



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2015, da Senadora Ana Amélia, que *dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de instituições públicas de ensino superior.*

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16, de 2015, da Senadora Ana Amélia, que dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de instituições públicas de ensino superior.

O art. 1º do projeto autoriza as instituições públicas de ensino superior a instituir fundos patrimoniais vinculados, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, para receber e administrar recursos provenientes de doações de pessoas naturais ou jurídicas.

O art. 2º estabelece que os fundos patrimoniais serão vinculados às respectivas instituições de ensino superior que os constituírem e formados exclusivamente por dotações próprias e doações de bens e direitos de qualquer espécie, efetuadas por pessoas naturais ou jurídicas, domiciliadas no Brasil ou no exterior. O parágrafo único prevê que o patrimônio dos fundos será mantido segregado, contábil, administrativa e financeiramente, do patrimônio das instituições de ensino a que se vinculam, para os efeitos legais.



O art. 3º determina que os fundos patrimoniais constituirão poupança de longo prazo, a ser investida para a preservação de valor e a geração de receita, tornando-se fonte de recursos para as instituições a que se vinculam.

O art. 4º detalha os atos constitutivos de cada fundo, que disporão, entre outros assuntos, sobre as finalidades a que se destinam, as regras gerais das políticas de investimento e resgate e as regras de composição, funcionamento e competências dos órgãos e instâncias de administração e supervisão dos fundos. O dispositivo prevê ainda a existência de um Conselho de Administração e de um Comitê de Investimentos, disciplinando suas competências. O § 4º deste artigo reza que, para o cumprimento das finalidades previstas nos atos constitutivos, deverão ser utilizados exclusivamente os rendimentos e ganhos financeiros auferidos pelos fundos, podendo ser empregados os valores do montante principal somente em casos excepcionais, aprovados por unanimidade pelo Conselho de Administração, no limite máximo de 5% desse montante.

O art. 5º estabelece regras relativas à contabilidade dos fundos patrimoniais, prevendo auditoria independente anual.

O art. 6º prevê que as doações efetuadas aos fundos patrimoniais terão caráter irrevogável e não ensejarão quaisquer tipos de distribuição de rendimentos nem retribuição patrimonial ou financeira aos doadores.

O art. 7º confere isenção tributária federal aos fundos, inclusive quanto ao valor das doações recebidas e aos rendimentos e ganhos auferidos a cada exercício fiscal.

O art. 8º determina que o Poder Público facultará às pessoas físicas e jurídicas a dedução do cálculo do imposto de renda, a partir do ano-calendário subsequente ao da publicação da futura Lei, dos valores das doações efetuadas, respeitando os limites atuais de dedução. Para tanto, os arts. 9º e 10 apresentam as devidas alterações na legislação tributária, com modificações nas Leis n.ºs 9.249 e 9.250, ambas de 26 de dezembro de 1995.

O art. 11 prevê que, em caso de dissolução e liquidação do fundo patrimonial, todos os ativos serão transferidos à instituição de ensino a que se vincula.

Finalmente, o art. 12 prevê que a futura Lei entrará em vigor na data de sua publicação.



A proposição foi distribuída à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta a decisão terminativa. No prazo regimental inicial, não foram oferecidas emendas.

Em 22 de setembro de 2015, a CE apresentou parecer favorável à matéria, com a aprovação das Emendas nºs 1 – CE a 6 – CE. As Emendas de nºs 1 e 2 alteram, respectivamente, a ementa e os arts. 1º, 2º, 4º e 11 da proposição, para estender o alcance da proposta às fundações e associações sem fins lucrativos e não apenas às instituições públicas de ensino superior.

A Emenda nº 3 promove modificações nos arts. 9º e 10 da proposição para alterar, na devida ordem, o art. 13 da Lei nº 9.249 e o art. 12 da Lei nº 9.250, ambas de 1995. No primeiro caso, acrescenta-se a possibilidade de as doações aos fundos patrimoniais das entidades civis sem fins lucrativos poderem ser deduzidas da apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido. No segundo caso, acrescenta-se a possibilidade de as doações aos fundos patrimoniais vinculados às instituições públicas de ensino superior ou às associações ou fundações sem fins lucrativos poderem ser deduzidas do imposto de renda das pessoas físicas devido na declaração.

Por sua vez, a Emenda nº 4, ao alterar o art. 12 da proposição, modifica o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para assegurar que a nova possibilidade de doação incluída na Lei nº 9.250, de 1995, seja inserida no já existente limite total das deduções de até 6% do valor do imposto de renda das pessoas físicas devido. A seu tempo, a Emenda nº 5, ao inserir o art. 13 na proposição, revoga a condição de que a soma das deduções que especifica não deve reduzir o imposto de renda das pessoas físicas devido em mais de 12%. Por fim, a Emenda nº 6 transfere a cláusula de vigência do projeto original do art. 12 para o art. 14.

