A impossibilidade de manutenção simultânea da qualificação como Oscip e do título de utilidade pública federal

*Damião Alves de Azevedo**

1. A dúvida quanto à aplicação do art. 18 da Lei nº 9.790/99

A Lei nº 9.790/99, que criou as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), já tem mais de cinco anos de vigência e ainda suscita algumas dúvidas em sua aplicação. Uma delas foi levantada recentemente em razão de ter expirado o prazo, estabelecido por seu art. 18, para a manutenção simultânea de múltiplas qualificações legais às organizações privadas qualificadas como Oscips.

O prazo estabelecido originalmente foi de dois anos a partir da promulgação da lei. Conforme dados do Ministério da Justiça, ao findar esse prazo apenas 21 organizações qualificadas como Oscips possuíam também o título de utilidade pública federal. Todavia, atendendo-se ao apelo de algumas entidades, o prazo foi estendido por medida provisória para cinco anos.

Mesmo com a prorrogação, o número de Oscips que possuíam outras qualificações continuou sem expressão. Também conforme os cadastros do Ministério da Justiça, em março de 2004, quando expirou a prorrogação, das cerca de 1.818 Oscips existentes, e das cerca de 10 mil possuidoras do título de utilidade pública federal, apenas 107 possuíam as duas qualificações.

* Advogado. Ex-coordenador de títulos e qualificação do Ministério da Justiça. Mestre em direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor universitário.

Vencido o prazo, 45 delas optaram pela manutenção do título de utilidade pública federal, 35 não manifestaram ao Ministério da Justiça sua opção, o que ensejou a perda da qualificação como Oscip, e apenas 27 optaram por manter a qualificação com base na Lei nº 9.790/99.

A dúvida que se tem levantado diz respeito à redação do art. 18 da Lei nº 9.790/99, especialmente seu § 1º, que fixou o prazo para que as Oscips optassem pela manutenção ou cancelamento dessa qualificação. Alega-se que a norma contida naquele parágrafo só aplicar-se-ia às organizações que já possuíam outras qualificações antes de ver reconhecida sua qualificação como Oscip, e não àquelas que somente vieram a obter outras qualificações após já terem se qualificado como Oscip.

2. A adequada interpretação da norma

Dispõe o art. 18 da Lei nº 9.790/99, com redação determinada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001:

> 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.
> § 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.
> § 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta lei.

A interpretação do dispositivo acima, como qualquer interpretação de texto, deve ser sistemática, isto é, deve levar em conta o contexto em que está inserida para se descobrir, pela letra do texto, o conteúdo normativo da lei. É preciso distinguir entre os significados de texto e norma. O texto é a letra da lei. A norma é a disposição imperativa extraída do processo de interpretação/aplicação do direito. A lei existe em abstrato. Já a norma só pode ser obtida no momento em que se revela o dilema de sua aplicação, se pretender fixar, perante o caso concreto, a conduta conforme o direito.

Iniciemos a discussão pela contradição mais óbvia. Aqueles que afirmam que o § 1º do art. 18 não se aplica às organizações que não tinham "qualificações ante-

riores" no momento em que se qualificaram como Oscips acreditam estar fazendo uma interpretação literal da lei. De acordo com seu argumento, a palavra "anteriores", utilizada no § 1º, criaria duas situações distintas e, consequentemente, direitos distintos. A primeira situação seria aquela das organizações que, ao momento de sua qualificação nos termos da Lei nº 9.790/99, já possuíam qualificações estabelecidas em outros diplomas legais. A segunda seria a das que, ao obterem a qualificação disciplinada na Lei nº 9.790/99, não possuíam qualificações baseadas em outras leis.

Contudo, esta sequer é uma aplicação perfeita do princípio da literalidade. O argumento dirige seu foco única e exclusivamente sobre a expressão "anteriores", esquecendo-se de utilizar o mesmo critério da literalidade em outros trechos do texto.

O artigo trata, literalmente, de *qualificações* obtidas com base em outras leis. Logo, se fosse suficiente fazer uma interpretação literal do artigo, como aqueles que defendem o argumento acima acreditam estar fazendo, não se poderia, jamais, incluir entre as hipóteses de incidência do art. 18 o título de utilidade pública federal, pois a Lei nº 91/35 estabelece não uma "qualificação", mas um *título*.

