

# A REGULAÇÃO DOS FUNDOS PATRIMONIAIS NO DIREITO BRASILEIRO A PARTIR DA LEI 13.800/2019

REGULATION OF EQUITY FUNDS IN BRAZILIAN LAW FROM BILL 13.800/2019

REGLAMENTO DE LOS FONDOS PATRIMONIALES EN EL DERECHO BRASILEÑO A PARTIR DE LA LEY 13.800/2019

## SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Fundos Patrimoniais; 2.1 Organizações gestoras de fundos patrimoniais; 2.2 Fundos Patrimoniais nos Estados Unidos: um exemplo bem sucedido; 3. Direito Regulatório; 4. A regulação dos Fundos Patrimoniais no direito brasileiro a partir da Lei 13.800/19; 4.1 Motivação; 4.2 Medida Provisória 851/2018; 4.3 Aspectos relevantes da lei para a regulação dos fundos patrimoniais; 5. Conclusão; Referências.

## RESUMO:

A Medida Provisória 851/2018 convertida na Lei 13.800/2019, apresenta-se como marco regulatório dos fundos patrimoniais, cria e regulamenta a possibilidade de recursos privados às instituições e programas de interesse público. O presente trabalho visa a definir e compreender a estrutura de fundos patrimoniais, utilizando casos bem sucedidos. Objetiva também compreender o direito regulatório, seus aspectos históricos e seu impacto na economia. Analisa-se a referida lei, seus avanços e falhas. Utilizou-se pesquisa bibliográfica, legislativa e método dedutivo. Conclui-se que a lei ainda precisa avançar mais, inclusive no que se refere a criação de incentivos fiscais.

Como citar este artigo:

OLIVEIRA, Bruno,  
JACOB, Marcela,  
ROSSIGNOLI,  
Marisa. A regulação  
dos fundos  
patrimoniais no direito  
brasileiro a partir  
da Lei 13.800/2019.  
Argumenta Journal  
Law, Jacarezinho – PR,  
Brasil, n. 36, 2022,  
p. 41-61

Data da submissão:  
09/12/2019

Data da aprovação:  
24/09/2021

1. Universidade de Marília - Brasil
2. Universidade de Marília - Brasil
3. Universidade de Marília - Brasil

**ABSTRACT:**

The Provisional Measure 851/2018, converted into Law 13.800/2019, presents itself as a regulatory framework for equity funds, creates and regulates the possibility of private resources to institutions and programs of public interest. This paper aims to define and understand the structure of equity funds, using successful cases. It also aims to understand regulatory law, its historical aspects and its impact on the economy. The aforementioned law, its advances and failures will be analyzed. Bibliographic and legislative research and deductive method were used. It is concluded that the law needs to go further, including with regard to the creation of tax incentives.

**RESUMEN:**

La Medida Provisional 851/2018, convertida en Ley 13.800/2019, se presenta como un marco regulatorio de los fondos patrimoniales, crea y regula la posibilidad de destinar recursos privados para instituciones y programas de interés público. El presente trabajo tiene como objetivo definir y comprender la estructura de fondos patrimoniales, utilizando casos exitosos. También tiene como objetivo comprender el marco regulatorio, sus aspectos históricos y su impacto en la economía. Se analiza la referida ley, sus avances y fracasos. Se utilizó investigación bibliográfica y legislativa, así como el método deductivo. Se concluye que la ley aún necesita avanzar más, incluso en lo que respecta a la creación de incentivos fiscales.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Endowments; Fundos Patrimoniais; Lei 13.800/2019; Direito Regulatório.

**KEY-WORDS:**

Endowments; Equity Funds; Law 13.800/2019; Regulatory law.

**PALABRAS CLAVE:**

Endowments; Fondos Patrimoniales; Ley 13.800/2019; Derecho Regulatorio.

**1. INTRODUÇÃO**

Os fundos patrimoniais são criados para arrecadar, gerir e destinar recursos privados para investimento em iniciativas de interesse público para financiamento a longo prazo, enquanto mantêm preservado o valor principal recebido em doação, e aplica na realização da atividade pública somente os seus rendimentos.

Dessa forma, protegem o patrimônio financiador de eventuais desequilíbrios financeiros, além de garantirem a sustentabilidade econômica da instituição que recebe os recursos.

Essa modalidade de financiamento, apesar de ser muito utilizada em diversos países, com especial destaque neste texto para os Estados Unidos, que mantém assim grandes instituições com independência de recursos públicos, o Brasil ainda não havia regulamentado o tema.

O direito regulatório é parte do regime de estado mediador/regulador a que se aproxima o Brasil atual, em que após a Constituição de 1988, instituiu garantias de liberdade econômica, e serve para instituir regras e procedimentos nos setores da sociedade onde atuarão a iniciativa privada, na intenção de gerar segurança jurídica. Nesse sentido, faltava no nosso ordenamento legislação que regulasse a matéria de fundos patrimoniais.

Após a mobilização social causada pelo incêndio no Museu Nacional, no Rio de Janeiro, em setembro de 2018, foi editada Medida Provisória que marcou a regulação dos fundos patrimoniais no Brasil, e em janeiro de 2019 se transformou na Lei 13.800/2019, ao ser sancionada com alguns vetos pelo Presidente da República.