Nesta Comissão, o então Senador Douglas Cintra apresentou relatório pela aprovação do projeto e das emendas oriundas da CE. Todavia, devido ao meu retorno ao Senado Federal, a matéria precisou ser redistribuída. Como sou o atual relator, apresentei inicialmente relatório aproveitando boa parte do trabalho já oferecido pelo meu nobre 1º Suplente.

No dia 18 de abril passado, efetuei a leitura do relatório favorável: ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16, de 2015; às emendas nºs 1 e 4; às emendas nºs 5 e 6, na forma de subemendas; e parcialmente às emendas nºs 2 e 3, na forma de emenda de relator; sendo que todas as



emendas numeradas foram apresentadas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte. À ocasião, foi concedida vista coletiva, nos termos do art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal.

Tendo em vista que o Poder Executivo federal sugeriu modificações ao PLS nº 16, de 2015, apresentei relatório reformulado, em 29 de maio passado, que concluiu pela aprovação da matéria nos termos de substitutivo. Em 13 de junho de 2017, após a leitura do novo relatório, houve pedido de vista coletiva. Como o Poder Executivo federal sugeriu novas alterações ao substitutivo já apresentado, ofereço o presente relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros da presente matéria. Por se tratar de decisão terminativa, esta Comissão analisará também os aspectos formais de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição.

Quanto à **constitucionalidade**, compete à União legislar sobre educação, Direito Civil e Direito Tributário, nos termos, respectivamente, do inciso IX do art. 24, do inciso I do art. 22 e do inciso I do art. 24, todos da Carta Magna, não sendo tais matérias reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República, conforme o § 1º do art. 61 da Lei Maior.

No tocante à **juridicidade**, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

Em relação à **regimentalidade**, a proposição vem escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita e transcrição das disposições de lei invocadas em seu texto, em conformidade com os arts. 236 a 239 do RISF. Além disso, conforme dito, a CAE é regimentalmente competente para tratar do assunto.

Quanto à **técnica legislativa**, o texto em linhas gerais obedece aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.



Finalmente, no **mérito**, concordamos com os argumentos da autora, que enfatiza a necessidade de construir alternativas viáveis para a captação de recursos para as instituições públicas de ensino superior, sem desresponsabilizar o Poder Público, criando incentivos para a prática de doações por meio do estabelecimento de um marco regulatório específico que, sobretudo, garanta a boa gestão dos recursos doados.

Vale ressaltar que uma educação de qualidade é requisito para o aperfeiçoamento da economia de um País. Uma sociedade bem formada, com melhor preparo para o mercado de trabalho, é fator decisivo para dinamizar o seu progresso. Nesse sentido, a proposição, ao estabelecer um mecanismo para combater as restrições orçamentárias que as instituições públicas de ensino superior vêm enfrentando quanto ao desenvolvimento de suas atividades de pesquisa, conforme destaca a autora, vem ao encontro do anseio de todos nós por viver em um País mais desenvolvido.

Doações para universidades e outros centros de ensino são extremamente importantes em outros países. Destacam-se, nesse quesito, os Estados Unidos, onde as suas mais importantes universidades possuem fundos bilionários. A Universidade de Harvard possui um fundo cujo patrimônio está estimado na casa dos 35 bilhões de dólares. Outras universidades de primeira linha, como Stanford, Princeton e Yale, administram fundos com patrimônios estimados entre 20 e 25 bilhões de dólares. Não é por menos que essas universidades são rotineiramente classificadas entre as melhores do mundo.

Esses imensos patrimônios foram formados, em primeiro lugar, por meio de vultosas doações e, em segundo lugar, pelo retorno financeiro das aplicações, propiciado por boas administrações independentes. É verdade que parte das doações é explicada por aspectos culturais, tendo em vista a tradição norte-americana de apoio a atividades filantrópicas e organizações sem fins lucrativos. Mas não se pode tampouco menosprezar os benefícios tributários: o valor doado pode abater até 50% da renda tributável de pessoas físicas e até 10% das pessoas jurídicas.

Segundo estimativas do “Johns Hopkins Center for Civil Society Studies”, o governo norte-americano concede 52,9 bilhões de dólares em incentivos fiscais e com isso consegue estimular 321 bilhões de dólares em doações, ou seja, 6 vezes o valor da renúncia fiscal é revertido por meio de doações para atividades socioambientais. O projeto, portanto, busca aproximar o Brasil das melhores práticas internacionais, incentivando



as doações privadas em benefício, principalmente, das instituições de ensino, via dedução do imposto de renda devido.

