

Governança no Terceiro Setor

Sistema de mecanismos fundamentados em princípios e regras de valorização de boas práticas garante transparência às entidades sociais

Lais Vanessa C. de Figueirêdo Lopes
lais@figueiredolopes.com.br



Daniela Pais Costa
daniela.pais@gmail.com



As organizações da sociedade civil crescem progressivamente no Brasil e no mundo. Os seus escopos de atuação também foram ampliados, coexistindo hoje organizações que prestam os tradicionais serviços de assistência direta e as que se dedicam a ações de *advocacy* [compreendida como defesa de direitos e visibilidade social], gerando benefícios indiretos à sociedade.

Com o advento das ONGs como atores políticos que intervêm na formulação e no controle social das políticas públicas, adveio também a responsabilidade da transparência na gestão e nas ações desenvolvidas. Exige-se postura ética dos administradores na condução de empreendimento social. Governança deixa de ser, pois, um tema da área empresarial e passa a ser aplicado e discutido por organizações do Terceiro Setor.

Como forma de sustentabilidade, para defenderem suas causas, as organizações buscam recursos públicos, doações privadas, geração própria de receita por meio de prestação de serviços e comercialização de mercadorias, além de recursos de aplicações financeiras. Escândalos envolvendo ONGs têm sido cada vez mais comuns, o que põe em pauta o debate sobre a delicada questão da credibilidade das organizações e a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização e prestação de contas, para acompanhamento e avaliação do uso dos recursos captados.

Por outro lado, muitos questionamentos sobre as ações das ONGs decorrem, por vezes, de razões diversas. É que ao tratarem de temas como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável e inclusivo, as organizações colocam em xeque as causas das desigualdades sociais, o poder de grandes corporações e a apropriação do Estado por interesses privados (corrupção). Tornam-se, assim, alvo de especulações por parte de grupos específicos como forma de desestabilizar suas ações políticas.

É certo que a visibilidade atual de casos de desvio de recursos, ainda que isolados

acabam afetando a opinião pública em geral que passa a ser mais cética em relação ao verdadeiro papel pleiteado pela sociedade civil organizada, que é o de facilitar processos de desenvolvimento, auxiliando a elaboração, a implementação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

Conceitos

Governança é um sistema de mecanismos fundamentados em princípios e regras de valorização de boas práticas, pelo qual se conduz e monitora a gestão nas organizações, sejam públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, criando um ambiente político, econômico e social que inspire segurança e estimule a captação de recursos consciente e perene. O termo tem sua origem no latim, nos verbos, “guiar, dirigir” e pode também significar governar.

Sob essa ótica, a governança deve observar, além da legislação vigente: quais as regras de funcionamento da entidade, definidas nos estatutos e regimento internos; como se dá a distribuição e o exercício do poder mediante as responsabilidades estabelecidas entre os órgãos da administração e os deveres de gestão dos administradores; qual a regulação das relações entre *stakeholders* que protege os direitos dos públicos de interesse e visa o diálogo da organização com cada um; quais os princípios, regras e procedimentos para tomadas de decisões nos processos de gestão; e como será feito o monitoramento e a avaliação da performance¹.

As vantagens na adoção de práticas de governança nas ONGs são diversas e interligadas, dentre as quais destacamos maior alinhamento entre associados, conselheiros, administradores e doadores na definição de estratégias comuns, ampliando a legitimidade das ações; eficiência nos processos de gestão e no alcance de seus objetivos; transparência na gestão dos recursos e nos resultados obtidos; credibilidade perante seus beneficiários, colaboradores e a opinião pública; além de

possibilitar a ampliação da captação de recursos visando a perenidade de suas ações.

Legislação

Identifica-se na legislação brasileira alguns princípios e regras que orientam a gestão de organizações sem fins lucrativos². No Código Civil, há disposições específicas de que as associações devem ter expressas em estatuto as regras que tratam dos requisitos para admissão, demissão e exclusão dos associados; seus direitos e deveres; o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução da entidade; e a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Na lei federal nº. 9.790/99, que instituiu as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei de Oscips), há previsão de que as entidades devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, análogos aos da administração pública³. Além disso, determina que as organizações devem adotar práticas administrativas de conflitos de interesse que coíbam a obtenção de vantagens ou benefícios⁴ em decorrência de participação no processo decisório.

Essa lei traz ainda a exigência como requisito essencial para a outorga da qualificação que a entidade candidata tenha um conselho fiscal dotado de competência para opinar sobre relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade.

Além disso, a Lei das Oscips instituiu instrumento jurídico específico a ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Oscips: o Termo de Parceria, em cujo regramento há necessidade de consulta prévia ao conselho de política pública da área de atuação do objeto do Termo, realização de auditoria externa independente quando

os recursos públicos repassados para a entidade somarem, em um mesmo exercício fiscal, R\$ 600.000, criação de comissão de avaliação para análise dos resultados alcançados, entre outras.

