

Regulação e fundos patrimoniais: a formação de ambiente jurídico-institucional colaborativo e a modulação em tríplice hélice

Regulation and endowment funds: the formation of a collaborative legal-institutional environment and triple helix modulation

Lucas Gabriel Lopes Pinheiro*
Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff**
Luiz Felipe Da Fonseca Pereira***

Resumo

O artigo objetiva investigar como a modulação regulatória em tríplice hélice pode contribuir para a formação de um ambiente jurídico-institucional colaborativo na regulação dos fundos patrimoniais. Utiliza-se metodologia de abordagem hipotético-dedutiva e pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que a modulação regulatória em tríplice hélice, por ser pautada em consenso e no diálogo entre entes públicos e privados, demonstra-se como consonante à construção de um ambiente jurídico-institucional colaborativo propício aos fundos patrimoniais, ao permitir que os atores envolvidos discutam entraves existentes e soluções potencializadoras por meio de múltiplas formas de regulação que dependerão da matéria regulada.

Palavras-chave: Ambiente colaborativo. Fundos patrimoniais. Modulação em tríplice hélice. Regulação.



Abstract



The article aims to investigate how regulatory modulation in triple helix can contribute to the formation of a collaborative legal-institutional environment in the regulation of endowment funds. A hypothetical-deductive approach methodology and bibliographical and documentary research were used. It is concluded that the regulatory modulation in triple helix, as it is based on consensus and dialogue between public and private entities, is shown to be consonant with the construction of a collaborative legal-institutional environment conducive to endowment funds, by allowing the actors involved discuss the existing barriers and potential solutions through multiple forms of regulation that will depend on the regulated matter.



Keywords: Collaborative environment. Endowment funds. Triple helix modulation. Regulation.

1 Introdução

Em um cenário de demandas persistentes relacionadas a alternativas de captação de recursos para financiar necessidades vinculadas aos direitos sociais e culturais, a opção pelos fundos patrimoniais ganha destaque. Referido instituto possui seu marco jurídico na Lei n.º 13.800, de 4 de janeiro de 2019, ainda que – mesmo antes dessa regulação – a experiência com fundos patrimoniais já houvesse iniciado no Brasil¹.

*   Mestrando em Direito na Universidade Federal do Pará – UFPA. Graduado em Direito na UFPA. Membro do Grupo de Pesquisa Financiando Direitos (CNPq). Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Financeiro, Tributário e Regulatório. Email: lucas.pinheiro1@hotmail.com

**   Doutora em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (2005). Professora da graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado acadêmico – PPGD e mestrado profissional – PPGDDA em Direito) da Universidade Federal do Pará. Ex-pesquisadora bolsista da Fundação Ford. Membro da Rede de Pesquisa Junction Amazonian Biodiversity Units Research Network Program (JAMBU-RNP). Líder do Grupo de Pesquisa Financiando Direitos (CNPq). Advogada. Email: lumascff@yahoo.com.br

***   Doutorado em andamento em Direito e Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Pará - UFPA. Graduado em Direito pela UFPA com período sanduíche na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Portugal. Pesquisador no projeto Elos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Pnud-Brasil. Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Financiando Direitos (CNPq). Tem experiência na área jurídica com ênfase em Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Econômico e Regulatório. Advogado. Email: filip.fons@hotmail.com

1 Exemplos disso são: Fundação Fundo Patrimonial da FEA USP, criada em 2017; a Associação *Endowment* Direito GV, criada em 2012; e a Associação Fundo Patrimonial Amigos da Poli (Escola Politécnica da USP), criada em 2011.

Todavia, a legislação não esgotou o debate a respeito da regulação dos fundos patrimoniais, persistindo discussões, por exemplo, a respeito das formas e da natureza da destinação de recursos para as instituições apoiadas; da responsabilização legal dos atores envolvidos nas relações jurídicas com fundos patrimoniais; e do enfoque dado à estrutura dos órgãos envolvidos na gestão dos fundos.

Devido à constatação das omissões e falhas legais, faz-se necessária a formação de um ambiente jurídico-institucional colaborativo entre entidades reguladoras, os fundos e as instituições apoiadas, que considere o escopo do instituto de apoio a causas de interesse público.

A construção desse ambiente exige modulações para além do padrão tradicional não colaborativo apresentado pela regulação focada somente no ente estatal, que enseje diálogo constante entre os múltiplos atores, pois são correlativos necessários. Desse modo conformando o que se denomina em modulação tríplice hélice, isto é, atuação conjunta de 3 conjuntos de entidades reguladoras, os fundos e as instituições apoiadas (PEREIRA, 2021, p. 85 e seg.).

Nesse cenário, questiona-se: de que forma a modulação regulatória em tríplice hélice pode ou não contribuir para a formação de um ambiente jurídico-institucional colaborativo na regulação dos fundos patrimoniais? Para realizar a investigação, utiliza-se metodologia de abordagem hipotético-dedutiva e pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo divide-se em três etapas. Na primeira, será analisado o conceito de fundos patrimoniais a partir do atual cenário regulatório no direito brasileiro estabelecido com a Lei nº 13.800 de 2019. Em seguida, apresenta-se o modelo de regulação colaborativa e a modulação em tríplice hélice. Enfim, a terceira seção investiga a formação de uma modulação em tríplice hélice pode ser aplicada na regulação dos fundos patrimoniais.

Percebe-se, ao final do escrito, que a modulação regulatória em tríplice hélice demonstra-se como uma modulação consonante ao objetivo de construção de um ambiente jurídico-institucional colaborativo propício aos fundos patrimoniais – um instituto de direito privado que consagra interesses públicos. Essa modulação, por ser pautada em consenso e no diálogo entre entes públicos e privados, permite que os atores envolvidos discutam os entraves existentes e as soluções que potencializam os fundos patrimoniais, o que pode ser feito por meio de múltiplas formas de regulação – a depender da matéria regulada.

2 Terceiro Setor, Fundos Patrimoniais e a Regulação da Lei n.º 13.800/2019

O conceito de Terceiro Setor tem como origem precípua o favorecimento de uma aproximação entre Administração Pública e administrados, com corresponsabilidade entre Estado, mercado e cidadãos em atividades de interesse público, originariamente restritas à função estatal. O Terceiro Setor engloba as “organizações privadas com adjetivos públicos”, distinguindo-se do Primeiro Setor (particularmente, em relação à burocracia estatal) e do Segundo Setor (em especial, quanto à finalidade lucrativa buscada no mercado) (SOUZA, 2010, p. 56-57). Ainda assim, carece-se de um conceito unificador.

Autores como Tarso Cabral Violin (2006, p. 198) defendem conceito abrangente que engloba “tudo o que não faz parte nem do mercado nem do Estado em sentido estrito”, o que inclui as pessoas físicas voluntárias, os movimentos sociais e as cooperativas. Diferente, Maria Tereza Fonseca Dias (2008, p. 114) defende que o Terceiro Setor é restrito às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos institucionalizadas, que persigam finalidades de interesse público.

Leandro Marins de Souza (2010, p. 102) também postula um conceito abrangente, considerando no escopo do Terceiro Setor “toda ação voluntária, sem intuito lucrativo, praticada por pessoa física ou jurídica de natureza privada, que tenha por finalidade a ‘prestação’ ou a ‘garantia’ de direito fundamental, ou a ‘defesa’ do conteúdo constitucional”, mas excluindo as cooperativas, em virtude da alegada distribuição de resultados entre os cooperados. Defende, então, a possibilidade de adoção das formas jurídicas de associação; fundação privada; cooperativa social; organização religiosa; e partido político.

É mais relevante, para este estudo, estabelecer como centrais às entidades do Terceiro Setor a consecução de finalidades de interesse público e/ou social (em sentido prestacional ou não) e a ausência de finalidade lucrativa. Quanto a esta última característica, implica – para pessoas jurídicas – a inexistência de distribuição dos (possíveis) resultados positivos entre os instituidores (SOUZA, 2010, p. 91), o que, seguindo a posição de Sabo Paes e Queiroz Filho (2014, p. 94), não impede a obtenção de resultados econômicos positivos como atividade-meio, desde que sejam revertidos ao objeto estipulado no estatuto social da entidade.

O espaço regulatório¹ do Terceiro Setor e, em particular, das parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil tem como características precípuas a fragmentação e pluralidade de regimes jurídicos, em um cenário de disputa entre os atores com interesses envolvidos².

Ainda assim, referido cenário não esgota as parcerias possíveis entre Terceiro Setor e Estado. Nesse sentido, considerando a crescente necessidade de financiamento de finalidades de interesse público e/ou social, os fundos patrimoniais se inserem no espaço regulatório relatado como uma forma de custeio das atividades do Terceiro Setor e, ainda mais, enquanto opção adicional de parceria do Estado com a sociedade civil, ensejando regulamentação específica que se soma à pluralidade de regimes jurídicos apresentada.

Fundos patrimoniais – também conhecidos como *endowments* ou fundos filantrópicos – são, de acordo com a definição legal, conjuntos de ativos privados, que possuem o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo mediante a preservação do montante principal e a aplicação dos rendimentos dos investimentos realizados em prol da sua missão finalística³.

Esta reunião de recursos decorre de doações de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado, além de projetos de renda próprios e de editais ou patrocínios. Trata-se de instituto que apresenta como características a reunião de recursos destinados à finalidade pública, a boa governança, a presença de instituição sem fins lucrativos, o rendimento do montante investido no fundo, além da capacidade de ser permanente e, conseqüentemente, gerar sustentabilidade financeira à instituição ou causa apoiada (SPALDING, 2016, p. 05).

O regime jurídico dos fundos patrimoniais foi instituído no ordenamento brasileiro mediante a Lei nº 13.800/2019, que permite 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. Ainda que possuam sistemáticas semelhantes⁴, com valorização da estrutura de governança da entidade privada que realiza a parceria com o Estado, o regime dos fundos patrimoniais se diferencia daqueles existentes no espaço regulatório do Terceiro Setor, em especial porque a origem dos recursos envolvidos é essencialmente privada (HIRATA; GRAZZIOLI; DONNINI, 2019, p. 117-118).

A pesquisa realizada apresenta que o regime jurídico brasileiro está estruturado em cinco temas considerados principais a fim de compreender de forma didática a estruturação legal do ambiente jurídico criado para o desenvolvimento dos fundos filantrópicos. São eles: a) a exigência da criação de órgãos enquanto personagens dotados de competências legais; b) os mecanismos de responsabilidade, ainda frágeis diante da ausência de delimitação e de clareza, visto que não estabelece sanções em caso de descumprimento da lei; c) a gestão dos recursos arrecadados pelo fundo e sua possível aplicação enquanto forma de investimento; d) os tipos de doações – num ensejo ao avanço na cultura da doação; e) os incentivos fiscais, que foram objeto de veto, enfraquecendo a participação das empresas.

No que se refere aos órgãos, a Lei n.º 13.800/2019 determina quem são os atores envolvidos na constituição e gestão de um fundo patrimonial⁵: a instituição apoiada, a organização executora e a organização gestora. A instituição apoiada pode ser pública ou privada, e deve ser sempre sem fins lucrativos e destinada à realização da finalidade de interesse público que justifique o apoio do fundo patrimonial. São classificados como instituição apoiada os beneficiários de programas, projetos ou atividades financiadas com os recursos do fundo.

As organizações executoras são as responsáveis pela execução dos programas e dos projetos vinculados às finalidades de interesse público. Do mesmo modo, elas também devem ser instituições sem fins lucrativos e não há previsão exaustiva acerca dos seus órgãos internos.

¹ Consoante Natasha Salinas (2019, p. 397), a expressão “espaço regulatório” é utilizada “para representar metaforicamente a relação dinâmica entre normas, instituições e agentes – reguladores e regulados – em determinado tempo e espaço” (no caso, a relação dinâmica que regula as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil).

² Por meio da Lei das Fundações de Apoio (Lei n.º 8.958, de 1994); da Lei das Organizações Sociais (Lei n.º 9.637, de 1998); da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei n.º 9.790, de 1999); Lei do Bem (Lei n.º 11.106/2005) e do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei n.º 13.019, de 2014). (SALINAS, 2019, p. 397-412).

³ Art. 2º, Lei nº 13.800/2019. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

IV - fundo patrimonial: 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.

⁴ Notoriamente em relação às fundações de apoio, que, como os fundos patrimoniais, podem ter como finalidade o suporte a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação; apoiando a programas, projetos, atividades e operações especiais das instituições federais de ensino e das instituições de ciência e tecnologia, a exemplo da concessão de bolsas de estudos e pesquisa. A diferença notável entre ambos os institutos é a origem dos recursos, que, para os fundos patrimoniais, deve ser exclusivamente privada (HIRATA; GRAZZIOLI; DONNINI, 2019, p. 117-118).

⁵ Art. 2º, inc. I, II e III, do referido diploma legal.

A organização gestora do fundo patrimonial – necessariamente uma associação ou fundação privada – será sempre uma instituição de direito privado sem fins lucrativos e deve atuar na captação e gestão das doações de pessoas físicas e jurídicas de direito privado. A organização gestora foi identificada como principal elemento estruturante da gestão dos fundos patrimoniais, seja por sua composição, seja por sua estrutura ou pela relevância na administração dos recursos captados.

Constata-se uma relação de simbiose entre a organização gestora e os fundos patrimoniais, pois tais fundos não possuem personalidade jurídica própria e têm seu patrimônio segregado apenas de maneira contábil⁶, sendo a organização gestora responsável por administrar os recursos do fundo.

A composição da organização gestora também é prevista pela legislação em questão, com um Conselho de Administração e um Conselho Fiscal. Há, também, um Comitê de Investimentos vinculado à estrutura do fundo patrimonial em si. É possível a remuneração dos membros dos três órgãos pela organização gestora, de acordo com o rendimento do fundo⁷. O Conselho de Administração tem competência para deliberar sobre as matérias listadas no art. 9º da Lei n.º 13.800/2019⁸, tangentes ao estatuto social, às normas de administração e de transparência, às regras de resgate, à composição dos demais órgãos e à celebração, alteração e suspensão de instrumentos de parceria. Esse Conselho deve ser composto por até sete membros remunerados, sendo facultada a admissão de outros membros sem remuneração⁹.