Observe-se aqui que o PLS mantém, para pessoas físicas, o limite de 6% do valor do imposto de renda devido (conforme Emenda nº 4 – CE) e, para pessoas jurídicas, o limite de 1,5% do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido. Dessa forma, o PLS apenas aumenta o rol de doações passíveis de serem dedutíveis do imposto de renda, sem alterar a renúncia fiscal da União.

Em atendimento à legislação vigente, requeremos à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) a realização de estudo de impacto orçamentário e financeiro da presente proposição. A Nota Técnica nº 014/2017, da CONORF, que ora vai em anexo ao presente parecer, concluiu que esta proposição não amplia o limite de renúncia de receita já autorizado na legislação em vigor, de forma que eventual aumento de doações decorrente da aprovação deste PLS será acomodado dentro das regras vigentes.

Em função de um apelo do governo federal para não ampliar de imediato o rol dos abatimentos sobre o montante a pagar do imposto de renda da pessoa física e sobre a base tributável do imposto de renda da pessoa jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, propomos uma alternativa que tenta conciliar as restrições fiscais de curto e médio prazo com a efetividade do instrumento de fomentar as doações privadas, que, inclusive pela experiência internacional, está fundado na hipótese de se não onerar tributariamente o doador. Deste modo, estamos prevendo que a ampliação do rol de abatimentos passe a valer a partir de 2021, quando as expectativas de mercado, apuradas pelo Banco Central no Boletim Focus, estão prevendo a obtenção de superávit primário.

Além disso, vislumbramos reparos ao texto original, bem como às emendas apresentadas na CE, no tocante ao tratamento tributário concedido às doações privadas. Primeiramente, registramos nossa concordância com a proposta daquela Comissão de ampliar o escopo do PLS, de forma a incentivar financeiramente as fundações de amparo à pesquisa, fundações que apoiam universidades públicas, universidades privadas sem fins lucrativos, museus, organizações de fomento à cultura e hospitais sem fins lucrativos, entre outros. Conforme bem justificou a nobre Senadora Simone Tebet, relatora do PLS junto à CE, permitir a constituição de fundos patrimoniais àquelas entidades permitirá maior expansão e sustentabilidade das entidades do terceiro setor. Não resta dúvida de que tais entidades têm



sido importantes parceiras do Estado na realização de atividades de interesse público e que dinamizam também a economia do País.

Contudo, serão necessários dois reparos de conteúdo a realizar na Emenda nº 3 – CE, que farão parte da emenda substitutiva que propomos. Em primeiro lugar, aquela emenda retirou do texto original a possibilidade de as doações aos fundos patrimoniais vinculados às instituições públicas de ensino superior serem deduzidas da apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido das empresas.

Em segundo lugar, a Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, alterou o teor da alínea c do inciso III do § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 1995, determinando que a entidade civil beneficiária das doações empresariais para fins tributários deverá ser organização da sociedade civil, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, desde que cumpra os requisitos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (que, entre outros assuntos, disciplina a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), independentemente de certificação.

Assim, são necessários tanto o resgate da ideia devidamente atualizada do art. 9º da proposição original como as supressões, na forma da redação da Emenda nº 3 – CE aos arts. 9º e 10 da proposição, da exigência de que as entidades civis beneficiárias das doações privadas sejam de utilidade pública reconhecida por ato formal de órgão competente da União, mesmo porque a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que estipulava as regras pelas quais as sociedades eram declaradas de utilidade pública, foi revogada pela Lei nº 13.204, de 2015.

Vale, ainda, destacar as novas sugestões de alteração da proposição enviadas pelo Poder Executivo federal. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) tem entendido que a constituição do fundo patrimonial sob o regime do patrimônio de afetação, nos termos do substitutivo anterior, não desobriga as entidades públicas possuidoras desse fundo de contabilizar os recursos recebidos do fundo no orçamento público, sob a justificação de que o fundo patrimonial ainda pertence à Administração Pública.

Esse fato implica que os recursos com destinação livre repassados do fundo patrimonial às entidades públicas instituidoras do fundo poderiam substituir as dotações consignadas na lei orçamentária alocadas para a cobertura de certas despesas discricionárias. Com isso, o Poder



Executivo poderia limitar o empenho e a movimentação financeira de despesas correntes e de capital ligadas à inovação e à pesquisa já constantes do orçamento, isto é, praticar o “contingenciamento” de despesas, sem prejuízos à execução orçamentária-financeira dessas despesas, que seriam cobertas pelo fundo patrimonial.

Obviamente, a ideia de acréscimo das atividades de pesquisa e inovação almejadas pelo fundo patrimonial seria perdida. O fundo, em síntese, somente contribuiria para que o governo tivesse mais flexibilidade no alcance da meta de superávit primário, e não para o progresso da pesquisa científica. Isso justifica a nova alteração da arquitetura jurídica que deverá reger o incremento de recursos às instituições apoiadas por meio de doações privadas.

