

## TERCEIRO SETOR E MARCO LEGAL: REFLEXÕES SOBRE A LEI DE OSCIPS – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Katiani Lucia Zape<sup>1</sup>

**Resumo:** *As organizações da sociedade civil caracterizam-se por um mosaico de instituições multifacetárias, de origem privada, sem fins lucrativos, de caráter público não estatal, com autonomia e administração própria, cujo objetivo é o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos ou emergentes. Ao longo de sua trajetória, que vem desde os idos das Ordens Terceiras, das Santas Casas de Benemerências até os dias atuais, estas organizações têm garantido não apenas experiência e inovação, mas também um espaço cada vez maior na discussão, formulação e execução de políticas públicas. Entender como o setor governamental brasileiro tem atuado diante do florescimento, crescimento e importância, assumida nos últimos tempos, por estas organizações privadas com fins públicos e vislumbrar como tem se dado a relação entre estes dois setores, que possuem essência diferenciada, mas uma gama de objetivos afins, é o objetivo do presente estudo. Para isto, analisa-se, de maneira sucinta a trajetória legal, sobretudo as inovações trazidas pela Lei 9790/99 – Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, a qual é considerada um marco legal para o terceiro setor.*

**Palavras-chave:** Organizações da sociedade civil; Estado; Participação; Lei de OSCIPs; Termo de Parceria.

### INTRODUÇÃO

A última década foi marcada pelo forte crescimento dos atores da sociedade civil organizada, os quais passaram a figurar em um novo espaço de atuação, seja por meio de canais institucionais como os conselhos gestores e os orçamentos participativos, seja por meio de organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, que articulam membros da sociedade civil no acompanhamento e elaboração de políticas públicas.

Atualmente, a sociedade brasileira encontra-se cada vez mais mobilizada – tanto para organizar ações diretas, quanto para exigir uma melhor atuação do Estado. Este processo surgiu a partir da resistência à ditadura e, segundo alguns autores como Falcão (2004) e Falconer (2005), tem como ator principal o terceiro setor. Seja pelo fato do mesmo ter renovado as práticas democráticas e criado interfaces mais colaborativas entre sociedade civil e o governo; seja por canalizar a representação da cidadania e moldar a sociedade civil organizada, ou ainda, pela promessa de renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania e a humanização do capitalismo. Aos poucos, o Estado tem reconhecido que as organizações da sociedade civil acumularam capital financeiro, cultural e de experiências extremamente valiosos, os quais podem colaborar de maneira alternativa, criativa e eficiente no enfrentamento dos problemas sociais. Como exemplo deste reconhecimento destaca-se o avanço no ambiente legal, o qual ocorreu de forma mais expressiva com a aprovação da Lei 9.608/98 – que regulamentou o serviço voluntário e da Lei 9790/99 – que criou um processo de qualificação, um novo tipo de

---

<sup>1</sup> Advogada, mestranda em Políticas Sociais pela Universidade Católica do Salvador – UCSal, e especialista em Terceiro Setor pela Faculdade Fátima de Caxias do Sul. [klzape@superig.com.br](mailto:klzape@superig.com.br)

reconhecimento jurídico - qualificar as entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

A lei de OSCIPs se propôs a simplificar os procedimentos para o reconhecimento institucional das organizações da sociedade civil, ampliar e definir as áreas de atuação de suas organizações; reconhecer as organizações que possuem fins públicos, mas não tinham acesso a nenhum benefício ou qualificação; reduzir os custos operacionais; modernizar a realização de parcerias com os governos; primar por critérios de eficácia e eficiência e mecanismos mais adequados de responsabilização, de modo a garantir que os recursos de origem estatal sejam bem aplicados e efetivamente destinados a fins públicos.

Optou-se neste trabalho pelo estudo da legislação de OSCIP, uma vez que esta não é apenas considerada o mais importante passo em matéria legal do terceiro setor no Brasil, ou o primeiro movimento de certa expressão (MARTINS, 2005), mas o maior reconhecimento social e político do papel estratégico que as organizações da sociedade civil podem desempenhar como parceiro do poder público (BARBOSA e OLIVEIRA, 2003). O presente artigo é parte de um trabalho maior desenvolvido em nível de mestrado. Portanto, neste momento, não temos o intuito de constatar a aplicabilidade da lei de OSCIPs, nem mesmo o número de parcerias realizadas entre o governo e estas organizações. A análise sobre o papel desta titulação no processo de promoção do desenvolvimento social das organizações da sociedade civil da Cidade de Salvador no Estado da Bahia ficará para um segundo momento.

## ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Antes de adentrarmos neste universo, que por muitas vezes lembra um labirinto, é preciso discorrer sobre as imprecisões terminológicas que rondam esta esfera que se distingue do primeiro e do segundo setor. Há grandes variações sobre a definição ‘terceiro setor’, contudo, elementos como natureza jurídica privada sem fins lucrativos e o caráter de interesse público são os elementos comuns presentes na maioria delas, situando-as desta forma entre o público e o privado.

O emprego do termo terceiro setor deu-se na década de 70, na literatura de origem norte-americana, traduzida do inglês (*third sector*). Neste período, diversas obras teóricas contribuíram para evidência da terminologia, entre elas: *The Third Sector: new tactics for a responsive society*, de Theodore Levitt (1973); *Giving in America: toward a stronger voluntary sector*, da Comissão on Private Philanthropy and Public Needs (1975); *The Endangered Sector* (1979); e *The Third Sector: keystone of a caring society* (1980), de Waldemar Nielsen. A denominação terceiro setor pressupõe a idéia de um “Primeiro Setor”, representado pelo Estado, e de um “Segundo Setor”, composto pelo mercado, idéia oriunda da economia clássica. Contudo, muitos autores divergem da terminologia terceiro setor, seja porque acreditam que sociedade teria surgido antes do Estado e do mercado, devendo, portanto, ser denominada primeiro setor (RIFIKIN, 1995); seja porque a denominação poderia ser confundida com setor terciário da economia, (COELHO, 2003); ou ainda, por abominarem uma divisão da realidade social em setores, (MONTANÕ, 2003). Indiferente aos posicionamentos contrários e às críticas realizadas à terminologia terceiro setor (FERNANDES, 1994), continua defendendo a expressão terceiro setor fundamentando seu posicionamento na subordinação hierárquica.

De acordo com Falconer e Vilela (2001), a expressão terceiro setor foi utilizada no Brasil inicialmente pelas fundações e institutos de origem empresarial. Atualmente, apesar de ainda identificá-las, conceitualmente não se refere apenas a essa esfera. Nos Estados Unidos a expressão terceiro setor costuma ser utilizada paralelamente a outras expressões: (*non profit*

*organizations*) – “organizações sem fins lucrativos” – são aquelas em que os benefícios financeiros não podem ser distribuídos entre seus diretores e associados, devendo ser reinvestido no objeto social da organização; “organizações voluntárias” – são resultantes de um ato de vontade de seus fundadores. A lei inglesa, por sua vez, utiliza uma expressão mais antiga, remetendo à memória religiosa medieval: fala de (*charities*) “caridades”. Outras expressões ainda são lembradas como “*filantropia*”, contraponto moderno e humanista à caridade religiosa. Outro vocábulo correlato que aparece com frequência, sobretudo na literatura anglo-saxã, é “*Mecenato*”, o qual lembra a Renascença e o prestígio derivado do apoio generoso às artes e ciências. Da Europa Continental surge a expressão “organizações não-governamentais” (ONGs). Denominação cuja origem advém da nomenclatura do sistema de representações nas Nações Unidas, no pós-guerra, e denominou as organizações internacionais que, embora não representassem governos, eram significativas o bastante para justificar uma presença formal da ONU. Segundo Falconer e Vilela, (2001), a expressão ONG tem origem na comunidade internacional de agências de cooperação e desenvolvimento, sendo utilizada inicialmente no Brasil pelo conjunto de organizações financiadas por elas. Atualmente, aponta-se que a terminologia ONG também é utilizada para identificar as organizações membros da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG.

