

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 115, de 2016, do Senador Paulo Paim, que *altera o Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre as sociedades de capitalização e dá outras providências, para exigir que os títulos de capitalização passem a ser comercializados com mais transparência.*

RELATOR: Senador **CIDINHO SANTOS**

### I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 115, de 2016, do Senador Paulo Paim, para obrigar as sociedades de capitalização a darem ampla divulgação às taxas de rendimentos bruto e líquido do título de capitalização, às taxas administrativas, multas e retenções a serem aplicadas no caso de resgate antecipado, aos percentuais destinados à capitalização, sorteio e carregamento, e ao cálculo de probabilidade de os títulos serem contemplados com prêmios.

O PLS é constituído de apenas dois artigos. O art. 1º estabelece a proposta central e o art. 2º, a cláusula de vigência.

Em sua justificação, o nobre autor afirma que “o título de capitalização é, na verdade, um misto de ativo financeiro e bilhete lotérico, elaborado com base em complexa engenharia financeira, que está quase sempre mal explicada nos folhetos de propaganda. A propaganda dos títulos de capitalização focaliza o sorteio de prêmios, mas omite informações sobre as taxas administrativas cobradas e sobre os descontos aplicados no caso do



resgate antecipado. Em função disso, o aplicador raramente sabe em que está se metendo”.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Assuntos Econômicos em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente ou deliberação do Plenário.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, o Projeto atende aos requisitos formais. Conforme os incisos VI e XX do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e sistemas de consórcio e de sorteios. Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Quanto à juridicidade, o projeto de lei ordinária altera o Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre os títulos de capitalização. Consideramos que não se trata de assunto afeito à organização do sistema financeiro, mas tão somente a aspectos de um título financeiro, o que dispensa a exigência de lei complementar para tratar da matéria, conforme aponta o art. 192 da Carta Magna. Dessa forma, o PLS é juridicamente válido.

Por ser um questionamento comum quanto à necessidade de lei complementar ou de lei ordinária para tratar de assuntos relativos ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), vamos nos estender quanto à reflexão da juridicidade do projeto de lei em comento. Muitas vezes, o questionamento é utilizado por aqueles que, eventualmente, querem se opor a um projeto de lei sem entrar no mérito da questão.

Porém, lembramos que, em relação à Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que *dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias*,

*Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências*, que possui *status* de lei complementar, à luz do art. 192 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem o entendimento de que apenas os dispositivos que se referem à estrutura do SFN são recepcionados como complementares pela Constituição Federal. Nesta linha, pode ser citado trecho do acórdão do STF no julgamento da ADIN nº 449, em 29 de agosto de 1996, que teve como relator o Ministro Carlos Velloso:

“As normas da Lei 4.595, de 1964, que dizem respeito ao pessoal do Banco Central do Brasil, foram recebidas, pela CF/88, como normas ordinárias e não como lei complementar.”

Ademais, muito comumente, o Poder Executivo trata de assuntos afetos ao SFN por mera medida provisória, que se converte na forma de lei ordinária, pois não são relacionados à organização do SFN.

Outra questão comumente suscitada é a possibilidade de determinação por meio de projeto de lei de atribuições a órgãos de Poder Executivo.

De acordo com a alínea *a* do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal. Dessa forma, qualquer projeto de lei que explicitasse atribuição a órgão do Poder Executivo estaria infringindo a Constituição Federal e teria vício de iniciativa.

Parece-nos evidente que o art. 84 da Constituição Federal refere-se apenas às rotinas da organização da administração federal e não a atribuições determinadas por lei do Congresso Nacional que afetem a sociedade, de maneira geral, e os cidadãos, de forma específica. Dessa forma, também não identificamos injuridicidade do PLS sob esse aspecto mencionado.

Observamos, ainda, que o fato de algumas determinações propostas pelo PLS já existirem na regulamentação infralegal, como é o caso das exigências contidas na Circular Susep nº 365, de 2008, não invalida o PLS, visto que a supremacia da lei não é contida por regulamento infralegal, mas apenas pela constitucionalidade.

Do ponto de vista da técnica legislativa, não há reparo a fazer ao projeto em comento, exceto pela emenda de redação proposta neste parecer, e não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

Cabe observar, ainda, que a matéria não tem implicação direta sobre as finanças públicas.