Não se trata de uma distinção meramente semântica. O título de utilidade pública não decorre de uma natureza especial da pessoa que o detém, não expressando pois uma qualidade intrínseca àquela pessoa jurídica. O título de utilidade pública decorre de ações relevantes prestadas à sociedade por uma organização particular. Já a definição de Oscip, como estabelece literalmente a lei, é uma qualidade peculiar de certas pessoas jurídicas. Qualidade verificável em seus atos constitutivos, independentemente de qualquer ação que ela tenha realizado.

Literalmente, o objetivo da Lei nº 91/35 é estabelecer uma láurea de dignidade, uma honraria destinada às pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos. Honraria semelhante às distinções concedidas a pessoas físicas por meio de medalhas, por exemplo. O título de utilidade pública não é uma qualidade essencial da pessoa jurídica, como a estabelecida pela Lei nº 9.790/99. Pelo contrário, a concessão do título é um ato pelo qual a administração apenas reconhece publicamente a relevância das ações promovidas por uma organização privada. O título não diz da qualidade da pessoa, mas sim da relevância de serviços prestados no passado. Tanto é assim que para a concessão do título não basta que a associação ou fundação se revista de certo formato, como nas Oscips. É preciso que ela prove que, por pelo menos três anos, esteve dedicada a "servir desinteressadamente à coletividade" (art. 1º da Lei nº 91/35, c/c o art. 2º, e, do Decreto nº 50.517/61). E a concessão do título não altera e nem reconhece uma *qualidade* à sua detentora. O título visa unicamente reconhecer o caráter público não da pessoa, mas das atividades por ela desempenhadas. Prova disso é que para continuar a ostentar o título ela precisa,

todos os anos, provar ao Ministério da Justiça que continua a servir desinteressadamente à coletividade. O simples fato de não apresentar por um ano seu relatório de atividades já pode justificar a cassação do título (art. 4º da Lei nº 91/35). E, no caso de três anos em atraso, o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 91/35, bem como o art. 6º, *a*, do Decreto nº 50.517/61, determinam a cassação do título sem deixar, *literalmente*, qualquer opção ao administrador público. Raciocínio similar também pode ser construído sobre o Certificado de Entidade de Assistência Social (Decreto nº 2.536/98).

Completamente diferente é a qualificação como Oscip, na qual o Estado apenas atesta uma condição a partir da análise dos estatutos da organização. Logo, atesta uma condição preexistente ao ato administrativo que a reconhece publicamente. Isso fica evidente pelo fato de uma associação ou fundação que acaba de registrar seus atos constitutivos no cartório competente, recém-nascida para o direito, poder imediatamente solicitar que a administração reconheça sua qualidade de Oscip, sem que ela jamais tenha desempenhado qualquer ação relevante e nem mesmo ter sequer dado cumprimento a uma só linha de suas finalidades estatutárias. E mesmo assim só perderá tal qualificação em processo judicial ou administrativo, de iniciativa popular ou do Ministério Público (art. 7º da Lei nº 9.790/99).

A distinção é literal, está expressa nos textos das leis mencionadas. A Lei nº 9.790/99 não confere uma láurea de dignidade por reconhecimento a serviços prestados. Ela cria inequivocamente um critério para se identificar uma qualidade especial a certas pessoas jurídicas. Ela dispõe expressamente sobre quais são as que não têm esta qualidade (art. 2º) e também sobre as cláusulas específicas que devem constar em seus estatutos para que fique caracterizada a qualificação (art. 4º). No caso das Oscips o Estado reconhece, como dispõe *literalmente* a lei, uma "qualificação", uma qualidade que é típica de um certo tipo de organização e que a distingue de outras pessoas jurídicas de mesma natureza.

No caso do título de utilidade pública o Estado não se manifesta sobre uma qualidade inerente aos atos constitutivos da organização, distinguindo-a de outras associações e fundações. Ao conceder o título, apenas se confere reconhecimento público a atividades nobres, ou socialmente relevantes, que aquela pessoa jurídica desempenha no seu cotidiano. É uma recompensa meritória por atos de relevância pública já praticados. Recompensa esta que deixa de existir tão logo interrompidas tais atividades. Ao contrário da qualificação como Oscip, que é um adjetivo que adere à natureza da entidade e que decorre não das ações realizadas no passado, mas dos próprios atos constitutivos da associação ou fundação.