Incumbe ao Conselho Fiscal a emissão de pareceres ao Conselho de Administração versando sobre a fiscalização dos gestores do fundo patrimonial e as contas da organização gestora. Os membros do Conselho Fiscal são escolhidos pelo Conselho de Administração e devem ser pessoas idôneas e com formação em administração, economia, contabilidade ou ciências atuariais¹⁰.

O Comitê de Investimentos, obrigatório aos fundos patrimoniais cujo patrimônio seja superior a R\$ 5.000.000,00, possui competência para recomendar a política de investimentos e as regras de resgate e de utilização dos recursos ao Conselho de Administração; coordenar e supervisionar a atuação dos responsáveis pela gestão dos recursos; e elaborar relatório anual sobre as regras dos investimentos financeiros, do resgate e da utilização dos recursos, bem como sobre a gestão dos recursos do fundo patrimonial¹¹. Os membros desse Comitê são escolhidos pelo Conselho de Administração e devem ser comprovadamente idôneos e possuir conhecimento e experiência no mercado financeiro ou de capitais, além de registrados na Comissão de Valores Mobiliários – CVM. A aplicação financeira do fundo patrimonial poderá ser realizada por pessoa jurídica gestora de recursos registrada na CVM e autorizada pelo Conselho de Administração¹².

Como destacam Hirata, Grazioli e Donnini (2019, p. 20), para um fundo patrimonial, é mais importante a sua finalidade do que a sua estrutura. Em outras palavras, o objetivo de fomentar causas de interesse público a partir de uma estrutura de governança sustentável a longo prazo importa mais para os fundos patrimoniais do que uma estrutura fixa assumida pelos órgãos internos. Entretanto, como é possível observar, a legislação em análise possui um enfoque na rigidez da estrutura dos órgãos internos da organização gestora e dos fundos patrimoniais, o que pode trazer ônus excessivos a quem constitua um fundo patrimonial.

Ainda a respeito dos atores envolvidos na gestão dos fundos, a legislação em comento previu que as fundações de apoio credenciadas na forma da Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994 possam ser equiparadas às organizações gestoras de fundos patrimoniais. Autores como Izabela Goulart Algranti (2019, p. 53) criticaram a medida em virtude dos riscos associados às contingências próprias das fundações de apoio, que não guardam correspondência com as mesmas finalidades da organização gestora. Alega-se maior probabilidade de confusão patrimonial e de complexidade contábil – e conseqüente menor transparência – em face das demais atividades exercidas por uma fundação de apoio.

⁶ São segregados os patrimônios dos instituidores, da instituição apoiada, da organização gestora e do fundo. Por isso, as obrigações assumidas por cada agente envolvido neste processo – instituição apoiada, organização gestora e organização executora – cabem somente a si, sem responsabilidade dos demais pelo eventual descumprimento dessas obrigações, consoante previsão do art. 4º, parágrafos 2º e 3º, do referido diploma legal.

⁷ Art. 12, caput, do referido diploma legal.

⁸ Art. 9º, do referido diploma legal - Ao Conselho de Administração compete deliberar sobre:

I - o estatuto social, as normas internas relativas à política de investimentos, as normas de administração e as regras de resgate e utilização dos recursos, bem como publicizá-las; II - as demonstrações financeiras e a prestação de contas da organização gestora de fundo patrimonial, bem como aprová-las e publicizá-las; III - a composição do Comitê de Investimentos ou a contratação de que trata o § 1º do art. 10 desta Lei; IV - a composição do Conselho Fiscal; e V - a celebração dos instrumentos de parceria, suas alterações e as hipóteses de sua suspensão.

⁹ Art. 8º, caput, do referido diploma legal.

¹⁰ Art. 11, incs. I e II, e parágrafo 1º, do referido diploma legal.

¹¹ Art. 10, incisos I, II e III, e parágrafo 4º, do referido diploma legal.

¹² Art. 10, parágrafos 1º e 3º, do referido diploma legal.

Hirata, Grazzoli e Donnini (2019, p. 90) criticam tal possibilidade de equiparação diante do aparente conflito de interesses que pode surgir entre organização gestora – como fundação de apoio – e instituição apoiada. Postula-se que seria mais adequada a faculdade de equiparação como organização executora, considerando a proximidade das fundações de apoio com as instituições apoiadas (particularmente, as universidades públicas) e a flexibilidade maior para concretizar as destinações previstas em programas ou projetos (HIRATA; GRAZZIOLI; DONNINI, 2019, p. 90; ALGRANTI, 2019, p. 53-58).

Ademais, há previsões legais acerca dos mecanismos de responsabilização dos personagens implicados no processo de gestão dos fundos patrimoniais. São segregados os patrimônios dos instituidores, da instituição apoiada, da organização gestora e do fundo. Por isso, as obrigações assumidas por cada agente envolvido neste processo – instituição apoiada, organização gestora e organização executora – cabem somente a si, sem responsabilidade dos demais pelo eventual descumprimento dessas obrigações¹³. Não fica claro, entretanto, se existem sanções atribuíveis a esses órgãos a partir da legislação em questão.

Além disso, há previsão de que a responsabilidade da organização gestora por suas obrigações ocorre apenas até o limite dos bens e direitos integrantes do fundo patrimonial¹⁴ e de que os administradores da organização gestora somente serão responsabilizados civilmente pelos prejuízos que causarem quando houver prática de atos de gestão com dolo ou mediante erro grosseiro, ou atos que violem lei ou estatuto¹⁵. É possível identificar, portanto, a ausência de mecanismos mais robustos de responsabilização – os quais são restritos à organização gestora – e de sanções pelo descumprimento do estabelecido na legislação.

Sobre a gestão dos recursos, merece especial atenção o modo de utilização da receita, porque há vedação da destinação de recursos dos fundos patrimoniais para pagamento de despesas correntes de instituições públicas apoiadas¹⁶. Relevante pontuar que não há possibilidade de retorno financeiro aos doadores em todas as modalidades de doação¹⁷.

A regulação não limita as espécies de investimento que podem ser realizadas, que dependerão, em última análise, das próprias normas internas do fundo patrimonial, dentro do arranjo institucional estabelecido em lei quanto às competências para deliberação e fiscalização da política de investimento.

Essa política de investimento deve visar ao alcance do maior retorno considerando a sustentabilidade a longo prazo da entidade apoiada, em equilíbrio com o ritmo de gastos e resgate possível estabelecido a partir da política de resgate (HIRATA; GRAZZIOLI; DONNINI, 2019, p. 32; FABIANI; DA CRUZ, 2017, p. 190-191).

No que tange à cultura da doação, seguindo a linha de raciocínio, são três modalidades previstas: a doação permanente não restrita; a doação permanente restrita de propósito específico e doação de propósito específico. Pontua-se que essas doações, em quaisquer modalidades, não podem advir de instituições de direito público, porque há vedação expressa a esse respeito na legislação específica¹⁸.

