

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 160, de 2017, do Senador Elmano Férrer, que *dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de unidades de conservação federais*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em avaliação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 160, de 2017, de autoria do Senador Elmano Férrer, que tem por finalidade disciplinar a instituição e o funcionamento de fundos patrimoniais ligados ao financiamento de unidades de conservação (UCs) federais.

O PLS nº 160, de 2017, apresenta doze artigos, dos quais o último refere-se à cláusula de vigência, com a lei entrando em vigor na data de sua publicação.

O art. 1º faculta ao Poder Executivo federal instituir fundos patrimoniais vinculados, com personalidade jurídica de direito privado, aptos a receber e administrar doações de pessoas físicas e jurídicas. Na instituição desses fundos, a preferência de criação recairá nas UCs do grupo de proteção integral que tenham sido tombadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como patrimônio histórico e cultural da humanidade.

O art. 2º determina que os fundos patrimoniais serão vinculados às UCs federais e formados por dotações próprias e doações de bens, móveis e imóveis, e direitos de qualquer natureza, além de ter os seus patrimônios segregados administrativa, contábil e financeiramente para todos os efeitos legais. Por sua vez, o art. 3º trata do objetivo dos fundos patrimoniais, qual



seja, constituir poupança de longo prazo destinada a servir de fonte regular e estável de recursos para a manutenção e o desenvolvimento das UCs federais.

O art. 4º dispõe que os atos constitutivos dos fundos patrimoniais tratarão: i) de suas finalidades; ii) da destinação de recursos exclusivamente às suas finalidades, excluída a concessão de garantias; iii) das regras gerais de investimento, resgate e alienação de ativos; e iv) das regras de composição e competências dos órgãos de administração e supervisão. O referido artigo impõe ainda que as normas relativas às políticas de investimento, de resgate e de destinação de recursos terão caráter público por meio de ampla divulgação.

O art. 5º estipula que os fundos patrimoniais: i) manterão registros contábeis de acordo com os princípios gerais da contabilidade brasileira; ii) divulgarão, no mínimo, uma vez por ano as demonstrações financeiras e a gestão e aplicação dos recursos; iii) contabilizarão os bens e valores recebidos pelo valor de mercado; e iv) serão submetidos anualmente à auditoria independente. Por sua parte, o art. 6º ordena que as doações efetuadas aos fundos patrimoniais não poderão ser revogáveis nem acarretarão a distribuição de rendimentos aos doadores.

O art. 7º prescreve que os fundos patrimoniais serão isentos de tributos federais, até mesmo no que se refere ao montante de doações recebidas e aos rendimentos auferidos. A seu tempo, o art. 8º faculta às pessoas físicas e jurídicas a dedução da base de cálculo do imposto sobre a renda e da contribuição social sobre o lucro, conforme os arts. 9º e 10.

O art. 9º acrescenta o inciso IV ao § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as doações realizadas aos fundos patrimoniais poderão reduzir até 1,5% do lucro operacional dos contribuintes do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, antes do cômputo das outras deduções.

O art. 10 modifica o art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para possibilitar que os contribuintes possam abater, até 12% do montante a pagar do Imposto de Renda da Pessoa Física, com os valores das doações aos fundos patrimoniais em conjunto com outras doações permitidas. Por seu turno, o art. 11 obriga que os ativos do fundo patrimonial sejam incorporados ao patrimônio da União em caso de dissolução e liquidação do fundo vinculado à UC.



Segundo o ilustre autor do PLS nº 160, de 2017, a gestão das UCs federais, sob responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), tem sido prejudicada pela falta de recursos financeiros devido à baixa prioridade conferida no orçamento federal à área do meio ambiente. Conseqüentemente, diversos parques têm enfrentado problemas de conservação, atendimento ao público e manutenção da área, a exemplo do Parque Nacional da Serra da Capivara, que detém “a maior concentração de sítios arqueológicos das Américas”.

Para contornar a restrição financeira relatada, o autor sugere a possibilidade de instituição de fundos patrimoniais vinculados às UCs federais. Essa medida daria, inclusive, maior efetividade à alocação adequada de recursos e à autonomia financeira das UCs, que são previstas nos incisos XI e XII do art. 5º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, relativa à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Apresentada em 29 de maio de 2017, a proposição foi aprovada, em 22 de agosto do mesmo ano, na Comissão de Meio Ambiente, acrescida de emendas do relator, Senador Davi Alcolumbre. A primeira emenda determina que, na instituição de fundos patrimoniais, serão priorizadas as UCs do grupo de proteção integral, que correspondem aos parques nacionais, independentemente de tombamento pela UNESCO.

A segunda emenda retifica a contradição entre o parágrafo único do art. 1º e o *caput* do art. 2º da matéria, pois aquele prioriza as UCs de proteção integral tombadas pela UNESCO ao passo que este vincula os fundos patrimoniais apenas a esse tipo de UCs. Não há como conciliar a concessão de prioridade com a impossibilidade de criação de fundos patrimoniais atrelados a outros tipos de UCs.

Em seguida, o PLS nº 160, de 2017, foi remetido à CAE, para decisão terminativa. Distribuída para relatoria inicialmente ao então Senador Ronaldo Caiado, a proposição não foi apreciada na legislatura passada, pois a sua tramitação ficou suspensa até que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) se manifestasse a respeito da Consulta nº 1, de 2017, da CAE, *acerca da constitucionalidade das proposições de iniciativa legislativa que tenham como objeto a criação ou instituição de fundos*. Após a decisão da CCJ em 20 de fevereiro de 2019, constante do Parecer nº 2, o PLS nº 160, de 2017, voltou à tramitação regular, cabendo a mim a honra de relatá-lo nesta comissão.