Não obstante, os mesmos que defendem a aplicação literal da expressão "anteriores" afirmam que o art. 18, ao tratar de "qualificações", se refere ao título de utilidade pública federal. Ora, para aplicar a literalidade no que concerne à expressão "anteriores", dever-se-ia aplicá-la ao texto integral. Porém, se tentássemos

aplicar a mesma interpretação literal ao conjunto do texto, a expressão "qualificações" não poderia jamais se referir ao título de utilidade pública federal.

Uma das primeiras regras de hermenêutica é que não podem ser aplicados, simultaneamente, diferentes códigos de tradução e diferentes regras de interpretação, preferindo ora umas, ora outras, conforme a conveniência do intérprete. Aplicar a literalidade a apenas um trecho da lei, não o fazendo quanto aos demais, mais que uma aplicação parcial, é uma aplicação falsa do princípio. Uma aplicação gradual de diversos princípios a um mesmo caso exige uma ponderação concreta dos valores do intérprete, condenando o resultado da interpretação a sempre depender de suas preferências axiológicas arbitrárias.

Uma interpretação/aplicação integralmente literal do artigo nos faria chegar à absurda negativa de vigência da norma, pois, sem recorrermos ao contexto jurídico no qual ela se insere, jamais poderíamos afirmar que tal artigo obriga a uma opção entre a *qualificação* como Oscip e o *título* de utilidade pública. E se não obrigasse a essa opção, ele restaria totalmente inútil, permitindo que as diversas organizações do terceiro setor qualificadas como Oscip continuassem com os múltiplos enquadramentos legais, que lhes eram permitidos antes de buscarem a qualificação com base na Lei nº 9.790/99. E a essa conclusão, certamente, sabe-se que não se pode chegar. Por isso afasta-se casuisticamente a literalidade ao tratar da definição legal de "qualificações".

Os mesmos que tentam interpretar literalmente o adjetivo "anteriores", contido no citado parágrafo único, também percebem que a norma decorrente do art. 18 se dirige claramente a diplomas legais como aquele que dispõe sobre o título de utilidade pública, não obstante tal diploma não trate literalmente de uma qualificação. Nesse caso, ao invés da literalidade, fazem uma interpretação sistemática e contextualizada, buscando um conteúdo normativo que só pode ser deduzido do contexto jurídico no qual a Lei nº 9.790/99 está inserida e para o qual foi elaborada. Esse casuísmo, evidentemente, compromete a lógica da legislação.

É preciso ter em perspectiva que qualquer interpretação, mesmo a que se pretende literal, só é possível a partir de uma atribuição de significado, somente apreensível mediante um processo de contextualização. Como afirma Habermas[1] (1997:269-270):

> **Todas as normas vigentes são *naturalmente* indeterminadas**, inclusive aquelas cujo componente "*se*" explicita a tal ponto as condições de aplicação, que elas somente podem encontrar aplicação em poucas situações

[1] HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 269-270. v. 1. (Destaque nosso, itálicos no original).

> típicas padronizadas e muito bem descritas (e podem encontrar aplicação sem dificuldades hermenêuticas). (....) Todas as demais normas continuam indeterminadas com relação à sua situação, necessitando de interligações *suplementares* no caso concreto — e isso vale não somente para os direitos fundamentais e princípios do Estado de direito, à luz dos quais o sistema jurídico pode ser justificado em sua totalidade.

Isso se comprova pelo fato de que não é preciso um esforço digno de um Hércules de Dworkin para perceber que o art. 18 da Lei nº 9.790/99 contém um imperativo que só pode ser extraído, levando-se em conta os diplomas legais acerca das organizações do setor público não estatal, isto é, considerando-se as normas dirigidas às organizações típicas do chamado terceiro setor. Além do título de utilidade pública citado pela requerente, poderíamos lembrar outros diplomas legais, tais como a Lei sobre Organizações Sociais nº 9.637/98, a Lei sobre as Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica nº 8.958/94, a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/93 e, em certos aspectos indiretos, até mesmo a Lei sobre Cooperativas Sociais nº 9.867/99. E isso para ficar somente no âmbito da legislação federal, pois há incontáveis leis sobre títulos de utilidade pública estaduais e municipais, conselhos de assistência social estaduais e municipais.

