

TÍTULOS JURÍDICOS CONCEDIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ÀS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR^{1*}

*Katiani Lucia Zape^{2**}*

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo contribuir para o esclarecimento de dois dos principais títulos, jurídicos voltadas para as organizações do terceiro setor: Título de Utilidade Pública Federal e a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. O estudo não tem o intuito de apontar a melhor ou pior opção, mas oportunizar um melhor entendimento sobre os mesmos, permitindo assim que a própria organização, de acordo com suas peculiaridades identifique o que melhor atende as suas demandas.

Palavras-Chave – terceiro setor, títulos, certificado; qualificação.

INTRODUÇÃO

Desde o início dos tempos o homem decidiu regrar seus comportamentos, pois a vida livre, sem estipulação de limites acaba por inviabilizar a convivência em sociedade. Desta maneira, o convívio humano é objeto central dos comandos legais e das normas jurídicas. É nesse sentido que o Direito está presente entre as mais diversas relações sejam elas comerciais, familiares, civis e etc.

1 * Artigo publicado nos Anais Seminário de Políticas Sociais e Cidadania, 2008, Salvador. II Seminário de Políticas Sociais e Cidadania, 2008. v. 1.

2 ** Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador; Especialista em Gestão do Desenvolvimento e Responsabilidade Social pela Universidade Federal da Bahia; Especialista em Gestão de Organizações Sociais. Advogada, Professora de Direito Administrativo e Gestão Pública do Centro Universitário Jorge Amado.

O emaranhado legal que regulamenta o terceiro setor³ é composto por uma diversidade de normas, as quais recebem atenção do legislador desde 1916 e pelas suas dimensões e peculiaridades legais, este espaço poderia se constituir em um novo ramo do Direito. Uma colcha de retalhos composta de forma não harmônica é a designação que se pode dar ao conjunto de normas direcionado a essas organizações.

Somente a legislação federal que se aplica ao terceiro setor congrega mais de cento e sessenta dispositivos entre leis, decreto-lei, medida provisória, resoluções, instruções normativas e portarias, os quais, muitas vezes, se sobrepõem uns aos outros confundindo não apenas os dirigentes de tais organizações, que nem sempre possuem estrutura administrativa e financeira profissional para interpretar a miscelânea legal, mas também os operadores do direito. O trabalho do intérprete é extremamente minucioso e em alguns momentos, se compara a atividade de um ourives que trabalha com a lente a manipular as inúmeras circunvoluções do nobre metal.

Com o intuito de contribuir para o esclarecimento desse universo o presente trabalho apresenta duas das principais titulações jurídicas perseguidas por um grande número de organizações. Sendo assim, o dividiremos em três partes: a primeira comportará os modelos jurídicos aceitos pelo ordenamento brasileiro – associação e fundação; a segunda o Título de Utilidade Pública Federal – UPF e a Qualificação de OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e finalmente as algumas considerações sobre o tema.

FORMATOS JURÍDICOS DEFINIDOS E ACEITOS PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Lei 10.416, de 10 de julho de 2002, que institui o Código Civil Brasileiro – CCB - aponta, no título II, Capítulo II e III, que as associações e fundações são as únicas formas jurídicas que podem revestir as atividades realizadas por pessoas destinadas a organizarem-se coletivamente para

3 Para o presente estudo, mesmo diante das críticas, utilizaremos a terminologia terceiro setor para fazer referência a todas as organizações privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, de benefício público, autogovernadas e voluntárias, seguindo, desta maneira, a classificação definida pelas Nações Unidas, a qual também serviu como parâmetro para a *Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI)*. Portanto, não serão englobadas nesta classificação as organizações que se destacam pelo trabalho e atuação restrita, como as voltadas para os interesses de um grupo de pessoas limitadas ao quadro de associados, os movimentos sociais, sindicatos, etc.

consecução de fins não lucrativos e de interesse social. Assim, apesar de comumente serem utilizadas às expressões “entidade”, “ONG” (organização não-governamental), “instituto” etc., essas denominações servem apenas para designar uma associação ou fundação, únicos modelos reconhecidos juridicamente. No intuito de esclarecer as diferenças optamos por trabalhar os formatos reconhecidos pelo ordenamento brasileiro.

