

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.006, DE 2018

Susta os efeitos jurídicos da Circular da SUSEP nº. 569, de 02 de maio de 2018.

**Autor:** Deputado COVATTI FILHO

**Relator:** Deputado LUIS MIRANDA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.006, de 2018, pretende sustar, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos jurídicos da Circular da SUSEP nº 569, de 02 de maio de 2018, que dispõe, dentre outras providências, *“sobre a operação de capitalização, as modalidades, elaboração, operação e comercialização de Títulos de Capitalização”*.

A proposição tramita em regime ordinário e, sujeita à deliberação em Plenário, submete-se à apreciação das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania (arts. 24, I, e 54, do RICD).

No âmbito dessa Comissão de Finanças e Tributação, fluiu o prazo regimental sem apresentação de emendas.

### II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210392676200>



diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1006/2018 cogita sustar os efeitos da Circular SUSEP nº. 569, de 02 de maio de 2018, que dispõe sobre a operação de capitalização, as modalidades, elaboração, operação e comercialização de Títulos de Capitalização e dá outras providências.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da **União** ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve *concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*.

No mérito, concordo com os argumentos apresentados pelo nobre colega autor da medida. O propósito da iniciativa é nobre, pois busca



resguardar uma das fontes de financiamento das instituições beneficentes e assistenciais, que prestam um serviço de inegável relevância para a promoção da dignidade, da inclusão social e da participação comunitária nas camadas mais vulneráveis da nossa população.

Bem sabemos que uma das maiores dificuldades com que essas instituições se deparam é angariar formas de custeio para a concretização de suas ações sociais. Atualmente, uma das principais fontes de arrecadação é a utilização de títulos de capitalização. As pessoas que desejam contribuir para a causa de uma dessas entidades beneficentes podem adquirir um título por ela subscrito, em cujos termos concordam que o direito de resgate do montante capitalizado fica com a referida instituição, enquanto reservam para si o direito à participação nos sorteios previstos no título.

Até então as instituições assistenciais utilizavam, para esse fim, títulos de capitalização constituídos na modalidade incentivo, na forma das Circulares SUSEP nº 365 e 376, ambas de 2008. No entanto, em maio de 2018, sobreveio a Circular SUSEP nº 569, que proibiu a subscrição de títulos nessa modalidade (incentivo) por entidades beneficentes de assistência social e criou para elas uma nova forma de constituição: a “filantropia premiável”.

Nesse novo modelo, as sociedades capitalizadoras administram quase a integralidade da operação (impressão, distribuição e implantação de pontos de venda dos títulos, realização de sorteios, implantação de auditoria independente, recolhimento dos tributos incidentes, dentre outros). A sociedade beneficente apenas recebe o resultado da operação, oriundos do direito de resgate que lhe tenha sido cedido.

Ao que transparece, o intuito seria atrair maior controle para a SUSEP, já que as capitalizadoras são sujeitas à fiscalização da Autarquia. Ocorre que esse formato termina por estrangular a arrecadação das entidades assistenciais, que, na prática, é quem promove a divulgação do título e a aproximação do público à causa social que lhe serve de base. No modelo da “filantropia premiável”, os altos custos operacionais da divulgação e impulsionamento das campanhas em mídia acabam sendo arcados pela instituição beneficente, a suas próprias expensas.



Com isso, geram-se dois centros de custo, sendo apenas um deles suportado pela quota de carregamento, que é justamente destinada a fazer frente às despesas operacionais do título de capitalização – e que, no entanto, fica sob a administração apenas da sociedade capitalizadora. As despesas com publicidade, vitais para a promoção da campanha, terminam sendo arcadas pelas entidades assistenciais, impactando, ao final, no montante que auferirá com o resgate (decorrente da quota de capitalização) e que, a rigor, deveria ser direcionado apenas para as suas ações sociais.

Isso sem falar que, pela natureza do título, o resgate é sujeito a termo e só pode ocorrer no prazo mínimo de sessenta dias a contar da aquisição. Desse modo, as entidades assistenciais, que já sobrevivem à conta de seus apertados orçamentos, veem-se obrigadas a promover um alto investimento para o impulsionamento dessas campanhas, sem retorno imediato.