A doação permanente não restrita é aquela incluída no patrimônio permanente do fundo, que não pode ser resgatada, com faculdade de utilização de seus rendimentos em programas e projetos afins à finalidade objetivada pelo fundo patrimonial. Outra modalidade de doação é a permanente restrita de propósito específico, a qual também é adicionada ao patrimônio permanente do fundo patrimonial e não pode ser resgatada, mas cujo rendimento tem utilização restrita aos projetos relacionados ao propósito definido no próprio instrumento de doação.

Além destas espécies, é prevista a doação de propósito específico, que é destinada a projeto definido no instrumento de doação e não pode ser imediatamente utilizada. Essa doação é acrescentada ao patrimônio permanente do fundo e o valor equivalente ao principal doado pode ser resgatado pela organização gestora a partir do que foi estabelecido no instrumento de doação¹⁹.

¹³ Art. 4º, parágrafos 2º e 3º, do referido diploma legal.

¹⁴ Art. 17, parágrafo 2º, do referido diploma legal.

¹⁵ Art. 12, parágrafo 4º, incs. I e II, do referido diploma legal.

¹⁶ Artigo 22, do referido diploma legal, excetuando-se a destinação às hipóteses dos incisos I, II, III e IV deste dispositivo: obras, inclusive para adaptação e conservação de bens imóveis, equipamentos, materiais, serviços, estudos necessários ao fomento, ao desenvolvimento, à inovação e à sustentabilidade da instituição pública apoiada; bolsas de estudos e prêmios por destaque nas áreas de pesquisa, inovação, desenvolvimento, tecnologia e demais áreas de interesse da instituição pública apoiada; capacitação e qualificação necessárias para o aperfeiçoamento do capital intelectual da instituição apoiada; e auxílios financeiros destinados à execução e à manutenção de projetos decorrentes de doações ou do patrimônio do fundo, aos programas e redes de pesquisa, ao desenvolvimento e inovação, diretamente ou em parceria, ou destinados a ações de divulgação científica e tecnológica para a realização de eventos científicos, à participação de estudantes e de pesquisadores em congressos e em eventos científicos e à editoração de revistas científicas.

¹⁷ Art. 14, § 4º, do referido diploma legal.

¹⁸ Art. 17, caput, do referido diploma legal.

¹⁹ Art. 14, §§ 1º, 2º e 3º do referido diploma legal.

Em sede da sanção presidencial, fora vetada a criação de incentivos fiscais, os quais, mesmo no texto aprovado pelo Congresso Nacional, estavam limitados ao apoio às instituições públicas (HIRATA; GRAZZIOLI; DONNINI, 2019, p. 114). Muitos autores defendem que a incidência do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação – ITCMD na doação acaba por ser um desestímulo desta prática, visto que aquele que doa, mesmo para um fundo patrimonial, teria que arcar com o custo tributário, além do valor destinado para o fim social (MARTINS, 2013, p. 2; PAULSEN; MELO, 2006, p. 200).

Deste modo, nota-se, na regulação dos fundos patrimoniais, a ausência de maiores incentivos ao doador e ao terceiro setor, bem como de mecanismos mais robustos de responsabilização e de sanções específicas pelo descumprimento do estabelecido na legislação. Esses elementos, aliados ao enfoque na rigidez da estrutura dos órgãos, tendem a desincentivar a regularização ou criação de novos fundos nos moldes da Lei, sem contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento do instituto e da cultura da doação no Brasil.

A respeito da obrigatoriedade de adesão à legislação em comento, há ambiguidade do texto legal sobre se esta é obrigatória a todos os fundos patrimoniais ou apenas em relação aos fundos vinculados a instituições públicas e às entidades que quiserem constituir fundos nos termos da Lei n.º 13.800/2019 (HIRATA; GRAZZIOLI; DONNINI, 2019, p. 122-123).

No que diz respeito à aplicação da lei na realidade jurídico-econômica do país, é possível observar que a aprovação de um regime jurídico próprio acelerou o processo de criação de fundos patrimoniais no Brasil, em especial pelo auxílio na divulgação da temática. Apesar disso, o aumento dos fundos não tem correspondido à adoção e adaptação ao modelo proposto pela Lei n.º 13.800.

Nesse sentido, Paula Jancso Fabiani e Andréa Wolffenbüttel (2022, p. 72-74) realizaram levantamento em que foram identificados 52 (cinquenta e dois) fundos patrimoniais existentes no Brasil. Observou-se a criação de 12 (doze) fundos a partir da publicação do diploma legal analisado, representando 23% do total dos fundos ativos identificados – ainda que com ampla concentração no estado de São Paulo e no apoio à educação superior. Ao mesmo tempo, 41 (quarenta e um) fundos não estão de acordo com o regime legal, ilustrando como os empecilhos apontados no modelo de estrutura proposto e quanto à ausência de incentivos fiscais podem interferir na adesão à legislação sob estudo.

O posicionamento adotado pela Receita Federal do Brasil na Solução de Consulta nº 178 - Cosit, de 29 de setembro de 2021, é outro aspecto que dimensiona a dificuldade existente em relação à aplicação prática do regime da Lei n.º 13.800. Na ocasião, a Receita Federal atestou que a organização gestora do fundo patrimonial – por ter personalidade jurídica própria – não faz jus à imunidade ou isenção tributária da instituição apoiada, mesmo que tenha como propósito exclusivo o financiamento desta (BRASIL, 2021, p. 7).

3 Regulação Sinérgica: da formação de ambientes jurídico-institucionais colaborativos de múltiplos atores à modulação em tríplice hélice

A palavra regulação possui ambiguidade e amplidão semântica, tendo o condão de ser aplicada em vários campos do saber. No que tange às interações público-privadas e ao direito no contexto socioeconômico, a regulação se perfaz como uma tecnologia (ARANHA, 2019, p. 33). Em outras palavras, constitui um sistema *sociotecnológico* que concilia dispositivos e pessoas, sem o qual algumas tarefas não poderiam ser realizadas. Desse modo, percebe-se intercessão entre economia, ciência, administração, política e o direito (LOPES, 2018, p. 161). Nesse sentido, Othon Lopes (2018, p. 161) escreve que:

A regulação é, portanto, uma tecnologia de intervenção do Estado na economia [...], em que decisões econômicas ocorrem predominantemente no âmbito de mercado, carecendo a atuação da autoridade na economia não só de justificação, mas também de uma configuração técnica especial.

Porém, o acelerado processo de *destruição criativa*²⁰ ocasiona uma nova realidade socioeconômica, gerando um ambiente constante de incertezas, mudanças e complexidades, que exige sinergia e alterações nos padrões tradicionais da regulação. Nesse contexto, a professora Elena Parioti (2017, p. 14 e ss.) dispõe que será necessário um jogo sinérgico entre regulações *leves* e *fortes*, na busca de conformidade e eficiência. Este novo cenário ultrapassa

²⁰ Processo inovativo no qual o velho é destruído pelo novo. Nas palavras de Schumpeter (1983, p. 102) “em regra, o novo não nasce do velho, mas aparece ao lado deste e o elimina na concorrência”.

as relações diretas entre regulador e regulados, e exige que terceiros interessados possam contribuir para uma regulação mais dinâmica e eficiente. Em outras palavras, a regulação – por envolver interações público-privadas – necessita de *feições republicanas*, pois o diálogo constante entre Estado, mercado e sociedade contribuirá para melhores resultados.