A associação é a forma pela qual duas ou mais pessoas se unem em prol de um mesmo interesse, de um mesmo ideal. “As associações podem ser definidas como uma pessoa jurídica criada a partir da união de idéias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa” (SZAZI, 2003, p. 27).

Para a constituição de uma associação não é necessário que um bem (patrimônio) seja destinado para a mesma, mas apenas que haja a reunião de pessoas com o mesmo interesse⁴. A associação pode conter dois formatos distintos:

a) Associação de cunho social ou de benefício público - quando atua em favor daqueles que estão fora de seus quadros sociais; atua em favor da coletividade. Seu trabalho não está vinculado a um grupo de associados. Possuem natureza exógena. Ex.: Associação em defesa do Rio Amazonas; Associação de combate ao racismo, etc.

b) Associação de benefício mútuo - quando a associação dedica suas ações exclusivamente ao benefício de seu quadro social, ou seja, aos seus associados. Sua natureza é endógena, ou seja, sua dedicação é voltada para o benefício de seus quadros sociais. Ex.: Associação Esporte Clube Vitória; Associação dos funcionários do Pólo Petroquímico da Bahia.

A diferença entre ambas está no círculo de pessoas para qual o trabalho da associação é destinado. Enquanto a primeira prevê o benefício da coletividade a segunda tem o trabalho direcionado para um número de pessoas restrito, delimitado por uma região geográfica, uma preferência, uma ocupação, etc. É, portanto, delimitado.

Após longo período de confusão o legislador brasileiro passou a fazer diferenciação entre as mesmas, não permitindo que as associações de benefício

⁴ A plena liberdade associativa é para fins lícitos, de acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 5º, XVIII.

mútuo tivessem os mesmos acessos que as de benefício público. Exemplo deste tratamento diferenciado é a lei 9.790/99 – Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP que não permite a qualificação de organizações voltadas a um círculo restrito de pessoas; não oportunizando acesso aos termos de parceria com o Estado.

O segundo formato jurídico permitido às organizações sem fins lucrativos é a fundação. A constituição de uma fundação⁵ se dá, em um primeiro momento, pela reunião de bens e as sua destinação a uma finalidade determinada pelo instituidor. “[...] é um patrimônio que destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma causa de interesse público determinada, que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor” (SZAZI, 2003, p. 37).

É uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que se forma a partir da existência de um patrimônio, o qual pode ser de qualquer natureza: imóvel, móvel, em espécie, marca, etc., destacado pelo seu instituidor para servir a um objetivo específico, voltado a causas de interesse público. Ato este que pode ocorrer em vida⁶ - ato *inter vivos*, por meio da transferência do bem, livre de ônus ou embaraço legal, por escritura pública ou ainda na morte - *causa mortis*, quando a vontade do instituidor é manifestada em testamento.

O constituidor da fundação privada pode ser pessoa jurídica, ex. Fundação Bradesco, Fundação O Boticário, ou física, ex.: Fundação Romão de Matos Duarte⁷. As fundações também podem ser criadas pelo poder público por autorização específica e regulamentadas por decreto, independentemente de qualquer registro.

Os fins da fundação são perenes e imutáveis, limitando-se os administradores a executá-los, ou seja, a trabalhar com a causa designada pelo instituidor. Ainda, diferente do que ocorrem com as associações as fundações sofrem fiscalização pelo Ministério Público, o qual é responsável por velar, acompanhar, intervir e fiscalizar as fundações, cuja atribuição maior

5 As fundações são regidas pelos artigos 62 a 69 do Código Civil Brasileiro.

6 Até o momento do registro do ato de instituição da fundação, o instituidor pode desistir da liberalidade, mas após o ato não é mais permitida a revogação da mesma.

7 Primeira fundação brasileira, datada de 1738, quando Romão de Matos Duarte, solteiro, milionário, achou por bem separar partes de seu patrimônio para formar um “fundo” para auxiliar, exclusivamente, os expostos na “roda”, que, a partir de seu gesto, passariam a ter tratamento digno, a serem atendidos na Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro.

está inscrita no artigo 127 da Constituição Federal.

