



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO IOLANDO - GAB. 21



PARECER Nº

, DE 2021

**Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
sobre o Projeto de Lei nº 1.692/2017,
que institui o Fundo Patrimonial
(*Endowment Fund*) nas instituições
públicas de ensino no âmbito do Distrito
Federal.**

AUTOR: Deputado ROBÉRIO NEGREIROS

RELATOR: Deputado IOLANDO ALMEIDA

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para exame e parecer, nos termos do art. 92 e seguintes do Regimento Interno, o Projeto de Lei nº 1.692/2017, de autoria do Deputado Robério Negreiros, cujo objetivo é instituir fundos patrimoniais de doações privadas para as instituições públicas de ensino do Distrito Federal, com o propósito de fomentar a pesquisa nessas instituições.

De acordo com os incisos do parágrafo único do art. 1º do Projeto, a criação de fundo patrimonial em cada instituição pública de ensino tem, entre outros, os seguintes objetivos:

- reforçar e preservar o patrimônio de cada instituição voltado para o apoio à pesquisa e à inovação;
- tornar-se fonte vitalícia de recursos, imune às interveniências políticas na definição do orçamento da instituição pública de ensino;
- constituir mais uma alternativa não onerosa para incrementar o orçamento da instituição;
- financiar pesquisas e programas de extensão associadas à inovação e ao desenvolvimento tecnológico de interesse geral;
- financiar bolsas de estudo e prêmios por destaque acadêmico nas áreas de inovação e tecnologia;
- conservar e modernizar a estrutura física e intelectual da instituição.

Nos termos do art. 2º, o fundo patrimonial deve ser criado em cada instituição de ensino com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, para receber e administrar recursos provenientes de doações e de outras fontes, sob gestão de um conselho de administração composto de cinco membros, sob a presidência do Diretor, Reitor ou autoridade equivalente da instituição.

Os parágrafos desse artigo remetem ao estatuto e à regulamentação, pelo Poder Executivo, a definição do papel e da composição do conselho de administração, bem como da política de investimento. Estabelecem, ainda, a distinção entre o patrimônio do fundo e o da instituição de ensino a que se vincula.

O art. 3º define as características do fundo patrimonial, com gestão semelhante à dos fundos de investimento: constituir poupança de longo prazo, baseada em doações e alienação de bens; financiar o desenvolvimento da pesquisa nas instituições de ensino; não distribuir rendimentos de suas aplicações financeiras.

As doações de pessoas físicas ou jurídicas podem ser feitas em espécie ou mediante transferência de titularidade de bens e direitos, com emissão de recibo, e não poderão ter seu valor considerado em patamar superior ao valor de mercado (artigos 5º, 6º e 7º).

Os registros e relatórios contábeis dos fundos patrimoniais devem seguir as regras válidas para as pessoas jurídicas de direito privado (art. 8º) e suas contas devem ser auditadas pelos órgãos de auditoria do Distrito Federal (art. 9º).

Em caso de dissolução e liquidação do fundo patrimonial, seus ativos serão transferidos à Secretaria de Estado de Educação do DF (art. 10).

O art. 11 determina ao Poder Executivo a regulamentação da lei no prazo de 120 dias após sua publicação.

O artigo 12 trata da entrada em vigor da Lei, na data da publicação.

Em justificação à iniciativa, o autor reafirma os objetivos da proposição, destacando que o fundo patrimonial não deve ser confundido com um fundo de investimento, instrumento típico do mercado financeiro, voltado aos rendimentos para os investidores. No caso do fundo patrimonial, o objetivo é assegurar a viabilidade financeira, a longo prazo, de instituição de interesse coletivo, estando, portanto, seu patrimônio atrelado à causa que lhe deu origem.

Cita a inspiração na experiência da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, considerada por seus idealizadores como uma semente para se criar uma cultura de filantropia educacional no Brasil, algo muito forte nos EUA, por exemplo.

Ao considerar que um dos obstáculos à disseminação dessa cultura no país seja a ausência de legislação específica facilitando sua criação, o autor cita também a experiência da Lei de Modernização da Economia, da França, aprovada em 2008. Graças aos incentivos fiscais concedidos pelo governo francês aos doadores, em apenas um ano foram criados cerca de 230 fundos patrimoniais, beneficiando inclusive o famoso Museu do Louvre.