Nesse sentido, esclareço que o novo substitutivo apresentado não vincula diretamente o fundo patrimonial à instituição pública ou privada apoiada. Com efeito, há a possibilidade de constituição de fundação privada para recebimento de doações, gestão do patrimônio e destinação dos recursos à instituição apoiada, que pode ser entidade civil sem fins lucrativos, instituição pública ligada à cultura, instituição pública de ensino superior, instituto federal de educação ou instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública.

A fundação a ser criada, denominada fundação gestora de doações, receberá os seguintes tipos de doações: para uso corrente, cuja utilização é imediata, atribuída a um projeto específico, sem a necessidade de ser incorporada ao patrimônio da fundação para fins de investimento; resgatável a termo, cuja utilização ocorrerá futuramente em projetos específicos, com a necessidade de incorporação ao patrimônio da fundação; permanente restrita de propósito específico, hipótese que vincula os recursos a projetos específicos no futuro, impõe a incorporação dos valores ao patrimônio do fundo e impede o uso do principal; e permanente não restrita, igual à doação anterior, exceto pelo livre uso dos recursos no longo prazo.

Exceto a doação para uso corrente, a fundação gestora de doações segregará patrimonialmente as doações recebidas em uma estrutura conhecida como fundo patrimonial, cujo objetivo é constituir uma fonte vitalícia de recursos em benefício da instituição apoiada. Ressalta-se que o fundo patrimonial passa a ser vinculado à fundação gestora de doações, e não mais à instituição apoiada. Convém observar também que cada instituição apoiada somente poderá receber o apoio financeiro de uma única fundação gestora de doações, mediante credenciamento prévio. Cada fundação,



todavia, pode apoiar, no máximo, quatro instituições, a depender do estatuto de criação da fundação.

A permissão para a criação de fundação privada com o intuito de apoiar instituição pública evita a criação de novas estruturas no âmbito da Administração Pública. Tampouco é criado um novo tipo de estrutura privada, pois a fundação com natureza jurídica de direito privado já existe. É uma definição constante da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil. Consequentemente, a fundação gestora de doações estará sujeita ao controle do Ministério Público.

Ademais, como a fundação gestora de doações não repassará recursos financeiros à instituição apoiada, visto que competirá àquela executar os projetos indicados por esta, os recursos não precisarão transitar pelo orçamento, conforme entendimento expresso pela Secretaria de Orçamento Federal, vinculada ao MPDG. Logo, as doações privadas, em sua integralidade, financiarão ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

O termo de aplicação de recursos representa a formalização do acordo entre as partes para que a fundação gestora de recursos execute os projetos de interesse da instituição apoiada. A previsão da existência desse termo em lei é necessária, visto que o acordo relativo a cada projeto entre um ente privado (a fundação) e um ente público (a instituição apoiada) consiste em um contrato privado. As entidades da Administração Pública somente podem praticar atos previstos em lei.

Embora a fundação gestora de doações não esteja vinculada à instituição apoiada, há um alinhamento entre os interesses de ambas as partes. A constituição da fundação, seja na elaboração, seja no registro do estatuto, depende da participação da autoridade máxima da instituição apoiada, que também participa com direito a voto, diretamente ou por meio de seu representante, no Conselho de Administração da fundação. O credenciamento da fundação e a celebração individual de cada termo de aplicação de recursos confirmam ainda a ideia de que a instituição apoiada terá os seus interesses levados em conta pela fundação.

Reforço que continuam válidas as proibições de que os recursos das doações privadas financiem programas de benefícios previdenciários dos servidores ou empregados da instituição apoiada ou custeiem a remuneração de agentes públicos pertencentes à instituição apoiada. Adicionalmente, cria-se a proibição de que os recursos públicos sejam destinados à fundação gestora de doações. A intenção é não permitir que os recursos públicos de



órgãos integrantes dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social sejam canalizados para investimentos no âmbito da fundação e os seus rendimentos não transitem pelo orçamento, em total desrespeito ao princípio orçamentário da universalidade das despesas e receitas públicas.

Outro aperfeiçoamento à proposição diz respeito à previsão de que, se houver a existência de fundo patrimonial, a fundação gestora de doações poderá escolher ter Comitê de Investimentos ou contratar organização qualificada para executar as funções desse Comitê. Essa medida facilitará a gestão dos fundos patrimoniais por todo o País, com evidentes incentivos para o aumento do patrimônio desses fundos.

Em suma, os novos aprimoramentos trazidos ao arcabouço jurídico para o incremento de recursos das instituições apoiadas juntam-se às regras já previstas de melhoria da governança corporativa das entidades de captação e gestão de recursos, não havendo prejuízos às regras de transparência na divulgação de demonstrativos contábeis e de gestão bem como à auditoria independente das demonstrações financeiras, que é, inclusive, aprimorada por meio da exigência de que todas as fundações estarão sujeitas a esta auditoria.