Isso porque muito se falou na falta de previsão legal para que recursos privados fossem utilizados para financiamento de instituições públicas, como era o caso do museu.

Esse trabalho tem o objetivo de analisar, a partir dos dados obtidos através de pesquisa bibliográfica e legislativa e da utilização do método dedutivo e do procedimento analítico, os aspectos regulatórios trazidos pela lei dos fundos patrimoniais, bem como se seu texto se mostrou útil ao direito brasileiro e às demandas da sociedade acerca do tema.

## **2. FUNDOS PATRIMONIAIS**

Fundos patrimoniais, ou endowment funds, são formados a partir da captação de recursos privados (pessoa física ou jurídica) que são aplicados no mercado financeiro para que seus rendimentos ofereçam supor-

te financeiro de longo prazo para instituições sem fins lucrativos.

Nas palavras de Spalding (2016, p. 5), *endowment* é “fundo permanente, que se estrutura por modelo de gestão de investimentos de longo prazo e com governança apropriada, e que, em sua essência, busca preservar o montante principal e reger a utilização dos rendimentos auferidos em prol da missão finalística a que se propõe”.

Ou seja, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado podem realizar doações com o objetivo final de financiar um projeto, ou instituição filantrópica.

No entanto, a simples destinação dessa verba para ser usada diretamente daria suporte somente a curto prazo. Desta forma, a ideia da criação de fundos que gerenciam o capital principal sempre visando a preservá-lo, bem como aumentar seus rendimentos, oferece condições para um financiamento a longo prazo.

Sendo assim, as instituições e projetos sem fins lucrativos adquirem maior independência da captação constante de recursos, já que vão aumentando seu capital principal a cada nova doação, o que possibilitará cada vez maior “renda mensal” advinda de seus rendimentos, evitando-se, segundo Spalding (2016, p.1), que a execução da finalidade institucional das entidades seja suspensa ou até interrompida devido a oscilações na captação de recursos e que o patrimônio seja integralmente comprometido em ações de curso prazo, o que poderia levar tais entidades à extinção.

Além disso, os fundos patrimoniais criam um canal que possibilita e incentiva a captação de recursos privados para investimento em instituições públicas, bem como traz segurança jurídica para a arrecadação de recursos privados a instituições privadas que realizam atividades de interesse público.

É importante ressaltar que fundos patrimoniais não se confundem com fundos de reserva, que no conceito de Kisil, Fabiani e Alvarez (2013, p. 18), “são recursos que uma organização separa de suas contas operacionais para eventuais contingências, mas não geram rendimentos suficientes para serem considerados um fundo patrimonial”.

Cabe ainda trazer a diferenciação entre fundos patrimoniais e fundos de investimento, definida por Fabiani e Cruz (2017) da seguinte forma:

Apesar das estreitas ligações entre os *endowments* e os fundos de investimento, as expressões não são sinônimas. Fun-

dos de investimento são instrumentos jurídicos por meio do qual diversos investidores se reúnem para aplicar recursos, assumindo um determinado nível de risco, e esperando obter um determinado retorno financeiro. (...) O patrimônio de um fundo patrimonial é atrelado à sua causa, à sua finalidade, e é desse vínculo que decorrem suas características essenciais. Os endowments também podem ser investidores em fundos de investimento, porém seu objetivo principal permanece ligado a uma causa socioambiental.

Ou seja, os fundos patrimoniais recebem doações de pessoas físicas ou jurídicas para patrocinar a atividade de uma instituição sem fins lucrativos que exerce atividades de interesse de toda a sociedade, já nos fundos de investimento, os investidores, como o próprio nome diz, desejam receber retorno financeiro direto, visando ao lucro.

Para o sucesso dos fundos patrimoniais, Fabiani e Cruz (2017) apontam ser necessária “uma estrutura de governança robusta e que garanta processos decisórios conscientes da razão da existência do endowment (sua missão) e de sua perspectiva de perpetuidade. Para tanto, definir com clareza o papel dos órgãos participantes da gestão do fundo patrimonial e de seus membros é crucial”.

Assim, as organizações gestoras aplicam no mercado a quantia arrecadada por meio das doações que compõe o fundo patrimonial, e seus rendimentos mantêm as organizações aqui chamadas “organizações apoiadas”, para que exerçam atividades de interesse público.

Discute-se assim, no item a seguir, o que são estas organizações gestoras e as organizações apoiadas.

### **2.1 Organizações gestoras de fundo patrimonial e organizações apoiadas**

Os fundos patrimoniais são geridos por organizações sem fins lucrativos cuja finalidade é captar recursos de pessoas físicas ou jurídicas e aplicá-los no mercado financeiro para que seus rendimentos sirvam de fomento a instituições que promovem causas de interesse público.

Isso quer dizer que para o funcionamento dos fundos patrimoniais, uma organização mediará o processo, recebendo os recursos e gerindo seus frutos para que o patrimônio principal seja sempre preservado, garantindo a longevidade do capital, enquanto gera receita regular e estável para aplicação de seus rendimentos em iniciativas de interesse público,

como saúde, educação, cultura, ciência, tecnologia, etc.

