

# **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

## **PROJETO DE LEI Nº 1.336, DE 2011** **(Apenso: PL n 1.624, de 2001)**

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, e dá outras providências.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado JOSÉ HUMBERTO

### **I – RELATÓRIO**

Submetem-se, nesta oportunidade, em conjunto, ao crivo desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, e o Projeto de Lei (PL) nº 1.634, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra.

Aprovado por unanimidade na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), a matéria foi relatada pela Deputada Cida Borghetti, que apresentou parecer pela rejeição do Projeto de Lei (PL) nº 1.634, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra, e pela aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, cujo teor recuperamos e anuímos, em grande medida, no presente parecer.

Composto de sete artigos, o PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, começou a sua tramitação em 21 de novembro de 2006, quando foi apresentado pelo Senador Tasso Jereissati. Na Casa de origem, era identificado como Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 310, havendo sido

remetido à Câmara dos Deputados, pela Mesa Diretora do Senado Federal, em 12 de maio de 2011.

O art. 1º do PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, tem por objeto a modificação do parágrafo único do art. 62 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para ampliar o rol de finalidades para as quais fundações podem ser constituídas. A redação original do Código Civil admitiu que as fundações somente poderiam ser constituídas para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. Já a nova redação proposta ao art. 62 do Código Civil passa a contemplar as atividades voltadas à assistência social; 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; pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; atividades religiosas; e habitação de interesse social.

O art. 2º confere nova redação ao § 1º do art. 66 do Código Civil, para tornar o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios o órgão responsável pela fiscalização das fundações em funcionamento no Distrito Federal ou em Território Federal; tarefa que é hoje desempenhada pelo Ministério Público Federal.

O art. 3º altera o inciso III do art. 67 do Código Civil apenas para fixar o prazo de quarenta e cinco dias para que o Ministério Público se manifeste a respeito das eventuais alterações estatutárias requeridas pela fundação interessada.

O art. 4º confere nova redação à alínea a do § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para permitir a imunidade tributária das instituições de educação ou de assistência social, sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de fundação ou associação assistencial, que vierem a remunerar os seus dirigentes executivos, respeitados os limites remuneratórios máximos praticados pelo mercado na sua região de atuação. A medida se justifica, segundo o proponente, em face da necessidade de se estimular o aprimoramento do corpo gerencial das fundações ou associações assistenciais, como já vem ocorrendo sobremodo com relação às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cuja legislação de regência já admite a remuneração dos seus dirigentes executivos (art. 4º, inciso VI, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999).

O art. 5º tem por objeto modificar o conteúdo normativo da alínea c do art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, para permitir que as associações assistenciais e fundações, ainda que declaradas de utilidade pública, possam remunerar os seus dirigentes executivos, respeitados os

limites remuneratórios máximos praticados pelo mercado na sua região de atuação.

O art. 6º confere nova redação ao inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para impedir que as associações assistenciais e fundações, sem fins lucrativos, certificadas como entidades benéficas de assistência social, sejam prejudicadas com a perda da imunidade tributária, caso venham a remunerar os seus dirigentes executivos.

O art. 7º encerra a cláusula de vigência imediata, para determinar que a Lei resultante da aprovação do projeto entra em vigor na data de sua publicação.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal.

Também com sete artigos, o PL nº 1.624, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra (DEM-PR), que *altera disposições normativas referentes às fundações*, tem por objetivo (i) alterar o § 2º do art. 66 do Código Civil, para incluir o art. 66-A ao Código Civil, (ii) dar nova redação à alínea c do art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, (iii) modificar o inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101, de 2009, além de (iv) alterar a redação da alínea a do § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, de modo a promover distinção legal entre fundações públicas e instituições não subvencionadas, em relação à possibilidade de remuneração dos seus dirigentes, para que as primeiras possam fazer jus à imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Constituição Federal (CF).

O art. 2º do PL nº 1.624, de 2011, que confere nova redação ao § 2º do art. 66 do Código Civil, visa restringir o âmbito fiscalizatório do Ministério Público no que concerne à atuação das fundações. Segundo a nova redação, o Ministério Público fica impedido de fiscalizar as fundações que atuem no âmbito do seu Estado, caso a sede institucional da entidade a ser fiscalizada se localize noutro Estado da Federação. Para o ilustre Deputado proponente, caberia somente ao Ministério Público do Estado da sede da fundação o dever de fiscalizar os seus atos, com exclusão de qualquer outro. O parlamentar justifica a medida em face das reiteradas e excessivas intervenções dos órgãos do Ministério Público nas fundações, tanto aquele do seu Estado de origem, quanto os órgãos do Ministério Público dos Estados de sua atuação, cujos atos de gestão acabam sendo comprometidos pela atuação excessiva, senão tardia, do fiscal da lei.

Ao incluir o art. 66-A no Código Civil, o art. 3º do PL nº 1.624, de 2011, cria duas espécies de fundação: (i) fundação financiada pelo Poder Público; (ii) fundação não financiada pelo Poder Público. As fundações financiadas pelo Poder Público passam a ter todos os seus atos de administração fiscalizados pelo Ministério Público; diferentemente das

fundações não financiadas pelo Poder Público, que somente serão fiscalizadas se houver algum ato de administração que possa comprometer mais de trinta por cento do patrimônio da fundação e, mesmo assim, *a posteriori*. Na justificação, argumenta-se que, se o Ministério Público concentrasse esforços para fiscalizar as fundações que recebem financiamento público, haveria menos escândalos relacionados à malversação de dinheiro público.

Por sua vez, o art. 4º dá nova redação à alínea c do art. 1º da Lei nº 91, de 1935, para criar uma previsão especial destinada às fundações e associações assistenciais sem fins lucrativos: os dirigentes executivos dessas entidades poderão ser remunerados, respeitados os valores remuneratórios médios praticados pelo mercado de trabalho na sua região de atuação. Com esta alteração, a fundação ou associação assistencial, ainda que remunere os seus dirigentes executivos, não deixa de ser considerada entidade de utilidade pública, beneficiada com estímulos tributários e fiscais específicos.

Quanto ao art. 5º, pretende-se dar nova redação ao inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101, de 2009, de modo a permitir que as associações assistenciais e fundações, sem fins lucrativos, certificadas como entidades benfeitoras de assistência social, possam remunerar os seus dirigentes executivos, sem prejuízo da sua imunidade tributária.

A alínea a do § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, ao ser alterada pelo art. 6º do projeto, mantém a imunidade tributária das instituições de educação ou de assistência social, sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de fundação ou associação assistencial, ainda que remunere os seus dirigentes executivos, respeitados os limites remuneratórios máximos praticados pelo mercado de trabalho na sua região de atuação.

Por derradeiro, o art. 7º do projeto, grafado erroneamente como art. 8º, trata da cláusula de vigência, para determinar que a Lei decorrente da aprovação do projeto entra em vigor na data da sua publicação.

Na justificação do projeto, o proponente ressalta, com toda nitidez, grande preocupação com a necessidade de se editar norma jurídica que impeça constantes intervenções estatais nas fundações, com prejuízo à flexibilidade que se exige delas para o cumprimento dos seus fins sociais e assistenciais.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao PL nº 1.624, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra.