Por fim, é bem verdade que os fundos patrimoniais não estarão ligados diretamente às instituições públicas de ensino, tal como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. Infelizmente nosso ordenamento jurídico impede que a lei ordinária assegure o repasse de recursos do fundo patrimonial às instituições públicas apoiadas sem a devida inserção desses montantes no orçamento público. Portanto, o substitutivo ao PLS nº 16, de 2015, busca criar o melhor arcabouço possível para que, de fato, as instituições públicas apoiadas incrementem as suas atividades de inovação, desenvolvimento e pesquisa.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2015, nos termos do Substitutivo apresentado.



EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 16, DE 2015**

Dispõe sobre a celebração de termos de aplicação de recursos entre as instituições que especifica e as fundações privadas que possuem propósito único de captar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I**Disposições Preliminares**

Art. 1º As instituições públicas de ensino superior, os institutos federais de educação e as instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar termos de aplicação de recursos, nos termos desta Lei, com fundações privadas que têm por propósito único captar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas.

§ 1º Faculta-se às instituições públicas ligadas à cultura, bem como às fundações e associações privadas, no que couber, as disposições desta Lei.

§ 2º O disposto nesta Lei não se aplica às fundações de apoio previstas na Lei nº 8.598, de 20 de dezembro de 1994, e não afasta as regras aplicáveis às fundações previstas na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, no que couber.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, denomina-se:

I – instituição apoiada: instituição, dentre as pessoas enumeradas no art. 1º, destinatária dos recursos provenientes da fundação gestora de doações;

II – fundação gestora de doações: fundação de direito privado que tem como objeto exclusivo captar e gerir doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas e destiná-las às instituições apoiadas previstas em seu estatuto; e

III – fundo patrimonial: segregação patrimonial da fundação gestora de doações formada por ao menos um dos tipos de doações previstos nos incisos II a IV do art. 10, que tem por intuito constituir fonte vitalícia de recursos em benefício da instituição apoiada, a partir da preservação do principal e aplicação dos rendimentos, na forma do art. 17.

Art. 3º O credenciamento da respectiva fundação gestora de doações caberá à instituição apoiada, que verificará a constituição daquela fundação conforme disposto nesta Lei, em procedimento disciplinado em ato do Poder Executivo.

Art. 4º A fundação gestora de doações instituída na forma desta Lei será formada por dotações próprias e por bens, móveis e imóveis, e direitos de qualquer espécie adquiridos em decorrência de liberalidades, de frutos ou de rendimentos.

§ 1º A fundação gestora de doações será responsável pela celebração de contratos e possuirá direitos e obrigações nos investimentos que fizer na instituição apoiada, conforme acordado em termos de aplicação de recursos, não recaindo sobre esta última qualquer responsabilidade de natureza civil, ambiental, tributária, trabalhista e previdenciária.

§ 2º Cada fundação poderá celebrar termos de aplicação de recursos e prestar apoio a, no máximo, quatro instituições apoiadas.

§ 3º Cada instituição apoiada poderá celebrar termos de aplicação de recursos e receber apoio de uma única fundação gestora de doações.

§ 4º É vedada a utilização de recursos da fundação gestora de doações para remuneração de qualquer agente público:

I – que tenha vínculo com a instituição apoiada; ou



II – em contrapartida à participação no Conselho de Administração.

§ 5º É vedado à fundação gestora de doações instituir ou custear programas de benefícios assemelhados a programas de previdência a dirigentes e empregados da instituição apoiada.

CAPÍTULO II

Da Constituição da Fundação Gestora de Doações

Art. 5º O ato constitutivo da fundação gestora de doações deverá dispor sobre:

I – a denominação, que deverá conter a expressão “fundação gestora de doações”, a sede e a dotação inicial;

II – a qualificação da instituição apoiada ou do conjunto de instituições apoiadas;

III – as finalidades a que se destina, considerando o escopo de atuação da instituição apoiada ou do conjunto de instituições apoiadas;

IV – as regras de composição, funcionamento e competências dos órgãos que o compõem, bem como a forma de eleição ou de indicação dos respectivos membros e representação;

V – a existência de Conselho de Administração;

VI – a existência de Comitê de Investimentos ou organização contratada para esse fim, no caso de instituição de fundo patrimonial;

VII – a vedação de destinação a finalidade distinta da prevista no ato constitutivo e de outorga de garantias a terceiros; e

VIII – as regras de extinção.

Parágrafo único. Todas as instituições a serem apoiadas devem estar especificadas em estatuto, cuja elaboração e registro devem contar com a participação da autoridade máxima de cada uma dessas instituições.