A arrecadação do capital é feita com vista à atividade-fim apesar de mediada pelo processo criado pelos fundos patrimoniais, os quais servirão apenas para, através da gestão dos recursos, possibilitar e garantir a manutenção da instituição ou a realização do projeto que motivou a doação.

Mesmo com a existência da figura de um mediador, a pessoa ou empresa doadora continuará sabendo a qual destinação está provendo seus recursos, com a diferença que ao invés desse capital ser utilizado imediatamente para a resolução de um objetivo a curto prazo, ele será destinado à formação de um fundo, que produzirá rendimentos capazes de gerar recursos habituais e de longo prazo.

O capital arrecadado pela organização gestora, que compõe o fundo patrimonial, terá como destinação o apoio financeiro a projetos ou instituições sem fins lucrativos que realizam atividades de relevante interesse público.

Esses projetos ou instituições podem ser tanto de iniciativa pública como privada, desde que sem a finalidade lucrativa e desenvolva atividades de relevante interesse para a sociedade.

Podemos entender, portanto, que os fundos patrimoniais tratam de sofisticar as doações realizadas ao terceiro setor, visto que seu conceito abre diversas possibilidades, uma delas, já tratada aqui, a possibilidade de aproveitamento dos valores recebidos para uso a longo prazo, proporcionando cada vez mais independência às instituições e projetos apoiados.

Para uma melhor análise, discute-se a experiência bem sucedida pela qual os Estados Unidos têm passado.

## **2.2 Fundos patrimoniais nos Estados Unidos: um exemplo bem-sucedido**

Os endowments funds, como são chamados os fundos patrimoniais nos Estados Unidos, podem ser analisados como um exemplo de sucesso desse recurso jurídico aqui estudado.

A importância da utilização dos Estados Unidos como exemplo para esse estudo se dá devido à grandiosidade das instituições existentes no país que são bancadas somente ou em maior parte por essa categoria de financiamento. Grandes instituições, financiadas por grande quantidade

de generosas doações, que bem geridas através dos endowments conseguem de dar suporte à realização de suas atividades fim beneficiando o desenvolvimento do país em vários setores.

A cultura da doação nos Estados Unidos foi bastante difundida, e os fundos patrimoniais servem para garantir sustentabilidade econômica para entidades sem fins lucrativos que promovem atividades de relevante interesse público, principalmente no que concerne à educação.

Podemos citar alguns dos exemplos mais conhecidos que são os fundos patrimoniais ligados às instituições de ensino superior, tais como Yale e Havard. Os recursos financeiros arrecadados aos fundos patrimoniais dessas universidades são tão grandes que permitem que elas sejam referência em pesquisa, tenham instalações físicas invejáveis e realize suas atividades com excelência.

Segundo Spalding (2016, p. 15), “diversas universidades e faculdades americanas são detentoras de orçamentos vultuosos, sendo estimado que relevante parcela da receita de muitas delas advenha dos endowments, constituídos em grande parte por doações de empresários e ex-alunos”.

Os endowments da Universidade de Havard são de tal proporção que em 2018, foram sua maior fonte de receitas, totalizando 35% da entrada total, seguido do pagamento de mensalidades pelos estudantes, que somaram 21% (HARVARD, 2019).

Bibliotecas públicas, instituições culturais e museus também possuem expressivos fundos patrimoniais, que garantiram o crescimento e expansão de seus acervos ao longo dos anos, além da manutenção impecável de seus espaços físicos.

Fabiani e Cruz (2017) apontam que:

(...) em países desenvolvidos estas estruturas existem há muito tempo, mas os grandes fundos patrimoniais surgiram no último século como é o exemplo da Rockefeller Foundation e Carnegie Endowment. Na área de educação, os casos mais conhecidos são os endowments de instituições de ensino como Harvard, Yale, entre outras, além dos fundos de grandes fundações como da Bill & Melinda Gates Foundation, o maior endowment do mundo.

Além de aparentemente contar com uma consciência social mais apurada no que diz respeito à cultura da doação e a ideia de responsabilidade do indivíduo pelo futuro da nação, os Estados Unidos também

incentivam a arrecadação de recursos pelos fundos patrimoniais através de atrativos incentivos fiscais, que contribuem para que o espírito solidário de seus cidadãos aflorem, principalmente aqueles que conquistaram grande sucesso financeiro, como no caso do fundador da microsoft, Bill Gates, e da família Rockefeller.

### 3. DIREITO REGULATÓRIO

O modelo de estado intervencionista é aquele em que o estado exerce um monopólio da realização de todas as atividades de interesse público, que abrangem desde saúde, educação, segurança, até cultura, ciência, tecnologia e informação.

Como contraponto a esse modelo, tem-se o modelo liberal. O modelo (totalmente) liberal, gera grande insegurança jurídica, visto que se coloca totalmente na mão da iniciativa privada a promoção de todas as atividades de interesse coletivo.

Diante disso, caminha-se sentido a um modelo que fica no meio-termo entre os dois extremos: o modelo regulador/mediador.