O Brasil segue a tendência da América Latina, onde é mais abrangente falar-se de “sociedade civil” e de suas organizações, conceito do século XVIII. “No entendimento clássico este conceito incluía a totalidade das organizações particulares que interagem livremente na sociedade [...] limitadas e integradas, contudo pelas leis nacionais” (FERNANDES, 2005, p.26). Atualmente, a expressão ‘organizações da sociedade civil’ (OSCs) vem sendo utilizada como conjunto de instituições que se distinguem do Estado – embora promovam direitos coletivos e do mercado. O termo terceiro setor é utilizado para identificar que o espaço dessas organizações da sociedade civil, que na vida econômica não se confunde nem com o Estado nem com o mercado, trata-se de um setor que se identifica com uma terceira forma de redistribuição de riqueza, diferente da do Estado e da do mercado, uma vez que obedece à lógica do altruísmo, da reciprocidade, das concepções morais, religiosas etc.

As organizações que compõem o denominado terceiro setor têm características que se manifestam tanto na retórica como em seus projetos de atuação, fazendo contraponto às ações do governo e do mercado, dão maior dimensão aos elementos que as compõem, projetam uma visão integradora da vida pública: enfatizam a complementação entre ações públicas e privadas.

O manual sobre as instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais (*handbook on nonprofit institutions of national accounts*), elaborado pela Divisão de Estatística das Nações Unidas em conjunto com a Universidade *Johns Hopkins*, adotou os seguintes critérios e características para definir as entidades que comporiam o terceiro setor: estrutura interna formal, estabilidade relativa de objetivos formais, distinção dos sócios de não-sócios; são privadas, ou seja, separadas institucionalmente do governo; auto-administradas ou capazes de administrar as próprias atividades; não distribuição de lucros a seus proprietários ou administradores; alto grau de participação cidadã ou do voluntariado, isto é, podem ser livremente constituídas por qualquer grupo de pessoas, sendo a atividade da entidade livremente decidida por seus membros. Esses critérios foram referendados pelos participantes e pelas instituições latino-americanas no VI Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, realizado em Barcelona, maio de 2002.

Legalmente, o ordenamento jurídico brasileiro não faz menção à terminologia ONG ou terceiro setor. São termos que não aparecem em classificações existentes nos textos legais, isto é não existem para efeitos de regulamentação jurídica. O primeiro Código Civil Brasileiro, de 1916, fazia previsão aos modelos jurídicos de associação e fundação, sendo estes ratificados e

detalhados mais profundamente pelo Novo Código Civil Brasileiro – Lei 10.406/2002. Segundo art. 53, do Novo Código Civil as associações “[...] constituem-se pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. Enquanto fundação é “uma organização destinada a prosseguir um fim duradouro ao qual esteja afectado um patrimônio” (CAETANNO, 1961, p. 26).

Mesmo diante da ausência de reconhecimento legal do termo, para o presente trabalho optamos por utilizar a terminologia organizações da sociedade civil. E embora a expressão terceiro setor ainda não esteja suficientemente clara conceitualmente, às vezes confundida mais do que explicando as diferenças do setor, a utilizaremos em contraste com o primeiro e segundo setor, nesse texto com o recorte que inclui apenas aquelas organizações da sociedade civil, com estrutura formal, orientadas para fins públicos, sem fins lucrativos, excluindo, portanto, aquelas entidades que proporcionam benefícios a um número restrito de pessoas (como cooperativas, clubes, fundos de pensão, etc.), bem como os movimentos sociais e conselhos de qualquer natureza.

## **ASPECTOS RELEVANTES SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

As organizações oriundas da sociedade civil estão presentes no Brasil há mais de meio século. Por vezes reportam-se à presença da Igreja Católica, que aportou com os primeiros colonizadores portugueses. A Igreja constituiu as primeiras redes de sérvios assistenciais (as santas casas de misericórdia) e as primeiras associações (ordens e irmandades) paralelas à organização do Estado. Entretanto, como inexistiu separação formal entre Estado e Igreja até a proclamação da República, em 1889, não tem sentido referir-se à existência de um terceiro setor antes daquele ano. Apesar de sua antiga existência, o conhecimento sobre as organizações da sociedade civil, que englobam o espaço que se denominou chamar terceiro setor, ainda é muito insipiente, limitado e povoado por mitos e crenças.

