

Comissão de Seguridade Social e Família

PL 1.336 de 2011

Da COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF), sobre o **Projeto de Lei nº 1.336, de 2011, do Senado Federal**, 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. 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 de seus dirigentes, e dá outras providências, e sobre o **Projeto de Lei nº 1.624, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra**, que altera disposições normativas referentes às fundações.

RELATORA: Deputada **CIDA BORGHETTI**

I – RELATÓRIO

Submetem-se, nesta oportunidade, em conjunto, à deliberação 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.

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, modifica o 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. A nova redação do art. 62 do CC 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 dá 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 ao Ministério Público, para que 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 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 modifica a 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 beneficentes 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 do projeto, 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 alterar o § 2º do art. 66 do Código Civil, para incluir o art. 66-A ao Código Civil,

dar nova redação à alínea *c* do art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, modificar o inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, além de alterar a redação da alínea *a* do § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro 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, restringe 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 fundação 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 passariam a ter todos os seus atos de administração fiscalizados pelo Ministério Público; diferentemente das fundações não financiadas pelo Poder Público, que somente seriam fiscalizadas se houver algum ato de administração que pudesse 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 para as 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, prevê-se nova redação ao inciso I do art. 29 da Lei nº 12.101, de 2009, para permitir que as associações assistenciais e fundações, sem fins lucrativos, certificadas como entidades beneficentes 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 10 de dezembro 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 remunerem 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 intervenções estatais constantes 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 – ANÁLISE

Nos termos do art. 32, inciso XVII, alíneas *a* e *s*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cabe à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) opinar, em geral, sobre os assuntos relativos à saúde, previdência e assistência social, e, em especial, emitir parecer sobre o regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistências. De resto, segundo dispõe o RICD, os projetos em análise não apresentam defeito atinente à **regimentalidade**.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pelos projetos, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da CF, bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da CF). Assim, não se vislumbra óbice quanto à **constitucionalidade** das medidas propostas.

a) Considerações a respeito do Projeto de Lei (PL) nº 1.634, de 2011, do Deputado Eduardo Sciarra

Quanto ao **mérito** do 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 ela 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 procedimental legislativo, e sem olvidar os aspectos meritórios negativos, impõe-se a rejeição, de plano, o PL nº 1.634, de 2001, do Deputado Eduardo Sciarra, por seus próprios fundamentos.

b) Considerações a respeito do Projeto de Lei (PL) nº 1.336, de 2011, do Senado Federal

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 que deve pautar a atuação das fundações no Brasil. Embora a justificação do projeto fundamente-se, 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.

Outro aspecto das alterações alvitadas 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 as fundações com 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. 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. 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 tornar o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios o órgão responsável pela fiscalização dessas fundações.

Em outro aspecto, a nova redação alvitada 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?

Por essa razão, somos da opinião de que constitui avanço a alteração da legislação de regência da matéria na forma sugerida pelo PL nº 1.336, de 2011, do Senado Federal, 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 do Ministério Público.

III – VOTO

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,

Deputada CIDA BORGHETTI