II – ANÁLISE

Em relação à regimentalidade, a CAE tem competência para opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das proposições que lhe forem submetidas, nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Quanto à constitucionalidade, compete à União legislar sobre direito civil, direito tributário e proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, consoante, na devida ordem, o inciso I do art. 22 e os incisos I e VII do art. 24, todos da Lei Maior, não sendo esses assuntos de iniciativa reservada ao Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61 da Constituição Federal.

Esse último fato, inclusive, afasta a caracterização da proposição em exame como de natureza autorizativa, visto que, à época de sua apresentação, inexistia, no mundo jurídico, a figura dos fundos patrimoniais, que não se confundem com os fundos especiais de natureza contábil ou financeira.

Enquanto estes, também conhecidos como fundos orçamentários, não têm personalidade jurídica, aqueles tendem a possuir direitos e deveres no ordenamento jurídico. Aqui é importante esclarecer que as conclusões contidas no Parecer nº 2, de 2019, emitido pela CCJ, não se aplicam ao PLS nº 160, de 2017, uma vez que a análise de constitucionalidade do referido parecer abrange somente os fundos orçamentários.

É de se destacar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em que pese ter personalidade jurídica, não é um fundo, mas uma típica autarquia federal, proveniente da alteração da designação do antigo Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Portanto, é genuína a tentativa de a proposição disciplinar uma nova arquitetura jurídica, que o Poder Executivo federal poderá adotar para incrementar os recursos à disposição de suas UCs.

Quanto à juridicidade, o projeto inova a ordem jurídica e é dotado de abstração e generalidade. No que diz respeito à técnica legislativa, o PLS nº 160, de 2017, está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.



No que tange ao mérito, assiste razão ao nobre autor em afirmar que a autonomia financeira prevista na Lei do SNUC em prol das unidades de conservação ainda não foi implementada a contento. Isso vai de encontro à preocupação insculpida no inciso III do art. 23 da Carta da República, de que a União tem competência para proteger as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Sem recursos adequados, fica prejudicado o trabalho desenvolvido nas UCs do grupo de proteção integral, referente à preservação de ecossistemas naturais de elevada relevância ecológica e beleza cênica, que contribuam para execução de atividades científicas, de educação e turismo ecológico.

A solução proposta pelo PLS nº 160, de 2017, de criar uma nova figura jurídica destinada à captação e gestão de recursos de doações privadas com posterior destinação dos rendimentos em benefício das UCs federais é meritória. Essa solução, contudo, já consta da ordem jurídica vigente. Com efeito, a Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019, fruto da conversão da Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018, *autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais.*

O conteúdo da Lei nº 13.800, de 2019, é mais abrangente e atende perfeitamente à necessidade de captação de recursos adicionais por parte das UCs federais. Qualquer instituição pública ou privada sem fins lucrativos vinculada, por exemplo, à área do meio ambiente pode potencialmente ser uma instituição apoiada por um fundo patrimonial gerido por organização gestora, instituída como associação ou fundação privada, da qual o Poder Público só interfere em sua constituição se houver exclusividade de apoio, hipótese na qual é necessária a anuência prévia do dirigente máximo da instituição apoiada.

Nota-se que, na Lei nº 13.800, de 2019, o fundo patrimonial não está vinculado à instituição pública apoiada, mas à organização gestora. A ligação entre a instituição pública e a organização gestora se dá apenas no apoio financeiro, por intermédio da celebração dos instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público. Por outro lado, no PLS nº 160, de 2017, embora haja separação entre os bens, direitos e deveres dos fundos patrimoniais e do patrimônio da União, o fundo patrimonial está vinculado ao Poder Executivo federal.



No entender da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão central de orçamento da União, os recursos da organização gestora, nos termos da Lei nº 13.800, de 2019, não transitarão pelos orçamentos públicos; o contrário ocorre para os recursos do fundo patrimonial com base na proposição, em que o trânsito pelo orçamento anual é obrigatório. Esta situação cria empecilhos à destinação de novas fontes de receitas às UCs, desestimulando ainda a captação de recursos porque os doadores gostariam que os valores repassados aos fundos patrimoniais efetivamente contribuíssem para a defesa da causa a qual doaram.

Ademais, o PLS nº 160, de 2017, somente permite doações em caráter irrevogável. A Lei nº 13.800, de 2019, permite doação de propósito específico, na qual o principal das doações pode ser resgatado futuramente pela organização gestora. Mais ainda, a referida lei tem melhores regras de governança, proibindo, por exemplo, o custeio de programas de benefícios previdenciários de empregados da instituição apoiada com recursos do fundo patrimonial e o pagamento de remuneração de agente público como contrapartida à sua participação em Comitê de Investimento, em Conselho de Administração ou em Conselho Fiscal.

Deste modo, à luz do art. 334, inciso II combinado com o § 1º, do RISF, a proposição deveria ser declarada prejudicada em virtude do seu prejulgamento pelo Plenário do Senado Federal em outra deliberação recente.

III – VOTO

Ante o exposto, proponho voto pela recomendação de declaração de prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 160, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