TÍTULOS E QUALIFICAÇÕES OUTORGADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ÀS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

Os títulos, certificados ou qualificações não dão origem a uma nova pessoa jurídica – uma diferente estrutura organizacional. Na verdade, eles apenas oportunizam um reconhecimento, isso é uma distinção à organização. “Apenas atesta, reconhece uma situação fática preexistente que se subsuma fielmente às categorias legais” (REGULES, 2006, p. 90), ou seja, concede um diferencial capaz de distinguir determinada organização de um grupo maior.

Outro fator relevante é a oportunidade concedida às organizações. Desde que enquadradas no preceito normativo, podem ou não buscar os registros facultativos perante o Poder Público. Segundo Modesto (1998), a concessão de títulos jurídicos especiais a entidades privadas atende pelo menos ao propósito de certificação, padronização e controle jurídico. Busca-se com a concessão de títulos jurídicos distinguir as entidades beneficiadas, ao inseri-las em um regime jurídico específico; busca-se também, padronizar o tratamento normativo dispensado a elas e estabelecer controles sobre determinados aspectos da atividade das entidades qualificadas. Para Regules (2006) o propósito mais importante é o que estabelece um regime jurídico diverso do regime comum, ordinário, para aquelas organizações que receberam os títulos.

Em nosso entendimento, os títulos, certificados e qualificações além de proporcionarem um diferencial às entidades inserindo-as num regime jurídico específico podem também oportunizar maior credibilidade, auxiliar na captação de investimentos, facilitar o acesso aos benefícios fiscais e a recursos públicos.

Cada título possui uma legislação específica, e pré-requisitos que devem ser cumpridos pela organização interessada em obtê-lo. Os títulos podem ser obtidos nas esferas federal, estadual e municipal. Devido à grande diversidade e especificidade no âmbito estadual e municipal, neste estudo, apenas serão tratados dois dos dispositivos na esfera federal. Assim, serão abordados o Título de Utilidade Pública Federal (UPF), e a Qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSICIP).

TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA FEDERAL

Em 1935, durante o Estado Novo do Presidente Getúlio Vargas foi editada a lei federal n.º 91/1935, em 28/08/1935, a qual instituiu a Declaração de Utilidade Pública Federal – UPF - título mais antigo dentre aqueles conferidos pelo poder público.

As organizações (associação e fundação) constituídas no país que sirvam desinteressadamente à coletividade⁸ podem pleitear o título de utilidade pública, na forma do estatuído na Lei 91/35, ainda em vigor, regulamentada pelo Decreto 50.517 de 2/05/1961, mediante ato do ministro da Justiça, conforme Decreto 3.415, de 19/04/2000.

Inicialmente o Título de Utilidade Pública era emitido por decreto do presidente da República e não trazia nenhum benefício para a organização. Posteriormente, em 1961, o Decreto 50.517/61 regulamentou sua concessão como ato declaratório (é uma declaração) que pode ser emitida por solicitação do interessado ou *ex-officio* - quer dizer, por ato unilateral do presidente da República - e sua emissão, quando não for *ex-officio*, fica submetida a processo no Ministério da Justiça, que até hoje mantém um setor específico somente para esse certificado.

As modificações na legislação também agregaram algumas vantagens, entre elas: (a) possibilidade de oferecer dedução fiscal no imposto de renda em doação de pessoas jurídicas; (b) possibilidade de realização de sorteios, desde que autorizado pelo Ministério da Fazenda; (c) acesso a subvenções e auxílios da União Federal e suas autarquias. Além disso, o título é pré-requisito para obter o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e pré-requisito para requerer a “isenção” da cota patronal devida ao INSS, caso se cumpra cumulativamente outros requisitos previstos na legislação específica.

Para recebimento da titulação a organização deverá cumprir requisitos que repercutem no teor do estatuto social, nas práticas de gestão adotadas, e na

8 Servir desinteressadamente a coletividade significa que “[...] essas instituições não preconizam, como fim, uma porcentagem, participação comissão ou lucro para posterior distribuição de seus diretores, gerentes, administradores, sócios ou mantenedores. Seus serviços, no entanto, podem ser remunerados pelos que podem pagar, sem que essa cobrança a desnature como instituição de utilidade pública” Cf. GASPARINI, 1986, p. 169.

maneira pela qual a entidade desenvolve suas atividades. Os requisitos para tal recebimento são determinados pela Lei 91/1935 alterada posteriormente pela norma 6.639/1979 e regulamentado pelos Decretos 50.517/1961 e 60.931/1967.⁹

Segundo Regules (2006) as alterações sofridas pelo título trouxeram-no um novo caráter – de predominante cívico e honorífico para valioso instrumento de fomento.

