

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2006, de autoria do Senador TASSO JEREISSATI, que *altera os arts. 62, 63, 66, 67 e 69, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o art. 12 da Lei nº 9.532 de 10 de dezembro de 1997, o art. 13, da Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a finalidade das fundações, a destinação de bens a elas destinados, o prazo para a manifestação do Ministério Público sobre suas alterações estatutárias, a remuneração de seus dirigentes e o tratamento tributário diferenciado a doações a entidades assistenciais e educacionais sem fins lucrativos, entre outros.*

RELATOR: Senador MARCELO CRIVELLA

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, em decisão terminativa, a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 310, de 2006, do Senador Tasso Jereissati, que tem por objetivo alterar a legislação que trata das fundações e ampliar os limites de deduções do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) sobre determinadas doações feitas por pessoa jurídica (PJ).

O projeto original contém oito artigos; alterações no Código Civil (CC) são propostas nos seus arts. 1º a 5º.

O art. 1º do projeto prevê a ampliação do rol de finalidades para as quais fundações podem ser constituídas. A nova redação do art. 62 do CC contempla atividades destinadas a assistência social; amparo a menores abandonados ou em situação de risco e a idosos; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação; saúde; segurança alimentar e

nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente, e promoção do desenvolvimento sustentável; voluntariado; desenvolvimento econômico e social, e combate à pobreza; pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção, publicação e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; e atividades religiosas.

Justifica-se a medida sob o argumento de que a proposta é inspirada, com algumas adaptações, nos objetivos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que trata da qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

O art. 2º modifica o art. 63 do CC, para possibilitar a incorporação de bens de fundação, quando estes forem insuficientes para constituir-la, em associação sem fins lucrativos que se proponha a fim igual ou semelhante, mediante requerimento das interessadas e decisão judicial. Hoje somente outra fundação pode recebê-los.

Em complemento, e na mesma linha de raciocínio, o art. 5º, que modifica o art. 69 do CC, atinente à extinção de fundações, inova ao permitir a incorporação do patrimônio de fundação extinta não somente em outra fundação, mas também em associação sem fins lucrativos.

O art. 3º modifica o § 1º do art. 66 do CC, para restabelecer a competência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para fiscalizar as fundações em funcionamento no Distrito Federal ou em Território, tarefa hoje exercida pelo Ministério Público Federal.

O art. 4º modifica o inciso III do art. 67, para estabelecer prazo de quarenta e cinco dias para manifestação do Ministério Público sobre eventuais mudanças estatutárias requeridas pela fundação interessada. Segundo a justificação, o novo prazo garantiria a celeridade necessária a essa manifestação, sem abrir mão do papel fiscalizador do Ministério Público, considerado essencial para garantir a lisura e a regularidade do funcionamento das fundações.

O art. 6º altera a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, a fim de permitir a remuneração de dirigentes de fundações ou de associações assistenciais sem fins lucrativos beneficiários de imunidades tributárias, desde que em valores compatíveis com o mercado de sua região de atuação. Segundo a justificação, a medida pretende estimular a profissionalização do

corpo gerencial das organizações, da mesma forma como já ocorre em relação às OSCIPs, cuja legislação já admite a remuneração dos dirigentes.

A parte que mais importou à CAE foi a modificação da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o IRPJ e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), feita pelo art. 7º do PLS. Por meio desse dispositivo, busca-se ampliar, de um e meio por cento para três por cento do lucro operacional, o limite percentual de dedução, nas apurações do lucro real e da base de cálculo da CSLL, referente a doações efetuadas por PJ a instituições de ensino e pesquisa caracterizadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas. No caso de doações a entidades civis sem fins lucrativos que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da doadora ou da comunidade em que ela atua, o limite de dedução é ampliado de dois para cinco por cento.

Nesse particular, segundo o autor, o objetivo do projeto é ampliar os incentivos a doações para entidades não-lucrativas que exercem papel complementar ao do Estado, nas áreas de saúde, educação e pesquisa, fomentando, ainda, a responsabilidade social das empresas.

O art. 8º, por sua vez, limita-se a fixar a cláusula de vigência imediata da lei que se originar da proposta.

O PLS nº 310, de 2006, recebeu parecer favorável da Comissão de Educação (CE), onde foi aprovado com cinco emendas.

