

Sumário Executivo de Medida Provisória

Medida Provisória nº 851, de 2018.

Publicação: DOU de 11 de setembro de 2018.

Ementa: 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.

Justificação

Por meio da EMI nº 00041/2018 MEC MP MinC, datada de 10 de setembro de 2018, a Medida Provisória (MPV) nº 851, de 2018, foi justificada com a necessidade urgente de criar um marco jurídico para viabilizar o financiamento das instituições públicas. Sobra pouco dinheiro do orçamento para “conservação patrimonial, investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação”. A experiência dos fundos patrimoniais em outros países, como o de várias universidades americanas, servem como referência para a MPV. A prosperidade desses fundos adveio não apenas de expressivas doações feitas, mas também com os acréscimos provenientes do rendimento dessas verbas. No Brasil, esse modelo de fundos patrimoniais poderá ser uma forma eficaz de contornar as deficiências orçamentárias, criando incentivos e segurança jurídica para doações. Com isso, poderão ser beneficiadas universidades, museus e outras instituições públicas e privadas.

Há urgência na criação de um marco regulatório para os fundos patrimoniais, ainda mais após o recente sinistro do incêndio do Museu Nacional, cuja reconstrução atrai inúmeras pessoas a quererem contribuir com doações.

Resumo das Disposições

A MPV é constituída por 34 artigos, organizados em 4 capítulos:

- a) Capítulo I: versa sobre Disposições Preliminares (arts. 1º ao 2º);
- b) Capítulo II: trata dos Fundos Patrimoniais (arts. 3º ao 27);
- c) Capítulo III: regula o Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação (arts. 28 ao 31);
- d) Capítulo IV: Disposições Finais (arts. 32 ao 34).

Em resumo, a MPV cuida de dois assuntos: disciplina os Fundos Patrimoniais e institui o Programa de Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação – Programa de Excelência.

Fundos Patrimoniais

O Fundo Patrimonial é um conjunto de ativos (bens) destinados a servir de apoio financeiro para alguma instituição apoiada ou para a promoção de uma causa de interesse público (art. 2º, inciso IV, e art. 3º, *caput*). É, portanto, uma massa patrimonial, e não uma pessoa jurídica.

Esse fundo é instituído por uma associação ou uma fundação privada cuja finalidade social seja exclusivamente gerir um fundo patrimonial e que são batizadas como organização gestora do fundo patrimonial (arts. 2º, inciso II, e 3º). Elas não podem ter outra finalidade social a não ser a de gerir um fundo patrimonial.

Os bens integrantes do fundo não se misturam, porém, com o patrimônio pessoal da organização gestora do fundo patrimonial nem com o da instituição apoiada

ou, quando houver, da organização executora, pois estão em regime de patrimônio de afetação (art. 4º, § 1º).

A instituição de apoiada é a beneficiária do fundo patrimonial e pode ser tanto uma pessoa jurídica de direito público quanto uma de direito privado, desde que sem fins econômicos e se relacione à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social e ao desporto (arts. 1º, parágrafo único, e 2º, inciso I).

A organização gestora do fundo patrimonial precisa necessariamente estar vinculada a uma ou mais instituições apoiadas, pois a sua razão de ser é gerir a massa patrimonial em favor delas. Todavia, no caso de a instituição apoiada ser uma pessoa jurídica de direito público da União, a ela só poderá estar vinculada uma única organização gestora de fundo patrimonial com cláusula de exclusividade, caso em que haverá necessidade de autorização da autoridade máxima da instituição apoiada (arts. 3º, parágrafo único; 5º, § 2º; e 18, §§ 2º e 3º). Essa vinculação, que deve estar noticiada no ato constitutivo da organização gestora do fundo patrimonial, aperfeiçoa-se por meio de um termo de parceria, que é um contrato subscrito com a instituição apoiada estipulando as condições da parceria. Não é o termo de parceria que gera despesas, pois ele é apenas um contrato para a aproximação das partes. O gasto de recurso ocorrerá em razão de um outro contrato, chamado de “termo de execução de programa”. Para cada programa, haverá um termo de execução firmado entre a instituição apoiada e a organização gestora do fundo patrimonial. Se necessário, também poderá assinar esse termo de execução uma organização executora, que atua em conjunto com instituição apoiada para a execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público. E não haverá necessidade de observância das leis

relativas a licitações ou a organizações da sociedade civil de interesse público (arts. 2º, II; 18; 21; e 32).

Jamais uma fundação de apoio poderá ser uma organização gestora de fundo patrimonial nem uma instituição apoiada (art. 2º, parágrafo único).