Segundo o autor, o Projeto não criará qualquer pressão adicional sobre os cofres públicos do Distrito Federal e sua aprovação representará grande avanço na conscientização da sociedade sobre a proteção e a defesa das instituições de ensino público do DF.

Lida em Plenário em 10/08/2017, a proposição foi distribuída, além desta Comissão, à CESC, para emissão de parecer de mérito; à CEOF, para análise de mérito e de admissibilidade; e à CCJ, para análise de admissibilidade e não recebeu emendas nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 64, §1º, II, do Regimento Interno da Casa, compete à Comissão de Assuntos Sociais, concorrentemente com a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, analisar e emitir parecer sobre matérias relacionadas à criação e estruturação de entidades da administração pública.

Embora a natureza jurídica dos fundos patrimoniais das instituições públicas de ensino do Distrito Federal, nos termos da proposição, seja de entidades de direito privado, sem fins lucrativos, as circunstâncias de serem vinculados àquelas instituições públicas de ensino, de serem instituídos por meio de lei e de terem suas contas auditadas pelos órgãos públicos de auditoria do Distrito Federal os colocam na condição de entidades da administração pública. Isso justifica, nos termos do dispositivo regimental citado, a apreciação do mérito da proposição por esta Comissão de Assuntos Sociais.

Logo, a análise de mérito de uma proposição deve levar em conta aspectos referentes à sua necessidade, relevância social e viabilidade, além das potenciais consequências de sua inserção no arcabouço legal e no conjunto das políticas públicas em vigor, relacionadas com o tema. Importa também analisar se essa é a melhor resposta para a problemática identificada, levando em conta não apenas os prováveis beneficiários da medida proposta, mas também aqueles não contemplados ou mesmo potencialmente prejudicados por ela.

É o que passa a fazer.

Em alguns países desenvolvidos, como nos Estados Unidos, consolidaram-se os chamados *endowments*, que são instrumentos criados para perenizar a existência e a viabilidade financeira de uma instituição, atividade ou entidade de interesse coletivo. Desse modo, esses fundos, que beneficiam instituições universitárias, chegam a reunir mais de 30 bilhões de dólares por ano, naquele país.

Um grande exemplo é o *endowment* da Universidade de Harvard, que foi criado em 1974 e conta com um patrimônio de US\$ 39,2 bilhões^[1]. O desenvolvimento norte-americano com esse tipo de investimento passou por um longo processo histórico, que gerou uma cultura de doação muito forte. Logo, o caminho para esse auxílio parece ser longo, porém pode ser muito frutífero. Prontamente, a lei foi o primeiro passo, com a consequente disseminação social.

Nesse contexto, relevante que se crie entre os brasileiros, em especial os egressos das escolas públicas, a cultura de investir nas instituições públicas de ensino, como forma de contribuir com as escolas em que estudaram, para fomentar a pesquisa destas instituições. Nesse ponto, necessário ressaltar que muitos não o fazem por falta de informações, incentivos ou meios institucionais, como os fundos patrimoniais.

Dessa forma, o Projeto de Lei em apreço visa exatamente a regulamentação legal da matéria, no âmbito do Distrito Federal, objetivando o estímulo da cultura da filantropia educacional e do fortalecimento da educação, do fomento da pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico de interesse geral, dentre outros; e, também, objetiva como arcabouço jurídico dar segurança, proteção e legitimidade aos Fundos Patrimoniais.

Nesse diapasão, vislumbra-se que a proposição em apreço visa: a necessidade do estímulo à cultura de doação, por parte dos ex-alunos das instituições agraciadas e da comunidade em geral; a remoção do obstáculo representado pela falta de legislação específica, no Distrito Federal, que facilite a criação dos *endowment funds*; o potencial de arrecadação, como demonstra o exemplo dos EUA; sobretudo não retirar o papel do Poder Público; e, também, desenvolver socialmente o sentimento de pertença entre todos na luta por uma educação de qualidade.

Assim sendo, busca o envolvimento de toda a comunidade brasiliense, visando garantir os recursos para financiar a pesquisa e inovação, dentre outros, sem, contudo, afastar o importante papel Estatal; o que é fundamental para garantir uma escola múltipla, plural e democrática.