Esse título é reconhecido não apenas por sua antiguidade, mas também pela rigorosa exigência nos requisitos, pela burocracia, morosidade na concessão e problemas como a escassez de parâmetros objetivos na seleção de entidades voltadas ao desenvolvimento de serviços relevantes para a coletividade.

CENÁRIO DO TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA FEDERAL NO BRASIL

Com a chegada da qualificação de OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, em 1999 alguns autores, a exemplo de Ciconello (2004), se posicionaram favoráveis à extinção da titulação de Utilidade Pública Federal, pois acreditaram que a mesma cairia em desuso. Contudo, tal previsão não se concretizou e a titulação de Utilidade Pública Federal continua sendo procurada, ainda que em menor intensidade, por organizações que buscam um diferencial, conforme indica o quadro abaixo.

Número de UPFs nas regiões brasileiras				
Região	UPF 2004	UPF 2006	UPF 2007	UPF 20081
NO	187	205	217	218
NE	1187	1312	1397	1408
CO	747	800	863	868

9 Entre os requisitos estão: (a) ser constituída no país; (b) ter adquirido personalidade jurídica; (c) estar em efetivo funcionamento em respeito aos seus estatutos, nos últimos três anos; (d) não remunerar os cargos de diretoria, conselhos fiscais, deliberativos e consultivos, nem distribuir lucros ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados; (e) apresentar a folha corrida e moralidade comprovada pelos seus diretores; (f) aceitar o compromisso de publicar periodicamente a demonstração de receitas e despesas; (g) comprovar, mediante relatórios circunstanciados, a promoção da educação ou atividades de pesquisa científicas, culturais, artísticas ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente.

SE	6182	6578	6915	6976
SUL	2480	2626	2749	2757
TOTAL	10783	11521	12141	12227

Fonte: Ministério da Justiça: www.mj.gov.br. Acesso em set.2008.

O quadro também nos revela que a procura pelo título de Utilidade Pública Federal vem diminuindo ao longo dos anos. Enquanto de 2004 para 2006 tivemos um acréscimo de 6,87% no número de organizações tituladas como UPF no ano seguinte esse percentual caiu para 5,38%, sendo que de 2007 para 2008, contando até 01/09, o percentual de acréscimo foi de apenas 0,7%, dado este que pode nos revelar não apenas uma tendência, mas quem sabe uma nova dificuldade e até mesmo um novo comportamento das organizações sem fins lucrativos.

No que se refere às organizações baianas qualificadas como UPF vale destacar que 142 estão distribuídas na capital, Salvador e 275 estão distribuídas no interior do Estado em 92 cidades. Outro dado interessante é que das 417 organizações baianas tituladas como UPF, 67% das titulações ocorreram após a promulgação da legislação que oportunizou a qualificação de OSCIP. Ou seja, a procura pelo título lançado em 1935 continuou significativa mesmo após o lançamento de uma qualificação teoricamente mais “moderna”.

Dentre as 142 organizações soteropolitanas tituladas como UPF as categorias mais representativas são: assistencial (45), beneficentes (25), educacional (21), religiosas (17) e hospitalar (15).

A escassez de parâmetros objetivos é visível. É fácil a identificação de entidades portadoras deste título que não servem desinteressadamente a coletividade, uma vez que representam um grupo de pessoas restrito determinado por uma delimitação geográfica, como é o caso das organizações enquadradas como bairristas ou ainda por uma classe profissional, como ocorrem com as classistas.

Entendemos e concordamos com a liberdade associativa, contudo, visualizamos que o tratamento para organizações de interesse mútuo deve ser distinto da atenção direcionada para as organizações que trabalham

em prol do interesse coletivo. Em nosso entendimento, a qualificação de organizações de interesse restrito como UPF trás consigo resquícios de uma política paternalista, onde o famoso “jeitinho brasileiro”¹⁰ se encarregou de “acomodar” os distintos interesses. Como reflexos desta situação podemos citar a desvalorização e o descrédito do título de UPF e a manutenção de uma situação um tanto quanto constrangedora, onde os diferentes são tratados de maneira similar.

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP

A Lei de 9.799/99 não criou uma nova espécie de organização, mas sim uma qualificação para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Esta qualificação representa uma espécie de reconhecimento do Poder Público para com as entidades que não refletem o simples interesse privado, mas a tutela de interesse e valores públicos.

A Lei, no decorrer de seus vinte artigos não definiu o que seria uma organização da sociedade civil de interesse público, mas demarcou as candidatas que poderiam se submeter a esta qualificação, os objetivos que estavam deveriam percorrer, a forma como se dá a atividade de fomento e sua fiscalização. Para Regules, as OSCIPs são:

As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, destinadas ao cumprimento de serviços de interesse público, colaboradoras da ação estatal nas áreas sociais definidas pela Lei 9.790/1999, criadas e geridas exclusivamente pelos particulares, qualificadas e continuamente fiscalizadas pelo estado, sob a égide de regime jurídico especial – adoção de normas de direito público. (REGULES, 2006, p. 139).

Podem requerer a qualificação de OSCIP as organizações que exerçam

10 A relação com o trabalho, na formação do Brasil, não tem valor social: nos três primeiros séculos de formação da sociedade brasileira, o trabalho era, primeiro, função de escravo e, depois, dos brasileiros pobres. Essa influência herdada da cultura ibérica deixa suas marcas ainda na contemporaneidade, cuja representação maior está na figura do malandro, estudado pelo sociólogo brasileiro Roberto da Matta (1979) e definido pelos autores como “um rebelde que luta contra qualquer formalismo social”, que vive do *jeito*, da flexibilidade, da esperteza e da vivacidade.

as atividades estabelecidas no art. 3º da Lei 9.79/99¹¹.

Os benefícios fiscais destinados as OSCIPs somente chegaram no ano de 2001, com a Medida Provisória nº. 2.158-35/2001, que permitiu a essas organizações acesso as doações dedutíveis do imposto de renda de pessoas jurídicas, estendendo às OSCIP as vantagens já admitidas para as entidades de utilidade pública federal. Contudo, somente ao longo de 2002, que esses desdobramentos ocorreram com maior intensidade. Benefícios até então existentes apenas para as UPF foram estendidos para as OSCIPs: a Portaria MF nº. 245/02 autorizou a doação de mercadorias apreendidas pela Receita Federal; o Decreto nº. 4.507/02 permitiu que as OSCIP recebessem bem móveis da União, considerados antieconômicos ou irrecuperáveis.

Ainda mais significativa, foi a edição da Medida Provisória nº 66, de 29/08/2002 que em seu art. 37, dispôs sobre a remuneração de dirigente, em decorrência de vínculo empregatício, não afastando a isenção de imposto de renda da entidade qualificada como OSCIP.

A Lei de OSCIP também apresentou uma nova forma de transferir recursos públicos para as organizações da sociedade civil assim qualificadas – termos de parceria. O novo instrumento possui uma forma de prestação de contas distinta da exigida do ente privado nos convênios. Entre as características estão a menor formalidade e burocracia, bem como a consideração dos resultados obtidos. Entretanto, apesar de mais avançado e adequado a realidade do terceiro setor o termo de parceria tem um grande desafio a ser enfrentado: a mudança cultural do Estado e de seus gestores, ou seja, a incorporação desta prática no dia-a-dia. O passar dos anos tem confirmado esta preocupação, uma vez que o comumente encontrado nas relações entre o setor privado sem fins lucrativos e o governo são os convênios enquanto os termos de parcerias são exceções e até mesmo desconhecidos pelos operadores em algumas instâncias governamentais.

11 Promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção gratuita da educação e da saúde, promoção da segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, promoção do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e combate a pobreza, experimentação de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e créditos; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

Entre os pré-requisitos para as organizações interessadas nessa qualificação estão: a observância estatutária dos: a) princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; b) adoção de práticas administrativas para coibir conflitos de interesses e evitar a obtenção de vantagens pessoais em decorrência da participação em processo decisório interno; c) previsão de remuneração, ou não, de diretores da entidade que respondam pela gestão executiva e para os que prestam serviços específicos; d) normas para prestação de contas e para realização de auditoria externa.