A primeira, para eliminar o que o Senador Marconi Perillo, relator do projeto na CE, considera como redundâncias da lista de finalidades do parágrafo único do art. 62 do CC, na redação que lhe é dada pelo art. 1º do PLS nº 310, de 2006.

A segunda, para modificar o art. 6º do PLS, de forma a que a remuneração dos diretores das fundações e associações, permitida pela redação alvitrada para a alínea *a* do § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, seja necessariamente prevista nos seus estatutos, bem como o valor da remuneração.

A terceira emenda aprovada na CE tem intuito semelhante. Por meio do acréscimo de art. 8º ao projeto, altera-se o art. 1º da Lei nº 91, de 1931, que *determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de*

utilidade pública, para prever a possibilidade de remuneração de diretores, membros dos conselhos fiscal, deliberativo e consultivo de fundações ou associações assistenciais sem fins lucrativos, com as mesmas restrições impostas na alínea *a* ora sugerida para o § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, conforme já mencionado.

A quarta emenda também tem finalidade semelhante. Por meio do acréscimo de art. 9º, faz modificação, com a mesma previsão de remuneração de diretores das fundações e associações sem fins lucrativos, no art. 55, IV, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei de Custo da Seguridade Social), o qual foi revogado pela Lei nº 12.101, de 2009.

A quinta emenda da CE acrescentou, ao final da nova redação dada pelo art. 5º do PLS nº 310, de 2006, ao art. 69 do CC, a necessidade de oitiva do Ministério Público, no caso de pedido de extinção de fundações pelos legitimados listados no artigo.

Já na CAE, foi aprovado o relatório do Senador Marcelo Crivella, com a apresentação de três emendas. A primeira alterava a ementa do projeto de modo a coadunar-la ao disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998, explicitando, de maneira concisa e sob a forma de título, o objeto da proposta. A segunda emenda inclui a habitação de interesse social nas possíveis finalidades a serem buscadas pelas fundações. A terceira emenda suprimiu o art. 7º do projeto, renumerando o art. 8º, por não se concordar, no âmbito da CAE, com a ampliação das deduções fiscais de doações, naquele trecho ventilada.

Desta feita, após concessão de vista coletiva na CCJ, foram apresentadas três emendas, todas de autoria do nobre Senador CIRO NOGUEIRA, a saber: Emenda nº 01 - CCJ - propõe a inclusão da expressão “modernização de sistemas de gestão” no rol das finalidades das fundações, listadas no inciso X, do art. 62, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, com a redação proposta no Projeto em análise; Emenda nº 02 - CCJ – ajusta a redação do texto que altera a alínea “c”, do art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, para tornar mais clara sua compreensão, além de prever hipótese de comunicação ao Ministério Público; Emenda nº 03 – CCJ – promove, com idêntico propósito da emenda anterior, alteração do art. 12, §2º, alínea “a”, da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como emitir parecer de mérito sobre matéria afeita ao direito civil. De resto, nos termos do Regimento Interno, o PLS nº 310, de 2006, não apresenta vício de **regimentalidade**.

A competência desta Comissão para a análise do PLS nº 310, de 2006, está relacionada, precípuamente, às alterações do Código Civil propostas nos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, que se referem às fundações. Essa competência está fundamentada no já referido art. 101, inciso I, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que atribui à CCJ poder para deliberar sobre proposições atinentes ao direito civil.

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, por sua vez, são, *in generis*, atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal. De outra quadra, que não está sendo violada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da CF).

No que tange à disciplina das fundações, não vemos como seja possível acatar as alterações propostas pelos arts. 2º e 5º do projeto aos art. 63 e 69 do Código Civil, respectivamente. Realmente, não há razões plausíveis para as alterações dos arts. 63 e 69 do Código Civil. Se forem insuficientes os bens destinados à constituição de uma fundação, esses bens devem ser incorporados à outra fundação com fim igual ou semelhante ao daquela que se pretendia constituir. Ao se permitir a incorporação de tais bens ao patrimônio de uma associação, ainda que sem fins lucrativos, abre-se a porta à fraude e ao locupletamento ilícito dos associados, pois os atos de alienação das associações não pertencem à esfera de fiscalização do Ministério Público.

Ademais, dada a importância da matéria, registramos o recebimento de ofício da Associação dos Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (PROFIS), que pugna pela necessidade de rejeição dos arts. 2º e 5º do projeto, por considerar que a

proposta poderá favorecer o desvio do patrimônio de fundações, que necessariamente têm finalidade social, para associações civis que visam a outros fins, relacionados a interesses pessoais de indivíduos a elas vinculados.

