



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 38/2018

Assunto: Subsídios para a apreciação da 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.”.

I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002- CN, que estabelece: “O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da medida provisória”.

Com base no art. 62, da Constituição, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 851, de 10 de setembro de 2018, que dispõe sobre normas para a constituição de fundos patrimoniais, institui o Programa de Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação - Programa de Excelência e inclui a possibilidade de novas fontes de recursos e de aplicação para o Fundo Nacional de Mudança do Clima (FNMC).

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória nº 851, de 2018, segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00041/2018 MEC MP MinC, de 10 de setembro de 2018, trata de:

- i) Estabelecer normas sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público;



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- ii) Instituir o Programa de Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação - Programa de Excelência, com o escopo de promover a produção de conhecimento, ciência, desenvolvimento e inovação, por meio da pesquisa de excelência de nível internacional, da criação e do aperfeiçoamento de produtos, processos, metodologias e técnicas; e
- iii) Alterar os arts. 3º e 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, para incluir novas fontes de recursos para o FNMC bem como permitir excepcionalmente que os recursos desse fundo sejam aplicados para a realização de eventos voltados a negociações internacionais sobre mudança do clima, mediante aprovação do Comitê Gestor do FNMC.

A MP define fundo patrimonial como conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos.

Considera organização executora a instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida e representada no País, que atua em parceria com instituições apoiadas e que é responsável pela execução dos programas, dos projetos e demais finalidades de interesse público.

A instituição apoiada, conforme conceitua a MP, consiste em instituição pública ou privada sem fins lucrativos e seus órgãos vinculados dedicados à consecução de finalidades de interesse público e beneficiários de programas, projetos ou atividades financiados com recursos de fundo patrimonial.

Consoante a EMI, os fundos patrimoniais representam importante fonte de receita para instituições públicas, em especial doações para universidades e entidades de conservação do patrimônio histórico. Assim, o marco regulatório proposto viabilizará a captação de recursos privados para as instituições públicas sem retirar o papel do Poder Público.

Os fundos patrimoniais constituídos nos termos da MP em exame poderão apoiar instituições relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social e ao esporte.

O capital que compõe esses Fundos é proveniente de doações de pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais ou estrangeiras, testamentos, com o objetivo de perpetuar uma causa, estabelecendo um legado permanente perante a sociedade.

O Fundo Patrimonial será separado contábil, administrativa e financeiramente do patrimônio e do orçamento da instituição apoiada e de seus órgãos vinculados, constituindo-se de forma apartada, com regras robustas de governança e transparência.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

O patrimônio do Fundo é composto do principal e dos seus rendimentos, sendo que o principal consiste no somatório de todas as doações destinadas ao Fundo, e os rendimentos, por sua vez, dizem respeito ao resultado auferido através do investimento do valor doado (principal).

Assim, os Fundos Patrimoniais possuem a obrigação de preservar perpetuamente o valor doado para que este gere rendimentos como forma de garantir a sustentabilidade financeira da organização no longo prazo. Apenas o valor dos rendimentos pode ser utilizado no custeio de despesas operacionais, manutenção das atividades, construção e reconstrução mobiliária, ou projetos específicos da instituição apoiada e de seus órgãos vinculados. A legislação prevê situações excepcionais de utilização do principal, e não apenas de seus rendimentos, em casos expressamente discriminados.

Importante destacar que, segundo a mencionada EMI, o fundo patrimonial a ser constituído com o propósito único de arrecadar, gerir e destinar doações para programas, projetos e demais finalidades de interesse público, bem como sobre o Fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, será gerido e administrado por organização gestora de fundo patrimonial, instituição privada e sem fins lucrativos. Além disso, terá seu patrimônio estritamente segregado de quaisquer outros patrimônios e composto exclusivamente por ativos de natureza privada. Portanto, suas receitas e despesas não evidenciam programa de trabalho governamental e não podem estar contidas na Lei Orçamentária Anual.

Ademais, o art. 22 da MP em exame veda a destinação de recursos dos fundos patrimoniais para pagamento de despesas correntes de instituições públicas apoiadas, exceto nos casos especificados no mencionado dispositivo.

Explicita a EMI que a instituição apoiada deverá firmar instrumento de parceria com organização gestora de Fundo Patrimonial, que estabelece vínculo de cooperação entre essas instituições. Para cada programa, projeto ou atividade, será celebrado termo de execução, que indicará o objeto de ajuste, o cronograma de desembolso, a forma como será apresentada a prestação de contas, os critérios para avaliação de resultados, bem como as responsabilidades da instituição apoiada, da organização gestora de Fundo Patrimonial e, quando necessário, da organização executora.

Além disso, a Medida Provisória traz mecanismos de governança desses Fundos, ao dispor, entre outros assuntos, sobre as finalidades a que se destinam, as regras gerais das políticas de investimento e resgate, as regras de composição, o funcionamento e as competências dos órgãos e das instâncias de administração e supervisão dos fundos. Prevê ainda a existência de Conselho de Administração, de Conselho Fiscal e de Comitê de Investimentos, disciplinando suas competências.

PROGRAMA DE EXCELÊNCIA



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A MP 851 também institui o Programa de Fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - Programa de Excelência com o objetivo de promover a produção de conhecimento, ciência, desenvolvimento e inovação, por meio da pesquisa de excelência de nível internacional, da criação e do aperfeiçoamento de produtos, processos, metodologias e técnicas.

Segundo a EMI, o Programa de Excelência visa posicionar a pesquisa e a inovação brasileiras em nível de excelência e reconhecimento internacional, bem como estimular a geração de riqueza e conhecimento em ambientes de inovação.

Aduz a exposição que esse Programa permitirá às empresas que possuem obrigações legais ou contratuais de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação disponham de formas adicionais de aportar recursos para cumprir com tais obrigações. Isso se dará por meio de Fundos Patrimoniais e de Fundos de Investimento em Participações - FIP que priorizem a inovação tecnológica nas áreas de interesse das empresas originárias dos setores regulados. Na hipótese de aporte no Fundo Patrimonial, a utilização do valor principal de recursos será de 80%.

Dessas obrigações legais ou contratuais, são excetuadas: as obrigações de pesquisa e desenvolvimento, que constituam condições para obtenção de benefícios fiscais, e os percentuais mínimos legais ou contratualmente estabelecidos para serem aportados em fundos públicos.

Consoante o texto da MP, poderão criar fundos patrimoniais e participar desse programa, entre outras, instituições de ensino superior, de educação profissional e tecnológica bem como organizações sociais vinculadas ao Ministério da Educação, ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e ao Ministério da Cultura, além da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep.

Por fim, a MP altera os arts. 3º e 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, para incluir novas fontes de recursos destinadas ao FNMC, e permitir excepcionalmente que os recursos desse fundo sejam aplicados para a realização de eventos voltados a negociações internacionais sobre mudança do clima, mediante aprovação do Comitê Gestor do FNMC.

RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

No tocante aos pressupostos de relevância e urgência da matéria, o comando do art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

A sobredita EMI justifica a urgência devido à necessidade de ações emergenciais face ao incêndio do Museu Nacional. Salienta que a tragédia tornou premente o apoio de investidores particulares para a sua reconstrução, bem como o apoio



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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, em adição ao que já recebem por meio do orçamento público.

Adicionalmente, esclarece a EMI que esta MP torna-se relevante por possibilitar a captação de recursos alternativos por meio dos Fundos Patrimoniais para áreas de suma importância para a sociedade, como educação, assistência social, saúde, meio ambiente, cultura.

Portanto, a exposição de motivos propugna a urgência e relevância diante da necessidade da implementação imediata de ações governamentais capazes de reestruturar setores emergenciais, como a reconstrução e recomposição de acervo do Museu Nacional.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O §1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, determina que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Do exame da matéria constante da MP 851/2018, observa-se que ela não propõe novas renúncias fiscais, enquadrando-se em regras e limites já existentes.

Ademais, a análise do teor da MP nº 851/2018 mostra que as disposições contidas na referida proposição são de caráter normativo. Portanto, não contempla impacto sobre as receitas ou as despesas da União.

Esses são os subsídios.

Brasília, 14 de setembro de 2018.

MARCOS ROGÉRIO ROCHA MENDLOVITZ
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira