalizam a atuação uns dos outros, como os tribunais de contas, o Ministério Público, dentre outros.

Inspirando-se nessa tipologia, é possível transpor tais conceitos para o campo das parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Assim, pode-se sugerir que a *accountability* vertical, nesse contexto, estaria relacionada à obrigação das OSCs de prestar contas ao Poder Público financiador e aos órgãos de controle responsáveis pela fiscalização da execução dos projetos. Já a *accountability* horizontal poderia ser compreendida como a responsabilização perante a sociedade e os beneficiários diretos das ações, por meio da transparência ativa, do diálogo social e da participação comunitária nos processos de avaliação e monitoramento. Sendo assim, a boa governança, ao assegurar canais de participação, auditorias independentes e mecanismos de informação acessíveis, pode permitir que ambas as dimensões sejam contempladas, reduzindo assimetrias de informação e prevenindo desvios de finalidade.

A adoção de práticas de governança mais robustas também contribui para a resiliência institucional das OSCs, fortalecendo sua capacidade de captar recursos, atrair parceiros e de se inserir em redes colaborativas nacionais e internacionais (Salamon; Anheier, 1997). Nessa linha, organizações dotadas de conselhos deliberativos ativos, segregação de funções administrativas e mecanismos claros de gestão de riscos tendem a ter maior legitimidade social e maior longevidade institucional (IBGC, 2015).

Ainda que o Código das Melhores Práticas do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa — IBGC (2023) tenha como foco a governança corporativa no âmbito empresarial, seus princípios podem ser transpostos para a realidade do Terceiro Setor. Um exemplo é o princípio da responsabilização (*accountability*), definido como o dever de desempenhar funções

com diligência, independência e visão de longo prazo, assumindo a responsabilidade pelas consequências dos atos e omissões, além de prestar contas de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo (IBGC, 2023). Embora originalmente concebido para o segundo setor, esse princípio revela-se igualmente aplicável ao terceiro setor, uma vez que este também impacta diferentes partes interessadas e depende de credibilidade institucional para sustentar legitimidade e sustentabilidade em suas parcerias com o Poder Público.

Percebe-se, portanto, que a governança cumpre dupla função para as OSCs. É instrumento de gestão, ao ordenar processos internos e garantir eficiência no uso de recursos, e é também instrumento de legitimação, ao assegurar *accountability* e transparência perante o Estado e a sociedade. A consolidação desse papel é crucial para que o Terceiro Setor se afirme como ator indispensável na implementação de políticas públicas.

### 3.3. Elementos estruturantes da governança em OSCs

A governança nas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) pode ser compreendida como um sistema de estruturas, práticas e valores que orienta a tomada de decisões, organiza fluxos de informação, previne riscos e assegura a *accountability* perante o Poder Público e a sociedade. Conforme observa José Eduardo Sabo Paes (2025, p. 413):

A governança das instituições do Terceiro Setor é complexa e desafiadora, exige permanente comprometimento, senso de responsabilidade e grande motivação social de todos. Necessita de órgão de gestão, deliberação e fiscalização definidos e com seus integrantes devidamente capacitados para atuar em conformidade com a missão da entidade ou corporação.

Diferentemente das corporações privadas, nas quais a governança se volta principalmente à relação com acionistas e investidores, no Terceiro Setor sua função primordial é garantir legitimidade institucional e previsibilidade na execução de políticas públicas, sobretudo em razão do manejo de recursos públicos (Pfotenhauer, 2022).

Considerando a perspectiva trazida pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2023), é possível identificar alguns elementos que se revelam centrais para pensar a governança nas OSCs, quais sejam: (i) conselhos e segregação de funções; (ii) integridade e gestão de riscos; (iii) auditoria e *compliance*; e, (iv) transparência ativa e *accountability* social.

Em primeiro lugar, a existência de conselhos ativos e instâncias colegiadas assegura o caráter democrático da organização. Os conselhos de administração, fiscais e consultivos

permitem que decisões estratégicas não fiquem concentradas em uma única figura, reduzindo riscos de captura política ou patrimonial. A segregação de funções entre diretoria executiva, conselho de administração e conselho fiscal é apontada como uma boa prática pelo IBGC (IBGC, 2015), justamente porque amplia a legitimidade e a profissionalização da gestão.

Em segundo lugar, a integridade institucional e a gestão de riscos constituem pilares da confiança pública. Programas de integridade, códigos de conduta ou ética e o gerenciamento de riscos são alguns dos mecanismos que permitem uma atuação preventiva contra fraudes, desvios e conflitos de interesse (IBGC, 2023). Ressalta-se, ainda, que a governança eficaz não se resume apenas a estruturas formais, mas envolve também a criação de uma cultura organizacional orientada por valores éticos e pela responsabilidade social (IBGC, 2023).

Em terceiro lugar, os mecanismos de auditoria e *compliance* reforçam a credibilidade externa. Conforme mencionadas no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2023), as auditorias independentes, aliadas a práticas de conformidade jurídica e contábel, não apenas atendem às exigências do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), mas também ampliam a capacidade de captação de recursos e parcerias. Em um contexto de crescente demanda por resultados, o *compliance* fortalece a previsibilidade e a responsabilidade institucional.

Por fim, a transparência ativa e a *accountability* social completam esse ciclo de governança. Trata-se, aqui, da disponibilização proativa de informações relevantes — planos de trabalho, relatórios de execução, indicadores de impacto — em portais eletrônicos e em relatórios anuais. Essa abertura não apenas atende ao princípio constitucional da publicidade, como também possibilita a criação de um vínculo mais direto com os beneficiários das políticas públicas e com a sociedade civil em geral, consolidando um padrão de *accountability* que é simultaneamente vertical (perante o Estado) e horizontal (perante os cidadãos), conforme inspirado no conceito clássico de O'Donnell (1998).

Dessa forma, nota-se que a governança nas OSCs se estrutura em um conjunto integrado de mecanismos que visam reduzir riscos, assegurar integridade e reforçar a legitimidade. Isso porque, ao fortalecer conselhos, práticas de integridade, auditorias e transparência ativa, cria-se uma infraestrutura capaz de sustentar a credibilidade institucional e de garantir que o investimento público seja convertido em resultados sociais mensuráveis.

Nesse contexto, torna-se possível avançar de uma análise descritiva dos mecanismos de governança já consolidados para a formulação de uma proposta de sistematização capaz de integrá-los em uma estrutura analítica própria. É justamente com esse objetivo que se apresenta,

no próximo capítulo, a chamada “Matriz ESG-TS”, concebida como uma ferramenta para adaptar os princípios do ESG ao Terceiro Setor, com especial ênfase na governança.

#### 4. A PROPOSTA DA “MATRIZ ESG-TS”

Como desdobramento das discussões anteriores, propõe-se a construção de uma “Matriz ESG-TS” (*Environmental, Social and Governance* para o Terceiro Setor), concebida como instrumento de tradução prática dos princípios de sustentabilidade e governança que pode ser aplicada no contexto das OSCs. O objetivo é oferecer um referencial adaptado às especificidades das entidades sem fins lucrativos, permitindo que elas alinhem suas práticas institucionais às expectativas normativas e sociais contemporâneas.

A proposta da “Matriz ESG-TS” não surge de forma isolada, mas dialoga com *benchmarks* consolidados em âmbito nacional e internacional. No plano doméstico, destaca-se o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (2023), que sistematiza princípios de equidade, transparência, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. Ainda que dirigido ao setor empresarial, esses princípios podem ser transpostos ao contexto do Terceiro Setor, que igualmente depende de credibilidade institucional para legitimar sua atuação.

Em nível internacional, a matriz inspira-se em referenciais como as normas da *Global Reporting Initiative* – GRI, voltadas à mensuração de impactos econômicos, sociais e ambientais e os relatórios do *International Sustainability Standards Board* – ISSB, que consolidam parâmetros globais de reporte de sustentabilidade. Esses *benchmarks* oferecem critérios de mensuração que, ao serem adaptados ao Terceiro Setor, podem auxiliar as organizações a demonstrarem resultados de forma clara e comparável.