Expor tal necessidade de diálogo é o objetivo da teoria do Tripartismo Republicano Regulatório (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 54-100), a qual dispõe que o processo regulatório tem muito a ganhar quando Grupos de Interesse Público (GIPs) participam da regulação, sempre com o foco de atender os objetivos constitucionais. Esses GIPs configuram-se como universidades e seus grupos de pesquisa, associações de proteção ao consumidor, órgãos de classe etc.

Busca-se, com isso, evitar a captura regulatória²¹ e fugir da dicotomia entre regulador e regulados, bem como favorecer a captura desejável, eficiente ou *efficient capture*, na qual o regulador é levado a considerar interesses públicos-privados necessários para uma regulação eficiente pela proximidade com outros atores da sociedade e do mercado (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 67-90). Essa nova dinâmica regulatória tem o condão de fomentar ambientes jurídico-institucionais colaborativos nos quais Estado, mercado e sociedade atuam de modo conjunto nos papéis de regulador, regulados e GIPs para alcance do mesmo fim. Nesses ambientes, a eficiência advém da cooperação dos diversos atores, pois a performance de um agente afeta a dinâmica do todo. Em outros termos, a disfuncionalidade de um agente pode comprometer a qualidade regulatória, visto que todos são correlativos necessários da regulação.

Essa lógica aproxima-se da de ecossistema, inicialmente tratada na biologia pelo ecólogo inglês Arthur G. Tansley em meados de 1935 (ODUM; BARRET, 2007, p. 18), que significa, de modo simplório, uma unidade funcional básica composta por diversos atores que dependem uns dos outros. Apesar do empréstimo deste termo para campos como o empreendedorismo, na década de 1990, em especial por Moore (1993), somente em 2010, com os estudos de Isenberg (2010), o conceito de ecossistema começou a ganhar a devida forma e relevância na regulação (SANTOS, 2017).

Nesse campo, o entendimento é, de fato, que um ecossistema é formado pela interação interdependente de diversos atores, no qual a disfunção de um compromete o todo por serem correlativos necessários no jogo sinérgico (SCAFF; PEREIRA, 2021, p. 663-664), nesse caso, um *jogo sinérgico regulatório* em uma sociedade e num mercado complexos, incertos e em constates mudanças.

Todavia, a formação de ambientes colaborativos exige uma modulação regulatória para que possa se concretizar. Importa ressaltar que, por modulação regulatória, entende-se o ato de modular, segundo determinada modalidade, a regulação. Exige a compreensão do funcionamento do mecanismo ou engrenagem regulatória, o que leva a uma escolha sobre a natureza do sistema controlado (ARANHA, 2019, p. 70).

Determinada modulação estará diretamente ligada à estratégia regulatória pretendida. Esta última, por estar ligada à funcionalidade da integração de instrumentos e técnicas regulatórias, procura influenciar o comportamento social, visto que instrumentos e técnicas não possuem direção sistêmica e a estratégia apresenta um esforço de modelagem e se pode utilizar de diversas teorias (ARANHA, 2019, p. 68).

Desse modo, a definição de uma estratégia regulatória exige a escolha de uma modelagem, que, por sua vez, exige a escolha de formas de regular e por consequência a escola de instrumento e/ou técnicas regulatórias para atendimento do escopo definido. Assim, uma estratégia regulatória de criação de ambientes colaborativos exigirá uma modulação propícia.

A modulação em tríplice hélice, surgida no processo de inovação, pode ser estendida para outros campos com o intuito de fomentar a cultura colaborativa. Com o surgimento da concepção sistêmica do processo inovativo²², começou-se – com base nos estudos de H. Etzkowitz (2000) sobre a tríplice hélice – a modular que o processo de inovação se desenvolvesse na interação Estado, empresas e universidades pautada no consenso.

²¹ A captura regulatória em sentido vulgar refere-se à possibilidade de a entidade reguladora ser capturada por um grupo de interesse ou um regulado ou grupo deles em específico, ensejando uma regulação deficiente e disfuncional, voltada para atendimento do interesse comerciais e/ou políticos de quem a captura, quando deveria conciliar interesses públicos e privados (GONÇALVES, 2014).

²² Uma abordagem que entende a inovação como um processo social de inúmeros fatores de natureza institucional, jurídica, econômica e organizacional. Desse modo, o processo de inovação é contínuo e relacional mesmo que as vezes indireto e envolve instituições de ensino e pesquisa, empresas, o Estado, coordenação de políticas públicas subsídios públicos, investigação de demandas e necessidades do mercado, arranjos jurídicos institucionais, desenho regulatório etc. (VIOTTI, 2003).

Nesse modelo, não há a prevalência de um agente, mas todos convivem em um ambiente de ecossistema como correlativos necessários, pois, para se obter desenvolvimento socioeconômico e tecnológico e atender necessidades do mercado e da sociedade, será necessária a atuação conjunta dos atores envolvidos (ETZKOWITZ e LEYDESDORFF, 2000, p. 91). Percebe-se que setores socioeconômicos que exigem a interação público-privada terão maior propensão de se utilizar da modulação em tríplice hélice para alcance dos seus objetivos. Ressalta-se que adotar tal modulação não significa abandonar ou fechar as hipóteses de outros modelos e/ou formas de regular, mas enseja a predisposição à colaboração, visto que em temas mais sensíveis poderá o Estado definir as regras pautado em comando e controle.

Assim, afasta-se de uma regulação tradicional centrada na figura do Estado, com a desestabilização de verdades dogmáticas sobre o processo regulatório, para o que a doutrina denomina de *regulação descentralizada ou descentrada* (BLACK, 2002, p. 14 e seg.), que, apesar de atribuir mais complexidade ao processo regulatório, torna-o mais produtivo e eficiente.

A conjuntura ora apresentada predispõe a formação de pirâmide regulatória com diversas formas regulatórias. A ideia de pirâmide regulatória²³ é uma das ideias centrais da teoria da regulação responsiva²⁴. Consiste em uma escala piramidal com previsão de medidas crescentes de intervenção estatal, a depender do comportamento dos regulados, das matérias e dos setores regulados.

Nessa pirâmide regulatória, existem variadas formas regulatórias: a autorregulação, a autorregulação forçada ou autorregulação regulada, a correção, a regulação em rede, a regulação assistida e a regulação em comando e controle. A autorregulação pauta-se na possibilidade e liberdade dos agentes poderem se autorregular em algumas matérias, estabelecendo para si regras ou realizando as melhores escolhas de acordo com a sua realidade, em verdadeiros consensos voluntários da comunidade envolvida (LOPES, 2018, p. 192).

A autorregulação forçada ou autorregulação com constrangimento normativo governamental (ARANHA, 2019, p. 135) configura-se no ato da entidade reguladora estabelecer ou, em muitos casos, exigir dos regulados que definam regras a serem seguidas por todos no setor em tela. Esse conjunto de regras é avaliado posteriormente pela entidade reguladora e convertido em norma para todo o setor (GRABOSKY; BRAITHWAITE, 1986, p. 14-17). No Brasil, os conselhos profissionais são modelos institucionalizados de autorregulação.