CAPÍTULO III

Do Conselho de Administração e do Comitê de Investimentos

Art. 6º O Conselho de Administração deve ser composto por, no mínimo, cinco membros, garantido assento à autoridade máxima da instituição apoiada, ou representante por ela indicada, com direito a voto.

§ 1º Caso haja mais de uma instituição apoiada pela fundação gestora de doações, será garantido direito a um voto representativo daquelas instituições no Conselho.

§ 2º A forma de definição desta representação deverá constar do estatuto da fundação gestora de doações.

Art. 7º São atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras, aprovar e dar publicidade às:

I – normas internas relativas à política de investimentos, às regras de resgate e utilização dos recursos e às normas administrativas; e

II – prestações de contas.

Art. 8º No caso da instituição de fundo patrimonial, é obrigatória a existência de Comitê de Investimentos ou a contratação, pelo Conselho de Administração, de organização com conhecimentos e experiência afins para exercer as competências desse Comitê.

Parágrafo único. O Comitê de Investimentos será composto por, no mínimo, três membros com notórios conhecimentos e experiência nos mercados financeiros e de capitais, indicados pelo Conselho de Administração.

Art. 9º Cabe ao Comitê de Investimentos ou a organização contratada para esse fim:

I – atuar como órgão consultivo na definição de regras sobre investimento financeiro, resgate e utilização dos recursos; e



II – coordenar e supervisionar os responsáveis pela gestão dos recursos, de acordo com as normas internas aprovadas pelo Conselho de Administração.

CAPÍTULO IV

Das Fontes e Utilização dos Recursos

Art. 10. A fundação gestora de doações poderá receber as seguintes modalidades de doação, quando admitidas na forma do seu estatuto:

I – doação para uso corrente;

II – doação resgatável a termo;

III – doação permanente restrita de propósito específico; e

IV – doação permanente não restrita.

§ 1º É vedada a transferência da titularidade de recursos de órgãos da Administração Pública direta e indireta e das instituições apoiadas para as fundações gestoras de doações.

§ 2º Os doadores, pessoas físicas e jurídicas, não responderão pelas obrigações da fundação gestora de doações, salvo em caso de fraude comprovada.

§ 3º As modalidades de doação não ensejarão quaisquer tipos de distribuição de rendimentos nem retribuição obrigacional, patrimonial ou financeira aos doadores.

Art. 11. A doação para uso corrente é um recurso para utilização imediata em projeto previamente definido no instrumento de doação.

Art. 12. A doação resgatável a termo é um recurso que não pode ser imediatamente gasto, atribuído a um projeto previamente definido no instrumento de doação, devendo ser incorporado ao patrimônio permanente da fundação gestora de doações para fins de investimento.



Art. 13. A doação permanente restrita de propósito específico é um recurso cujo principal deve-se incorporar ao patrimônio permanente da fundação gestora de doações, não podendo o principal ser resgatável, devendo os rendimentos ser utilizados em qualquer projeto previamente definido no instrumento de doação.

Art. 14. A doação permanente não restrita é um recurso cujo principal deve-se incorporar ao patrimônio permanente da fundação gestora de doações, não podendo o principal ser resgatável, podendo os rendimentos ser utilizados em qualquer projeto oferecido pela fundação.

Art. 15. Os recursos da fundação gestora de doações dividem-se em:

I – principal, consubstanciado na somatória da dotação inicial e das doações supervenientes à sua criação; e

II – rendimentos, consistente no resultado auferido pela política de investimentos do principal.

Art. 16. No caso de existência de fundo patrimonial, dele devem ser segregados os recursos provenientes de doações para uso corrente, mesmo que sejam investidos.

Art. 17. Para os tipos de doação descritos pelos incisos II a IV do *caput* do art. 10, a fundação gestora de doações poderá destinar a projetos da instituição apoiada apenas os rendimentos do principal, que forem auferidos no exercício financeiro anterior, descontada a inflação do período.

Art. 18. No caso de doações permanentes não restritas constituídas por bens imóveis ou bens móveis não pecuniários, a fundação gestora de doações poderá utilizá-los em suas próprias atividades, aliená-los para a sua conversão em pecúnia, arrendá-los ou locá-los onerosamente a terceiros, vedando-se a doação com cláusula de inalienabilidade.

CAPÍTULO V

Do Termo de Aplicação de Recursos

Art. 19. O apoio a que se refere o art. 1º desta Lei compreende a provisão de:



I – obras, equipamentos, materiais, serviços e recursos humanos necessários ao fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação;

II – bolsas de estudos e prêmios por destaque acadêmico nas áreas de inovação, desenvolvimento e tecnologia;

III – capacitação e qualificação necessárias para o aperfeiçoamento do capital intelectual da instituição apoiada voltado à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação.