3. Qualificações estaduais e municipais

Quanto às qualificações estaduais e municipais cabe uma observação à parte. Entendemos que a opção do art. 18 da Lei das Oscips é dirigida apenas às qualificações federais porque a qualificação é norma de organização administrativa. As qualificações de organizações civis se prestam a disciplinar a relação entre o ente federativo que expediu a norma e as organizações da sociedade civil. A competência para legislar em matéria administrativa é competência comum da União, estados e municípios. A competência para legislar sobre organização administrativa não se encontra explícita no art. 23 da Constituição e em nenhum outro artigo, porque decorre da autonomia federativa o poder de cada uma dessas pessoas de direito público organizar a sua própria administração. Uma vez que o art. 18 da Constituição estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são autônomos, é forçoso concluir que tal autonomia pressupõe o poder de legislar acerca da sua própria organização administrativa.

A lei federal que estabelece qualificação a organizações civis não pode interferir nas qualificações concedidas pelos demais entes da federação. Basta lembrar que, entre os milhares de municípios brasileiros, muitos sequer têm uma lei que

regule o título de utilidade pública municipal, e este é concedido por ato da Câmara Municipal, frequentemente por lei, tal como se dava com o título federal antes de 1935. Assim, a organização que possui um título municipal como esse sequer pode optar em deixar de tê-lo, pois para cancelá-lo não basta um mero requerimento ou ato administrativo. É preciso lei municipal. E o município não é obrigado a legislar, mesmo que a entidade requeira o cancelamento do título. Portanto, as qualificações oferecidas a organizações civis pela União, estados e municípios atendem a necessidades de cada um desses entes federativos. Por serem expressão da autonomia administrativa elas existem paralelamente e não se sobrepõem.

Mas é preciso distinguir o que é norma de organização administrativa e outras normas porventura existentes na lei federal, que não têm a mesma natureza. Na Lei nº 9.790/99, por exemplo, há duas matérias distintas: a qualificação como Oscip e a instituição do termo de parceria. Embora sejam temas indissociáveis, na medida em que a constituição de um termo de parceria exige a qualificação como pressuposto, são matérias distintas. A qualificação em si é matéria de organização administrativa da União. Já o termo de parceria estabelece uma forma de contratação facilitada com o Estado e, portanto, se insere no âmbito da competência do art. 22, XXVII, da Constituição, devendo ser observada não apenas pela União, mas por todos os demais membros da federação. Assim, embora os estados e municípios possam até mesmo criar qualificações semelhantes à da Lei nº 9.790/99, com critérios totalmente distintos, não podem criar disciplina para termos de parceria estaduais ou municipais que não observem o disposto na lei federal. Como a Constituição estabelece que compete privativamente à União legislar sobre "todas as modalidades" de contratação da administração pública, e como o termo de parceria é uma modalidade de contratação, toda a administração pública está obrigada a observar as normas da Lei nº 9.790/99 relativas ao termo, embora a qualificação que a mesma lei criou seja um ato exclusivo da União.

Mas independentemente das disposições relativas ao termo de parceria, o disposto nos parágrafos do art. 18 não pode se estender às qualificações concedidas por outros membros da federação porque essas qualificações obedecem a leis estaduais e municipais que não se subordinam às normas da qualificação federal.

Registre-se, por exemplo, a Lei Estadual de Minas Gerais nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que cria uma qualificação como Oscip a ser feita pelo Poder Executivo estadual. Essa lei praticamente reproduz a lei federal. Mesmo alguns dispositivos que explicitam a necessidade de fiscalização pelo Ministério Público e outras regras de controle (art. 9º e segs.) não podem ser considerados inovações, visto que o art. 7º da lei federal também estabelece que o Ministério Público e os cidadãos podem representar administrativa ou judicialmente contra irregularidades nas Oscips. Mas, independentemente disso, o fato é que não há qualquer ilegalidade em que um estado ou município crie uma qualificação própria e mesmo

traga certas disposições sobre o termo de parceria, desde que tais disposições não conflitem com as normas federais relativas ao termo de parceria.

Em suma: as normas relativas a uma qualificação feita por ato administrativo é de competência do ente federativo que expede o ato. Portanto, o art. 18 da Lei nº 9.790/99 não pode restringir a autonomia dos outros entes da federação de expedir seus próprios atos administrativos relativos à qualificação, que é mero reconhecimento público de uma organização privada. Por exemplo, se certa lei estadual deseja reconhecer como de interesse público somente organizações dedicadas à ecologia, como um título honorífico de utilidade pública do qual não decorrem benefícios, isso não prejudica ninguém. Nem a sociedade, nem os demais entes federados. Significa apenas que naquele estado o poder público reconhece uma relevância especial a essa atividade. Contudo, no que diz respeito à contratação de entidades privadas, ele não pode desobedecer às normas federais. Ou seja, ele não pode restringir um eventual termo de parceria estadual a uma ou a algumas categorias de entidades, pois estaria desobedecendo a uma norma geral que permite a parceria com entidades que realizam o interesse público em diversas outras atividades.