Justen Filho (2009, p. 566) discorre sobre o estado regulador, apontando suas características:

Transferência para a iniciativa privada de atividades desenvolvidas pelo Estado, desde que dotadas de forte cunho de racionalidade econômica; liberalização de atividades até então monopolizadas pelo Estado a fim de propiciar a disputa pelos particulares em regime de mercado; a presença do Estado no domínio econômico privilegia a competência regulatória; a atuação regulatória do Estado se norteia não apenas para atenuar ou eliminar os defeitos do mercado, mas também para realizar certos valores de natureza política ou social; e institucionalização de mecanismos de disciplina permanente das atividades reguladas.

Di Pietro (2009, p. 27) diz ainda que:

Regulação é uma atividade de franca produção normativa tipicamente desenvolvida para um modelo econômico capitalista, no qual o Estado, como agente legitimado para exercício da função legislativa e da força coercitiva, intervém no mercado produtivo mediante instrumentos de autoridade, objetivando delinear a atividade empresarial em consonância com os interesses públicos, sociais e econômicos.



Pode-se entender então que o modelo regulador visa romper com o monopólio estatal, dando liberdade para a atuação do setor privado, porém sem deixar de garantir segurança jurídica no que o estado se coloca como um agente mediador ou até mesmo garantidor do equilíbrio jurídico entre as partes envolvidas — empresa x cidadão ou empresa x empresa — através de sua atividade regulatória.

Ao longo de sua história, o Brasil vem passando por diversas transformações em seu modelo de estado.

Como resquício da época do regime militar, onde o modelo de estado adotado era o intervencionista, ainda temos um estado grande, em que o poder estatal atua diretamente em setores da vida privada, com a realização direta de várias atividades de interesse público.

No entanto, nos últimos anos, pôde-se observar uma transição no sentido de um modelo regulador, que apesar de ainda manter monopólio sobre algumas atividades, já vem dividindo funções de relevante interesse coletivo com a iniciativa privada.

De acordo com Faria (2002, p. 8-9):

(...) a partir da década de 1990, as prioridades passaram a ser a adequação da economia nacional aos “fundamentos” da economia globalizada, a manutenção da “disciplina fiscal”, a continuidade da estabilidade monetária, a desoneração da administração direta em favor de órgãos descentralizados, a abertura à concorrência de setores antes proibidos ou de acesso controlado e a introdução de formas empresariais de gestão e direção nas atividades que continuaram sob responsabilidade governamental.

Como consequência dessa transformação, faz-se necessária a criação de leis que regulam a atividade privada enquanto realizadora das demandas sociais, criando um ambiente de maior segurança jurídica para as partes envolvidas nos negócios jurídicos que serão celebrados.

Conforme falado anteriormente, em um regime intervencionista, o espaço para a iniciativa privada fica totalmente prejudicado, pois não há abertura para a livre iniciativa, visto que o estado atua na forma de monopólios.

No cenário contrário, tem-se o regime liberal, em que o estado não interfere na economia, deixando o mercado exposto a uma total livre concorrência, que poderia se mostrar desleal e antiética, sem a figura de um

mediador. Essa situação leva a sociedade a um panorama de grande insegurança jurídica, já que as empresas lutam e se enfrentam de maneira selvagem ultrapassando limites lógicos de moral e ética na busca por crescentes ganhos financeiros.

É no meio-termo que entra a figura do estado regulador, ou estado mediador. Como o próprio nome sugere, o estado entra em ação não para controlar o mercado, mas para mediar as relações empresariais - seja empresa x empresa ou empresa x sociedade — para garantir que a livre iniciativa e a livre concorrência sejam exercidas e usufruídas de maneira correta e justa.

Dessa forma, pode-se compreender que o estabelecimento de um posicionamento mediador/regulador do estado, os impactos na economia serão positivos. Isso porque faz com que o mercado interno do país gere uma sensação de segurança jurídica que atrairá cada vez mais investimentos. Como defendem Emily Garcia e Américo Grisotto “o liberalismo se opõe, portanto, ao desenvolvimento de uma tecnologia governamental dominada pela política de Estado. Para o liberalismo, sempre se governa demais ou sempre se deve suspeitar que se está governando demais” (2018, p. 95).

Porém, para haver a implantação de uma economia de mercado mais liberal é fundamental que haja um estado regulador bem estruturado.

Quando se fala em atração de investimentos, entende-se tanto investimento externo, quando uma empresa ou cidadão estrangeiro resolve investir aqui, quanto em investimento interno. Nossos próprios cidadãos se sentem mais seguros e confortáveis para investir. Isso se reflete em mais empregos e renda, e uma significativa melhora de vida para os indivíduos, bem como para a sociedade na totalidade.

Sendo assim, discute-se, a seguir, as inovações apresentadas pela lei 13.800/19.

#### **4. A REGULAÇÃO DOS FUNDOS PATRIMONIAIS NO DIREITO BRASILEIRO A PARTIR DA LEI 13.800/19**

Apesar de regulamentados somente agora, os fundos patrimoniais já aconteciam no Brasil, mesmo que de maneira precária.