A correção caracteriza-se pela regulação em conjunto entre regulador e regulados de determinada matéria. Logo, essa dinâmica pode ser mais ampla se atuação regulatória está pautada na interação com terceiros interessados que podem auxiliar.

A regulação em rede – ou estratégia de governança nodal – é uma arquitetura de regulação descentralizada ou *decentered regulatory architectures* (BLACK, 2002, p. 27). Traduz-se no acoplamento de estruturas de sistemas relacionados de forma reflexiva. Em outras palavras, faz-se o uso de parceiros privados para contornar o déficit de capacidade regulatória, em especial de países em desenvolvimento (BRAITHWAITE, 2006, p. 885), criando-se *nós de governança*. Assim, agrega-se atores não estatais na rede de governança, os quais podem ser tanto regulados quanto terceiros interessados que possam contribuir para uma regulação mais eficiente.

A regulação assistida, como a própria denominação indica, é a forma de regular centrada na figura estatal, porém com a assistência de terceiros, como regulados, universidades, institutos de pesquisa ou associações de proteção do consumidor, que atuam, por exemplo, na emissão de pareceres e em fóruns de debate.

Enfim, a regulação por comando e controle é a forma tradicional de regulação, centrada na figura do Estado, no qual a entidade reguladora define as regras estabelecendo comandos e controles do mercado e, se necessário for, aplica a punição àqueles que se desviarem.

²³ Em linhas gerais há 11 pirâmides, porém, podem surgir outras dezenas de acordo com a realidade que se pretende regular e a estratégia utilizada pelo regulador (ARANHA, 2019, p. 126-134).

²⁴ A teoria da regulação responsiva é uma teoria procedimental da regulação, uma resposta a total regulação ou desregulação das atividades econômicas, cuja proposta é que – devido à complexidade da sociedade e do mercado – não mais faria sentido regular somente com base em mecanismos de controle, comando e punição. Alternativamente, deve-se pensar em métodos de alcançar a conformidade dos regulados e nesse sentido trazê-los para auxiliar a regulação através do diálogo, além de tratar de modo distinto e gradual os mais diversos tipos de regulados, dos mais virtuosos aos menos colaborativos. Uma regulação responsiva significa uma regulação que responde às mudanças dos setores e dos mercados, e ao comportamento dos regulados, afastando-se, assim, de modelos rígidos e tradicionais de regulação que pouco permitem um jogo regulatório dinâmico (AYRES e BRAITHWAITE, 1992).

Múltiplas são as formas de regular, algumas mais colaborativas que outras, e é no jogo sinérgico regulatório que se deve pensar a combinação harmoniosa de múltiplos caminhos para formação de uma *regulação sinérgica* que consiga entregar respostas eficientes para uma sociedade complexa e um mercado em constante transformação.

4 Regulação Sinérgica dos Fundos Patrimoniais: os contributos da modulação tríplice hélice

A partir das omissões e falhas constatadas no contexto da Lei n.º 13.800/2019, a modulação em tríplice hélice pode ser aplicada à regulação dos fundos patrimoniais considerando Estado, fundos patrimoniais²⁵ e instituições apoiadas como os três principais grupos de atores envolvidos em uma regulação sinérgica, na qual atuam de forma conjunta e colaborativa a partir do diálogo e do consenso, cada um oferecendo suas principais qualidades a essa dinâmica. Na estrutura pensada, é responsabilidade do Estado a manutenção do ambiente colaborativo, na medida em que este somente é possível mediante uma atuação estatal e de suas entidades reguladoras aberta ao diálogo e ao consenso com os outros atores que são correlativos necessários – em especial, os fundos patrimoniais e as instituições beneficiadas. Por exemplo, uma atuação do Estado que vise a manter o ambiente colaborativo tende a evitar políticas de comando e controle (*top-down*).

O Estado pode atuar, ainda, por meio de políticas públicas que objetivem fortalecer o instituto dos fundos patrimoniais, o que pode ser expresso em sentido amplo, como na política fiscal e nas políticas de incentivos, ou em sentido estrito, como nos programas de governo especificamente direcionados a estes fundos.

Ademais, em uma modulação em hélice tríplice, é importante que o Estado forneça incentivos intrínsecos e extrínsecos aos fundos patrimoniais. Por incentivos intrínsecos, entende-se aqueles presentes no próprio desenho regulatório ou no regime jurídico do instituto, como simplicidade no regime do instituto e a definição clara de conceitos e das regras que contribuirão para o seu desenvolvimento. Os incentivos extrínsecos são os que advêm de fora e servem como um contributo a mais para o instituto, sendo os incentivos fiscais – tributários, financeiros ou creditícios – o melhor exemplo (PEREIRA, 2021, p. 23, 109 e 190).

No caso da regulação dos fundos patrimoniais a partir da Lei n.º 13.800/2019, nota-se a ausência de maiores incentivos ao doador e ao terceiro setor. Em primeiro lugar, quanto aos incentivos intrínsecos, o enfoque na rigidez da estrutura dos órgãos internos do fundo e da organização gestora tende a trazer ônus excessivos a quem constitua um fundo patrimonial.

Não há também mecanismos robustos de responsabilização e de sanções pelo descumprimento do estabelecido na legislação, o que deveria estar presente em eventual decreto regulamentador, que, entretanto, ainda não foi elaborado, gerando insegurança jurídica. Quanto aos incentivos extrínsecos, é notável o veto presidencial em relação aos incentivos fiscais originalmente previstos em lei.

Por sua vez, os fundos patrimoniais – e as organizações gestoras – podem atuar mediante oportunidades e capital. Em outras palavras, tem papel decisivo na regulação em tríplice hélice com as regras e políticas internas quanto ao recebimento de doações – e em quais modalidades – e à destinação de recursos em investimentos.

Em especial, há expressão dessa atuação dos fundos patrimoniais na percepção de novas mudanças no mercado, por meio, por exemplo, de novas formas de investimento, novos instrumentos de mercado de pagamento para receber doações, identificação de mudanças nas políticas de transferências de valores às instituições beneficiadas. Exige-se proatividade dos gestores dos fundos para identificar tais mudanças e trazê-las ao diálogo com as instituições apoiadas e, se for necessário, o Estado.

O exemplo do crescimento dos principais *endowments* dos Estados Unidos da América por meio dos investimentos no mercado financeiro ilustra como funciona essa percepção de mudanças no mercado por parte dos fundos patrimoniais. No caso, esses *endowments* deixaram de deter-se em renda fixa e ações e passaram a realizar investimentos em ativos financeiros alternativos, com inovação e diversidade na categorização desses investimentos e dando grande importância a categorias de ativos em que se encontre gestores mais fortes (LERNER; SCHOAR; WANG, 2008, p. 11-12; MULVEY; HOLEN, 2016, p. 48-49).

