

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2006, 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 MARCONI PERILLO

I – RELATÓRIO

Chega ao exame da Comissão de Educação (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 310, de 2006, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que visa efetuar diversas alterações na legislação que trata das fundações, bem como ampliar a margem de deduções fiscais das doações feitas por pessoas jurídicas.

As alterações previstas pelo projeto no Código Civil (CC) incluem a ampliação do rol de finalidades para as quais podem constituir-se fundações – hoje restritas a fins religiosos, morais, culturais e de assistência – para contemplar atividades voltadas a:

- a) assistência social;
- b) amparo a menores abandonados ou em situação de risco e idosos;
- c) cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- d) educação;
- e) saúde;
- f) segurança alimentar e nutricional;
- g) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- h) voluntariado;
- i) desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- j) pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção, publicação e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- k) promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; e
- l) atividades religiosas.

Na justificação, o autor caracteriza como indevida a limitação do escopo de atuação das fundações pelo novo CC, que não somente contrariaria o interesse público, mas poderia até mesmo resultar na extinção de importantes fundações hoje existentes. Nesse sentido, informa que o rol de finalidades apresentado pelo projeto inspira-se, com algumas adaptações, nos objetivos previstos pela Lei nº 9.790, de 1999, que trata da qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

Além dessa mudança, o projeto pretende possibilitar que os bens destinados a uma fundação, quando insuficientes para constituí-la e se de outro modo não dispuser seu instituidor, possam ser incorporados não somente em outra fundação, como estabelece atualmente o CC, mas também em associação sem fins lucrativos que se proponha a fim igual ou semelhante, por requerimento das interessadas e decisão judicial, ouvido o Ministério Público. Da mesma forma, a proposição permite a incorporação do patrimônio de fundação extinta não somente em outra fundação, mas também em associação sem fins lucrativos.

O PLS nº 310, de 2006, também especifica que a fiscalização das fundações em funcionamento no Distrito Federal ou em Território cabe ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – o texto atual do CC remete essa tarefa ao Ministério Público Federal. Outra alteração relacionada à atuação do Ministério Público sobre as fundações diz respeito ao estabelecimento de prazo de quarenta e cinco dias para sua manifestação sobre eventuais mudanças estatutárias requeridas pela interessada. Esse prazo asseguraria a necessária agilidade para a realização dessas mudanças, sem abrir mão do papel fiscalizador do Ministério Público, essencial para garantir a lisura e a regularidade do funcionamento das organizações constituídas como fundações.

Além dessas modificações no CC, o PLS destina-se a alterar a Lei nº 9.532, de 1997, que dispõe sobre a legislação tributária federal, com o objetivo de permitir a remuneração de dirigentes de fundações ou entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos contempladas com imunidades tributárias, desde que respeitados os valores praticados pelo mercado em sua região de atuação. Com isso, pretende-se fomentar a profissionalização do corpo gerencial dessas organizações, a exemplo do que já foi estabelecido na legislação referente às Oscip, que admite a remuneração de seus dirigentes. Mas, para coibir eventuais distorções, que disfarcem a distribuição de lucros sob a forma de remuneração de dirigentes, o projeto limita a mencionada remuneração aos valores praticados na região. Essa exigência, associada à permanência das fundações sob a supervisão do Ministério Público, visa garantir uma atuação efetivamente voltada para o interesse coletivo, e não para auferir ganhos individuais.

Finalmente, a modificação que o projeto intenta na Lei nº 9.249, de 1999, que dispõe sobre o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), amplia o limite de deduções da apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL, de um e

meio por cento para três por cento, no caso de doações a instituições de ensino e pesquisa caracterizadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas, e de dois para cinco por cento, 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 objetivo dessa alteração, segundo o autor, é a ampliação dos incentivos às doações para entidades não-lucrativas que exercem papel complementar ao Estado, nas áreas de saúde, educação e pesquisa, fomentando, ainda, a responsabilidade social das empresas.

A lei em que se transformar o projeto deverá entrar em vigor na data de sua publicação.

o PLS nº 310, de 2006, deverá ainda ser apreciado, em caráter terminativo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

Segundo o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), à CE compete opinar sobre: normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desportos, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação; diversão e espetáculos públicos, criações artísticas, datas comemorativas e homenagens cívicas; formação e aperfeiçoamento de recursos humanos; e outros assuntos correlatos. O escopo do PLS nº 310, de 2006, portanto, ultrapassa o âmbito de atuação da CE, cabendo, como já mencionado, à CCJ.

