

Minuta

## PARECER Nº 01, DE 2018 - CN

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018, que *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 e dá outras providências.*

Relatora: Deputada **BRUNA FURLAN**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 851, de 10 de setembro de 2018, que *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 e dá outras providências.*

A MPV é constituída por 34 artigos, organizados em 4 capítulos: o **Capítulo I** discorre sobre Disposições Preliminares (arts. 1º ao 2º); o **Capítulo II** trata dos Fundos Patrimoniais propriamente ditos (arts. 3º ao 27); o **Capítulo III** insere a regulação sobre o Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação – Programa de Excelência (arts. 28 ao 31); e o **Capítulo IV** versa sobre Disposições Finais (arts. 32 ao 34).

O **Capítulo I** inicia determinando o objeto da Medida Provisória e definindo o rol das finalidades que podem ser apoiadas por meio de fundos patrimoniais (**art. 1º**).

O **art. 2º** traz as definições dos principais termos e conceitos empregados na Medida Provisória, além de vedar a atuação das fundações de apoio de que trata a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como organização gestora de fundo patrimonial ou como instituição apoiada.



O **Capítulo II** estabelece a disciplina jurídica dos fundos patrimoniais, sendo dividido em 6 (seis) seções.

Preliminarmente, o **art. 3º** traz a finalidade dos fundos patrimoniais, qual seja, constituir fonte de recursos de longo prazo para o fomento das instituições apoiadas e para a promoção de causas de interesse público. Além disso, prevê a existência de organização gestora de fundo patrimonial com cláusula de exclusividade com instituição apoiada de direito público.

Em seguida, o **art. 4º** determina a segregação contábil, administrativa e financeira, para todos os fins, entre o patrimônio do fundo patrimonial e o patrimônio dos instituidores, da instituição apoiada e, quando for o caso, da organização executora.

A Seção I, composta dos **arts. 5º ao 7º**, regula a constituição e as obrigações da organização gestora de fundo patrimonial.

A Seção II (**arts. 8º a 12**) define os órgãos deliberativos e consultivos da organização gestora de fundo patrimonial, e suas atribuições e competências, a saber: o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e o Comitê de Investimentos (sendo este último facultativo nos fundos patrimoniais que possuam patrimônio inferior a R\$ 5 milhões).

A Seção III, correspondente aos **arts. 13 a 17**, trata das receitas dos fundos patrimoniais e da utilização dos recursos, especificando os três tipos de doação admitidos (doação permanente não restrita; doação permanente restrita de propósito específico; e doação de propósito específico) e vedando a transferência de recursos da administração pública direta, autárquica, fundacional e de empresa estatal dependente, incluída a instituição apoiada, para fundos patrimoniais.

A Seção IV (**arts. 18 e 19**) disciplina o instrumento de parceria, com ou sem cláusula de exclusividade, entre a instituição apoiada e a organização gestora de fundo patrimonial.

Já a Seção V regula:

- a aplicação financeira dos recursos do fundo patrimonial, que deve obedecer às normas do Conselho Monetário Nacional ou da Comissão de Valores Mobiliários, conforme aplicável (**art. 20**);



CD/18224.76689-44



- o termo de execução de programas e projetos e seu conteúdo mínimo (**art. 21**);

- a utilização dos recursos dos fundos patrimoniais, vedando o pagamento de despesas correntes de instituições públicas apoiadas, com algumas exceções, como o pagamento de bolsas de estudo, prêmios e capacitação, por exemplo (**art. 22**);

- o que são consideradas despesas da organização gestora de fundo patrimonial (**art. 23**).

Por fim, a Seção VI, que abrange os **arts. 24 a 27**, veicula as prerrogativas da instituição apoiada, da organização executora e da organização gestora de fundo patrimonial, na hipótese de verificação de irregularidades ou de descumprimentos do instrumento de parceria ou do termo de execução de programas e projetos.