Pesquisa coordenada por Landim e Beres, (1999) sobre ocupação no setor, entre 1991 e 1995, já apontava para o crescimento de população ocupada no terceiro setor. Enquanto o crescimento da população ocupada total no Brasil foi de 19.8%, no mesmo período, o número de pessoas ocupadas especificamente no terceiro setor cresceu 45%, muito acima da média da economia nacional, que atingiu um crescimento de 27% no setor privado lucrativo e 9,7% no setor público. Este crescimento também é constatado pelo único levantamento nacional sobre as instituições privadas (fundações e associações), sem fins lucrativos atuantes no Brasil – Fasfil, realizado no ano de 2002, em parceria, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE. A pesquisa adotou como base os dados do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE do IBGE, o qual cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, ou seja, inclui somente instituições regularizadas legalmente. Os critérios conceituais adotados foram os utilizados pelas Nações Unidas e pela Universidade *Johns Hopkins*. De acordo com esses critérios, fazem parte das Fasfil: organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, fundações mantidas com recursos privados e fundações ou associações estrangeiras com filial no país. Com esse trabalho o IBGE concluiu que em 2002 existiam no país cerca de 276 mil organizações sem fins lucrativos, formalmente cadastradas, sendo que deste total, 44% encontram-se na região Sudeste, 23% no Sul, 22% estão localizadas no Nordeste, 7% no Centro-Oeste e 4% no Norte. A pesquisa também revelou que 62% das Fasfil foram criadas a partir da década de 90, e ainda, a existência de 1,5 milhão de

assalariados nas 276 mil Fasfil. Sendo que 56% destes assalariados se encontram no Sudeste, 20% no Sul, 14% no Nordeste, 7% na região Centro-Oeste e 3% na região Norte.

As organizações da sociedade civil vêm ocupando um espaço cada vez mais importante na vida nacional, seja oferecendo ajuda e serviços à população carente, promovendo iniciativas de geração de renda em localidades pobres ou alijadas do mercado, levando ao conhecimento da opinião pública agressões ao meio ambiente, fiscalizando os gastos do poder público, interferindo no processo de elaboração e de execução de políticas públicas nas mais diversas áreas, dentre tantas outras atividades.

A sociedade civil organizada possui um dinamismo e um conhecimento ímpar das necessidades específicas de uma comunidade. Sua atuação na produção de serviços públicos diretamente usufruíveis pelos cidadãos conferiu capacidade e experiência que não podem mais ser desprezadas pelos gestores públicos quando do exercício de sua função, principalmente porque o aparato político burocrático não dá conta dos desafios modernos do desenvolvimento e necessita da contrapartida mobilizatória da sociedade, a qual tem se dado, em ampla escala, nas mais diversas áreas de atuação como saúde, educação, cultura, assistência social, desenvolvimento comunitário, ambiental, entre outros. A grande contribuição que está sendo dada pelas organizações da sociedade civil é a busca e experimentação, ainda que em menor escala, de soluções inovadoras para os problemas que ela se propõe enfrentar. É essa construção de novas formas de agir na área social que distingue sua atuação da ação governamental. As organizações da sociedade civil atuam em um contexto onde, de um lado, está uma grande demanda social que excede as possibilidades produtivas do Estado e, por outro, uma economia centrada em aspectos materiais. Portanto, não é de interesse apenas da sociedade civil se incluir nos centros de tomada de decisão, pois interessa também ao poder público recorrer às organizações da sociedade civil para poder tornar mais eficiente a ação governamental.

## **LEI DE OSCIP – O RECONHECIMENTO LEGAL DE UM ESPAÇO COMUM ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

A trajetória legal das organizações da sociedade civil remonta-se ao Código Civil Brasileiro de 1916, o qual as reconheceu formalmente como pessoa jurídica de direito privado. Mesmo entendendo que todo o processo de evolução legal foi fundamental para que as organizações da sociedade civil atingissem os níveis de crescimento atual, o presente estudo terá como foco a análise da Lei de OSCIP, uma vez que esta tem uma abrangência maior, não se debruçando apenas à conferência de uma titulação ou concessão de um benefício, mas na reformulação do emaranhado legal existente, bem como, na criação de mecanismos de visibilidade, transparência e controle público, permitindo melhor definição quanto ao acesso a eventuais benefícios ou incentivos governamentais e doações privadas, garantindo maior credibilidade às organizações pertencentes a este setor.

A Lei 9790/99 instituiu a titulação jurídica de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. As OSCIPs são organizações privadas sem fins lucrativos integrantes do denominado terceiro setor, porém vocacionadas para serem colaboradoras do Estado na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços sociais à população. Esta norma é fruto da discussão e do trabalho do Conselho da Comunidade Solidária, órgão coordenador do Programa Comunidade Solidária, criado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Sua criação contou com a participação de diversos representantes das organizações da sociedade civil e do governo, os quais tinham como objetivo reformular o Marco Legal do Terceiro Setor. O tema entrou na agenda do governo porque uma das prioridades da Comunidade Solidária era promover o diálogo

e a realização de parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social.

A lei 9790/99 diferenciou-se das anteriores pelo menor apego burocrático. Além disto, trouxe entre suas inovações a presença de atos vinculados no processo, quebrando a trajetória discricionária empregada até então. Outra novidade foi a especificação das organizações que podem requerer esta titulação jurídica de OSCIP. A Lei 9790/99 demarcou as organizações sem fins lucrativos efetivamente voltadas para a produção de bens e serviços de caráter público. Não é qualquer organização que pode receber a titulação de OSCIP, apenas as que possuem caráter público, não bastando que sejam sem fins lucrativos. Prevê o art. 1º da Lei que estão aptas à qualificação de OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, desde que seus objetivos sociais e sua regulamentação estatutária atendam os requisitos instituídos na referida lei.

Também, avançou a Lei de OSCIPs ao definir, no art. 2º, as organizações que, devido a sua natureza, não possuem direito a esta qualificação. Foram excluídas aquelas que não são de interesse público, que se voltam para um círculo restrito de sócios ou que estão, ou deveriam estar, abrigadas em outra legislação. Entre as impedidas de requerer a titulação de OSCIP estão as sociedades comerciais; os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; entidades de benefício mútuo; entidades e empresas que comercializem plano de saúde e assemelhados; instituições hospitalares não gratuitas e suas mantenedoras; as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; organizações sociais; cooperativas; fundações públicas; sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; e as organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal. Segundo Martins (1993), as sociedades comerciais foram excluídas porque são resultantes de um acordo de duas ou mais pessoas, que se comprometem a reunir capitais e trabalho para as realizações de operações com fim lucrativo. Enquanto os sindicatos são excluídos por serem organismos de representação de categoria profissionais (trabalhadores) ou econômicas (empregadores), Martins (2005). Embora sejam também parcelas da sociedade civil organizada, não se enquadram exatamente no paradigma do terceiro setor, que não se baseia em representação, mas em legitimação da ação de grupos ou indivíduos em políticas públicas e atividades de interesse público.

A Lei de OSCIPs, art. 4º, primou por mecanismos de visibilidade, transparência das organizações assim intituladas, deixando clara a tendência de levar os conceitos do Direito Público ao campo tradicional do Direito Privado. Além disso, identificou e prestigiou uma enorme parcela de organizações da sociedade civil que nunca antes havia sido oficialmente reconhecida. O enunciado assumido pelo novo preceito normativo é amplo e possui capacidade para abrigar, ao lado das categorias tradicionais – assistência, saúde, educação – as categorias emergentes, como direitos humanos, diversidade, ambientais, etc. Reconhecer a existência destas organizações, até então, a margem do sistema, e o trabalho por elas realizado é admitir que um Estado democrático não se edifica apenas com ênfase na saúde, educação e assistência social. Este reconhecimento é, portanto, um avanço de extremo valor, o qual por si só teria forças para justificar a criação desta norma.

Outro avanço trazido pela Lei das OSCIPs, é a possibilidade de remuneração dos dirigentes das OSCIPs, regulamentando uma prática que já fazia parte do dia-a-dia das organizações, no entanto, se dava de forma disfarçada, com a utilização de métodos escapatórios. Esta regulamentação também trouxe expectativas de profissionalização do quadro funcional das

organizações e formatou um novo modelo de relacionamento entre o setor público e o privado, o termo de parceria, instituído pela Lei n.º 9.790/99, art. 9º e regulamentado pelo Decreto 3.100/99. Segundo a lei, o Termo de Parceria é firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias, sendo que sua celebração será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo (art. 10).

O presente instrumento estabeleceu critérios mais transparentes e eficientes para o repasse de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos. Trata-se de uma das principais inovações da Lei sendo utilizada para a realização de parcerias unicamente entre o Poder Público e a OSCIP para o fomento e execução de projetos. Buscou-se, um instrumento, que traduzisse a relação de parceria entre instituições com fins públicos (Estado e OSCIP), mas com diferentes formas de propriedade (pública estatal e pública social) e com natureza jurídica diferente (direito público e direito privado). O Termo de Parceria consolida um acordo de cooperação entre as partes e constitui uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos das três esferas de governo, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de um convênio.

Este novo instrumento jurídico de fomento e gestão das relações de parceria entre as OSCIPs e o Estado imprime maior agilidade de gerência, maior controle dos resultados além de maior garantia da destinação dos recursos públicos, além de permitir a escolha do melhor parceiro, favorecendo a publicidade e a transparência dos atos. O Termo de Parceria é “[...] uma das principais inovações da Lei das OSCIPs, regido pelo novo paradigma de gestão pública em que existe uma correlação entre maior autonomia do gestor público e eficiência” (FERRAREZI, 2005, p. 11). A qualificação de OSCIP não é garantia da assinatura de um Termo de Parceria, mas apenas uma condição necessária. A efetivação das parcerias depende da capacidade de mobilização social da OSCIP e dos projetos de interesse público que ela elaborar.

As OSCIPs devem atuar de forma diferenciada do poder público parceiro, ou seja, deve ser evidente a separação dos serviços prestados por um e por outro. Tal distinção é importante, pois impede a caracterização de uma forma ilegal de terceirização de serviços públicos. O Termo de Parceria não é um instrumento criado para a substituição do poder estatal, mas sim para que as entidades do terceiro setor possam receber incentivos e atuar ao lado deste. As OSCIPs não recebem delegação do poder público para a prestação de serviço, mas atuam de modo complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo poder público, por meio da realização de projetos, programas e planos de ações correlatas; das doações de recursos físicos, humanos, financeiros, ou através da prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em órgãos afins. “O Termo de Parceria configura nova forma jurídica de ajuste, a qual formaliza parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor, visando promover o desenvolvimento dos indivíduos da sociedade e do país” (OLIVEIRA, 2005, p. 18). A legislação de OSCIPs, principalmente no que tange ao Termo de Parceria, aponta um novo caminho, um novo espaço de diálogo, convivência e atuação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, pois além de definir papéis reconhece que a soma de esforços dos diferentes atores podem contribuir de forma mais efetiva para a solução dos problemas sociais que afligem o país, otimizando recursos, prestando um serviço de ponta e chegando a camadas da população desconhecidas pelo Estado.

Não houve, à época da criação das OSCIPs, pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999, qualquer regulamentação acerca de eventuais benefícios fiscais que seriam concedidos às entidades assim reconhecidas. Embora a remuneração dos dirigentes fosse uma faculdade garantida pela referida lei, era considerada um obstáculo às OSCIPs na busca por benefícios

fiscais, uma vez que um dos requisitos exigidos para a concessão de imunidade ou isenção de impostos e contribuições às entidades sem fins lucrativos é justamente a não remuneração dos dirigentes. Somente em final de 2002, a partir da edição da Lei 10.637 (que trata de modificações na legislação tributária), é que houve extensão de benefícios fiscais às OSCIPs (art. 34). Cabe ressaltar que essa extensão de benefícios não veio expressa de forma clara no art. 34 da Lei 10.637/02. O referido dispositivo faz referência ao emaranhado de leis esparsas que já regulava imunidade e isenção para entidades sem fins lucrativos, tema que já não era claro para os profissionais que atuam no meio. De nossa parte, apresentamos aqui nosso entendimento sobre o assunto, baseado na interpretação sistemática dos diversos dispositivos legais que tratam da matéria. Levando em consideração o objeto social da OSCIP e atendidos os requisitos legais, podem-se aplicar à mesma os benefícios de imunidade, art. 150, VI, 'c' ou isenção de tributos federais, art. 195, § 7º, ambos dispositivos previstos na Constituição Federal. A primeira é garantida às entidades de educação e assistência social, e a segunda, às entidades de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e às associações civis.