São exemplos, conforme nos traz Fabiani e Cruz (2017), a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - FMCSV, de origem familiar brasileira, que

se dedica à causa da primeira infância e segue os modelos de endowments do exterior, mantendo um Comitê de Investimentos. “A estabilidade operacional da organização permitiu a inovação e dedicação de recursos a projetos de longo prazo, tornando-a uma referência na sua área de atuação”. O segundo exemplo de sucesso que os autores trazem é da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP) que “colocou em funcionamento um fundo patrimonial a ser alimentado por doações para a Escola, com destaque para as doações dos ex-alunos. O objetivo deste endowment é garantir a excelência do ensino e pesquisa, beneficiando todas as gerações de estudantes da instituição (Fundo Patrimonial Amigos da Poli)”.

Em matéria publicada em 2014 na Revista Exame, Anna Carolina Papp já afirmava que pelo menos 8 universidades brasileiras tinham fundos de doações para complementar o orçamento. “No Brasil, os pioneiros foram o fundo do XI de Agosto, Centro Acadêmico da Faculdade de Direito da USP, e a Escola Politécnica da USP, com dois fundos distintos.” (PAPP, 2014)

Como visto anteriormente, os fundos patrimoniais são fundos que objetivam arrecadação de recursos privados com destinação filantrópica, que ao invés de serem diretamente injetados na atividade a que se pretende apoiar, transformam-se em um fundo de investimentos no mercado financeiro, preservando ali o principal, e gastando somente seus rendimentos no financiamento de iniciativas de interesse público, o que garante sua manutenção a longo prazo.

Segundo Sotto-maior (2011), fundador da Endowments do Brasil (EDB), empresa dedicada à estruturação de fundos patrimoniais, “a realidade em diversas organizações é que os esforços de captação de recursos comprometem o foco de dedicação à atividade-fim, devido à necessidade de lutar diariamente pelos recursos de uso imediato”. Nesse mesmo sentido, afirma ainda:

Entidades sem fundos patrimoniais ficam mais vulneráveis a ciclos de abundância e carência de investimentos sociais, o que faz com que as doações, quando presentes, sirvam ao uso imediato, mas tenham pouca capacidade de gerar um crescimento sustentável. Em tempos de escassez, quando as doações rareiam, entidades que possuem um endowment bem estruturado têm mais chances de sobreviver e de fazê-

-lo com menos impacto sobre as suas atividades, até que um novo ciclo de fartura se inicie e se faça sentir no aumento do volume de recursos disponíveis para doação. (SOTTO-MAIOR, 2011)

Outra vantagem dos fundos patrimoniais é a de separar juridicamente os recursos que servem para financiar as iniciativas das próprias instituições executoras das atividades a que se destinam as doações. Isso porque, se a instituição passa por alguma dificuldade financeira, isso não atinge o patrimônio que provê os recursos de sua manutenção, já que estão separados juridicamente. Isso garante a saúde financeira das instituições, programas e projetos que trabalham na realização de atividades que interessa à toda a sociedade, como saúde, educação, segurança, cultura, ciência, tecnologia, pesquisa, entre outros.

No entanto, apesar das vantagens da instituição dos fundos patrimoniais e de sua notória popularidade para o financiamento de iniciativas filantrópicas em países desenvolvidos, até 2018, ano em que foi editada a Medida Provisória 815/2018, o Brasil não tinha regulamentação sobre o tema.

Em seguida, após o rito e as discussões necessárias perante o Congresso Nacional, em 4 de Janeiro de 2019, foi sancionada a Lei 13.800/2019 que regula os fundos patrimoniais no Brasil, e que é objeto deste estudo.

A Lei destaca-se por reconhecer a relevância dos fundos como instrumentos para captação de recursos privados – doações – pelas entidades, especialmente pelas instituições públicas (GIFE, 2019).

#### **4.1 Motivação**

Apesar de o assunto já vir sendo discutido há alguns anos no meio jurídico, inclusive com a proposição de alguns projetos de lei sobre a possibilidade de criação de fundos patrimoniais, além de amplamente discutido em grupos de discussão, universidade e fóruns econômicos, foi somente em 2018 que foi editada a Medida Provisória 851/2018, atuando como marco regulatório dos fundos patrimoniais no Brasil.

A edição da medida somente se deu após a destruição do Museu Nacional, no Rio de Janeiro, que sofreu um incêndio em setembro de 2018.

O incidente gerou bastante discussão sobre o assunto e voltou os olhos de toda a sociedade para o descaso que a cultura é tratada no nosso

país.

Ao passo que nos países desenvolvidas têm-se grandes museus, plenamente conservados, que preservam e enobrecem o setor cultural ao nível mundial, no Brasil o museu que guardava grande variedade de obras e objetos que remontam à história do nosso país, foi destruído por um incêndio que poderia ter sido evitado se o lugar tivesse um mínimo de manutenção para preservação das estruturas do prédio.

Além de destruída parte relevante da história do Brasil, visto a grandiosidade do acervo, o fogo destruiu também uma bela obra da arquitetura brasileira, que acabava de completar seus 200 anos.

Diante da tristeza e indignação de toda a sociedade brasileira, materializou-se a Medida Provisória que antecedeu a Lei 13.800/2019 que finalmente regulamenta os fundos patrimoniais no Brasil, o que possibilita agora uma forma de financiamento privado que tem se mostrado eficaz em outros países para esse tipo de instituição, que antes aqui, ficava à mercê dos inconstantes repasses públicos.