No âmbito federal, a matéria dos Fundos Patrimoniais foi regulamentada recentemente pela Lei Federal nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019, 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. Importante salientar que o Projeto de Lei nº 1.692/2017, ora relatado, é anterior à promulgação e publicação da norma federal, todavia reflete a relevância da matéria ser disciplinada no âmbito do Distrito Federal.

Assim sendo, segundo o art. 1º da referida norma federal, ela dispõe 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. E no parágrafo único do art. 1º aponta que os fundos patrimoniais constituídos na forma da lei poderão apoiar instituições relacionadas à educação, à pesquisa e inovação, dentre outros.

De igual maneira ao Projeto de Lei em referência, a norma federal que inaugurou a matéria em nosso ordenamento jurídico não tratou de questões tributárias ou incentivos fiscais aos doadores.

Pelo contrário, buscou apenas e tão somente disciplinar a matéria objeto da norma (art. 1º), estabelecer conceitos claros (art. 2º), definir a finalidade dos fundos patrimoniais (art. 3º e 4º), a forma de constituição e obrigações da organização gestora de Fundo Patrimonial (art. 5º e 6º), bem como sobre os órgãos deliberativos e consultivos (art. 8º ao art. 12), suas receitas (art. 13 a art. 17), a formalização do Instrumento de Parceria e Termo de Execução de Programas e Projetos (art. 18 ao art.19), a aplicação de recursos dos Fundos Patrimoniais e Execução das Despesas (art. 20 ao art. 23) e tratar sobre o descumprimento do Termo de Execução e do encerramento do Instrumento de Parceria (art. 24 ao art. 27).

Entretanto, para a instituição de incentivos fiscais aos doadores, aspecto inexistente na norma federal em vigor e no Projeto de Lei ora relatado, no âmbito do Distrito Federal, temos que, nos termos do art. 131 da Lei Orgânica do Distrito Federal, somente mediante lei específica, aprovada por

dois terços dos membros da Câmara Legislativa, obedecendo os limites de prazo e valor, é que esse incentivo poderia ser implementado, além de não poder ser instituído no último exercício de cada legislatura.

Por conseguinte, a adoção de *endowment funds*, no âmbito distrital, como visa a proposição em referência, almeja incrementar a legislação dos fundos patrimoniais e, mais além, avançar como fonte de sustentabilidade e de inovação, na busca de melhorias das condições sociais brasileiras, especialmente no momento atual de escassez de recursos públicos, diante do cenário pandêmico, ora vivido[2].

Mais ainda, há vários elementos que reforçam a necessidade de que se promovam maiores aportes financeiros para a conservação e o melhoramento da estrutura física das escolas públicas do Distrito Federal, objetivo inscrito no inciso IV do parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.692/2017. Os resultados da auditoria operacional "*Avaliação da Qualidade das Instalações Físicas das Escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal*", publicada em 2019 pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF[3], apontam que:

"O presente Relatório trata de inspeção, autorizada pela Decisão nº 5.167/17, com o objetivo de reavaliar as condições das instalações físicas das escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, de modo a fazer o acompanhamento da evolução da situação dessas instalações, por meio de uma série histórica iniciada em 2007, bem como os aspectos elencados no inciso III, alíneas "b", "c" e "e", da Decisão nº 4.118/16. A avaliação teve por base parâmetros utilizados nas seis auditorias concluídas sobre o tema e utilizou a mesma metodologia dos trabalhos anteriores para a realização de: vistorias padronizadas em unidades de ensino selecionadas por amostragem aleatória, registro fotográfico das dependências das escolas em tomadas pré-definidas e análises de documentos encaminhados pela SEDF. As unidades de ensino foram visitadas no período de 05.02.2018 a 09.02.2018. Os resultados demonstraram que mais de 90% das unidades de ensino carecem de reparos moderados ou grandes. A situação das instalações físicas piorou em relação a todos os anos avaliados." (destaques nossos)

No tocante à pesquisa e à inovação no âmbito do Distrito Federal, temas elencados entre os objetivos do Projeto de Lei nº 1.692/2017, que constam no seu parágrafo único do art. 1º, faz-se necessário citar a Lei Distrital nº 6.140, de 03 de maio de 2018, que "*dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo do Distrito Federal, com fins a estimular a geração de riquezas, e dá outras providências*".