Noutra direção, a previsão de que a quota de capitalização seja superior às outras duas (a de carregamento e a de sorteio), constante do art. 22, §1º, da referida Circular, também não resolve o problema. Isso porque esse engessamento pode inviabilizar o custeio das despesas operacionais do próprio produto, pondo em risco a sustentabilidade da campanha e a continuidade de tais programas de arrecadação.

Da mesma forma, a realização dos sorteios pelas próprias entidades assistenciais, geralmente exibidos pelas emissoras de televisão em dias, horários e canais de grande audiência, consiste em uma grande vitrine para a divulgação dos títulos de capitalização. Além disso, serve como veículo de prestação de contas à sociedade acerca da destinação dos prêmios e como via de aproximação e sensibilização do público no tocante aos projetos sociais desenvolvidos pelas instituições que os promovem.

A Circular SUSEP nº 569/2018 fecha completamente essa janela em ambas as modalidades (filantropia premiável e incentivo). De um lado, retira das entidades assistenciais a operacionalização desses sorteios, que passa a ser realizado pela sociedade de capitalização. De outro, obriga que, no formato incentivo, os sorteios sejam realizados com base nos



resultados de sistemas oficiais de premiação, como são as loterias da Caixa Econômica Federal (art. 43, da referida Circular).

Tal previsão contraria frontalmente o art. 31, §1º, da Resolução nº 15, de 1991, do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, que é norma de hierarquia superior e que expressamente admite a utilização tanto de resultados de sistemas oficiais de premiação, quanto dos obtidos através de processos próprios.

De uma forma geral, na Circular nº 569, de 2018, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, ainda que tenha partido de um impulso bem-intencionado, trilhou por um caminho que extrapola o seu poder regulamentar. Como bem observa o autor da proposta, de fato, compete à SUSEP a regulamentação, dentre outros temas, do mercado de seguros e de títulos de capitalização. No entanto, a Circular em questão indevidamente inova no ordenamento jurídico e cria, sem alvedrio legal, normas que restringem, extinguem direitos e criam obstáculos até então inexistentes, em um verdadeiro retrocesso social.

Expandiu-se no mérito, para ditar regras que, ao invés de complementar a legislação vigente, restringem as fontes de sobrevivência de várias entidades beneficentes de assistência social, que prestam contribuição social de grande relevância para a nossa população. É o caso das Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs, da Cruz Vermelha no Brasil, do Hospital do Câncer de Barretos, dentre outros que foram injustamente prejudicados com a medida.

Com a cautela de buscar extrair da norma o seu máximo proveito, apresento Substitutivo em que sugiro a sustação parcial dos seus efeitos, para alcançar apenas os dispositivos relacionados ao mérito do que estamos discutindo. Sendo assim, opino que seja sustada a aplicação tão-somente do art. 22, §1º, do art. 42, §§ 1º, 2º e 4º, e do art. 43, da Circular SUSEP nº 569, de 02 de maio de 2018.



Em face do exposto, **voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública**, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do **Projeto de Decreto Legislativo 1.006, de 2018**. No mérito, voto pela sua **APROVAÇÃO**, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado LUIS MIRANDA  
Relator

2019-17264



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210392676200>



## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.006, DE 2018

Susta parcialmente os efeitos jurídicos da Circular da SUSEP nº. 569, de 02 de maio de 2018, que *“dispõe sobre a operação de capitalização, as modalidades, elaboração, operação e comercialização de Títulos de Capitalização e dá outras providências”*.

O Congresso Nacional, no uso de suas atribuições e com fundamento no artigo 49, incisos V, X e XI, da Constituição Federal, decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a aplicação do art. 22, §1º, do art. 42, §§ 1º, 2º e 4º, e do art. 43, todos da Circular nº 569, de 02 de maio de 2018, editada pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado LUIS MIRANDA  
Relator

2019-17264



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210392676200>