Além disso, disciplina a liquidação e a dissolução da organização gestora de fundo patrimonial, hipótese na qual o patrimônio líquido existente será destinado a outra organização gestora de fundo patrimonial com finalidade de interesse público similar.

O **Capítulo III** institui e disciplina o Programa de Fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – Programa de Excelência.

O **art. 28** institui o programa, ao passo que o **art. 29** descreve seu mecanismo básico, ou seja: permite que empresas que possuem obrigações legais ou contratuais de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), como forma de cumprir tais obrigações, apórtem recursos em fundos patrimoniais exclusivos de instituições públicas e em Fundo de Investimento em Participação (FIP) nas categorias de capital semente, empresas emergentes e produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação. O incentivo a esse tipo de aporte é a eficácia liberatória imediata que a empresa receberá do representante da organização gestora de fundo patrimonial ou dos FIPs que receberem recursos.

O **art. 30** dispõe sobre a prestação de contas do Presidente do Conselho de Administração da organização gestora do fundo patrimonial e os FIPs que receberem recursos no âmbito do Programa de Excelência.



O **art. 31** estabelece as prerrogativas de acompanhamento das agências reguladoras dos setores quanto aos resultados dos projetos financiados sob amparo do programa.

Por último, o **Capítulo IV** traz as Disposições Finais da Medida Provisória.

O **art. 32** esclarece que não se aplicam aos instrumentos de parceria e aos termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

O **art. 33** trata de tema estranho ao universo dos fundos patrimoniais, ao incluir a possibilidade de novas fontes de recursos para o Fundo Nacional de Mudança do Clima (FNMC) e permitir excepcionalmente a aplicação de recursos do FNMC para a realização de eventos voltados a negociações internacionais sobre mudança do clima, mediante aprovação do Comitê Gestor do FNMC.

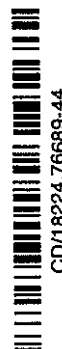
A inclusão desse artigo deve-se à candidatura do Brasil para sediar a COP-25, em novembro de 2019. Com a escassez de recursos, pretende-se utilizar excepcionalmente os recursos do FNMC.

Finalmente, o **art. 34** da MPV estabelece sua cláusula de vigência, que se dá a partir da data de sua publicação, em 11 de setembro de 2018.

Foram apresentadas 114 (cento e quatorze) emendas junto à Comissão Mista.

Para instruir a matéria foram realizadas três audiências públicas, uma no dia 13 de novembro de 2018 e as outras duas no dia 14 de novembro de 2018.

Estiveram presentes no dia 13 de novembro os seguintes convidados: Maria Amália Andery - Reitora da PUC-SP; Soraya Soubhi Smaili - Reitora da Unifesp; Edward Madureira Brasil - Reitor da UFG e 2º Vice-Presidente da ANDIFES; Eduardo Modena - Reitor do Instituto Federal de São Paulo e Conselheiro do CONIF; Rudinei Toneto Junior - Assessor da Reitoria da USP; Rangel Arthur - Assessor de Diretoria da Agência de Inovação da Unicamp; Carlos Eduardo Vergani - Chefe de Gabinete da Unesp; Fernando Peregrino - Presidente do Conselho Nacional



CD/18224.76689-44



das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica - CONFIES; Gilberto Jorge Cordeiro Gomes – Representante da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal; e Fernanda Castro - Integrante do Comitê Gestor da Rede de Educadores em Museus; e Augusto Hirata - Pesquisador da FGV.

Na reunião matutina do dia 14 de novembro compareceram: Felipe Sartori Sigollo - Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Educação; Caetano Pansani Siqueira - Diretor de Programa do Ministério da Educação; Gianna Sagazio - Diretora de Inovação da Confederação Nacional da Indústria - CNI; Paula Jancso Fabiani - Diretora-Presidente do Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social – IDIS; Aline Viotto - Coordenadora de Advocacy do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE; Priscila Pasqualin - Advogada especialista em Filantropia e Investimento Social - PLKC Advogados; Pedro Ivo de Lima - Diretor de Relações Institucionais da Alumni UNB; e Mariana Mazza - Assessora Parlamentar da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.

Por fim, na reunião da tarde do dia 14 de novembro prestigiaram os trabalhos da Comissão: Sérgio Sá Leitão – Ministro de Estado da Cultura; Luiz Fernando Fauth – Assessor do Secretário-Executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Luciane Gorgulho - Chefe do Departamento de Economia da Cultura do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Fernando de Nielander Ribeiro - Analista da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; e Vitor Marchetti - Chefe de Gabinete da Reitoria da Universidade Federal do ABC – UFABC.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista da MPV nº 851, de 2018, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), emitir parecer sobre a presente proposição. Conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o parecer abordará os aspectos constitucionais, incluindo a relevância e a urgência, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

Os requisitos de constitucionalidade da matéria estão presentes, uma vez que a norma não trata de assunto vedado a medida provisória, conforme o art. 62, § 1º, da CF. Além disso, cumpre as diretrizes do inciso I do art. 22 da Constituição de 1988, que prevê a competência privativa da União de legislar sobre *direito civil*; do inciso V do art. 23 da Carta Magna, que preceitua a competência da União (comum a Estados, Distrito Federal e



CD/18224.76689-44



Municípios) de *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação*; e do inciso IX do art. 24 da Constituição Federal, que estabelece competência da União (em concorrência com Estados e Distrito Federal) de legislar sobre *educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação*.

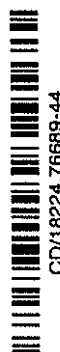
A MPV atende aos pressupostos de **relevância e urgência**, previstos no *caput* do art. 62 da CF, uma vez que a **importância** da medida é possibilitar que Fundos Patrimoniais funcionem como fonte alternativa de recursos para áreas de suma importância para a nossa sociedade, como educação, assistência social, saúde, meio ambiente e cultura.

A **urgência** se justifica, sobretudo, tendo em vista o incêndio do Museu Nacional, em seu bicentenário, o que sobressalta a necessidade de ações emergenciais. Nos termos da Exposição de Motivos da Medida Provisória em análise, *a comoção nacional e internacional tornou clara a disposição da sociedade civil e também de investidores particulares em apoiar a sua reconstrução, bem como o apoio direto à miríade de instituições de educação, pesquisa e cultura, entre outras. Sendo assim, a criação de Fundos Patrimoniais permitirá às distintas instituições, tal qual o Museu Nacional, receberem recursos de origens privadas, nacionais e internacionais, para além daquilo que já recebem por meio do orçamento público*.

A necessidade da implementação imediata de ações governamentais capazes de reestruturar setores emergenciais, como a reconstrução e recomposição de acervo do Museu Nacional, justificam, portanto, a urgência e a relevância da MPV nº 851, de 2018, que, quando aprovada, promoverá o investimento em linha com as melhores práticas de governança e gestão dos recursos doados, de forma a potencializar sobremaneira o desenvolvimento social, cultural, educacional, ambiental e também econômico do País.

No que concerne, ainda, aos **aspectos formais**, cumpre observar que a MPV não viola princípios jurídicos e atende aos requisitos regimentais e aos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis*.

Evidencia-se, portanto, a **constitucionalidade** da MPV nº 851, de 2018.



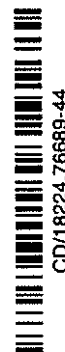
Em relação ao aspecto da **adequação financeira e orçamentária**, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados elaborou, em atendimento ao art. 19 da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, a Nota Técnica nº 38, de 2018, em que reúne subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da MPV nº 851, de 2018. O referido documento aponta que a Medida Provisória *não propõe novas renúncias fiscais, enquadrando-se em regras e limites já existentes*. Ademais, as disposições constantes da Medida Provisória revestem-se de *caráter normativo, sem impacto sobre as receitas ou as despesas da União*. Logo, impositiva a conclusão pelo **atendimento do requisito de adequação orçamentária e financeira** pela MPV nº 851, de 2018.