A qualificação de OSCIP foi considerada, por diversos autores como o “novo marco legal” para o terceiro setor, Cardoso; Franco e Oliveira (2000) seja porque consultou alguns membros de organizações da sociedade civil durante sua construção, ou porque regulamentou a classificação de interesse público; dificultou o acesso à qualificação e as relações de parcerias ou porque oportunizou a construção de parcerias estratégicas entre a sociedade civil e o governo.

O CENÁRIO DAS OSCIPS NO BRASIL

Nos dois primeiros anos de vigência da norma o número de processos indeferidos foi superior ao número de deferimento, chegando a 93% durante 1999 e 73% em 2000. Somente em 2001 essa situação melhora um pouco, quando os indeferimentos caem para 30% do número total de pedidos daquele, conforme sinaliza o quadro abaixo

Números de pedido para a qualificação de OSCIP até 03/12/2002					
Situação	Ano				
	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Deferidos	08	23	252	471	814
Indeferidos	123	231	110	68	532
TOTAL	131	314	362	539	1346

Fonte: Ministério da Justiça: www.mj.gov.br. Acesso em set.2008.

Uma vez estabilizados os pedidos de indeferimento o cenário muda de

figura, conforme registrado abaixo.

Número de OSCIPS nas regiões brasileiras				
Região	OSCIP 2004	OSCIP 2006	OSCIP 2007	OSCIP 20082
NO	128	181	179	189
NE	327	562	640	680
CO	316	469	511	555
SE	1039	1797	2188	2359
SUL	414	721	871	922
TOTAL	2224	3730	4389	4705

Fonte: Ministério da Justiça: www.mj.gov.br. Acesso em set.2008.

De 2004 para 2006 tivemos um aumento de 67,71% no número de organizações qualificadas. As regiões que tiveram maior aumento neste período foi a Região Nordeste, 71% e a Região Sudeste, 72%. Em contraponto, a Região que apresentou o menor crescimento de OSCIP foi a região Norte, mesmo assim, com um aumento de 41%.

Contudo, de 2006 para 2007 o percentual de acréscimo é de 17%, sendo que de 2007 até setembro de 2008 o percentual é de 7%. Nota-se uma queda no número de organizações qualificadas entre o período. Redução essa também sentida com o número de organizações que buscaram o Título de Utilidade Pública Federal, conforme demonstrado na página 07. Esse decréscimo na procura de títulos pode ser reflexo da desaceleração no crescimento das entidades sem fins lucrativos no País, conforme registrado pelo segundo suplemento sobre as Fundações e Associações Privadas Sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL¹².

O número de organizações qualificadas como OSCIP, em menos de dez anos, corresponde a um terço do número de organizações tituladas como de utilidade pública durante ao longo de sete décadas. Percentual esse, significativo.

Segundo dados disponíveis no site do ministério da justiça, setenta por

12 No último dia 7 de agosto, de 2008 foi lançado o segundo suplemento sobre as Fundações e Associações Privadas Sem Fins Lucrativos no Brasil - FASFIL o qual aponta um decréscimo progressivo do crescimento das associações e fundações sem fins lucrativos a partir do ano de 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/FASFIL_Ago2008.ppt. Acesso em ago.2008.

cento (3383) das OSCIP brasileiras possuem classificação de acordo com sua finalidade¹³. Ao observarmos as classificações alguns fatos chamaram nossa atenção: a existência de uma organização classificada como “plano de saúde” e duas outras classificadas como cooperativas. Entretanto, o art. 2º da Lei 9.790/99 proíbe que organizações dessa natureza sejam qualificadas como OSCIP. Também não entendemos porque tantas organizações não possuem especificação de sua finalidade. Para nós, esse tipo de “permissão” gera obscuridade e pode contribuir para situações incoerentes com o propósito da legislação, fenômeno esse que já começa a trazer reflexos, pois, das 316 OSCIPs qualificadas em 2008, apenas 18 discriminaram sua finalidade.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Esse momento não tem o intuito de indicar o “melhor caminho” para as organizações do terceiro setor, pois entende-se que a opção pelos títulos, certificados e qualificações deve ocorrer baseada nas demandas e perspectivas de cada entidade. Assim, registra-se nesse espaço algumas considerações a respeito, sobre o título de Utilidade Pública Federal e de OSCIP, uma vez que os mesmos são incompatíveis entre si, conforme dispõe art. 18 da Lei¹⁴.