Aderimos, portanto, à posição do proponente para ampliar o âmbito de atuação das fundações, incorporando outras atividades em benefício da coletividade, como pretende o art. 1º do Projeto. Para tanto, estamos acolhendo integralmente as emendas nº 1 CE-CAE e nº 7 CAE, bem assim, de forma parcial, as de nºs 2 e 3 CE-CAE e nºs 6 e 8 CAE. Contudo, faz-se necessário proceder alguns ajustes, a saber: harmonização da ementa com o texto do Projeto; adequação do art. 1º; e supressão dos arts. 2º e 5º, pelas razões anteriormente descritas.

Há que se ressaltar, contudo, que a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, revogou o inciso IV, do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, o que implica no não aproveitamento da Emenda nº 4-CE-CAE. Por essa razão, é proposta a inclusão de um novo dispositivo alterando o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para prever a remuneração de diretores das associações assistenciais e fundações, sem fins lucrativos, de forma semelhante à prevista no art. 6º do projeto inicial.

Por fim, estamos acolhendo também as emendas nº 1, 2 e 3-CCJ, que têm teor coadunante com sugestões feitas pelo ilustre Senador Francisco Dorneles. Ressaltamos, porém, que a comunicação ao Ministério Público se dará apenas no caso das fundações.

III – VOTO

Diante do todo o exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2006, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 1 – CCJ (Substitutivo)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 310, DE 2006

Altera os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, o art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 e o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre a finalidade das fundações, o prazo para manifestação do Ministério Público sobre suas alterações estatutárias, a remuneração dos seus dirigentes, entre outros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 62 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para os seguintes fins:

- I – assistência social;
- II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III – educação;
- IV – saúde;
- V – segurança alimentar e nutricional;
- VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;
- IX – atividades religiosas; e
- X – habitação de interesse social.” (NR)

Art. 2º O §1º do art. 66 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 66.....

§1º Se funcionarem no Distrito Federal, ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

.....”(NR)

Art. 3º O inciso III do art. 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art 67.....

III – seja aprovada pelo órgão do Ministério Público no prazo máximo de quarenta e cinco dias, findo o qual ou no caso do Ministério Público a denegar, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado.”
(NR)

Art. 4º A alínea “a”, do §2º, do art. 12 da Lei nº 9.532 de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12

§2º.....

a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes, pelos serviços prestados, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;

.....” (NR)

Art. 5º A alínea “c”, do art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações.”
(NR)

Art. 6º O inciso I, do art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29

I - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeiteiros, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;

.....”(NR)

Art. 7º Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 13 de abril de 2011

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Presidente

Senador MARCELO CRIVELLA, Relator

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 5^a Reunião Ordinária convocada para o dia 16 de março, aprova o Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2006, conforme Relatório reformulado pelo Relator, Senador Marcelo Crivella, que concluiu pela aprovação do Projeto, acrescendo a expressão “*como limites máximos*” na alínea “a”, do § 2º, do art. 12 da Lei nº 9.532 de 10 de dezembro de 1997, nos seguintes termos:

EMENDA N° 9 – CCJ (Substitutivo)
ao
PROJETO DE LEI DO SENADO N° 310, DE 2006

Altera os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, o art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 e o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre a finalidade das fundações, o prazo para manifestação do Ministério Público sobre suas alterações estatutárias, a remuneração dos seus dirigentes, entre outros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 62 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

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

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

Art. 2º O §1º do art. 66 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 66.....
§1º Se funcionarem no Distrito Federal, ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
.....(NR)”

Art. 3º O inciso III do art. 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art 67.....
III – seja aprovada pelo órgão do Ministério Público no prazo máximo de quarenta e cinco dias, findo o qual ou no caso do Ministério Público a denegar, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado. (NR)”

Art. 4º A alínea “a”, do §2º, do art. 12 da Lei nº 9.532 de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12,
§2º,
a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes, pelos serviços prestados, exceto no caso de associações

assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;

.....(NR)"

Art. 5º A alínea “c”, do art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º
c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações. (NR)”

Art. 6º O inciso I, do art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29
I - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeiteiros, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de

deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;
.....(NR)"

Art. 7º Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

Sala das Comissões, 13 de abril de 2011

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania