

TERCEIRO SETOR E GOVERNANÇA: Uma análise crítica dos impactos das boas práticas de governança diante dos mecanismos de gestão das Organizações do Terceiro Setor*

THIRD SECTOR AND GOVERNANCE: A critical analysis of the impacts of good governance practices on the management mechanisms of Third Sector Organizations

Fernando Luz Carvalho **

81

RESUMO: O artigo analisa criticamente os impactos das boas práticas de governança nas organizações do Terceiro Setor no Brasil, destacando a influência da governança corporativa na gestão dessas entidades. Inicialmente, aborda as estruturas de gestão existentes e a importância da governança para a eficácia da tomada de decisões. Discute as características das organizações do Terceiro Setor, como associações e fundações, e seus mecanismos de gestão, que variam conforme sua natureza jurídica e leis específicas, como a Lei 13.019/2014. A pesquisa enfatiza a importância da transparência, prestação de contas e equidade nas práticas de governança, além de apresentar uma crítica sobre a necessidade e adequação da introdução de modelos corporativos no contexto social, alertando sobre a potencial perda de autonomia e relevância das entidades. Considerações finais ressaltam que, embora as práticas de governança possam contribuir para a sustentabilidade, a adaptação de modelos gerenciais sem considerar as especificidades do Terceiro Setor pode comprometer sua missão institucional. A questão da remuneração de dirigentes é ressaltada como um fator crucial para a gestão eficiente, promovendo a dedicação e qualificação necessárias.

Palavras-chave: Terceiro Setor. Organizações Não Governamentais. Mecanismos de Gestão. Governança.

ABSTRACT: The article critically analyzes the impacts of good governance practices on Third Sector organizations in Brazil, highlighting the influence of corporate governance on the management of these entities. Initially, it addresses the existing management structures and the importance of governance for the effectiveness of decision-making. It discusses the characteristics of Third Sector organizations, such as associations and foundations, and their management mechanisms, which vary according to their legal nature and specific laws, such as Law 13.019/2014. The research emphasizes the importance of transparency, accountability, and equity in governance practices, as well as presenting a critique on the necessity and appropriateness of introducing corporate models in the social context, warning about the potential loss of autonomy and relevance of the entities. Final considerations emphasize that, although governance practices can contribute to sustainability, the adaptation of managerial models without considering the specificities of the Third Sector can compromise its institutional mission. The issue of executive remuneration is highlighted as a crucial factor for efficient management, promoting the necessary dedication and qualification.

Keywords: Third Sector. Non-Governmental Organizations. Management Mechanisms. Governance.

* Este artigo integra a seleção comemorativa dos 10 anos do NEPATS, reunindo textos anteriormente publicados em obras anuais vinculadas ao Núcleo de Pesquisa e agora apresentados nesta edição como parte da celebração de uma década de trajetória acadêmica, compromisso intelectual e contribuição duradoura à comunidade científica.

** Advogado. Mestrando em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação na Universidade Católica de Brasília. Membro do NEPATS - Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas no Terceiro Setor, da Universidade Católica de Brasília (UCB). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Assessor Jurídico do Conselho Nacional do SESI. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9863213272458644>

1. INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado visa identificar, a partir do construto doutrinário e legal, as estruturas de gestão já existentes nas organizações do Terceiro Setor no Brasil, sejam as legalmente previstas ou cultural e historicamente presentes. Ato contínuo, a partir de uma abordagem sobre a governança corporativa, traça-se uma análise sobre os impactos na gestão de tais organizações a partir das premissas advindas do setor corporativo.

Pretende-se, portanto, traçar um paralelo crítico entre a temática da governança e sua influência em organizações do Terceiro Setor.

A governança corporativa é frequentemente apontada como uma estratégia indispensável para melhoria do processo de tomada de decisões em empresas. Tem sido muito comum a expansão desses modelos oriundos da iniciativa privada para a administração pública e para organizações da sociedade civil.

Por outro lado são diversos os mecanismos de gestão adotados em organizações do Terceiro Setor, seja por determinação legal, seja por um aspecto cultural identificado na conformação de tais instituições, que impactam na gestão destas.

Convém então identificar se é percebido um real incremento na gestão de organizações do Terceiro Setor a partir do que preconizam esses modelos de governança, considerando as partes envolvidas, e a finalidade institucional pretendida, de cunho eminentemente social.

2. UNIVERSO DE ORGANIZAÇÕES QUE COMPÕEM O TERCEIRO SETOR, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E SEUS MECANISMOS DE GESTÃO

2.1 Natureza jurídica das organizações

Não tendo o condão de aprofundar a conceituação das organizações que compõem o Terceiro Setor, caminho esse já continuamente trilhado por doutrinadores de referência no tema, a pretensão ora delineada é de, tão somente, lançar luz a algumas características essenciais de tais organizações e perceber de que maneira essas projetam determinados mecanismos de gestão, obrigatórios ou facultativos, de acordo com a natureza organizacional.

Desde já se assinala que tal discussão demandaria um estudo aprofundado sobre a história do direito, no que toca às organizações sem fins lucrativos que integram o Terceiro Setor, de modo a melhor perceber: em que contexto se projetaram determinados mecanismos de gestão nessas previstos; porque nem sempre funcionam bem tais estruturas; e se há de fato uma pujante contribuição advinda do setor corporativo para a gestão no Terceiro Setor, notadamente tomando-se como premissa o acúmulo em torno da governança.



Para compreender esse universo convém, preliminarmente, observar o rol de pessoas jurídicas previstos no Código Civil:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:
I as associações;
II as sociedades;
III as fundações.
IV as organizações religiosas;
V os partidos políticos.
VI as empresas individuais de responsabilidade limitada.

Como bem assinala Paes, não é esse um rol taxativo¹. O Código Civil de 1916 trazia diversas formas de sociedades, dentre as quais as religiosas, pias, morais, científicas ou literárias. Já o Código Civil de 2002 simplificou a previsão. Com efeito, o advento desse código fez com que a grande maioria das entidades sem fins lucrativos e de interesse social se materializasse, juridicamente, enquanto associações ou fundações.

São requisitos obrigatórios observáveis, quando da constituição de pessoas jurídicas:

Art. 46. O registro declarará:
I a denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;
II o nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores;
III o modo por que se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
IV se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo;
V se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;
VI as condições de extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso.

Destaca-se, no presente cenário, a previsão constante do art. 48, do CC., a qual antecipa tendência positivada de métodos de tomada de decisão coletivos enquanto premissa de gestão no Terceiro Setor, ponto fulcral da abordagem ora traçada:

Art. 48. Se a pessoa jurídica tiver administração coletiva, as decisões se tomarão pela maioria de votos dos presentes, salvo se o ato constitutivo dispuser de modo diverso.

É mister relembrar que o direito de associação encontra-se no rol dos direitos fundamentais, constante da Constituição Federal (art. 5º XVII e XVIII) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, consoante prescreve seu art. 20, segundo o qual “1. Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas.”

¹ PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social : aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 8ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 7.



A doutrina civilista sinaliza, como destacam Neto² e Sidou³, que o direito de associação positivado remonta aos séculos XIX e XX, notadamente sob a influência do Código Civil Francês, que inspirou muitas legislações correlatas. O Código napoleônico abordava o tema de forma genérica, somente disciplinando a matéria a partir de lei de 1901. No Brasil, essa previsão formalmente se inaugura com a Constituição de 1891 (art. 72, § 8º):

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.

No esforço de compreender tal universo é importante lembrar o que assinala a mais recente legislação sobre o tema, a Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Em que pese não ser tal lei o objeto ora analisado em profundidade, é importante verificar a delimitação que contém sobre o que vem a ser organização da sociedade civil:

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

I - organização da sociedade civil:

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;

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.

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;

A Lei 13.019/2014 expressamente prevê que todas essas organizações – privadas sem fins lucrativos, cooperativas com atuações específicas e organizações religiosas voltadas a projetos sociais – desempenham ou podem desempenhar atividade de interesse público, razão pela qual podem celebrar parcerias com a administração pública.

² NETO, Eugênio Facchini. Code civil francês: Gênese e difusão de um modelo. Revista de Informação Legislativa. Ano 50 Número 198 abr./jun. 2013, p. 59-88.

³ SIDOU, J. M. Othon. Associação e Sociedade, no Código Civil e no Direito Comparado. In: *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, Ano XX, n. 25, p.75-86, 2004. Disponível em <http://www.ablj.org.br/revistas/revista25/revista25%20J.%20M.%20OTHON%20SIDOU%20-%20Associação%20e%20sociedade,%20no%20Código%20Civil%20e%20no%20Direito%20Comparado.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.



Dito isso, e entendendo ser o universo de organizações integrantes do Terceiro Setor amplo, podendo-se trazer para o bojo da discussão organizações como serviços sociais autônomos – entidades paraestatais, cooperativas, sindicatos, organizações religiosas, dentre outras, passa-se à breve análise de algumas das formas de constituição das organizações do Terceiro Setor, segundo a natureza jurídica de que se revestem, a saber, associações e fundações, feito o recorte em virtude da significância e dimensão que têm esses dois institutos para o universo analisado.

2.1.1. Associações

Nos termos que preleciona Paes:

Associação é uma modalidade de agrupamento dotada de personalidade jurídica, sendo pessoa jurídica de direito privado voltada à realização dos interesses de seus associados ou de uma finalidade de interesse social, cuja existência legal surge com a inscrição de seu estatuto, em forma pública ou particular, no registro competente, desde que satisfeitos os requisitos legais (CC, art. 45), que ela tenha objetivo lícito e esteja regularmente organizada⁴.

As associações são, do ponto de vista civil, a conformação mais usual de constituição das organizações do Terceiro Setor. Embora sob distintos nomes e as mais variadas finalidades, a forma jurídica, estrito senso, de formalização de uma organização, se dá através destas.

Como características elementares podemos elencar a reunião de pessoas em torno de um objetivo comum; finalidade não lucrativa da ação.

O estatuto de uma associação, nos termos do art. 54, CC, deve, necessariamente, conter uma série de informações, dentre as quais destacam-se:

- os direitos e deveres dos associados;
- as fontes de recursos para sua manutenção;
- o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;
- a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Da própria essência da organização, depreendem-se alguns aspectos, obrigatoriamente observáveis, que denotam a soberania da coletividade nas decisões. Dentre eles vale lembrar o papel da assembleia geral como instância máxima de decisão, inclusive com as atribuições mais sensíveis de destituir administradores e alterar o estatuto (art. 59, CC).