## II - VOTO DO RELATOR

Quanto ao PL nº 1.634, de 2011, devemos observar, desde logo, que a *fiscalização* das atividades das fundações pelo Ministério Público – a par da *liberdade* de instituição dessa entidade por ato *inter vivos*, por escritura pública, ou *causa mortis*, por meio de testamento –, é o mais importante princípio norteador e informativo deste ramo particular do Direito Civil, devendo, por esse motivo, ser, o quanto possível, preservada pelo legislador. As inovações são bem-vindas quando feitas para reforçar o processo de fiscalização das fundações, em vista dos efeitos nefastos que o mau uso do patrimônio dotado de personalidade jurídica pode cometer. Realmente, a fiscalização atenta do Ministério Público sobre a atuação das fundações previne a utilização do patrimônio dotado de personalidade para fim ilícito, com repercussões negativas na esfera dos direitos individuais e sociais – ou, alternativamente, – serve para impedir que os dirigentes das fundações se locupletem ilicitamente a partir dos bens deixados à sua administração.

No caso em exame, como indica o próprio texto de justificação da matéria, ao distinguir entre fundações subvencionadas com recursos públicos das fundações não subvencionadas, o PL nº 1.634, de 2011, acaba por restringir os poderes de fiscalização do Ministério Público apenas às fundações subvencionadas, descurando de fiscalizar *a contento* o funcionamento das fundações não subvencionadas, salvo se nelas viesse a ocorrer a prática de algum ato de gestão que pudesse comprometer parcela superior a trinta por cento do seu patrimônio.

Fica evidente, portanto, que o PL nº 1.634, de 2011, não avança na direção da ampliação das atribuições de fiscalização do Ministério Público sobre as fundações. Aliás, retroage. Falha, no entanto, ao favorecer o desvio dos bens integrantes do patrimônio das fundações, que necessariamente têm finalidade social e assistencial, para associações civis, que servem a outros fins, que, em última análise, poderiam atender aos interesses pessoais de indivíduos inescrupulosos a elas vinculadas.

Idêntico óbice acomete os arts. 4º a 6º do PL nº 1.634, de 2011. Em relação à matéria neles veiculada, entendemos que o PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, que tem o mesmo escopo do PL nº 1.634, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra, contém dispositivos mais claros e precisos, para permitir a remuneração os dirigentes executivos das fundações, sem privar o Ministério Público do seu dever de fiscalização.

Assim, por exigência do rigor procedural legislativo, e sem olvidar os aspectos meritórios negativos, impõe-se a rejeição, de plano, do PL nº 1.634, de 2001, do Deputado Eduardo Sciarra, por seus próprios fundamentos.

Quanto à técnica legislativa, entendemos que o PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, cumpre as disposições da Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que tem por objetivo proporcionar a utilização de linguagem e técnicas próprias, que garantam às proposições legislativas as características esperadas pela lei: clareza, concisão, interpretação unívoca, generalidade, abstração e capacidade de produção de efeitos.

No que concerne à juridicidade, o PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) a matéria nele vertida é cercada de *inovação* ou *originalidade*, em face do direito positivo em vigor; *iii*) possui o atributo da *generalidade*, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *iv*) se afigura dotado de potencial *coercitividade*, isto é, a possibilidade de imposição compulsória do comportamento normativo estabelecido; e *v*) se revela *compatível* com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica.

No mérito, entendemos louvável a iniciativa consubstanciada no o PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, pois cerca de coerência lógica a regulamentação jurídica que deve pautar a atuação social e assistencial das fundações no Brasil. Embora a justificação do projeto se fundamente, com vigor, na equiparação legal das fundações às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, vez que tanto uma quanto a outra buscam fins sociais semelhantes, temos que a maior inovação trazida pelo projeto aprovado no Senado Federal é o de permitir a remuneração dos dirigentes executivos das fundações, sem prejuízo da continuidade dos seus benefícios fiscais.

Ademais, não podemos olvidar que a aprovação do PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, não terá repercussão negativa no orçamento público da União, dos Estados, do Distrito Federal e Município, em face da matéria nele versada referir-se, com exclusividade, às fundações de direito privado, regidas pela legislação civilista própria.