A atuação dos fundos patrimoniais em uma modulação em tríplice hélice pode ser expressa também pela exigência de transparência e sustentabilidade financeira, associada, inclusive, às percepções de mudanças e

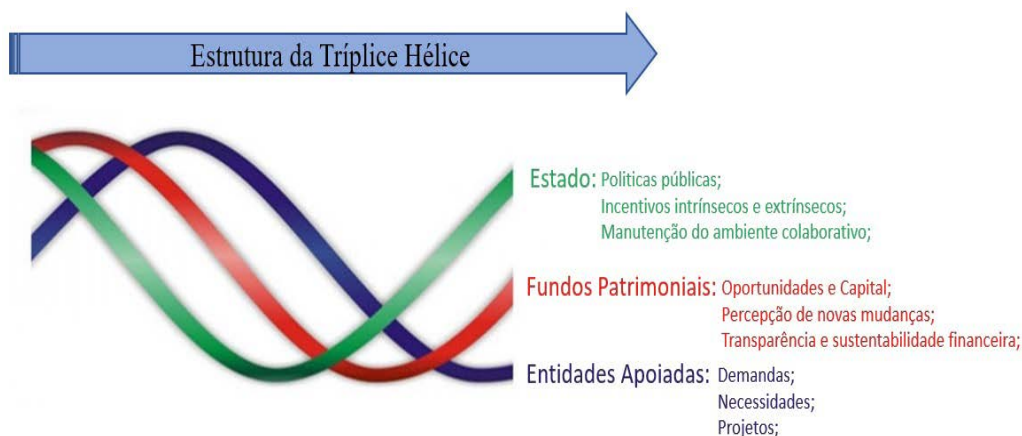
²⁵ Como os fundos patrimoniais não possuem personalidade jurídica própria, considera-se nesse aspecto as organizações gestoras, as responsáveis pela gestão e captação de recursos pelo fundo, em uma relação de simbiose. Assim, ao se estabelecer que os fundos patrimoniais podem constituir um dos atores envolvidos em uma regulação em tríplice hélice, incluem-se os atos das organizações gestoras desses fundos.

oportunidades no mercado. Do mesmo modo, as principais universidades dos Estados Unidos da América publicam relatórios sobre as atividades financeiras dos seus *endowments*, mesmo que não haja exigência de que as tornem públicas, buscando fortalecer a confiança dos doadores, ainda que não revelem temas de investimento estratégico (MULVEY; HOLEN, 2016, p. 49).

Na aplicação visualizada da modulação regulatória proposta, as entidades apoiadas pelo fomento dos fundos patrimoniais são relevantes principalmente por estabelecerem as demandas, necessidades e projetos que requerem o apoio dos fundos. Trata-se da apresentação por grupos, indivíduos ou instituições da sociedade civil de demandas, necessidades e projetos – de acordo com o setor em que se encontram, por exemplo, cultura, educação e saúde – que ensejarão a constituição e criação de fundos patrimoniais ou o aporte de fundos patrimoniais existentes para atendê-las.

Na estrutura regulatória proposta, é possível observar uma relação simbiótica e direta entre as demandas das entidades apoiadas e o apoio dos fundos, os quais – para serem desenvolvidos – precisarão não só identificar oportunidades e mudanças no mercado, mas que o Estado atue em prol da manutenção de um ambiente jurídico-institucional colaborativo sem grandes desincentivos intrínsecos e extrínsecos.

A figura a seguir demonstra um esboço de como seria essa estrutura de tríplice hélice aplicada à regulação dos fundos patrimoniais:



Elaboração: autores

Esse ambiente colaborativo deve ser um espaço propício ao diálogo e ao consenso, no qual esses três grupos de atores envolvidos discutam os entraves e problemas da regulação vigente dos fundos patrimoniais e busquem por instrumentos que potencializem este instituto.

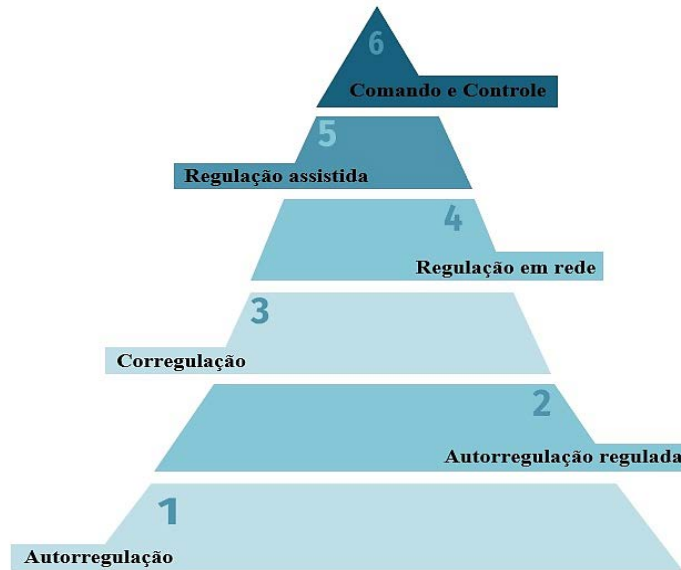
A partir da dinâmica de colaboração em modulação tríplice hélice, há uma possível pirâmide regulatória do Estado perante os fundos patrimoniais. Ocorre que as diferentes formas de regular apresentadas podem ser aplicadas ou não a depender da matéria regulada, como estrutura ou controle, e do setor apoiado pelo fundo patrimonial. Não são, portanto, fixas e uniformemente aplicáveis em qualquer contexto.

Nesse sentido, é aplicável a autorregulação dos fundos no que se refere às interações com as entidades apoiadas, em especial as de direito privado. Do mesmo modo, há a possibilidade da autorregulação forçada quanto a assuntos relevantes para fins de segurança jurídica, o que pode incluir, por exemplo, eventuais critérios de transparência e itens que devem compor os relatórios dos fundos patrimoniais. Esses assuntos também podem ser discutidos por correção entre Estado, fundos patrimoniais e entidades apoiadas.

Por sua vez, a regulação em rede pode ser utilizada em matéria de controle, na medida em que os fundos patrimoniais e as entidades apoiadas podem contribuir para fiscalizar o ambiente jurídico-institucional desses fundos, evitando práticas disfuncionais. A regulação assistida pode ser aplicada quanto a assuntos sensíveis, como os meios de pagamento para doações, que exijam o comando do Estado e a participação de diversos atores.

A regulação de comando e controle já se apresenta na Lei n.º 13.800/2019, em especial quanto às regras de estrutura dos órgãos internos. Em um ambiente colaborativo, esta deveria ser a última via, pois, como todos os atores são correlativos necessários, deve-se evitar a regulação de *cima para baixo* que não observe a dinâmica do instituto regulado. No caso exposto, tais regras de estrutura poderiam ter sido dispostas de modo mais breve na legislação, com definição de pormenores pelos ministérios e entidades reguladoras responsáveis, em diálogo público-privado.