Essa Lei "*estabelece, no âmbito do Sistema Distrital de Ciência, Tecnologia e Inovação - SDCTI, medidas de estímulo ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo, em complementação à Lei federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, com redação dada pela Lei federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.*"

Entre as citadas medidas de estímulo constam incentivo ao estabelecimento de ambientes especializados e cooperativos de desenvolvimento tecnológico e de inovação; estímulo à participação das instituições de ciência e tecnologia do Distrito Federal e da FAPDF no processo de aprovação; tratamento tributário especial às novas empresas de base tecnológica (*startups*); fomento a projetos e iniciativas de desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação; e facilitação à integração entre empresas, instituições de pesquisa e desenvolvimento, pesquisadores e inventores, com estímulos à inovação nas empresas e instituições e à participação do inventor independente no processo de inovação.

Nesse ponto, importante destacar a importância da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação ocorrerem também na educação pública do Distrito Federal, como busca o Projeto de Lei nº 1.692/2017, em plena conformidade com o Currículo em Movimento da Educação Básica do Distrito Federal[4], mormente em prol da criação de uma cultura de curiosidade intelectual e de pesquisa.

Mais além, no âmbito distrital, há o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, criado por Decreto em 2007 e institucionalizado pela Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que assim dispõe:

"Art. 2º O PDAF orienta-se pela observação e pela aplicação do princípio da autonomia na gestão escolar, considerando a perspectiva da gestão

democrática.

*Parágrafo único. O PDAF constitui-se como mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, com vistas a **promover sua autonomia para o desenvolvimento de iniciativas destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública do Distrito Federal.***” (grifou-se)

Contudo, embora sejam destinados recursos significativos para o Programa em referência, que segundo dados da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF - SEPLAG, em 2018 alcançaram o importe de R\$100 milhões, faz-se necessário ressaltar que a abertura de novas possibilidades de financiamento, como alternativa não onerosa, notadamente alheias ao Erário, como prevê o Projeto de Lei em epígrafe, representam importantes esforços em prol da disseminação da cultura de filantropia educacional, e não representa a demissão do papel do Poder Público no financiamento das instituições educativas, posto que nos termos da norma supracitada, em vigor, permanecerão os repasses de recursos públicos, em plena consonância com o princípio constitucional da educação pública como dever do Estado, com a colaboração da sociedade (art. 205 da Constituição Federal de 1988) e da gestão democrática (art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988).

De igual modo, o Projeto de Lei nº 1.692/2017 está em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, que prevê em seu art. 3º, inciso VIII, o princípio da *"gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino"*, e promoverá autonomia financeira nas escolas, assim como como já prevê o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF.

Nesse sentido é o artigo publicado com o título de *"O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e a Gestão de Recursos: Limites e Possibilidades em Uma Escola de Ensino Médio do DF"*, no qual a autora aponta que^[5]:

*"Tendo por referência melhor aproveitamento desses recursos é que se vê hoje a proposta em concretização de descentralização administrativa e financeira. **Dessa forma, espera-se que a gestão de recursos diretamente pelas unidades de ensino possa trazer maior eficiência aos resultados da educação no Brasil, bem como ao controle de recursos.***

*Observa-se também a perspectiva de que **a descentralização financeira contribui para a concretização do direito constitucional de gestão democrática das escolas públicas.***

Entre as iniciativas do governo federal para promover a descentralização financeira está o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que se constitui na política mais significativa de disponibilização de recursos para as escolas. No Distrito Federal, está em vigor o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), uma política pública de descentralização de recursos do Governo do Distrito Federal para as escolas." (grifou-se)

Do mesmo modo, o Projeto de Lei nº 1.692/2017 está de acordo com a Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre *"o Sistema de Ensino e Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal"*, especialmente no tocante à participação da comunidade escolar na implementação de decisões administrativas e financeiras (art. 2º, inciso I); à autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos de gestão financeira (art. 2º, inciso III); bem como, à transparência da gestão da Rede Pública de Ensino, em todos os níveis, nos aspectos administrativos e financeiros (art. 2º, inciso IV), reafirmando o PDAF. Sobre a autonomia financeira, o art. 7º da referida norma prevê que as doações são recursos das unidades escolares, vejamos:

"Art. 7º Constituem recursos das unidades executoras das unidades escolares os repasses e descentralizações de recursos financeiros, as doações e subvenções que lhes forem concedidas pela União, pelo Distrito Federal, por pessoas físicas e jurídicas, entidades públicas, associações de classe e entes comunitários e o produto arrecadado da exploração dos espaços físicos das unidades escolares por atividade comercial. (Artigo alterado pelo(a) Lei 5232 de 05/12/2013)" (destaques nossos)

Ainda, especificamente sobre a criação de Fundo Patrimonial (*endowment funds*) nas instituições federais de ensino superior concedendo benefícios fiscais para as pessoas físicas e jurídicas que tenham interesse em fazer doações aos referidos fundos, cuida o Projeto de Lei nº 4.643, de 2012, de autoria da Deputada Federal Bruna Furlan (PSDB/SP), que está em tramitação no Senado Federal, após a sua aprovação na Câmara dos Deputados. O que demonstra que já existe proposição sobre o tema em tramitação na esfera federal.

O projeto de lei em análise propõe a disciplina da matéria por meio de lei distrital sem, contudo, criar pressão adicional sobre os cofres públicos, especialmente em momento tão complexo como atual, em razão dos nefastos efeitos econômicos e financeiros acarretados pela Pandemia do novo coronavírus.

Outrossim, o capital que compõe o *endowment funds* será proveniente de doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras, com o objetivo de perpetuar uma causa educacional, estabelecendo um legado permanente perante a sociedade.

Além disso, o fundo será separado contábil, administrativa e financeiramente do patrimônio e do orçamento público da instituição educacional e de seus órgãos vinculados, constituindo-se poupança de longo prazo, de forma apartada, com regras próprias, de modo regular e autônomo. Contudo, as contas poderão ser auditadas por auditores de controles interno e externo, dos órgãos competentes do Distrito Federal, o que assegura confiabilidade, segurança jurídica e transparência.

De igual maneira, os fundos serão geridos por um comitê de investimentos, com membros qualificados, com conhecimentos e experiência nos mercados financeiro e de capital, indicados pelo Conselho de Administração do Fundo. Assim, os fundos possuem a obrigação de preservar perpetuamente o valor doado para que este gere rendimentos como forma de garantir a sustentabilidade financeira da instituição educacional no longo prazo.

Ademais, do ponto de vista da necessidade e relevância social mencionada no Projeto de Lei, inegavelmente afiguram-se bastante bem-vindos os esforços legislativos no sentido de incentivar a disseminação da cultura da filantropia educacional no país, de modo a contribuir para um melhor apetrechamento das escolas públicas, com inegáveis consequências benéficas à melhoria da qualidade da educação.

Por fim, sobre o tema da constitucionalidade, sua apreciação, nos termos do inciso I do art. 63 do Regimento Interno, é de competência da Comissão de Constituição e Justiça, desta Casa, logo, não será analisada nesse parecer.

Assim, considerando o exposto, votamos, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.692/2017 no âmbito desta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala das Comissões, em de 2021.

DEPUTADO MARTINS MACHADO

Presidente

DEPUTADO IOLANDO ALMEIDA

Relator

[1] Disponível em <https://forbes.com.br/colunas/2019/10/criacao-de-primeiro-endowment-e-lei-especifica-abrem-caminho-para-fundos-filantropicos-no-brasil/> e <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/fundos-patrimoniais> Acesso em 04 de janeiro de 2021.

[2] Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniao/2020/02/12/internas_opiniao.827423/artigo-a-vez-dos-fundos-patrimoniais-no-brasil.shtml Acesso em 05 de janeiro de 2021.

[3] Disponível em <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads-2019-01-relatorio-final-qualidade-escolas-2018-pdf/> Acesso em 18 de dezembro de 2020.

[4] Disponível em <http://www.educacao.df.gov.br/educacao-basica-2/> Acesso em 05 de janeiro de 2021.

[5] Disponível em <https://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Rosangela-Rodrigues->

[Trindade.pdf](#) Acesso em 04 de janeiro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **IOLANDO ALMEIDA DE SOUZA - Matr. 00149, Deputado(a) Distrital**, em 26/01/2021, às 17:27, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0318739** Código CRC: **E5C368F3**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 21 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8212
www.cl.df.gov.br - dep.iolando@cl.df.gov.br

00001-00002204/2021-90

0318739v2