Do ponto de vista normativo, a matriz pode-se ancorar, ainda, em exigências legais brasileiras, como o Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que estabelece as bases normativas das pessoas jurídicas de direito privado, como as associações e fundações, e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014), que disciplina as parcerias dessas organizações com o Estado.

Parte-se, assim, da constatação de que, para o Terceiro Setor, o eixo “G” (Governança) constitui não apenas um dos pilares do ESG, mas a infraestrutura institucional que sustenta os demais. A matriz assume, portanto, um caráter diferenciado, ou seja, embora abarque também dimensões ambientais e sociais, enfatiza a governança como elemento transversal, que viabiliza a credibilidade das ações e a sustentabilidade das parcerias.

A ideia proposta é a de que a “Matriz ESG-TS” esteja organizada em níveis de maturidade (básico, intermediário e avançado) e em dimensões avaliativas (Governança, Social e Ambiental). A lógica é progressiva: cada organização pode situar-se em determinado estágio e, a partir dele, estabelecer metas de aprimoramento gradual. A seguir, apresenta-se um quadro exemplificativo de alguns critérios, senão vejamos:

**Tabela 1** - Quadro exemplificativo de aplicação da “Matriz ESG-TS”

<b>Dimensão</b>	<b>Critério</b>	<b>Nível Básico</b>	<b>Nível Intermediário</b>	<b>Nível Avançado</b>
<b>Governança</b>	Estrutura decisória	Assembleia e diretoria formalizadas	Conselho deliberativo e fiscal atuantes	Governança colegiada com segregação de funções e auditoria independente
<b>Governança</b>	Integridade e riscos	Código de ética formal	Mapeamento de riscos e canal de denúncias	Programa de integridade com monitoramento contínuo
<b>Governança</b>	Transparência	Publicação de relatórios financeiros	Divulgação de indicadores de impacto	Transparência ativa com dados abertos e auditorias externas
<b>Social</b>	Inclusão e diversidade	Declaração de princípios	Políticas institucionais de diversidade	Metas de inclusão com monitoramento público
<b>Ambiental</b>	Gestão ambiental	Cumprimento de requisitos legais	Práticas de consumo consciente e reciclagem	Política ambiental integrada com relatórios anuais

Fonte: Elaboração própria (2025).

Essa matriz não deve ser entendida como um *checklist* rígido, mas sim como um instrumento pedagógico e indutivo, que pode auxiliar organizações do Terceiro Setor, como as OSCs, na identificação de seu estágio atual de governança e sustentabilidade e no planejamento de metas progressivas de aprimoramento. Ao mesmo tempo, ela também pode fornecer ao Poder



Público e à sociedade parâmetros objetivos para avaliar a maturidade institucional das entidades, fortalecendo a confiança nas parcerias.

Para ilustrar a aplicabilidade da matriz, considere o caso de uma OSC voltada à educação de jovens em situação de vulnerabilidade. Em um nível básico de maturidade, a entidade dispõe de diretoria formalizada, publica seus relatórios financeiros anuais e cumpre a legislação ambiental mínima, mas ainda não possui conselhos ativos nem políticas estruturadas de diversidade. Com o tempo, ao alcançar um nível intermediário, essa organização cria um conselho fiscal atuante, implementa um código de ética e um canal de denúncias, adota políticas institucionais de diversidade e passa a divulgar indicadores de impacto social, como o número de jovens atendidos e a taxa de permanência escolar.

Finalmente, em um nível avançado, a OSC estabelece uma governança colegiada com segregação de funções, contrata auditoria independente, implementa um programa de integridade monitorado continuamente e publica relatórios anuais integrados com dados abertos, incluindo uma política ambiental com metas de reciclagem e eficiência energética. Esse percurso demonstra como a matriz pode funcionar como um verdadeiro roteiro de evolução institucional, permitindo que organizações de diferentes portes se situem em um espectro de maturidade e definam prioridades de aprimoramento.