#### **4.2 Medida Provisória 851/2018**

A legislação brasileira já permitia a criação de fundos patrimoniais para gestão de recursos privados destinados ao financiamento de empresas privadas para manutenção de sua sustentabilidade econômica, ao garantir recursos a longo prazo, zelando pelo principal e trabalhando com os rendimentos do fundo. No entanto, esses fundos eram atrelados à pessoa jurídica a que os recursos se destinavam. Portanto, se a empresa passasse por dificuldades financeiras, isso também atingiria os fundos patrimoniais, visto que a personalidade jurídica dos dois era uma só.

O que a Medida Provisória 851/2018 trouxe de diferente do que já acontecia no Brasil foi a permissão da criação de fundos patrimoniais para doação de recursos privados a instituições públicas, ou privadas, mas que realizam atividades de interesse público (como as ONGs - Organizações Não Governamentais - que apesar de serem juridicamente instituições privadas, destinam-se a atividades filantrópicas, ou seja, de interesse público).

Isso significa que a medida impacta diretamente na situação abordada após o incêndio no Museu Nacional, descrita no subitem anterior, já que autoriza a criação de fundos para gerir os recursos provenientes das

doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas que queiram apoiar a cultura, a pesquisa, a educação, a inovação, a tecnologia, a ciência, além da saúde, meio ambiente, assistência social e esporte, através do financiamento de instituições públicas ou privadas que realizem essas atividades na forma de filantropia.

Por esse motivo, o choque geral provocado pela destruição do museu no Rio de Janeiro foi tão decisivo na edição dessa Medida Provisória.

A medida traz em seu texto a previsão de criação de pessoa jurídica distinta da pessoa jurídica executora da atividade de interesse público, para que ela trabalhe na gestão dos recursos arrecadados, preservando e zelando pelo montante principal enquanto o aplica no mercado financeiro de modo a gerar rendimentos. Os rendimentos sim, servirão para financiar as atividades da pessoa jurídica executora. A constituição social dessa pessoa jurídica deve prever expressamente esse zelo pela manutenção do principal, e os rendimentos devem ser usados exclusivamente para a função à que se destina, devendo constar de forma expressa e prévia à qual instituição ou projeto eles se destinarão. Dessa forma, quem faz a doação, a faz sabendo com segurança qual será o destino dos recursos.

Em matéria publicada no portal GIFE (2018):

(...) a MP destaca-se positivamente por reconhecer a relevância dos Fundos Patrimoniais como instrumentos para a sustentabilidade econômica tanto de instituições públicas quanto das organizações privadas. No campo das instituições públicas, como é o caso do Museu Nacional, a MP significa um passo importante para a criação de ferramentas legais que tratem da mobilização das poupanças privadas para estas instituições. (GIFE, 2018)

Após a edição da Medida Provisória, o texto passou por análise no Congresso Nacional, que tinha um prazo total de 120 dias para tramitar entre a Câmara dos Deputados Federais e o Senado Federal até que fosse sancionada pelo Presidente da República e convertida em Lei.

Importante destacar aqui o veto ao capítulo que se tratava dos Benefícios Fiscais a que poderiam se beneficiar as organizações gestoras e os próprios fundos patrimoniais.

A Presidência atribuiu razão de que a concessão desses benefícios seria renunciar receitas, em desconformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, como explica Salomão Filho (2008), “parece haver consenso no sentido de que o Estado, como mero gestor distante e abstrato, não cumpre a contento suas funções. Isso não significa ser necessário diminuir sua presença ou destituí-lo de sua função.” Ao invés disso, cabe ao Estado a função redistributiva. E essa função não é tarefa exclusiva do direito tributário, mas uma associação dos instrumentos tributários com medidas regulatórias. (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 93)

Portanto, não basta que o Estado regule formas de financiamento por doações privadas a causas de interesse público e não institua políticas de incentivos fiscais para fomento dessas doações. Pois, a sociedade tende a agir conforme o individualismo e cabe ao Estado incentivar a cooperação como uma escolha individual, tornando-a uma decisão social, criando circunstâncias onde o indivíduo, “naturalmente e por escolha própria”, coopere com seu semelhante. (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 97)

Ainda seguindo esse raciocínio, Nohara (2015) diz que o Estado tem o dever de alinhar as atividades privadas com o projeto de desenvolvimento sustentável. Para isso, a regulação busca incentivar o mercado para promover objetivos socioeconômicos e de bem-estar geral, sendo “possível incentivar a solidariedade social, não de forma ingênua, evidentemente, pois os segmentos privados irão atuar em função de seus objetivos lucrativos imediatos, mas por uma razoável função interventiva estatal”. (NOHARA, 2015)

#### **4.3 Aspectos relevantes da lei para a regulação dos fundos patrimoniais**

Em suas disposições preliminares, a lei estabelece o objetivo da constituição dos fundos patrimoniais e explica os termos técnicos utilizados ao longo do texto legislativo, estabelecendo os conceitos de “instituição apoiada”, “organização gestora de fundo patrimonial”, “organização executora”, “fundo patrimonial”, “principal”, “rendimentos”, “instrumento de parceria” e “termo de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público”.