Nesse íterim, é importante que se registre um grupo de associados, independente de serem administradores, pode convocar órgãos deliberativos, consoante deve disciplinar o estatuto da organização (art. 60, CC).

⁴ Op. cit. p. 14.

O que se observa de dispositivos como esses é que, em que pese haver a constituição de uma administração a cargo da condução da organização, deve estar em sintonia com o coletivo associado, pois são diversos os mecanismos que permitem a estes o controle da gestão, com ênfase para o fundamental papel de ter sempre no horizonte a observância do desempenho da finalidade institucional.

Via de regra, com base no que culturalmente se observa no país, as organizações possuem pelo menos 03 (três) importantes estruturas deliberativas: assembleia geral; diretoria; conselho fiscal.

Sendo a associação de interesse social, sujeita-se ao acompanhamento e fiscalização do Ministério Público.

2.1.2 Fundações

Trata-se de uma instituição cuja finalidade é definida por seu instituidor, que a dota de um patrimônio para a consecução de seus fins, gerida consoante determina seu estatuto. Paes sintetiza que são cinco as características essenciais de uma fundação:

- a. Finalidade – objeto lícito e permanente (não pode ser alterado – art. 67, CC);
- b. origem ou forma de criação – decorre da manifestação de vontade de uma pessoa física (cédula testamentária) ou pessoa jurídica (escritura pública);
- c. patrimônio – conjunto de bens livres que o instituidor doa à entidade para que possa perseguir seus objetivos institucionais;
- d. modo de administração – ao destinar patrimônio, é necessário que o instituidor se diferencie dos administradores da entidade os quais se encarregarão: o Conselho Curador, de deliberar e traçar metas e diretrizes; o Conselho Administrativo, de executar as ações; e o Conselho Fiscal, de exercer o controle interno;
- e. velamento do Ministério Público – por força de lei, cabe ao MP velar, acompanhar, intervir e fiscalizar as fundações⁵.

Dentre as diferenças mais evidentes em relação às associações, convém lembrar que estas se formam pela união de pessoas em torno de um propósito comum, ao passo que na fundação a organização se forma a partir de um patrimônio para alcance de um fim social previamente definido.

As fundações, constituídas a partir da dotação de um conjunto de bens, atuarão em fins específicos, conforme art. 62, do CC⁶, com nova redação dada pela Lei 13.151/2015, a qual ampliou o rol de áreas de atuação fundacional.

⁵ *Op. cit.* p. 18.

⁶ Art. 62. Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de: I – assistência social; II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III – educação; IV – saúde; V – segurança



Ao instituidor de uma fundação é facultado, desde seu ato constitutivo, dispor sobre sua forma de administração. Entretanto, esta deve observar certas estruturas obrigatórias. Diferença notória das fundações em relação às associações é que seus órgãos têm por função administrar o patrimônio em consonância com o fim institucional e diretrizes fixadas; estão vinculados à vontade de quem a idealizou.

Entretanto, observada a questão da imutabilidade finalística, muitos aspectos da gestão dizem respeito a seus órgãos, que são pelo menos três: (i) Conselho Curador ou Deliberativo – encarregado da fixação linhas estratégicas para o trabalho da organização, é necessariamente colegiado, composto de no mínimo 03 (três) membros, sendo um deles eleito o presidente; (ii) Conselho Administrativo ou Diretoria – a cargo da administração e execução das atividades; (iii) Conselho Fiscal – responsável pelo controle das contas.

É frequente nas fundações a existência de uma quarta estrutura, qual seja um conselho consultivo, técnico ou honorífico, capaz de agregar nomes com significativa contribuição para a visibilidade institucional e/ou qualificação técnica.

A forma como atuam tais órgãos deve estar disposta no estatuto fundacional. Igualmente é necessário que estejam previstas diretrizes para o exercício das funções de conselheiros curadores, diretores e fiscais. Ainda, o estatuto necessariamente disporá sobre a responsabilidade subsidiária destes.

O destaque de relevo na gestão das fundações é que o Ministério Público expressamente exerce uma atividade direta no controle destas (art. 66, CC), responsável, inclusive, por aprovar proposta de alteração estatutária, que deve observar os seguintes ditames:.

Art. 67. Para que se possa alterar o estatuto da fundação é mister que a reforma:
I seja deliberada por dois terços dos competentes para gerir e representar a fundação;
II não contrarie ou desvirtue o fim desta;
III seja aprovada pelo órgão do Ministério Público, e, caso este a denegue, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado.

2.2 Títulos das Organizações do Terceiro Setor

Outro ponto de destaque é que as entidades do Terceiro Setor podem obter formalmente distintas modalidades de reconhecimento formal por parte do Poder Público acerca da relevância social de sua atuação. Esse reconhecimento se traduz em titulações, tais como: Organização Social, Utilidade Pública, Organização Social de Interesse Público, Entidade Beneficente de Interesse Social.

alimentar e nutricional; VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; IX – atividades religiosas.



Esse tipo de reconhecimento importa em vantagens do ponto de vista da sustentabilidade organizacional, tais quais acesso a parcerias próprias com o poder público, isenções e imunidades tributárias, dentre outras, impactando significativamente em na dinâmica delas.