Art. 20. O termo de aplicação de recursos terá prazo determinado e preverá a obrigação da fundação gestora de doações em contratar fornecedores e prestadores de serviços do projeto de interesse da instituição apoiada e o cronograma de execução do projeto acordado, entre outras cláusulas.

CAPÍTULO VI

Do Controle e da Transparência

Art. 21. A fundação gestora de doações deverá:

I – manter contabilidade e registros em consonância com os princípios gerais da contabilidade brasileira, com as adaptações que se fizerem necessárias, incluindo a divulgação das demonstrações financeiras e da gestão e aplicação dos recursos, com periodicidade mínima anual, em seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores; e

II – divulgar, em seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores, as normas a que se refere o inciso I do *caput* do art. 7º desta Lei, que devem alinhar-se, no que couber, às regras dos fundos de investimentos existentes no mercado, quanto à proteção da rentabilidade, segurança e liquidez das aplicações, com vistas a assegurar a sustentabilidade econômica e financeira da fundação gestora de doações.

Art. 22. As demonstrações financeiras anuais no caso da fundação gestora de doações com patrimônio líquido superior a vinte milhões de reais deverão ser auditadas por auditores independentes, sem prejuízo dos demais mecanismos de controle.



Art. 23. Em caso de dissolução e liquidação da fundação gestora de doações, todos os ativos serão transferidos a outra fundação gestora de doações ou, na sua impossibilidade, à instituição apoiada, conforme deliberação por maioria de, no mínimo, dois terços dos membros do Conselho de Administração.

§ 1º As regras de extinção da fundação gestora de doações, das quais trata o inciso VIII do art. 5º, devem abranger:

I – as condições de utilização das doações para quitação de dívidas e demais despesas do processo de extinção;

II – os critérios de transferências de ativos; e

III – os procedimentos de apuração de responsabilidades e respectivos ônus dos membros dos órgãos da fundação gestora de doações.

§ 2º A deliberação do Conselho de Administração deve ser acompanhada de fundamentação, a ser tornada pública, da impossibilidade de a fundação gestora de doações cumprir sua finalidade.

CAPÍTULO VII

Dos Benefícios Fiscais

Art. 24. A partir do ano-calendário de 2021, o Poder Executivo federal facultará:

I - às pessoas jurídicas submetidas ao regime de tributação com base no lucro real o uso das deduções dispostas nos arts. 25 e 26 desta Lei; e

II - às pessoas físicas o uso das deduções dispostas nos arts. 27 e 28, observada a limitação percentual de que trata o art. 29, todos desta Lei.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto neste artigo à doação a que se refere o inciso II do *caput* do art. 10.



CAPÍTULO VIII

Disposições Finais

Art. 25. O inciso II do § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 13.**

.....

§ 2º

.....

II - as efetuadas a fundações gestoras de doações que apoiam instituições públicas de ensino superior, institutos federais de educação ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, ou às instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 da Constituição Federal, até o limite de um e meio por cento do lucro operacional, antes de computada a sua dedução e a de que trata o inciso III;

.....” (NR)

Art. 26. O inciso III do § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 13.**

.....

§ 2º

.....

III - as efetuadas a fundações gestoras de doações que apoiam instituições públicas ligadas à cultura, a fundações gestoras de doações que apoiam entidades civis ou diretamente a essas entidades, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, observadas as seguintes regras:

a) as doações, quando em dinheiro, serão feitas mediante crédito em conta corrente bancária diretamente em nome da entidade beneficiária ou da fundação gestora de doações;



b) a pessoa jurídica doadora manterá em arquivo, à disposição da fiscalização, declaração, segundo modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, fornecida pela entidade beneficiária ou pela fundação gestora de doações, em que a entidade ou a fundação se comprometem a aplicar integralmente os recursos recebidos na realização de seus objetivos sociais, com identificação da pessoa física responsável pelo seu cumprimento, e a não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto;

c)” (NR)

Art. 27. O *caput* do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“**Art. 12.**

.....

IX – as doações feitas a fundações gestoras de doações que apoiam instituições públicas de ensino superior, institutos federais de educação ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.” (NR)

Art. 28. O *caput* do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“**Art. 12.**

.....

X – as doações feitas a fundações gestoras de doações que apoiam instituições públicas ligadas à cultura ou a fundações gestoras de doações que apoiam associações ou fundações devidamente constituídas, sem fins lucrativos, que sejam enquadradas como organização da sociedade civil, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, desde que cumpridos os requisitos previstos nos arts. 3º e 16 da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, independentemente de certificação.