Quanto ao **mérito**, entendemos que o marco regulatório introduzido pela MPV nº 851, de 2018, finalmente traz para o Brasil a exitosa experiência internacional no emprego de fundos patrimoniais (*endowment funds*) como fonte perene de recursos para instituições públicas ou privadas ligadas à educação, à ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social, ao desporto e demais finalidades de interesse público.

Nos termos da Exposição de Motivos, *os fundos patrimoniais são criados para gerar, de forma perene, rendimentos destinados às organizações da sociedade civil, como universidades, museus e outras instituições públicas ou privadas, com o objetivo de proporcionar menor dependência de recursos públicos e novas doações. Isso acarretará maior estabilidade e condições para planejamento de longo prazo, permitindo que ampliem suas atividades em proporções e qualidade antes fora de seu alcance*.

Orgulho-me em lembrar que foi um Projeto de Lei de minha autoria (PL nº 4.643, de 2012) que inaugurou a discussão sobre esse tema no Congresso Nacional. A proposição foi fruto de minha experiência na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos da América. Após longa maturação nestas Casas Legislativas, com várias contribuições dos colegas parlamentares, de órgãos e entidades públicos e da sociedade civil, nossa iniciativa serviu de base para a Medida Provisória em análise.

O importante instrumento de captação e gestão de recursos, também conhecido como *endowment*, tem sido adotado com sucesso nos Estados Unidos, Canadá e países europeus. Os fundos patrimoniais são



CD/18224.76689-44



responsáveis por alavancar a atuação de instituições dedicadas à pesquisa, inovação, desenvolvimento tecnológico, educação e cultura.

Tais fundos têm a capacidade de arrecadar, gerir e destinar doações privadas de pessoas físicas e jurídicas para programas, projetos e outras finalidades de interesse público. Possuem, assim, potencial para apoiar instituições brasileiras em muitas áreas, mediante alguns incentivos para a prática de doações por meio de estabelecimento de um marco regulatório específico.

A se lamentar somente o incidente trágico que precipitou a edição dessa MPV: o incêndio do Museu Nacional, no Rio de Janeiro. Se não podemos mudar o passado, cabe-nos agir para impedir que catástrofes como essa se repitam. A regulamentação e o fomento à instituição de fundos patrimoniais são ações fundamentais nesse sentido, potencializando o desenvolvimento social, cultural, educacional, ambiental e também econômico do País.

A MPV nº 851, de 2018, ao introduzir o marco regulatório dos fundos patrimoniais, tem, portanto, indiscutível mérito.

Portanto, entendemos que, de forma geral, a Medida Provisória nº 851, de 2018, é **meritória** e merece ser aprovada, havendo oportunidade, contudo, para alguns aperfeiçoamentos.

No que concerne às **emendas** apresentadas pelos Deputados e Senadores, entendemos que, em que pese a louvável intenção dos nobres parlamentares, algumas devem ser rejeitadas de plano, por tratarem de **matéria estranha** à MPV nº 851, de 2018. De acordo com o art. 4º, § 4º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória”. Igualmente, no julgamento da ADI nº 5.127/DF, em outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o Poder Legislativo não pode incluir em lei de conversão matéria estranha à medida provisória.

Nesse sentido, as **Emendas nº 1, 6, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68 e 69 versam sobre matéria estranha à MPV, razão pela qual dispensamos a análise dos demais aspectos de constitucionalidade e de mérito.**

As **Emendas nºs 1 e 61**, ambas da Dep. Gorete Pereira, tratam das repactuações e/ou liquidações de dívidas rurais disciplinadas pela Lei nº

