

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 329, de 2018, da Senadora Ana Amélia, que *dispõe sobre a forma de arrecadação de recurso de entidade beneficente de assistência social por meio de título de capitalização*.

RELATOR: Senador **STYVENSON VALENTIM**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se a esta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 329, de 2018, da Senadora Ana Amélia, que objetiva autorizar entidades beneficentes de assistência social continuem utilizando títulos de capitalização na modalidade Incentivo.

Para tanto, o PLS autoriza, em seu art. 1º, as entidades beneficentes de assistência social a subscreverem títulos de capitalização na modalidade Incentivo. Em seu art. 2º, dispõe que, além das quotas destinadas a sorteios e ao carregamento, a distribuição do título de capitalização deve destinar um mínimo de dez por cento para a constituição de capital. Em seu art. 3º, estabelece que os custos operacionais da entidade beneficente com a promoção e divulgação do título de capitalização integram as despesas gerais com colocação do plano, podendo ser abatidos na quota de carregamento. O art. 4º dispõe que os sorteios dos títulos de capitalização poderão utilizar os resultados de sistemas oficiais de premiação, bem como os obtidos através de processos próprios. Por fim, o art. 5º estabelece a cláusula de vigência, que é imediata.

Em sua justificação, a nobre autora afirma que a Circular Susep nº 569, de 2018, vedou expressamente a utilização da modalidade Incentivo de títulos de capitalização por entidades filantrópicas, que vinham utilizando-a para financiar as suas atividades. Ao mesmo tempo, criou a modalidade



SF/19049.80846-82

Filantropia Premiável, aparentemente com o intuito de beneficiar entidades de assistência social.

Entretanto, a modalidade Filantropia Premiável afasta a entidade filantrópica da administração do negócio, que passa a ser de encargo somente da sociedade de capitalização. À entidade filantrópica restaria apenas a função de receber os recursos para aplicar em sua função social. Os custos operacionais das entidades filantrópicas com a promoção e propaganda dos títulos de capitalização também não poderão mais ser ressarcidos dentro da quota de carregamento, passando a serem custeados apenas pela quota de capitalização.

Além disso, a autora também afirma que, contraditoriamente, a nova norma também engessou a quota de capitalização, que é destinada às entidades filantrópicas, de tal forma que inviabiliza o pagamento dos custos operacionais da promoção, definindo que essa quota seja a maior de toda a composição do título. Segundo a autora, a consequência foi que o produto se tornou inviável, acabando com os programas de arrecadação em vigor, o que coloca em risco a continuidade de atividades que beneficiam milhares de pessoas com deficiência e suas famílias.

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, o projeto atende aos requisitos formais. Conforme os incisos VI, XX e XXIII do art. 22 da Constituição Federal (CF), compete privativamente à União legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e sistemas de consórcio e de sorteios, bem como sobre seguridade social. 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.



Não se identifica vício de origem na matéria, já que não adentra na esfera privativa da competência do Presidente da República, prevista nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

Também cabe considerar que a Constituição concedeu tratamento diferenciado a entidades beneficentes de assistência social, reconhecendo a importância de seu trabalho desenvolvido em complementação às ações públicas no âmbito da assistência social, que, por sua vez, promove o direito social à saúde, entre outros, insculpido em seu art. 6º. A Constituição é protetora de tais entidades beneficentes, expressamente isentando-as da contribuição para a previdência social, conforme o art. 195, § 7º.

Quanto à juridicidade, o projeto de lei ordinária e extravagante apenas restabelece norma infralegal anterior, sobrepondo-se ao atual normativo. Dessa forma, o PLS é juridicamente válido, visto que a supremacia da lei não é contida por regulamento infralegal, mas apenas pela constitucionalidade.

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. Portanto, não se enquadra na exigência apontada pelo art. 192 da Carta Magna.

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.

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.

Do ponto de vista da técnica legislativa, não há reparo a fazer ao projeto em comento.

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

Quando ao mérito, consideramos que a matéria visa apenas a reformar uma norma infralegal que traz benefícios a sociedades de capitalização em detrimento de entidades filantrópicas. Observe-se que o argumento utilizado para a proibição contida no art. 42, § 2º, da Circular Susep nº 569, de 2018, que veda expressamente a utilização da modalidade Incentivo, foi o de coibir eventuais fraudes, pois, ao contrário das sociedades de capitalização, as entidades filantrópicas não estão sob a supervisão da Susep.

As entidades filantrópicas utilizam a capitalização na modalidade Incentivo, no modelo de pagamento único, para viabilizar seus sorteios. A entidade filantrópica adquire os títulos de capitalização junto a uma sociedade de capitalização e faz a cessão do direito à cota de sorteio do título ao público, que adquire os bilhetes e concorre a sorteios de prêmios.

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.

Cabe considerar que, embora a comparação não seja de todo adequada, o título de capitalização é um misto de poupança e de bilhete lotérico



em que os rendimentos são inferiores aos da caderneta de poupança e as probabilidades multiplicadas pelos retornos são inferiores aos das loterias.

Juridicamente, o título de capitalização é um título de crédito comercializado por empresas de capitalização, com o objetivo de formação de um capital, mas associado a um caráter lotérico, de sorteio de prêmios. Nesse produto, o valor aplicado pelo investidor destina-se basicamente a três finalidades: poupança (cota de capitalização), sorteio (cota de sorteio) e cobertura das despesas administrativas e de colocação do plano (cota de carregamento). Com isso, o capitalizador concorre a prêmios, recebendo ao final da aplicação seu dinheiro acrescido de reajustes e subtraído da taxa de administração e da cota para sorteio.

No caso de sorteio promovido por entidade filantrópica, a natureza do título deixa de ser de um instrumento de formação de poupança, ganhando destaque a premiação como característica principal, ao lado da destinação de recursos a atividades de interesse social como segunda característica. A entidade filantrópica passa a ser a beneficiária da cota de capital, enquanto o comprador do título concorre ao valor do prêmio.

Ocorre que a Circular Susep nº 569, de 2018, estabelece no § 1º do art. 22 que a cota de capitalização deve ser superior às demais cotas individualmente consideradas. Ao estabelecer essa exigência, a Susep objetiva fazer com que o percentual de capitalização em relação ao percentual de sorteio no título de capitalização seja maior. No entanto, esse aumento da cota de capitalização acaba por restringir os gastos promocionais incorridos pelas entidades filantrópicas, ao mesmo tempo comprometendo a própria atratividade do sorteio, que se baseia na cota de sorteio, que também ficaria menor.

A seu turno, o PLS em comento estabelece que a cota mínima de capitalização seja de dez por cento, mantendo espaço para o abatimento dos custos operacionais na cota de carregamento, e para a manutenção da atratividade dos sorteios, a partir da cota de sorteio. Assim, mantém os custos operacionais da entidade beneficente com a promoção e divulgação do título de capitalização integrando as despesas gerais com colocação do plano, na quota de carregamento.

Ao aprovar o PLS em análise, o Congresso Nacional permitirá que os adquirentes dos títulos de capitalização continuem contribuindo com as



entidades filantrópicas e, ao mesmo, participem de sorteios, conforme sua livre escolha.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 329, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