O principal aspecto do projeto diretamente afeto às atribuições desta Comissão diz respeito à ampliação das finalidades às quais as fundações podem dedicar-se. De fato, o dispositivo atual do CC, que limita as fundações a fins culturais, morais, religiosos e de assistência, parece insuficiente para abrigar o amplo leque de objetivos aos quais esse tipo de organização pode se dedicar, em benefício do interesse público e da coletividade. A própria criação de fundações voltadas para a área de educação, por exemplo, teria que amparar-se em finalidades correlatas para poder se efetivar.

Diante disso, parece oportuna a modificação prevista pelo PLS. A permanência da fiscalização pelo Ministério Público sobre a atuação fundacional, a nosso ver, gera a segurança jurídica necessária para que se

incremente o enfoque de propósitos das fundações sem perder de vista a garantia de que elas se dediquem a fins sociais.

No entanto, a extensa lista de finalidades apresentada no projeto contém algumas redundâncias que podem ser eliminadas, a fim de torná-la mais objetiva. Por exemplo, as ações de “amparo a menores abandonados ou em situação de risco e idosos” e “combate à pobreza” estão contidas no item anterior, “assistência social”. Da mesma forma, o item “segurança alimentar e nutricional” está englobado no conceito de “saúde”. Já “voluntariado” é uma forma de “promoção da cidadania”, item também contemplado no projeto. O item “desenvolvimento econômico e social”, por sua vez, parece-nos demasiadamente amplo, podendo escamotear fins econômicos, que ultrapassam os objetivos a que as fundações se destinam. Por conseguinte, propomos emenda nº 1 para ajustar o art. 1º do projeto a essas observações.

Acatando sugestões do nobre Senador Flávio Arns, que aperfeiçoam o projeto na direção da eficiência e maior rigidez no controle, propomos as emendas nº 02 a 05, no seguinte sentido:

A emenda nº 2, altera a alínea “a” do § 2º, do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, tratando da possibilidade de remuneração dos dirigentes de fundações e associações assistenciais sem fins lucrativos para efeito da imunidade ali prevista. Entendemos ser importante acrescentar que a referida remuneração e o seu valor deverá ser prévia e expressamente prevista no estatuto da fundação ou nos instrumentos societários das associações, como forma de dar-lhe a necessária publicidade e a prévia aprovação pelo Ministério público, no caso das fundações e dos associados no caso das associações.

Idêntico raciocínio se aplica à emenda nº 3 e nº 4, com a distinção de que agora se estabelece a mesma previsão estatutária, respectivamente, para os efeitos da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1931, que trata do Título de Utilidade Pública e das contribuições previdenciárias previstas nos arts 22 e 23 da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991.

Note-se que, em todas essas hipóteses, tivemos o cuidado na elaboração das emendas, deixar claro que a exceção ao requisito da não remuneração, constante da atual legislação, beneficia apenas as fundações e

associações assistenciais sem fins lucrativos, alterando minimamente o espírito daquela legislação.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2006, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CE

Dê-se ao art. 62 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), nos termos do art. 1º do PLS nº 310, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 1º

.....

‘Art. 62

.....

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para desenvolver atividades voltadas a:

I – assistência social;

II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – educação;

IV – saúde;

V – defesa, preservação e conservação do meio ambiente;

VI – pesquisa e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;

VII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos;

VIII – finalidades religiosas. (NR)”

EMENDA Nº 2 -CE

Dê-se ao Art. 6º do PLS 310, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 6º - O inciso I, 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

I – não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados, exceto no caso de fundações ou associações assistenciais 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 expressamente previsto nos seus estatutos”

.....”

EMENDA Nº 3 -CE

Acrescente-se um art. 8º ao PLS 310, de 2006, com a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 8º:

Art. 8º - 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 fundações ou associações assistenciais 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 expressamente previsto nos seus estatutos”

EMENDA Nº 4 -CE

Acrescente-se um art. 9º ao PLS 310, de 2006, com a seguinte redação, renumerando-se os demais:

“Art. 9º - o inciso IV do art. 55 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 55 -

IV - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título, exceto no caso de fundações ou associações assistenciais 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 expressamente previsto nos seus estatutos”

EMENDA Nº 5 – CE

Dê-se ao art. 69 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), nos termos do art. 3º do PLS nº 310, de 2006, a seguinte redação:

“Art.

2º

.....

‘Art. 63 – Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção, incorporando-se seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no seu estatuto, em outra fundação ou associação assistencial sem fins lucrativos, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante, ouvido o Ministério Público’(NR)

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2007