O art. 18 da Lei nº 9.790/99 só faz sentido levando-se em conta todas aquelas possibilidades de enquadramento das organizações da sociedade civil oferecidas por outras leis federais. E dificilmente seria possível uma uniformidade de tratamento desses incontáveis enquadramentos. Por exemplo, a lei sobre as organizações sociais dispõe em seu artigo sobre *qualificação*, enquanto a Lei Orgânica da Assistência Social, em seu art. 18, dispõe sobre *certificação*. Já a lei sobre fundações de apoio não exige qualquer ato administrativo para o enquadramento legal da fundação.

Portanto, o art. 18 da Lei nº 9.790/99 só mantém a integridade e coerência do ordenamento jurídico se, ao interpretá-lo, afastamos uma interpretação literal e partimos do pressuposto de que as organizações não governamentais podem se enquadrar em diferentes diplomas legais. E, de acordo com cada possível enquadramento, cada uma dessas organizações terá um papel distinto na sociedade e um relacionamento distinto com o Estado.

A opção constante no art. 18 se refere exatamente a essa realidade de múltiplos enquadramentos, que sempre foi regra no tratamento dispensado pelo Estado às organizações públicas não estatais. A Lei nº 9.790/99 é uma alternativa para o terceiro setor, porque pretende dar clareza ao relacionamento entre as organizações da sociedade civil e o Estado, tanto no que se refere aos seus papéis e obrigações recíprocas, quanto no que se refere à compreensão que a sociedade deve ter desse relacionamento e da natureza daquelas organizações. A disciplina legal sobre o terceiro setor, até os anos 1990, dava prioridade às organizações caritativas e às de assistência social, deixando uma lacuna acerca dos novos movimentos sociais e de outras causas públicas que passaram a mobilizar a sociedade civil, mas não se enquadravam precisamente no conceito de filantropia ou assistência social. Foi

essa lacuna que a Lei nº 9.790/99 pretendeu preencher, criando-se uma disciplina que contemplasse os interesses e as demandas de novos movimentos sociais e o novo perfil das organizações da sociedade civil.

4. As consequências de uma inadequada interpretação literal

Se não bastasse apontar esse equívoco para demonstrar a inadequação de uma interpretação pretensiosamente literal, poderíamos também lembrar as consequências práticas absurdas que adviriam dela, caso fosse aplicada.

Se fosse admissível o argumento aqui refutado, segundo o qual o art. 18 cria duas situações distintas, e consequentemente direitos distintos, estar-se-ia estabelecendo uma discriminação esdrúxula e sem fundamento entre as organizações da sociedade civil, pois àquelas que obtiveram o título de utilidade pública antes de obter a qualificação como Oscip seria proibido o duplo enquadramento. Já àquelas que, sendo Oscips, pleiteassem o título de utilidade pública, o duplo enquadramento seria permitido. Ora, a lei só pode estabelecer tratamento distinto baseado em razões justificáveis pelo interesse público, e não há aí qualquer razão plausível que justifique tal discriminação. Organizações idênticas estariam tendo um tratamento distinto sem qualquer razão de ordem pública que o legitimasse. Organizações que atuaram durante anos, ou mesmo décadas (visto que há títulos de utilidade pública concedidos mesmo antes da Lei nº 91, de 1935) ostentando o título de utilidade pública federal, estariam proibidas de mantê-lo caso se qualificassem como Oscip, enquanto outras, recém-criadas e que não deram cumprimento a uma só linha de seus estatutos, poderiam perfeitamente obtê-lo, pelo simples fato de não o terem tido antes.

É preciso, ainda, levar em conta certos aspectos procedimentais que tornam ainda mais patentes a discriminação e injustiça que seriam produzidas. A Lei nº 9.790/99 prevê um procedimento de qualificação célere. A administração tem 30 dias para apreciar o pedido e mais 15 dias para publicar a decisão, visto que se trata de conferência de poucos documentos. Já o procedimento para obtenção do título de utilidade pública pode ser mais demorado, pois a documentação prescrita pelo Decreto nº 50.517/61 é bem mais extensa e sua análise requer a verificação de relatórios de atividades e demonstrativos contábeis dos três anos anteriores ao pedido. Ademais, como a legislação não fixa prazo específico para decisão, admite-se que, caso a documentação esteja incompleta, o processo seja baixado em diligência para que a requerente providencie documentos faltantes ou ofereça esclarecimentos quanto a pontos obscuros dos relatórios ou balanços.