Quando ao mérito, consideramos que a matéria visa apenas a dar mais transparência aos títulos de capitalização. De fato, a capitalização é um instrumento pelo qual os subscritores dos títulos depositam perante a sociedade de capitalização um determinado valor para constituição de um capital, com atualização e prazos pré-definidos, em pagamento único ou em parcelas mensais periódicas, cuja vigência confere ao titular o direito de participar de sorteios e, ao final, resgatar parte ou totalidade do capital, ou ainda, adquirir um bem, de acordo com as regras estabelecidas nas Condições Gerais dos Contratos, previamente aprovadas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), conforme a Circular nº 365, de 2008.

Porém, cabe observar que, embora o título de capitalização seja uma forma de poupança por parte dos aplicadores, as suas condições financeiras não são favoráveis ao aplicador, que quase sempre adquire o título com esperança de ser premiado nos sorteios.

Ainda que possa haver críticas à comparação entre o título de capitalização e outros ativos financeiros, particularmente a caderneta de poupança, dadas as diferenças meramente técnicas, e críticas à comparação com as loterias, pois os recursos não são totalmente perdidos em caso de o aplicador não ser sorteado, consideramos adequado que o adquirente do título de capitalização possa comparar o seu rendimento com o de outros títulos de aplicação de recursos, e seja bem informado acerca da probabilidade de ser sorteado.

As exigências sugeridas pelo projeto de lei em comento são razoáveis, similares àquelas já atendidas pela Caixa Econômica Federal para a exploração de loteria, que é regida pelo Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967.

Dessa forma, caberá às instituições que oferecem o produto divulgar, com total transparência, as taxas de rendimentos dos títulos de

capitalização, as retenções no caso de resgate antecipado e as probabilidades de os títulos serem contemplados no sorteio ou nos sorteios de prêmios. Portanto, o PLS é meritório.

Todavia, a expressão “dar ampla divulgação”, a qual alude o § 3º proposto pelo art. 1º do projeto de lei em comento, é bastante imprecisa e sempre pode haver alguma reclamação abusiva de que não houve “ampla divulgação” por parte das sociedades corretoras de títulos de capitalização. Assim sendo, apresentamos uma emenda para modificá-la, aproveitando a melhor clareza do § 4º proposto, que fica suprimido. Ademais, consideramos de maior economicidade que a previsão legal contida no PLS esteja disposta em um único § 3º a ser acrescentado ao art. 3º do Decreto-Lei nº 261, de 1967.

Ademais, cabe refletir que a grande modificação determinada pelo projeto de lei em comento é a exigência de informação das probabilidades de os títulos serem contemplados nos sorteios de prêmios, pois as demais informações já são exigidas por norma infralegal, ainda que, a nosso ver, sem a necessária explicitação nos panfletos de propaganda e nas páginas eletrônicas de divulgação dos títulos pelas sociedades de capitalização, o que motivou a apresentação do projeto em comento.

Como os itens mais importantes para a perfeita compreensão do adquirente do título são o rendimento de seu capital até o final de vigência do título; o prazo de vigência; os valores e percentuais de resgate antecipado; o prazo de carência, se houver; e as probabilidades de o título ser contemplado no sorteio de prêmio, preferimos que esses sejam os elementos contidos na lei, visto que as outras informações exigidas no projeto não nos parecem as mais necessárias e já constam por exigência infralegal nas condições gerais do contrato de um título de capitalização.

Aliás, devemos destacar que informações desnecessárias desinformam o adquirente e podem até mesmo servir para induzir a uma decisão financeira que não seria aquela que o subscritor faria se fizesse a devida comparação de rendimento e de probabilidade de ser sorteado.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 115, de 2016, com a seguinte emenda:

## EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 115, de 2016, a seguinte redação:

**Art. 1º** Acrescente-se ao art. 3º do Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, o seguinte § 3º:

“**Art. 3º** .....

.....  
§ 3º A regulamentação, a ser definida pelos órgãos reguladores, deverá obrigar as sociedades de capitalização a divulgar no título de capitalização, de forma clara e destacada, em seu contrato e em folheto ou qualquer material publicitário que o promova, o rendimento de seu capital até o final de vigência do título; o prazo de vigência; os valores e percentuais de resgate antecipado; o prazo de carência, se houver; e as probabilidades de o título ser contemplado no sorteio de prêmio.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17573.87997-68