## **BREVE ANÁLISE DO CENÁRIO ATUAL**

A Lei 9.790/99 não revogou ou derogou a legislação anterior, apenas introduziu uma nova qualificação jurídica às organizações da sociedade civil. Não interferiu nos marcos jurídicos anteriores, em especial no título de Utilidade Pública Federal e no Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos). O art. 18 permitiu que as pessoas jurídicas de Direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, se qualificassem como OSCIP desde que atendidos os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos, contados da data de vigência desta Lei<sup>2</sup>. Entretanto, findo este prazo, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deveria por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores. O art. 29 da Medida Provisória n.º 2.123/2001 estendeu o prazo para a opção, permitindo que as organizações mantivessem todas as qualificações que tiveram êxito até março de 2004, ocasião em que se tornou obrigatório realizar tal escolha entre as qualificações.

Atualmente, no Brasil 11.889 organizações possuem a titulação de Utilidade Pública Federal, e 4.116 a titulação de OSCIP. A região Sudeste possui a maior concentração de OSCIPs – 2041 organizações – seguida pela região Sul – 825 e pela região Nordeste – 503. O Estado com a maior concentração de OSCIPs é São Paulo – 1246, o que representa mais de 30% do universo, seguido pelo Estado do Paraná, com 443, e do Rio de Janeiro, com 311 OSCIPs. O Estado da Bahia se encontra na décima posição nacional, com 156 OSCIPs, contudo, é o Estado com o maior número de OSCIPs dentro da região Nordeste, sendo seguido por Pernambuco, com 104 organizações da sociedade civil de interesse público.

Salvador é a cidade da Bahia que possui o número mais expressivo de OSCIPs – 60 – seguida por Itabuna, com 10 OSCIPs. As sessenta OSCIPs localizadas em Salvador estão divididas em nove finalidades de acordo com o seu foco de atuação. Mais de trinta por cento das OSCIPs localizadas em Salvador estão enquadradas na finalidade assistencial (20), seguida da finalidade ambiental (12), que representa vinte por cento do universo local. As demais estão enquadradas nas finalidades cidadania (02), creditícia (01), cultural (05), educacional (05), jurídica (01), pesquisa (05), saúde (02). Segundo dados do Ministério da Justiça, sete OSCIPs

---

<sup>2</sup> Redação determinada pela Medida Provisória 2.216-37, de 31/08/2001.

soteropolitanas não possuem identificação de sua finalidade. Três das finalidades descritas no artigo 3º da Lei 9790/99 não foram encontradas entre as OSCIPs de Salvador: segurança alimentar e nutricional, voluntariado e desenvolvimento econômico e social.

O ano em que ocorreu o maior número de titulação de OSCIPs em Salvador foi 2005, com 16 concessões, seguido pelo ano de 2003 com 12 e 2004 com 11 concessões. Somados, os três anos representam 65% do total de titulações concedidas ao longo de praticamente nove anos. A Fundação Movimento Ondazul foi a primeira organização sem fins lucrativos de Salvador a receber a titulação de OSCIP, 02/02/2000. Por sua vez, o Instituto Bem-Me-Quer – IBMQ é a organização soteropolitana mais recente intitulada OSCIP, 09/05/2007.

O Estado da Bahia possui atualmente 402 organizações sem fins lucrativos tituladas como Utilidade Pública Federal, das quais, 133 estão localizadas em Salvador. Dentre as 402 organizações baianas de Utilidade Pública Federal, vale destacar, que 267 titulações foram concedidas após a promulgação da Lei de OSCIPs, o que representa 66%. Se considerarmos apenas as organizações de Utilidade Pública Federal localizadas em Salvador, teremos um número de 80 organizações tituladas após a promulgação da Lei de OSCIPs. Sendo que, das oitenta organizações, 31 foram qualificadas como de Utilidade Pública Federal, após março de 2004, término do prazo estabelecido pela Medida Provisória n.º 2.123/2001.