.....” (NR)

Art. 29. O art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 22.** A soma das deduções a que se referem os incisos I a III, IX e X do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995,



fica limitada a seis por cento do valor do imposto devido, não sendo aplicáveis limites específicos a quaisquer dessas deduções.” (NR)

Art. 30. Esta Lei entra em vigor:

I – a partir de 1º de janeiro de 2021, em relação aos arts. 24 a 29;

II – na data de sua publicação, em relação aos demais dispositivos dela constantes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



ANEXO

Nota Técnica nº014/2017

Em 13 de fevereiro de 2017

Assunto: análise do impacto orçamentário e financeiro do PLS nº 16/2015.

Interessado: Senador Armando Monteiro.

1. Introdução

Esta nota técnica atende solicitação constante da STO nº 2017-00030, do gabinete do senador Armando Monteiro, para que a Consultoria de Orçamentos avalie o impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16/2015, e seu substitutivo, a ser apresentado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que “Dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados a fundações e associações privadas, bem como a instituições de ensino superior”.

2. Considerações preliminares

Até o final de 2016, ainda existia certa insegurança procedimental sobre a melhor maneira de atender os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), no âmbito do processo legislativo federal, no que diz respeito aos projetos de lei de iniciativa parlamentar que tratam de desoneração tributária ou renúncia de receita.

Isso porque a LRF não deixa claro se o art. 14¹ é aplicável ou não a projetos de lei. Alguns defendiam ser suficiente a aprovação do projeto de lei

¹ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



pelo Congresso Nacional, cabendo ao Poder Executivo tomar as providências necessárias ao atendimento da LRF.

Todavia, os fatos demonstravam que os projetos que implicavam renúncia de receita, quando não acompanhados do impacto financeiro, se deparavam sistematicamente com estes obstáculos:

- a) veto, por parte do Poder Executivo, por considerar que não eram observados os requisitos da LRF;
- b) rejeição, pela Comissão de Fiscalização e Controle (CFT) da Câmara dos Deputados, que tem a função de apreciar a chamada adequação orçamentária e financeira dos projetos naquela Casa. A CFT tem rejeitado projetos que não contenham o cálculo do impacto financeiro e/ou cujo impacto não esteja previsto na lei orçamentária.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, nova norma fiscal foi inserida na Constituição. De acordo com os arts. 113 e 114 do ADCT², incluídos pela referida Emenda, proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve conter estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e, independentemente de qual seja a proposição legislativa, a tramitação dessa será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

² Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.



Isso significa dizer que, a partir da EC nº 95/2016, não há mais dúvidas quanto à necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, no âmbito do processo legislativo federal, quanto a projetos de lei de iniciativa parlamentar que tratem de desoneração tributária ou renúncia de receita.

Ademais, a Lei nº 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2017) determina, em seu art. 117³, que as proposições legislativas e respectivas emendas deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

3. Análise do impacto orçamentário e financeiro

No caso do PLS nº 16/2015, e respectivo substitutivo, importa destacar que não se está ampliando o limite de renúncia de receita já autorizado nas Leis nº 9.250/1995 e nº 9.532/1997, que versam sobre o imposto de renda de pessoas físicas, nem na Lei nº 9.249/1995, que trata do imposto de renda de pessoas jurídicas.

Os textos ora em análise simplesmente incluem a possibilidade de que as doações já autorizadas na mencionada legislação, que implicam deduções no imposto de renda devido, também possam ser efetuadas a fundos patrimoniais vinculados a: instituições públicas de ensino superior ou às instituições de ensino e pesquisa; entidades civis; associações ou fundações enquadradas como organização da sociedade civil; nos termos regulamentos nos projetos.

Em outras palavras, a ideia é a de permitir que os doadores escolham entre fazer a doação diretamente às entidades ou aos respectivos fundos patrimoniais.

Vale ressaltar, mais uma vez, que o limite geral das deduções no imposto de renda devido não será alterado. Amplia-se o leque de escolha para os

³Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

doadores, sem aumentar o limite de renúncia de receita já autorizado na legislação.

Assim, mesmo considerando a suposição de que em decorrência da aprovação do PLS nº 16/2015, ou respectivo substitutivo, haja aumento nas doações, o que não é possível prever neste momento⁴, os efeitos estarão restritos aos limites já autorizados na legislação em vigor.

4. Conclusão

Verifica-se que o PLS nº 16/2015, e respectivo substitutivo, não ampliam o limite de renúncia de receita já autorizado na legislação em vigor. Assim, eventual aumento nas doações decorrente da aprovação do projeto, ou do substitutivo, será acomodado dentro das regras vigentes, sem elevar o volume máximo das deduções de imposto de renda, pessoas físicas e jurídicas, já previsto e autorizado na legislação.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁴ Pode haver, por exemplo, apenas um deslocamento na preferência dos doadores, sem que haja crescimento geral nas doações.