Art. 1º. Esta Lei 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.

Parágrafo único. Os fundos patrimoniais constituídos nos

termos desta Lei 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, ao desporto, à segurança pública, aos direitos humanos e a demais finalidades de interesse público.

Art. 2º. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - instituição apoiada: instituição pública ou privada sem fins lucrativos e os órgãos a ela vinculados dedicados à consecução de finalidades de interesse público e beneficiários de programas, projetos ou atividades financiados com recursos de fundo patrimonial;

II - organização gestora de fundo patrimonial: instituição privada sem fins lucrativos instituída na forma de associação ou de fundação privada com o intuito de atuar exclusivamente para um fundo na captação e na gestão das doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas e do patrimônio constituído;

III - organização executora: 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 de demais finalidades de interesse público;

IV - fundo patrimonial: conjunto de ativos de natureza privada constituído, 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;

V - principal: somatório da dotação inicial do fundo e das doações supervenientes à sua criação;

VI - rendimentos: o resultado auferido do investimento dos ativos do fundo patrimonial;

VII - instrumento de parceria: acordo firmado entre a organização gestora de fundo patrimonial e a instituição apoiada, que estabelece o vínculo de cooperação entre as partes e que determina a finalidade de interesse público a ser apoiada, nos termos desta Lei;

VIII - termo de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público: acordo firmado entre a or-



ganização gestora de fundo patrimonial, a instituição apoiada e, quando necessário, a organização executora, que define como serão despendidos os recursos destinados a programas, projetos ou atividades de interesse público.

Em seguida, estabelece a segregação contábil, administrativa e financeira do fundo patrimonial e seus instituidores, da instituição apoiada e da organização executora. Inclusive no que tange às obrigações cíveis, ambientais, tributárias, trabalhistas e previdenciária, dando total proteção jurídica para os fundos patrimoniais ao torná-los independentes. Isso se reflete em segurança jurídica para o doador de recursos, que sabe que o valor doado não poderá ser atingido, portanto, continuará sempre executando seu papel como fonte de financiamento para iniciativas de relevante interesse público, bem como para a própria instituição beneficiada, que com a proteção do fundo patrimonial, mesmo após passar por eventual descontrole financeiro, tem a chance de conseguir se recuperar economicamente e continuar a realizar a execução de programas ou projetos de interesse da sociedade. Ademais, a organização gestora de fundo patrimonial responderá por suas obrigações até o limite do patrimônio do fundo.

A lei estabelece também as regras e formalidades legais que dizem respeito ao ato constitutivo da organização gestora de fundo patrimonial. Nesse ponto é importante ressaltar que no ato constitutivo deve constar previamente as instituições apoiadas pelo fundo ou a que causas de interesse público as doações se destinarão. Isso porque, as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que optarem por realizar a doação de recursos para o fundo, saberão exatamente o que estão apoiando/financiando.

É importante ressaltar que os ativos dos fundos patrimoniais não necessariamente precisam ser só dinheiro. Bens imóveis também podem integrar o fundo com seus rendimentos.

Além disso, a própria lei prevê a preservação do patrimônio principal, de forma que, descontada a inflação, somente os rendimentos sejam utilizados para o financiamento de curto prazo de programas e projetos, enquanto o principal ficará preservado, garantindo o financiamento da iniciativa a longo prazo.

Fica vedada a transferência de recursos públicos para os fundos patrimoniais, inclusive da própria instituição apoiada. Ou seja, o dinheiro que sai do fundo patrimonial para financiar a iniciativa apoiada, não pode

retornar ao fundo.

Para realização do apoio financeiro, a instituição apoiada deve firmar instrumento de parceria com a organização gestora de fundo patrimonial, e para os casos em que a instituição apoiada trata-se de uma instituição pública, deve ser firmado também o termo de execução de programa, projeto e demais finalidades de interesse público. Para cada programa, projeto ou atividade, deve ser firmado um termo de execução.

Lembrando que o objetivo dos fundos patrimoniais é para investimento em áreas como educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social, esportes, segurança pública, direitos humanos e demais finalidades de interesse público, e é vedada a destinação dos recursos para pagamento de despesas correntes de instituições públicas apoiadas, exceto para obras, bolsas de estudo, capacitação, qualificação, financiamento de pesquisas e divulgação científica e tecnológica para realização de eventos.

Enfim, em caso de extinção do instrumento de parceria, os valores que constituem o fundo patrimonial serão transferidos à nova organização gestora. Os doadores que tenham estabelecido exclusividade da doação para a gestão da organização anterior, terão a faculdade de requerer a devolução dos recursos.

Como podemos ver, a Lei 13.800/2019 estabeleceu um marco regulatório para a matéria que trata dos fundos patrimoniais no direito brasileiro, trazendo para o nosso ordenamento conceitos e regras sobre o assunto. Ainda são necessários aperfeiçoamentos, que por certo serão trazidos em breve pelo legislador, visto que tudo o que é novo precisa ser testado e melhorado com o tempo.