Diante deste cenário, é possível verificar que um número expressivo de organizações continua optando por requerer o título de Utilidade Pública Federal, mesmo frente aos avanços proporcionados pela Lei de OSCIPs. Seriam estes dados reveladores de uma relevante insatisfação quanto aos benefícios fiscais ofertados às OSCIPs? Ou ainda, seria reflexo da insegurança quanto à possibilidade de realização de parcerias entre o governo e as OSCIPs? Pois, mesmo imaginando que diversas destas organizações tivessem solicitado a titulação de utilidade pública federal antes da promulgação de lei de 9099/99 e devido à burocracia a titulação somente teria sido concedida após 1999, tais organizações poderiam ter desistido deste título para requerer o de OSCIP, fato este que não constatamos neste estudo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tão evidente quanto a incapacidade do Estado em atender integralmente todas as demandas sociais é a importante atuação desenvolvida pelas organizações da sociedade civil nos últimos tempos. A sociedade civil encontra-se cada vez mais mobilizada não apenas para exigir uma resposta do Estado, mas também para organizar-se em ações diretas nas mais variadas áreas, sejam elas saúde, meio ambiente, cidadania, cultura, etc. Contudo, para manter estas organizações privadas sem fins lucrativos como interlocutoras e parceiras das políticas governamentais, é necessário mais do que simples reconhecimento de que promoveram um estrondoso acúmulo de recursos financeiros, de conhecimento e experiências atuando com formas inovadoras no enfrentamento das questões sociais.

Faz-se necessário criar formas de articulação e espaços de diálogo entre o Estado e estas organizações. Pois, para promover a densificação do interesse público, é imprescindível que o Estado compartilhe com a população a procura por soluções destinadas a mitigar inúmeros problemas e satisfazer as necessidades que afloram na sociedade. É neste ponto que a lei 9790, de 23 de março de 1999, exerce um papel fundamental para a disciplina destes novos acordos colaborativos entre o poder estatal e as organizações da sociedade civil, os quais basicamente destinam-se à implementação concertada de políticas públicas. Mesmo diante dos avanços proporcionados pela Lei 9790/99 é ainda considerável o número de organizações que buscam a titulação de Utilidade Pública Federal, titulação mais antiga, burocrática, exigente e nebulosa que

a atual. Entender este fenômeno é fundamental para adequarmos a Lei de OSCIP à necessidade das organizações da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor – história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006.

CAETANO, Marcello. **Das fundações e subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa**. Portugal: Ática, 1961.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre o Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: SENAC, 20003

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FALCÃO, Joaquim. **Democracia, Direito e Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do Terceiro Setor 1**. Disponível em: [www.icd.org.uy](http://www.icd.org.uy). Acesso em: set. 2005.

FALCONER, Andrés Pablo. VILELA, Roberto. **Recursos privados para fins públicos: as grantmakers brasileiras**. São Paulo: Peirópolis: 2001.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público – O terceiro setor na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. O que o terceiro setor? In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º Setor – Desenvolvimento Sustentado**. São Paulo: PAZ e TERRA, 2005, p. 25 – 33.

FERRAREZI, Elisabete. **O Novo Marco Legal do Terceiro Setor**. Disponível em, [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br). Acesso em: nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais**. [www.anesp.org.br/sites/300/394](http://www.anesp.org.br/sites/300/394). Acesso em: mai.2007.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil). Acesso em mai. 2007.

LANDIN, Leilah, e BERES, Neide. **Ocupações, despesas e recursos: as organizações sem fins lucrativos no Brasil**. Projeto comparativo sobre o setor sem fins lucrativos. Rio de Janeiro: Nau, 1999.

MARTINS, Fran. **Curso de Direito Comercial**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MARTINS, Paulo Haus. **Aspectos Técnicos da Lei de OSCIPs – I**. Disponível em: [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br). Acesso em out. 2005.

MONTANO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Miguel Darcy. **O protagonismo dos cidadãos e de suas organizações: um fenômeno recente, massivo e global.** Acesso em: [www.rits.org.br/idac.rits.org.br](http://www.rits.org.br/idac.rits.org.br). Disponível em ago. 2005.

RIFKIN, Jeremy. Identidade e natureza do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º Setor – Desenvolvimento Sustentado.** São Paulo: PAZ e TERRA S.A, 2005, p. 13 – 23.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 21 ed. Ijuí: Unijuí, 2004.