O número de organizações que possuem um diferencial baseado em títulos, certificados ou qualificações é baixo¹⁵. O desconhecimento de seus benefícios e a morosidade dos processos de requisição pode contribuir para tanto. Acredita-se que as organizações sem fins lucrativos recém constituídas ou no início de suas atividades são as que normalmente pleiteiam a qualificação de OSCIP, uma vez que o título de UPF e, conseqüentemente, o CEBAS só podem ser obtidos após três anos de atividades da pretendente.

13 A identificação da classificação é realizada pela própria organização no ato de solicitação do registro como OSCIP.

14 Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos contados da data de vigência desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001) § 1º Findo o prazo de cinco anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

15 Se tomarmos como base as associadas à Associação Brasileira de ONGs - ABONG, verificar-se conforme estudo realizado em 2004, que 25,25% das associadas possuíam o título de Utilidade Pública Federal, 37,18% detinham o registro no Conselho Nacional de Assistência Social, 12,38% eram certificadas como Entidade Beneficente de Assistência Social e 4,95% eram qualificadas como OSCIP e mais de 25% não possuíam nenhum deles.

Mesmo que a lei de OSCIP tenha, ao longo de sua trajetória, alcançado os benefícios concedidos pelo Título de Utilidade Pública Federal é importante destacar que o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, antigo Certificado de Fins Filantrópicos, concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, nem tão pouco a isenção da cota patronal ao INSS estão ao alcance das modernas OSCIPs, fato esse que pode ter contribuído para que o título de 1935 continuasse sendo almejado pelas organizações do terceiro setor.

Outro fator que pode ajudar a responder esta questão é o baixo número de termos de parcerias realizados até o momento. Os convênios e contratos, apesar de inapropriados continuam sendo o principal instrumento na relação público-privado.

Para as instituições que estão em dúvida quanto o melhor caminho para seguir sugere-se alguns cuidados: uma reflexão sobre a missão da organização e sua visão para que haja um consenso quanto ao motivo existencial da organização; a verificação de critérios e benefícios para cada um dos títulos e qualificações; um levantamento dos órgãos governamentais e privados que a entidade se relaciona e quais são os que ela entende ser possível uma aproximação; estudo sobre como estes órgãos costumam se relacionar com organizações do terceiro setor e busca de auxílio junto a especialistas.

Acredita-se que a adoção dessas medidas, ou parte delas pode ajudar a organização a realizar uma escolha mais coerente com sua necessidade. Entretanto, lembramos que a opção por tais títulos, certificados e qualificações não garante sustentabilidade¹⁶ ou ainda mera sobrevivência para a organização, esta se dá em um processo muito mais complexo, estudo esse que deixamos para uma próxima oportunidade.

REFERÊNCIAS

ARMANI, Domingos. O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: **AIDS e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade**. Disponível em: www.aids.gov.br. Acesso em mai. 2007.

16 A sustentabilidade aqui é entendida como “[...] processos e iniciativas que visam assegurar a realização da missão institucional e fortalecer o posicionamento estratégico de uma determinada organização na sociedade” (ARMANI, 2007, p. 06).

ABONG, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. Disponível em: <http://www.abong.org.br>. Acesso em: ago. 2008.

BRASIL, Código Civil Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL, Constituição Federal da República Brasileira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CARDOSO, Ruth; FRANCO Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Títulos e Qualificações (DJCTQ). Disponível em: www.mj.gov.br. Acesso em: set. 2008.

_____, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificações (DJCTQ). Disponível em: www.mj.gov.br. Acesso em set. 2008.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais**. Boletim de Direito Administrativo, abr./1998; RTDP 16/178.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor – regulação no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Peirópolis, 2003.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro Setor – regime jurídico das OSCIPs**. São Paulo: Método, 2006.

(Footnotes)

1 Dados referentes até 01/09/2008.

2 Dados referentes a 24/09/2008.