Sendo assim, mediante a aplicação da modulação regulatória em tríplice hélice aos fundos patrimoniais, visualiza-se a seguinte pirâmide regulatória, em que a base representa formas de regular que contribuem para um ambiente mais colaborativo e o topo, formas de regular que privilegiam um ambiente menos colaborativo:



Elaboração: autores

De acordo com a forma escolhida no caso concreto, a depender da matéria regulada e do setor apoiado pelo fundo, diminui-se ou intensifica-se a colaboração entre os atores envolvidos na regulação, partindo da autorregulação até a regulação por comando e controle – esta última, como medida de exceção, pois não coaduna com um ambiente colaborativo. Essa estrutura, por exigir formas distintas para matérias distintas, exige do Estado – como ente central da regulação – uma atuação responsiva, na medida em que precisa responder de modo inteligente aos diferentes cenários apresentados concretamente.

5 Conclusão

A modulação regulatória em tríplice hélice, por ser pautada em consenso e instrumentos de diálogo bem estabelecidos entre entes públicos e privados, envolve uma modulação consonante ao objetivo de contribuir para a formação de um ambiente jurídico-institucional colaborativo na regulação dos fundos patrimoniais, instituto de direito privado que busca consagrar interesses públicos.

Essa regulação deve ocorrer na interação entre os três atores apresentados – Estado, fundos patrimoniais e entidades apoiadas. Entretanto, tal interação é algo a ser construído, e não definido previamente, de acordo com o relacionamento entre tais atores, a partir do momento em que cada um oferece as suas principais qualidades à dinâmica da regulação.

Ao se formar um ambiente jurídico-institucional colaborativo a partir de uma modulação regulatória em tríplice hélice, é possível a utilização de pirâmides regulatórias, com múltiplas formas de regulação, que caminham da autorregulação à regulação por comando e controle, a depender da interação concretamente estabelecida entre os atores envolvidos, da matéria regulada e do setor apoiado pelo fundo patrimonial.

A formação desse ambiente colaborativo com base na modulação em tríplice hélice somente é possível com a atuação colaborativa do Estado regulador, ou seja, que esteja disposto a ouvir os demais atores e fornecer incentivos intrínsecos e extrínsecos para o desenvolvimento do instituto. Por isso, na estrutura regulatória construída no presente escrito, atribui-se ao Estado a manutenção do ambiente jurídico-institucional colaborativo.

Muitas das omissões e falhas envolvidas na regulação da Lei n.º 13.800/2019 poderiam ser sanadas por posterior decreto regulamentar, editado em tempo hábil, a exemplo da responsabilização dos atores. Todavia, desde a aprovação da referida legislação, não houve edição de qualquer decreto – ou mesmo resoluções e portarias – que especificassem as problemáticas enunciadas quanto à regulação vigente dos fundos patrimoniais.

Referências

- ALGRANTI, I. G. A regulamentação para Fundos vinculados a instituições públicas. *In*: FABIANI, P. J.; HANAI, A.; PASQUALIN, P.; LEVISKY, R. (org.). **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. São Paulo: IDIS, 2019. p. 52-60.
- ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório: fundamentos de direito regulatório**. 5. ed. London: Laccademia Publishing, 2019.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BLACK, J. Critical reflections on regulation. **Australian Journal of Legal Philosophy**, [s. l.], v. 27, p. 1-35, 2002.
- BRAITHWAITE, J. Responsive regulation and developing economies. **World Development**, [s. l.], v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.
- BRASIL. Coordenação-Geral de Tributação da Receita Federal. Solução de Consulta nº 178 - Cosit, de 29 de setembro de 2021. Normas gerais de direito tributário. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, p. 106, 04 out. 2021. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=120857&visao=original>. Acesso em: 02 set. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019**. Lei dos Fundos Patrimoniais. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm. Acesso em: 01 set. 2021.
- DIAS, M. T. F. **Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from national systems and “mode 2” to a triple helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, [s. l.], v. 29, n. 02, p. 109-123, 2000.
- FABIANI, P. M. de J.; DA CRUZ, H. N. Fundos patrimoniais: caminho para a sustentabilidade de longo prazo. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 186-203, 2017.
- FABIANI, P. M. de J.; WOLFFENBÜTTEL, A. **Panorama dos fundos patrimoniais no Brasil**. São Paulo: IDIS, 2022.
- GONÇALVES, R. M. P. **A captura regulatória: uma abordagem introdutória**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. CEDIPRE Online 25. Disponível em: https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_25.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.
- GRABOSKY, P.; BRAITHWAITE, J. **Of manners gentle: enforcement strategies of australian business regulatory agencies**. Melbourne: Oxford University Press: Australian Institute of Criminology, 1986.
- HIRATA, A. J.; GRAZZIOLI, R.; DONNINI, T. L. F. **Fundos patrimoniais e organizações da sociedade civil**. São Paulo: GIFE / FGV Direito SP, 2019.
- ISENBERG, D. J. How to start in entrepreneurial revolution. **Harvard Business Review**, [s. l.] v. 88, n. 6, p. 40-50, 2010.
- LERNER, J.; SCHOAR, A.; WANG, J. Secrets of the academy: the drivers of university endowment success. **Journal of Economic Perspectives**, [s. l.], v. 22, n. 3, p. 207-222, 2008.
- LOPES, O. D. A. **Fundamentos da regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.
- MARTINS, M. G. Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDfE**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, set. 2012 / fev. 2013.

- MOORE, J. F. Predators and prey: a new ecology of competition. **Harvard Business Review**, [s. l.], n. 71, v. 3, p. 75-86, 1993.
- MULVEY, J. M.; HOLEN, M. The evolution of asset classes: lessons from university endowments. **The Journal of Investment Consulting**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 48-58, 2016.
- ODUM, E. P.; BARRETT, G. W. **Fundamentos de ecologia**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- PARIOTTI, E. Self-regulation, concetto di diritto, normatività giuridica. **Ars interpretandi, Rivista di ermeneutica giuridica**, [s. l.], n. 2, p. 9-28, luglio/dic. 2017.
- PAULSEN, L.; MELO, J. E. S. de. **Impostos federais, estaduais e municipais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2006.
- PEREIRA, L. F. da F. **Política fiscal & inovação no Brasil: uma investigação sobre o arranjo de incentivos da lei do bem e do fundo nacional de desenvolvimento científico e tecnológico**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.
- SABO PAES, J. E.; QUEIROZ FILHO, A. S. de. A importância dos endowment ou fundos patrimoniais na captação de recursos para as entidades integrantes do Terceiro Setor e o princípio da Livre Concorrência. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 86-111, 2014.
- SALINAS, N. S. C. Parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil: análise de seu espaço regulatório. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, p. 395-417, 2019.
- SANTOS, D. A. G. dos. **A influência do ecossistema de empreendedorismo no comportamento dos empreendedores**. 2017. Dissertação (Mestrado e Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- SOUZA, L. M. de. **Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: sistematização e regulação**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1983.
- SPALDING, E. **Os fundos patrimoniais endowment no Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.
- VIOLIN, T. C. O “Terceiro Setor” e as cooperativas sociais. In: OLIVEIRA, G. J. de (coord.). **Direito do terceiro setor: atualidades e perspectivas**. Curitiba: OAB/PR, 2006, p. 197-221.
- VIOTTI, E. B. Fundamentos e evolução dos indicadores de CT&I. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. D. M. (org.). **Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2003. Cap. 1, p. 41-87.

Recebido em: 14.03.2022

Aceito em: 09.11.2022