Do mesmo modo, esse reconhecimento, conforme a modalidade conferida, importa por vezes em impactos diretos na gestão das entidades. Isso posto, convém fazer breves apontamentos sobre cada título, cingidos a esse aspecto gestor.

2.2.1. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP

A lei 9.790/99, como ensina Paes⁷, inaugurou a primeira qualificação a abranger todos os perfis de organizações que integram o Terceiro Setor. Assim como no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a lei da OSCIP já definiu quais seriam as entidades sem fins lucrativos passíveis da qualificação art. 1º), bem como as impossibilitadas, tais como organizações partidárias, religiosas confessionais, sindicatos etc.

O rol de atividades finalísticas de entidades que autoriza pleitear-se a certificação é amplo, abrangendo atividades como: assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente, voluntariado, combate à pobreza, modelos alternativos de produção, promoção de direitos, valores universais, estudos e pesquisas.

O instrumento jurídico por meio do qual formalizam vínculo com a administração pública é denominado termo de parceria.

A qualificação é concedida pelo Ministério da Justiça, periodicamente renovável.

No que toca à gestão, convém identificar alguns aspectos relevantes. A lei determina que seus estatutos expressamente disponham sobre aspectos jurídicos e contábeis. Prevê ainda várias disposições estatutárias obrigatórias, tais como:

- submissão das OSCIPs aos princípios da administração insculpidos na Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; adoção de práticas de gestão para coibir obtenção de vantagens;
- constituição de um conselho fiscal;
- transferência do patrimônio a outra OSCIP, na hipótese de dissolução;
- transferência de patrimônio adquirido com recursos da administração pública a outra OSCIP, caso perca a qualificação;

⁷ Op. cit., p. 663.

- possibilidade de remunerar dirigentes que efetivamente atuem na gestão executiva e prestadores de serviço;
- observância de normas de prestação de contas.

A observância de normas de prestação de contas é reflexo da notória necessidade de conferir maior controle e transparência às parcerias do poder público com organizações da sociedade civil. Dentre estas estipula a necessidade de: (i) observância dos princípios fundamentais de contabilidade; (ii) publicidade das atividades e demonstrativos financeiros; (iii) realização de auditoria externa; (iv) prestação de contas de recursos públicos conforme art. 70 da Constituição Federal (relação de documentos a serem apresentados). Destaca-se ainda que as OSCIPs devem prestar contas de suas atividades ao Ministério Público.

2.2.2. Organizações Sociais – OS

As OSs, previstas na Lei 9.637/98, foram idealizadas no período de reforma do Estado capitaneado por Bresser-Pereira, na década de 90. Trata-se, em suma, de um modelo no qual organizações sem fins lucrativos, por meio de parcerias com a administração pública, passam a assumir o desempenho de atividades públicas não exclusivas.

Foram previstas sob o argumento de se poder conferir maior eficiência e efetividade a atividades da administração pública.

A entidade assim qualificada fica habilitada a receber recursos, equipamentos e até servidores, através de contrato de gestão, com fixação de metas.

A legislação restringe as organizações que podem ser qualificadas como OS, de acordo com suas finalidades – somente as voltadas ao ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde. A qualificação de OS é concedida por ministério.

Destaca-se, no que toca à gestão, a previsão de um Conselho de Administração como órgão deliberativo superior composto por: poder público, representantes de entidades da sociedade civil, representantes dos associados, membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho e membros indicados conforme o estatuto.

2.2.3. Utilidade Pública

Essa é a mais antiga certificação a ONGs no Brasil, instituída pela Lei 91/1935. Entretanto, tal título, em nível federal, foi recentemente revogado pela Lei 13.204/2015, persistindo, entretanto, o título no âmbito dos estados e municípios.

Brevemente convém anotar algumas questões a respeito. A titulação de utilidade pública era muito almejada por duas razões principais: até 2009 era um requisito para se obter o CEBAS, o qual confere, dentre outras vantagens, isenção das contribuições previdenciárias; e permitia aceder alguns auxílios e subvenções do poder



público. O fato da utilidade pública ser pré-requisito para obtenção do CEBAS, deixou de sê-lo por alteração legislativa em 2009.

O reconhecimento de utilidade pública demandava a necessidade de remessa anual de relatórios contendo a relação de serviços prestados à sociedade, bem como demonstrativo de receitas e despesas.

Destaca-se, por fim, que a legislação sobre a utilidade pública vedava expressamente a remuneração de dirigentes, o que se entende ter impactos significativos sobre a gestão de organizações sem fins lucrativos, adiante abordados.

2.2.4. Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS

Em linhas gerais, o CEBAS é certificação conferida pelo governo federal, por prazo determinado, a entidades sem fins lucrativos que atuem nas áreas de assistência social, saúde e educação.

Essas entidades devem observar uma série de requisitos gerais e específicos, de acordo com a área finalística da organização – assistência social, educação e saúde.

Dentre os requisitos, trazendo para o bojo da discussão relacionada à gestão, convém anotar: (i) o reinvestimento de rendas e superávits na missão institucional; (ii) não distribuição de resultados; (iii) apresentação de demonstrações contábeis auditadas por auditor independente.