Outro relevante aspecto das alterações alvitradadas pelo PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, refere-se à nova disciplina das fundações no âmbito do Código Civil. A alteração do parágrafo único do art. 62 da Lei nº 10.406, de 2002, feita pelo art. 1º do projeto, amplia o rol de finalidades para as quais fundações podem ser constituídas, aperfeiçoando a redação original do Código Civil, que carecia da amplitude necessária para alcançar todas as atividades desempenhadas pelas fundações, ao somente admitir as constituídas para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. A nova redação do parágrafo único do art. 62, que ora se pretende introduzir no Código Civil, contempla às fundações rol bem mais dilatado, como já

mencionado no relatório deste parecer. E, todas, como se vê, detêm grande conteúdo social e assistencial.

Seja como for, impende lembrar que, no âmbito desta reforma civil, o art. 2º do PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, também resgata e aprimora o conteúdo normativo vertido no § 1º do art. 66 do Código Civil, pois confere coerência lógica à fiscalização das fundações pelo Ministério Público. É que o dispositivo retira do âmbito do Ministério Público Federal o dever de fiscalizar as fundações que funcionam no Distrito Federal, ou em Território Federal, para atribuir ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios a responsabilidade pela fiscalização dessas fundações.

Em outro aspecto, a nova redação alvitrada para o inciso III do art. 67 do Código Civil, a que se refere o art. 3º do projeto, apenas aperfeiçoa o texto em vigor, deixando claro aos membros integrantes do Ministério Público que eles passarão a dispor de quarenta e cinco dias de prazo para manifestação a respeito das eventuais alterações estatutárias requeridas pela fundação interessada. A fixação de prazo para a manifestação do Ministério Público garante a celeridade necessária ao procedimento de alteração estatutária da fundação, sem deslustrar o papel fiscalizador do Ministério Público, com a participação supletiva do juiz, mediante requerimento justificado do interessado, em caso de deficiência ministerial, de denegação da alteração estatutária ou de atraso injustificável.

Ainda quanto ao derradeiro aspecto da remuneração dos dirigentes executivos das fundações – compatibilidade vertical da matéria com os princípios diretores do sistema de direito civil brasileiro –, impende notar que o PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, ao estabelecer, em termos genéricos, que os dirigentes executivos poderão ser remunerados, respeitados os limites remuneratórios médios praticados pelo mercado de trabalho na sua região de atuação, avança – e muito – no aprimoramento legal das entidades brasileiras responsáveis pela complementação das atividades tipicamente estatais. Com efeito, cabe perguntar por que ainda persiste no ordenamento jurídico a distinção entre as fundações e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, nas quais se permite a remuneração dos seus dirigentes executivos, ao passo que se proíbe, de forma oblíqua, por inviabilização econômico-tributária, a remuneração dos dirigentes executivos das fundações?

Fica evidente, portanto, que será preciso igualmente implementar nas Leis nºs 9.532, de 1997; 91, de 1935; e 12.101, de 2009, as sugestões alvitradas pelo PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, a saber: os limites máximos à remuneração dos dirigentes executivos serão os valores praticados pelo mercado de trabalho na região correspondente à sua área de atuação, observada a semelhança de funções entre as fundações e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, além das atribuições funcionais específicas de cada cargo de gestão executiva.

Aliás, como visto, o PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, não tem potencial de repercutir negativamente no orçamento público, vez que a matéria nele abordada permite que fundações privadas possam remunerar seus dirigentes com recursos próprios. Ademais, a remuneração dos dirigentes das fundações privadas, à semelhança do que ocorre com as OSCIP, não tem capacidade de prejudicar a arrecadação tributária. Por essas razões, somos da opinião de que constitui avanço a alteração da legislação de regência da matéria na forma sugerida pelo projeto em tela, a fim de que seja permitida a remuneração dos dirigentes das fundações, sem olvidar que a fixação do valor dessa remuneração passará, sempre, pelo crivo soberano do Ministério Público.

Diante de todo o exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.624, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra, e pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.336, de 2011, do Senado Federal.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

Deputado JOSÉ HUMBERTO  
Relator