A partir desses dados, imagine-se a seguinte hipótese. Uma entidade poderia, durante o prazo de convivência do duplo enquadramento, requerer sua decla-

ração de utilidade pública e na semana seguinte requerer sua qualificação como Oscip. Caso a documentação do primeiro pedido estivesse incompleta, o processo seria baixado em diligência. Levando-se em consideração que as notificações administrativas só produzem efeito na data de seu recebimento, não basta que o prazo de diligência seja exíguo. Deve somar-se a ele o trâmite necessário para confecção e postagem do ofício de notificação, a data entre a postagem e o efetivo recebimento, e a data entre postagem da resposta e seu efetivo recebimento na administração. Assim, é perfeitamente possível que o pedido feito posteriormente, por ter um prazo legal determinado, seja decidido antes do pedido anterior, cujo procedimento permite várias diligências. Nessa hipótese, a entidade só obteria o título de utilidade pública posteriormente à qualificação como Oscip, unicamente porque não instruiu corretamente seu pedido. A vigorar a interpretação literal, a administração teria que lhe conceder a possibilidade de manter tanto o título de utilidade pública quanto a qualificação como Oscip. Ela seria beneficiada por sua falta de diligência. Não se trata de uma hipótese abstratamente elaborada. Há pelo menos um caso assim nos cadastros do Ministério da Justiça. Aplicando-se a interpretação literal, tal entidade seria beneficiada em detrimento de outras que, por terem sido diligentes e instruído corretamente seus pedidos, obtiveram o título de utilidade pública com maior celeridade.

Além da discriminação injustificada, a literalidade acabaria por inutilizar o art. 18 da Lei 9.790/99. Se entendêssemos literalmente a expressão "anteriores", concluiríamos que aquelas organizações já qualificadas como Oscips estariam fora da abrangência do parágrafo único e, assim, poderiam solicitar o título de utilidade pública federal. Ora, seguindo-se esse raciocínio, bastaria que todas as entidades detentoras do título de utilidade pública pedissem o cancelamento de seus títulos e solicitassem a qualificação como Oscip. Uma vez publicada a qualificação, poderiam então solicitar o título de utilidade pública. Assim, o título não seria mais anterior, visto que foi concedido por um ato publicado posteriormente à data da qualificação como Oscip. Não se poderia negar o título de utilidade pública a uma Oscip que já o possuiu no passado, mas já não o possui mais. Mais uma vez, a literalidade acabaria por negar vigência ao art. 18, tornando inútil a opção nele determinada, já que todos que a fizessem poderiam, após cancelado o título, requerê-lo novamente em data posterior.

5. Conclusão

O sentido do art. 18 não foi fazer migrarem as entidades do regime de utilidade pública, ou do regime da assistência social, para o regime das Oscips. Foi sim conferir clareza e uniformidade ao tratamento que o Estado dispensa às or-

ganizações não governamentais que atuam em prol do interesse público. A Lei nº 9.790/99 não obriga as entidades enquadradas conforme outros diplomas a requererem a qualificação nela prevista. O que ela faz é inaugurar um novo modelo de relacionamento do Estado com as organizações da sociedade civil, tentando pôr fim às práticas burocráticas de múltiplos enquadramentos legais. Burocracia que onera as organizações civis, o Estado e, consequentemente, toda a sociedade. Essa realidade de múltiplos enquadramentos também compromete a clara compreensão do terceiro setor por parte do conjunto da sociedade.

O art. 18 apenas trata da hipótese de que entidades enquadradas conforme os diplomas legais anteriores pudessem, se isso fosse do seu interesse, fazer uma alteração paulatina de regime. O período de coexistência de enquadramentos permitiria a uma entidade que sempre atuou conforme um marco legal tradicional, dentro de um modelo assistencialista por exemplo, sopesar as implicações de uma mudança para o marco regulador recém-criado.

O fato de a coexistência de múltiplos enquadramentos ocorrer por um período necessariamente transitório revela que o sentido da lei foi determinar que, findo aquele prazo, as organizações do terceiro setor pudessem definir com nitidez seu enquadramento legal perante o Estado e, especialmente, perante a sociedade.