Questão controversa diz respeito à remuneração de dirigentes. A lei antes vedava essa remuneração, como um dos requisitos para obtenção do certificado. No entanto, importantes alterações legislativas foram levadas a cabo, notadamente por meio da Lei 12.868/2013 e 13.204/2015. Com efeito, a imunidade de tais entidades é preceito constitucional, devendo a regulamentação da matéria se dar por lei complementar.

Entretanto, a legislação ordinária pretende criar requisitos relacionados a tal matéria, o que pode ser questionado. Em suma, há normas que admitem literalmente a remuneração de dirigentes, observadas certas condições, muito embora devam estar adstritas às questões relativas à constituição e funcionamento das entidades imunes, cabendo a regulamentação da imunidade, propriamente, à lei complementar, consoante enfatiza Grazioli et al⁸.

É digno de nota que, de acordo com a política desenvolvida pela instituição – saúde, educação ou assistência social – esta se submete ao controle social dos conselhos de políticas públicas, sendo obrigatório o registro, no caso de política de assistência social, tanto da entidade quanto do programa/ projeto/ ação desenvolvido.

⁸ GRAZIOLI, Airton, et al. *Organizações da sociedade civil: Associações e Fundações. Constituição, funcionamento e remuneração de dirigentes*. São Paulo: EDUC, 2016, p. 205.



Ou seja, vincula-se o trabalho da organização aos conselhos de políticas públicas, entes que têm a missão do controle social por excelência. É premente registrar que o processo de participação social na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas no Brasil se mostra especialmente intenso no processo de redemocratização, nos anos 80, culminando com a ideia de formulação de políticas validadas por Conselhos, fortemente presente na Constituição Federal de 1988.

Conselhos esses que em nosso ordenamento jurídico podem ter caráter deliberativo, consultivo, temático, de direitos (alguns até acumulam mais de uma dessas características), conformando estruturas de gestão pública, embora híbridas, posto que comportam representação da sociedade civil e de governo, institucionalizados por diversos artigos da CF/88 (art. 1º e arts. 194, 198, 204 e 206, entre outros) e leis federais (ex. Lei Orgânica da Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Criança e Adolescente etc)⁹.

3. GOVERNANÇA CORPORATIVA E OS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA

Tão relevante é a análise conjunta das temáticas em apreço que o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), umas das principais referências nacionais na temática da governança corporativa, em conjunto com o GIFE – Grupo de Institutos e Fundações e Empresas produziram uma publicação¹⁰ sobre governança no Terceiro Setor. Apesar de ter foco maior em institutos e fundações empresariais, o guia advoga que as premissas ali contidas são oportunas a todo tipo de organização sem fins lucrativos.

Destarte, sem pretender aprofundar no tema da governança corporativa, o presente trabalho se circunscreve a observar de que maneira os princípios e diretrizes que ensejam os debates em torno da governança podem impactar – positiva ou negativamente – nas organizações da sociedade civil.

De acordo com o IBGC, governança significa:

[...] o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre Conselho, equipe executiva e demais órgãos de controle. As boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar a reputação da organização e de otimizar seu valor social, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Especialistas no tema defendem a pertinência da matéria calcada nos seguintes princípios básicos:

⁹ CARVALHO, F. L.; SOUZA, L. R. P.; QUERMES, P. A Democracia Participativa no Brasil: uma análise dos conselhos de gestão pública como estruturas de participação das Organizações da Sociedade Civil. In: *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, v. 2, 2015, p. 83-106.

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Guia das melhores práticas de governança para fundações e institutos empresariais*. 2.ed. / São Paulo, SP : IBGC e GIFE, 2014.



- Transparência: disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos;
- Prestação de contas: Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo;
- Responsabilidade corporativa: Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas;
- Equidade: Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

O que se depreende dos construtos em torno da governança é que a essência desse trabalho se materializa na existência de um conselho de administração e seus eventuais comitês técnicos subsidiários.

Descreve o supracitado Guia que o Conselho:

[...] é o órgão colegiado com o dever fiduciário de garantir o cumprimento da missão da organização. Como principal órgão do sistema de governança, deve deliberar sobre as políticas de governança e o direcionamento estratégico da organização. Elo entre a causa e a gestão [...]

Mais adiante são descritas as principais atribuições do Conselho:

- Assegurar que a gestão atue de forma a garantir a viabilidade econômica da organização, que não deve ser deixada exclusivamente sob a responsabilidade do executivo principal e equipe;
- Discutir, aprovar e monitorar: Políticas de alcance dos fins organizacionais e práticas de governança; Orçamento da organização e sua execução; Gestão patrimonial dos ativos da organização; Direcionamento estratégico (cabendo o planejamento estratégico aos executivos); Reorganizações societárias e alterações estatutárias; Contratação, avaliação, remuneração e dispensa do principal executivo e dos demais executivos, sob proposta do primeiro; Escolha e avaliação da Auditoria Independente; Processo sucessório dos conselheiros (nas fundações, quando previsto no Estatuto Social); Processo sucessório de executivos; Relacionamento com partes interessadas; Sistema de controles internos, incluindo políticas e limites de alçada;
- Apoiar e supervisionar a gestão de: Atividades sociais; Riscos (vide 3.4); Pessoas.
- Prestar contas: Aos associados (no caso das associações); Ao Ministério Público Estadual, do Distrito Federal e Territórios (para as fundações, via curadorias de fundações ou órgão análogo); Ao Ministério da Justiça (para as entidades declaradas de Utilidade Pública Federal ou qualificadas como organizações da Sociedade Civil de Interesse Público); Aos conselhos de Política Pública em nível municipal, para as situações em que a organização esteja registrada; Realizar anualmente um processo de avaliação do órgão e de seus integrantes.

Verificado o rol exemplificativo de atribuições, o que se percebe, salvo melhor juízo, é que não há aí inovação quanto às matérias que são normalmente



enfrentadas por organizações do Terceiro Setor, com alguma familiaridade com o tema da governança ou não. Do mesmo modo, não se vislumbra porque tais atividades não poderiam ser desempenhadas pelas estruturas já existentes na maioria das organizações, como assembleia geral (conselho curador, para fundações) e diretoria.

Chama atenção o perfil desejável de um conselheiro, com base nas “competências” elencadas no Guia, com caráter eminentemente técnico/ gerencialista:

- Experiência: de participação em outros conselhos, como executivo sênior, em gestão de mudanças e administração de crises, em identificação e controle de riscos e em gestão de pessoas;
- Conhecimentos: de finanças, contábeis, jurídicos, das atividades da organização, do setor empresarial e da área de atuação da empresa mantenedora e do Terceiro Setor e da área de atuação da organização;
- Contatos de interesse da organização.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRIBUIÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNANÇA FACE AOS MECANISMOS DE GESTÃO JÁ CONSAGRADOS

Percebe-se que a tradição cultural e jurídica brasileira revela modelos de gestão de entidades sem fins lucrativos que privilegiam a tomada de decisão coletiva. Nesse sentido, a ideia de deslocar o poder decisório individualizado para uma estrutura colegiada não parece provocar maiores alterações de cenário.

Nessa mesma linha, é mister assinalar a força normativa que contêm os estatutos das organizações, como extrato da vontade soberana dos associados ou do instituidor (fundação), ao qual estão vinculadas. Vale observar que a Lei de Registros Públicos fixa uma série de questões a serem observadas na constituição de uma entidade, os quais positivam a observância desses modelos coletivos que devem se reger e pautar pela vontade de quem deu ensejo à sua existência.

A tradução do princípio da equidade para a realidade do Terceiro Setor não representa novidade, portanto, se considerada a participação na constituição das estruturas estatutárias e na perspectiva coletiva de decisões.

É preciso reforçar que a premissa participativa no Brasil, a partir do processo de redemocratização, convalidou a importância dos conselhos de gestão pública como instâncias de controle social.

Dito isso, não se pode olvidar também que boa parte das organizações do Terceiro Setor se submetem ao crivo de tais estruturas, sem prejuízo da adaptação às regras próprias das instituições apoiadoras, sejam elas públicas, privadas ou organismos internacionais.

Em algumas políticas setoriais, tais como saúde, educação e assistência social, esse papel é ainda mais forte, considerando-se que o repasse de recursos da união às unidades federativas e municípios se dá por transferência fundo a fundo (ex. repasse de recursos para parcerias no âmbito da assistência social, onde o recurso



proveniente do orçamento federal é transferido pelo Fundo Nacional de Assistência Social, até chegar a uma determinada entidade, através do Fundo Municipal de Assistência Social). E tais fundos são geridos, como sabido, pelos correspondentes conselhos de gestão pública.

Logo prestação de contas e transparência são premissas que há tempos demandam especial atenção por parte dos gestores de tais organizações. Constituem, em verdade, elementos inerentes à sua sustentabilidade, notadamente na atual conjuntura de crise por que passam as organizações da sociedade civil.

Outro aspecto que merece peculiar atenção é a remuneração de dirigentes.

Como discorrido ao se abordar o CEBAS, a remuneração de dirigentes sempre foi um tema sensível para organizações do Terceiro Setor. Na medida em que muitas organizações, no afã de assegurar maior sustentabilidade a suas ações, procuram reduzir seus custos, inclusive por meio de isenções e/ou imunidades tributárias, a remuneração de dirigentes por muito tempo foi uma hipótese rechaçada, embora não haja vedação formal, como consignado por todos os doutrinadores da matéria.

Fato é que a ausência de remuneração de dirigentes proporciona, por vezes, a assunção do mister pro forma, sem possibilidade de dedicação real ao trabalho da organização, ou mesmo sem capacidade técnica para fazê-lo.

A inovação legal mais recente, já citada, instaura um novo paradigma, na medida em que expressamente admite a remuneração de dirigentes e, em que pese enfrentar certo debate jurídico quanto à constitucionalidade, em função da exigência de lei complementar para disciplinar matéria tributária, parte considerável da doutrina consigna haver lastro jurídico suficiente para tanto. Nesse sentido, conclui Grazioli et al:

Há, pois, segurança jurídica, atualmente, para a remuneração dos dirigentes das OSCs tituladas como Oscips, por força das disposições da lei nº 9.790/1999, como OSs em razão da lei 9.637/1998, como para as OSCs tituladas como “entidades de assistência social”, ou as associações ou fundações que exerçam determinadas atividades reputadas de interesse social, ante as autorizações expressas contidas nas leis nº 12.868/2013, 13.151/2015, 13.019/2014 e 13.204/2015¹¹.