Nas palavras de Fabiani e Cruz (2017), “os fundos patrimoniais emergem como importante instrumento para a promoção de um terceiro setor com saúde financeira para contribuir para as necessárias transformações que o país precisa. Estas são motivações que trazem a sociedade civil para este debate com o governo, para que melhorias no ambiente regulatório promovam o surgimento de mais endowments no país”.

## 5. CONCLUSÃO

O trabalho se propôs a analisar os aspectos regulatórios da Lei 13.800/2019 para os fundos patrimoniais, para isso, primeiro foi exposto

o conceito de fundos patrimoniais (fundos que se destinam a arrecadar doações de pessoas físicas ou jurídicas privadas, para o apoio de instituições ou projetos que se dedicam à realização de atividades de interesse público, tais como as ligadas à educação, saúde, cultura, esporte, ciência, etc.), discutindo as funções das organizações gestoras - responsáveis pela captação de recursos, bem como sua gestão e destinação - e das organizações apoiadas - que recebem os rendimentos dos recursos aplicados nos fundos patrimoniais para sua sustentabilidade econômica na realização de atividades de interesse público;

Como exemplo de sucesso utilizou-se os Estados Unidos, que se valem dos fundos patrimoniais para o financiamento de bibliotecas, universidades, museus, pesquisa, entre outros, e é referência no assunto visto que conseguiu estabelecer um cenário de incentivo a iniciativas filantrópicas, com a cultura da doação bastante difundida, apoiada por atraentes incentivos fiscais.

Em relação ao cenário brasileiro, foram abordados conceitos e aspectos históricos e econômicos do direito regulatório, com destaque para a garantia de segurança jurídica que a regulamentação de determinado assunto traz, favorecendo investimentos - atraindo investidores tanto internos quanto externos - e consequente crescimento econômico.

Ao analisar-se a regulação dos fundos patrimoniais no direito brasileiro a partir de Lei 13.800/2019, com o estudo dos acontecimentos que motivaram a edição da Medida Provisória 851/2018, que mais tarde viria a se tornar a lei dos fundos patrimoniais aqui analisada, concluiu-se que, apesar de a Lei 13.800/2019 vir como um avanço regulatório acerca dessa matéria, ainda faltam ajustes para que o instituto funcione da forma bem sucedida que funciona em outros países - em especial nos Estados Unidos, trazido como exemplo aqui. Isso porque, um dos fatores de sucesso dos países que se utilizam dos fundos patrimoniais é não somente uma maior cultura de doação a iniciativas filantrópicas, mas também uma eficiente e atrativa política de incentivos fiscais, que ficaram de fora da nova lei brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019. 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; altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13800.htm). Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Medida provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018. 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv851.htm). Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 05 jun. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31ª. ed. São Paulo: Gen Forense. 2018.

FABIANI, Paula Maria de Jancso. CRUZ, Helio Nogueira. *Fundos Patrimoniais: caminho para a sustentabilidade de longo prazo*. REPATS, Brasília, V. 4, nº 2, p.186-203, Jul-Dez, 2017.

FARIA, José Eduardo. *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

GARCIA, Emily, GRISOTTO, Américo. Novas formas de controle biopolítico: uma leitura a partir de Foucault. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 28. p. 79-105. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1234>. Acesso em: 09 dez. 2019.

GIFE. Fundos Patrimoniais. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://gife.org.br/osc/fundos-patrimoniais/>. Acesso em: 23 jun. 2019.

GIFE. Medida Provisória dos Fundos Patrimoniais é tema de grupo de discussão. São Paulo, 10 jan. 2018. Disponível em: <https://gife.org.br/medida-provisoria-dos-fundos-patrimoniais-e-tema-de-grupo-de-discussao>

sao/. Acesso em: 23 jun. 2019.

Harvard University Financial Report - Fiscal Year 2018. Disponível em: [https://finance.harvard.edu/files/fad/files/harvard\\_annual\\_report\\_2018\\_final.pdf](https://finance.harvard.edu/files/fad/files/harvard_annual_report_2018_final.pdf). Acesso em 23 jun. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. rev. atual., São Paulo: Saraiva, 2009.

KISIL, Marcos. FABIANI, Paula Jancso. ALVAREZ, Rodrigo. *Fundos Patrimoniais: criação e gestão no Brasil*. São Paulo: Zeppelini Editorial, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. Regulação da atividade econômica na dissolução das fronteiras entre público e privado. *Scientia Iuris*, Londrina, v19, n.1, p.29-46, jun.2015.

PAPP, Anna Carolina. Fundos de doações avançam no país. *Revista Exame*, São Paulo, 07 jul. 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/fundos-de-doacoes-avancam-no-pais/>. Acesso em: 18 jul. 2019.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica (Princípios e Fundamentos Jurídicos)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOTTO-MAIOR, Felipe Linetzky. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade. *Revista de Direito do Terceiro Setor*. Belo Horizonte, n. 10, jul.- dez. 2011. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/78341873/Endowments-no-Brasil-a-importacao-de-uma-estrategia-de-sustentabilidade>. Acesso em: 18 jul. 2019.

SPALDING, Erika. Os Fundos Patrimoniais Endowment no Brasil. São Paulo, 2016. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16554/dissertação\\_erika\\_spalding\\_vfinal1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16554/dissertação_erika_spalding_vfinal1.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 jun. 2019.