O decreto nº 2.536/98, alterado pelo 3.504/00, que regulamenta a concessão dos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Ceas) também determina como obrigatória a auditoria das demonstrações contábeis e financeiras das entidades que tenham auferido em cada um dos três exercícios anteriores receita bruta maior que R\$ 1.200.000⁵.

Não há previsão legal de que haja um conselho de administração no Terceiro Setor responsável moral, legal e fiduciariamente pela governança da organização, mas trata-se de boa prática. No caso de sua existência, o papel desse órgão seria o de governar e não administrar o cotidiano, tarefa que incumbe aos executivos.

Vale salientar que governança não se traduz apenas no cumprimento de regras jurídicas. São alguns exemplos de indicadores de boas práticas: um plano de ação coerente com missão, visão e os valores estabelecidos; um eficiente processo de tomada de decisões com separação de direitos e responsabilidades dos órgãos de administração (conselho e executivos), sob a ótica da participação e colaboração; uma política de harmonização de conflitos de interesses, com registro prévio de declaração de potenciais conflitos; uma política de prestação de contas e publicização de atos; e um sistema de avaliação periódico de metas, resultados, processos decisórios e gestores. Essa lista, por óbvio, não é exaustiva.

Transparência e credibilidade

Em suma, concluímos que para aperfeiçoar a gestão das organizações, a governança é premissa de mercado tanto das empresas quanto das ONGs. Nestas, em específico, tendo em vista a bandeira da construção participativa dos processos de transformação social, exige-se manter uma gestão coerente,

que garanta clareza e transparência sobre os princípios e regras que orientam o funcionamento da organização.

Para que as lutas sociais se fortaleçam, é preciso também que as organizações sejam cada vez mais capazes de manter uma pública e sistemática prestação de contas e dar visibilidade ao processo de implementação de suas atividades. Boas práticas constituem um desafio constante e essencial para ampliar a credibilidade no trabalho que as ONGs desenvolvem. 

Links

i www.acolhe.org.br
www.arquidiocesedesapaulo.org.br
www.casavida.org.br
www.pastoraldacrianca.org.br

Laís Vanessa C. de Figueirêdo Lopes. Advogada e mestranda em direito na PUC/SP, professora de pós-graduação da Unisantos e do Senac/SP. Integrante da International Society for Third Sector Research (ISTR), do Neats – PUC/SP, das Comissões de Direito do Terceiro Setor e dos Direitos das Pessoas com Deficiência da OAB/SP, além de conselheira suplente representante da OAB Federal no Conade.

Daniela Pais Costa. Advogada, integrante da International Society for Third Sector Research (ISTR). Mora na África do Sul, atuando na área de governança institucional da ActionAid International e como correspondente internacional de Figueirêdo Lopes e Golfieri Advogados.

¹ ADAPTAÇÃO DO CONCEITO DISPONÍVEL NO SITE DA OCDE <www.oecd.org>.

² É POSSÍVEL UTILIZAR COMO REFERÊNCIA AS REGRAS ESTABELECIDAS PELA PRÓPRIA LEI DAS SOCIEDADES POR AÇÕES, QUE APESAR DE NÃO VINCULAREM A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS PODER ORIENTÁ-LAS NA CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO.

³ O LIMITE DE APLICAÇÃO DESSES PRINCÍPIOS É DE ALCANCE MENOR QUE NO REGIME DE DIREITO PÚBLICO, MAS O FATO DE ELES ESTAREM POSITIVADOS NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA QUE REGE AS ENTIDADES, INSTIGA QUE O OPERADOR DO DIREITO INVOCUE TAIS PRINCÍPIOS TANTO PARA DEFESA QUANTO PARA A ACUSAÇÃO EM EVENTUAIS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E/OU JUDICIAIS QUE ENVOLVAM ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR QUALIFICADAS COMO OSCIPS.

⁴ O DECRETO Nº 3.100/99, REGULAMENTADOR DA LEI Nº 9.790/99, DEFINIU O QUE SE ENTENDE POR BENEFÍCIOS OU VANTAGENS PESSOAIS, COMO OS OBTIDOS PELOS DIRIGENTES DA ENTIDADE E SEUS CÔNJUGES, CÔNJUGES E PARENTES COLATERAIS OU AFINS ATÉ O TERCEIRO GRAU; ASSIM COMO OS OBTIDOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DAS QUAIS OS MENCIONADOS ACIMA SEJAM CONTROLADORES OU DETENHAM MAIS DE DEZ POR CENTO DAS PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS.

⁵ É EXIGIDA AUDITORIA POR AUDITORES INDEPENDENTES REGISTRADOS NA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM) QUANDO A RECEITA BRUTA AUFERIDA EM QUALQUER DOS TRÊS EXERCÍCIOS FOR SUPERIOR A R\$ 2.400.000.