Isso posto, entende-se que a possibilidade de remunerar quadro diretivo com habilitação técnica e experiência em matérias sociais, ou mesmo a remuneração de diretores estatutários, é elemento fundamental para qualificação da gestão de organizações do Terceiro Setor.

A discussão sobre governança, que remonta a um contexto em que sociedades corporativas precisavam rever suas estruturas para abertura de capital, advém de segmento com realidade bem diversa do Terceiro Setor. Percebe-se que ali

¹¹ *Op. cit.* p. 206.



há grande desnivelamento no papel e poder que exercem as partes. Isso não necessariamente é um problema central no Terceiro Setor.

Acredita-se particularmente na existência de grande desnivelamento, a demandar ações corretivas, se tomada por referência a participação do público-sujeito, aquele destinatário da intervenção social da organização. Sendo esta parte interessada, ou melhor dizendo, a parte mais interessada, sua participação e incidência na gestão das organizações do Terceiro Setor é incipiente.

No entanto, a governança não se propõe a responder diretamente a tal questão, ponderando inclusive que pode ser prejudicial a defesa de interesses específicos no conselho, com o que não se concorda. Uma entidade que se propõe a desempenhar atividade de relevância para a sociedade deve estar atenta ao peso das questões sociais e tomar parte sobre elas.

Se observados modelos de estatutos de associações e fundações, a exemplo de alguns didaticamente demonstrados por Paes, em sua obra¹², em comparação com as atribuições de um conselho de governança, anteriormente citadas, percebe-se enormes similaridades entre as atribuições constantes em m e no outro. Mais ainda, não se percebe atribuição do conselho que não esteja elencada, pelo menos em nível de diretriz, para as instâncias necessariamente existentes em tais organizações.

É forçoso assinalar que o perfil traçado para o conselheiro não traz como “competências” desejáveis nenhuma que diga respeito a sua familiaridade com temas sociais, sua aproximação ou capacidade de interlocução com movimentos sociais, pleno domínio do objeto de atuação da organização, ou mesmo sua habilidade e compreensão acerca do público demandatário da intervenção social da entidade. A junção do conjunto de características descritas não deságua em outro perfil que não o de um manager forte influenciado por paradigmas gerencialistas, que costumam dedicar grande esforço à performance, em detrimento do resultado – aqui entendido como a finalidade institucional.

A responsabilidade, portanto, entende-se consignada às estruturas de gestão obrigatórias – assembleia geral ou conselho curador, diretoria, conselho fiscal – , as quais reúnem/ deveriam reunir todas as condições para o desempenho do seu mister, zelando pela viabilidade e sustentabilidade do trabalho desenvolvido.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reforçam-se algumas hipóteses aventadas sobre a questão e que certamente demandarão novas abordagens e desdobramentos.

Dada constatação de que o crescimento do tema da governança corporativa no Terceiro Setor é um reflexo do peso que ganham as questões econômicas e gerenciais das organizações que o compõem, é forçoso refletir

¹² *Op. cit.* p. 1.123 e 1.137.



criticamente se os modelos de governança corporativa podem contribuir significativamente para organizações do Terceiro Setor.

As organizações do Terceiro Setor, apesar de bastante heterogêneas, guardam características comuns¹³. Dentre essas, merece especial destaque o fato de representarem um contraponto entre o público e o privado, como bem assinala Boaventura de Souza Santos¹⁴.

Destarte, a adoção de mecanismos de gestão eminentemente privatistas e gerencialistas parece desequilibrar essa relação, pendendo fortemente para a influência do mercado. Mais do que um peso retórico, a busca desse equilíbrio joga papel decisivo para a credibilidade dessas organizações. Na medida em que se assemelham muito a empresas ou se tornam extremamente dependentes do poder público (informalmente chamadas de “chapa branca”), a imagem de que representam estruturas autônomas em busca de um fim socialmente relevante resta seriamente abalada, com potenciais impactos negativos sobre sua sustentabilidade.

Outro aspecto relevante é que, apesar de jurídica e culturalmente serem assinalados determinados mecanismos de gestão no Terceiro Setor, que revelam uma visão mais coletiva e participativa, na prática nem todos esses são efetivamente implementados e a gestão dessas organizações enfrenta, por vezes, muita fragilidade. Entende-se, assim, que a melhor compreensão desses mecanismos leva a uma análise crítica se não seriam estes muito mais eficientes, do ponto de vista da gestão, do que a adaptação de modelos advindos do setor corporativo. A despeito do amplo debate que merece a questão, essa é uma hipótese abraçada no presente estudo.

Uma questão de suma importância é a possibilidade de remuneração de dirigentes, a qual poderá conferir uma dedicação qualificada ao funcionamento organizacional, visto que muitas vezes é preciso se recorrer a parceiros com vínculos não necessariamente institucionais, para a assunção formal de atribuições diretivas, em que pese não disporem de reais condições de operá-las.

Em suma, na medida em que aspectos gerencialistas sobressaem, estes ocupam grande espaço na agenda institucional e demandam grande esforço nas estruturas de gestão das organizações, relegando, por vezes, a criteriosa vigilância que deve ser feita quanto ao cumprimento da missão institucional pretendida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Civil**, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 12/08/16.

¹³ CARVALHO, F. L.; SOUZA, L. R. P.; MARIZ, R. S. *Movimentos Sociais e Terceiro Setor: um debate sobre participação e a garantia dos direitos no Brasil*. Repats, v. 2, p. 256, 2015. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/6642>. Acesso em 12 ago. 2016.

¹⁴ SANTOS, B. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Texto apresentado no congresso “A Sociedade e a Reforma do Estado”, São Paulo, março de 1998, p. 17.



_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 12/08/16.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10/08/16.

_____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 12 ago. 2016..

_____. **Lei nº 13.151/2015**. Altera os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 10.406/ 2002 - Código Civil, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13151.htm. Acesso em: 12 ago. 2016.

CARVALHO, F. L.; SOUZA, L. R. P.; MARIZ, R. S. Movimentos Sociais e Terceiro Setor: um debate sobre participação e a garantia dos direitos no Brasil. *In: Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, v. 2, 2015, p. 256-276.

CARVALHO, F. L.; SOUZA, L. R. P.; QUERMES, P. A Democracia Participativa no Brasil: uma análise dos conselhos de gestão pública como estruturas de participação das Organizações da Sociedade Civil. *In: Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*. v. 2, 2015, p. 83-106

CARVALHO, Francisco Geraldo Freitas. **Introdução à Metodologia do Estudo e do Trabalho Científico**. 4ª ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? MATO, Daniel (Coord.). *In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004, pp. 95-110.

FILHO, Marco Antônio Figueiredo Milani; MILANI, Alda Maria Mendes. **Governança no terceiro setor: estudo sobre uma organização francesa do século XIX**. RECADM, v. 10, n. 1, p. 32-46, Maio/2011. ISSN 1677-7387.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de setembro de 1970 – 24 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.



GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. Rev. Mediações, Londrina, v. 5, jan./jun. 2000, p. 11-40

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GRAZIOLI, Airton, et al. **Organizações da sociedade civil: Associações e Fundações. Constituição, funcionamento e remuneração de dirigentes**. São Paulo: EDUC, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. (2005). **Código brasileiro das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo. Disponível em <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. **Guia das melhores práticas de governança para fundações e institutos empresariais**. 2ª ed. São Paulo, SP: IBGC e GIFE, 2014.

NETO, Eugênio Facchini. **Code civil francês: Gênese e difusão de um modelo**. Revista de Informação Legislativa. Ano 50 Número 198 abr./jun. 2013, p. 59-88.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social : aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 8ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

Portugal. **Ordenações Filipinas**. | Ordenações e leis do Reino de Portugal. Outros autores : Almeida, Candido Mendes de, 1818-1881. | Brasil. [Leis etc]. | Portugal. [Leis etc]. Edição : decima-quarta edição segundo a primeira de 1603 e a nona de Coimbra de 1824, adicionada com diversas notas philologicas, historicas e exegeticas, em que se indicão as diferenças entre aquellas edições e a vicentina de 1747 ... desde 1603 ate o presente / por Candido Mendes de Almeida. Publicador: Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico, 1870. Data de publicação: 1870. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em 12 jul. 2016.

SANTOS, B. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Texto apresentado no congresso “A Sociedade e a Reforma do Estado”, São Paulo, março de 1998. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/134.pdf>. Acesso em: 12/08/16.



SIDOU, J. M. Othon. **Associação e Sociedade, no Código Civil e no Direito Comparado**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, Rio de Janeiro, Ano XX, n. 25, p.75-86, 2004. Disponível em <http://www.ablj.org.br/revistas/revista25/revista25%20%20J.%20M.%20OTHON%20SIDOU%20-%20Associação%20e%20sociedade,%20no%20Código%20Civil%20e%20no%20Direito%20Comparado.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SOUZA, Leila Regina Paiva. Direitos Humanos, Políticas Públicas, Direito Tributário e Organizações da Sociedade Civil. In: **Terceiro Setor e Tributação vol. 8**. PAES, José Eduardo Sabo. (Coord.). São Paulo: Elevação, 2016, p. 207-224.

VALADAO, M. A. P. ; MEIRA, M. A. P. V. L. A. ; BORGES, A. M. ; SOUZA, Leila Regina Paiva. Direitos Humanos e Tributação: Uma Análise do Cumprimento do Princípio da Igualdade Tributária à Luz de Hannah Arendt. In: **Direito Tributário Constitucional - Temas atuais relevantes. vol. 1**. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; MEIRA, Liziane Angelotti; BORGES, Antônio de Moura (Org.). São Paulo: Almedina Brasil, 2015, p. 81-99.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 5ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

TOURAINE, Alain. Na Fronteira dos Movimentos Sociais. In: **Sociedade e Estado**. v. 21, n. 1, p. 17-28, jan./abr. Brasília, 2006.

TOURAINE, Alain. **Producción de la Sociedad**. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM-IFAL, 1995.

VARGAS, Ibañez Sandra. **Governança nas entidades do terceiro setor**: uma análise dos princípios de boa governança definidos pelo IBGC nas ONG's associadas à ABONG, sediadas nas regiões sul e sudeste do Brasil – São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2012. Orientador: Valmor Slomski. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-14052008-122702/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2015.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