O patrimônio do fundo patrimonial será utilizado de modo a se tornar uma fonte regular, estável e de longo prazo de recursos em proveito da instituição apoiada ou de uma causa de interesse público, o que ocorrerá mediante a utilização apenas dos rendimentos produzidos pelo seu capital, salvo situações excepcionais (arts. 2º, IV; 3º; 4º; 14, § 3º, 15 e 16). A ideia é que, ao não se consumir o capital, sempre haverá rendimentos que poderão colaborar para a instituição apoiada.

O direcionamento dos recursos do fundo patrimonial para a instituição apoiada não substitui as dotações orçamentárias que lhe são dirigidas (art. 22, § 1º).

O fundo patrimonial não poderá ser abastecido, nem parcialmente, com verbas públicas (art. 17). Seus recursos provém, entre outros, de liberalidades recebidas – inclusive de Estado estrangeiro ou de organismos internacionais –, de contribuições associativas, de remunerações ou lucros tidos com a exploração de propriedade intelectual oriunda de projetos financiados pelo fundo, vendas de material (art. 13). Pode haver bens móveis ou imóveis, observadas as restrições impostas pelos arts. 13 e 14.

A MPV também permite que doações a fundos patrimoniais com finalidade cultural sejam equiparadas a projetos culturais enquadrados na Lei Rouanet, o que implica um benefício fiscal (art. 13, § 9º). **Faz-se, aqui, um alerta: a MPV não veio acompanhada de estudo de impacto orçamentário-financeiro dessa renúncia fiscal, o que é necessário para evitar insinuações de violação à**

Lei de Responsabilidade Fiscal e aos arts. 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que exige esses estudos para proposições que potencialmente acarretem desfalques orçamentários. Essa estimativa insere-se no rol de competências atribuídas à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf), nos termos do art. 269 do Regulamento Administrativo do Senado Federal.

Outro estímulo às liberalidades é a possibilidade de a doação ser feita com encargo consistentemente em uma moção de agradecimento ou com uma menção nominal ao doador (art. 13, § 5º).

Mais um estímulo é o direito de a organização gestora do fundo patrimonial valer-se do nome da instituição apoiada para ações destinadas à arrecadação de doações (art. 19, § 1º, IV).

Os recursos do fundo patrimonial podem ser usados para a remuneração de membros dos órgãos da organização gestora de comunhão, remuneração essa limitada ao salário da autoridade máxima da instituição apoiada. Também é utilizado para o funcionamento de suas atividades, como aluguel, luz, custeio de diárias para os membros dos seus órgãos se reunirem etc. Não poderá, todavia, ser empregado para o custeio de despesas correntes da instituição apoiada, salvo nas situações indicadas nos incisos do art. 22, as quais dizem respeito a apoios financeiros a obras, a bolsas de estudo e a auxílios financeiros a projetos (arts. 12; 22; e 23).

A MPV estabelece regras mínimas para a composição e a competência dos órgãos da organização gestora de fundo patrimonial, impondo regras ao Conselho de Administração, ao Comitê de Investimento e ao Conselho Fiscal (arts. 8º, 10 e 11).

Impõe também deveres de transparência e de organização contábil, além de exigir auditorias independentes se o patrimônio líquido exceder a vinte milhões de reais (arts. 6º e 7º). Fixa a responsabilidade dos administradores por dolo ou erro grosseiro no caso de atos regulares ou por atos violadores de lei ou estatuto (art. 12, § 4º).

Além disso, a MPV prestigia a autonomia obrigacional das entidades envolvidas: obrigações das organizações gestoras de fundo patrimonial não atingem a instituição apoiada nem a organização executora, assim como obrigações de qualquer uma destas últimas não vincula os demais entes (art. 4º, §§ 2º e 3º).

A MPV lida, ainda, com as consequências dos descumprimentos dos termos de execução e do encerramento do instrumento de parceria (arts. 24 a 27).

Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação

O Programa de Excelência, que é o Programa de Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação, é tratado nos arts. 28 ao 31. Seu objetivo é 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.

A MPV autoriza empresas, que possuem obrigações legais ou contratuais de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, a deduzir de tais obrigações o aporte para fundo patrimonial dedicado ao Programa de Excelência nas condições que estabelece (art. 29). Impede, no entanto, que o mesmo possa ser feito no caso de obrigações que sejam condições para a obtenção de benefícios fiscais e daquelas, que correspondam a percentuais mínimos legais ou contratualmente estabelecidos de aporte a fundos públicos (art. 29, § 1º).

Disposições finais

As disposições finais incluem a previsão de que a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), a Lei das Parcerias (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014) e a Lei do Terceiro Setor (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999) não se aplicam aos instrumentos de parceria e aos termos de execução de programas e projetos dos fundos patrimoniais criados pela MPV.

Brasília, 13 de setembro de 2018.

Carlos Eduardo Elias de Oliveira
Consultor Legislativo

Eduardo Baumgratz Viotti
Consultor Legislativo