Portanto, em síntese, o que se busca através da “Matriz ESG-TS” é traduzir o conceito de ESG em práticas concretas e mensuráveis para o Terceiro Setor, reforçando a governança como eixo estruturante e estimulando avanços graduais nas dimensões social e ambiental. Trata-se de uma proposta metodológica que conjuga exigências legais, *benchmarks* técnicos e expectativas sociais, contribuindo, assim, para o fortalecimento democrático e a sustentabilidade institucional das organizações.

## 6. CONCLUSÃO

A partir de tudo o que foi discutido, compreende-se que a governança, no âmbito do Terceiro Setor, não pode ser reduzida a um conjunto de boas práticas opcionais ou a uma exigência burocrática de prestação de contas. Mais do que isso, ela constitui uma verdadeira infraestrutura institucional, sem a qual a atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na implementação de políticas públicas perde legitimidade e previsibilidade.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), ao estabelecer instrumentos jurídicos próprios, regras de transparência e mecanismos de *accountability*, representou um marco importante nesse processo. Ao mesmo tempo em que

consolidou padrões mínimos de governança, também evidenciou os desafios de profissionalização e de capacitação enfrentados pelas OSCs, especialmente as de menor porte.

Nesse contexto, a legitimidade dessas organizações não se esgota no cumprimento formal da legalidade, mas depende também da sua capacidade de gerar confiança, assegurar transparência e demonstrar *accountability* perante o Estado e a sociedade. É justamente essa capacidade que diferencia o Terceiro Setor como ator social relevante, afastando a percepção de que ele seria mero executor terceirizado de recursos públicos.

Quando estruturam conselhos deliberativos, processos de auditoria, mecanismos de integridade e canais efetivos de participação, as OSCs constroem as bases mínimas de legitimidade necessárias para exercer sua função social em parceria com o Poder Público. Sem esses elementos, corre-se o risco de enfraquecer tanto a credibilidade institucional das entidades quanto a própria efetividade das políticas públicas que buscam implementar.

É nesse horizonte que se insere a proposta da “Matriz ESG-TS” apresentada neste artigo. Ao adaptar os parâmetros de sustentabilidade corporativa ao contexto do Terceiro Setor, a matriz reforça a governança como eixo estruturante, ao mesmo tempo em que estimula avanços graduais nas dimensões social e ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento pedagógico e indutivo que pode orientar OSCs, gestores públicos e órgãos de controle na consolidação de parcerias mais legítimas, transparentes e socialmente reconhecidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel. **Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm).

COMPACT GLOBAL. **Who Cares Win: Connecting Financial Markets to a Changing World**. 2004. Disponível em: [https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues\\_doc%2FFinancial\\_markets%2Fwho\\_cares\\_who\\_wins.pdf](https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FFinancial_markets%2Fwho_cares_who_wins.pdf). Acesso em: 22 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

LEICHSENRING *et al.* **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. Coord. Aline Gonçalves de Souza, Aline Viotto, Thiago Donnini. 1. ed. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

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

MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 21, n. 68, 2016.

MUNAIER, Christian G. S.; SERRALVO, Francisco Antonio. Do Social ao Ecológico: O percurso do marketing no campo da sustentabilidade. In: ROMARO, Paulo; SERRALVO, Francisco Antonio (ORGs.). **ESG: Uma Visão Plural**. 1. ed. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2022.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. **ESG: entenda o significado da sigla ESG (Ambiental, Social e Governança) e saiba como inserir esses princípios no dia a dia de sua empresa**. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/esg/>>. Acesso em: 22 set. 2025.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

PFOTENHAUER, R. **Socially Responsible Investors: The Rise of ESG**. Conference TEST, 2022. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/362323568\\_Socially\\_Responsible\\_Investors\\_The\\_Rise\\_of\\_ESG](https://www.researchgate.net/publication/362323568_Socially_Responsible_Investors_The_Rise_of_ESG)> Acesso em: 22 set. 2025.

PRIM, M. A. **Governança em Organizações com Fins Sociais: Um Estudo Multicaso à Luz da Inovação Social**. Tese. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina, 2021.

SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro: volume 1**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. 990p.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. **Defining the nonprofit sector**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. 3ª reimp. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC**. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2018.