

Parecer Jurídico 425/2018-BCB/PGBC

Parecer que analisa em que medida os atos normativos que dispõem sobre o financiamento coletivo de campanhas eleitorais teriam atribuído competência ao Banco Central para atuar nessa matéria, para além do que disposto na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, complementada pelos atos normativos do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central.

Danilo Takasaki Carvalho
Procurador do Banco Central

Luiz Felipe Horowitz Lopes
Procurador-Chefe, substituto

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira
Subprocuradora Geral do Banco Central

Marcel Mascarenhas dos Santos
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Parecer Jurídico 425/2018-BCB/PGBC
PE 132605

Porto Alegre, 16 de julho de 2018.

Ementa: Consultoria em regulação do sistema financeiro. Consulta formulada pelo Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban). Doações efetuadas por pessoas físicas por intermédio de instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares. Cadastro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como um dos requisitos para participação no financiamento coletivo. Atendimento, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central, aos critérios para operar arranjos de pagamento como pré-condição para realizar o cadastro. Art. 23, § 8º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Dúvida sobre eventual competência do Banco Central sobre o financiamento coletivo de campanhas eleitorais. Ausência de atribuição criada pela Lei nº 9.504, de 1997, para o Banco Central.

Senhor Procurador-Chefe,

ASSUNTO

Cuida-se de consulta do Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban) a respeito de questões relativas à eventual competência do Banco Central sobre o financiamento coletivo de campanhas eleitorais.

2. O departamento relata no doc. 3 que tem sido instado a se manifestar sobre a necessidade de o Banco Central expedir autorização prévia para instituições interessadas em participar da coleta de recursos para financiamento coletivo de campanhas eleitorais. O Deban apresenta nestes autos a resposta que ofereceu a um cidadão por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR - v. docs 1 e 2), na qual esclarece “que nenhum arranjo de pagamento necessita de autorização prévia do Banco Central para funcionamento” e expõe sucintamente as circunstâncias nas quais essa autorização passa a ser necessária, bem como indica os dispositivos normativos que fundamentam a resposta.

3. Não obstante, o departamento julga importante a formulação da presente consulta, para obter da PGBC

análise jurídica sobre eventual atribuição conferida ao Banco Central pela Lei nº 9.504, de 1997, considerando as disposições da Lei nº 12.865, de 2013, e regulamentação infralegal editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo BC sobre arranjo e instituições de pagamento.

APRECIÇÃO

4. Este parecer dirige-se a desvendar se e em que medida os atos normativos que dispõem sobre o financiamento coletivo de campanhas eleitorais teriam atribuído competência ao Banco Central para atuar nessa matéria, para além do que já o faz a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, complementada pelos atos normativos do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central.

5. A regra jurídica originária sobre o tema está no art. 23, § 8º, combinado com o § 4º, IV, do mesmo artigo da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, *verbis*:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

[...]

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

[...]

IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos:

a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos;

b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas;

c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação;

d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação;

e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço;

f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 desta Lei;

g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira, nos termos dispostos no § 2º do art. 22-A desta Lei;

h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet;

[...]

§ 8º Ficam autorizadas a participar das transações relativas às modalidades de doações previstas nos incisos III e IV do § 4º deste artigo todas as instituições que atendam, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central, aos critérios para operar arranjos de pagamento.

6. No § 8º do art. 23, transcrito acima, o legislador faz referência aos critérios previstos na legislação e na regulamentação editada pelo Banco Central “para operar arranjos de pagamento” como forma de indicar que as instituições que estejam em conformidade com esses critérios estão autorizadas a participar das transações relativas às modalidades de doações eleitorais por meio de técnicas e serviços de financiamento coletivo.

7. É infrutífera a tentativa de resgatar historicamente a motivação do legislador a respeito desse dispositivo. Os dados e documentos disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados não oferecem elementos que permitam ao intérprete deduzir a intenção dos parlamentares ao redigirem o § 8º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997, incluído nessa lei pela Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. O dispositivo estava presente já na redação original do Projeto de Lei nº 8.612, de 2017 (que resultou na Lei nº 13.488, de 2017), confeccionado por comissão especial, que não deixou registrada a justificação para o projeto.

8. Não é possível saber ao certo o que se quer dizer por “critérios para operar arranjos de pagamento”. Seriam as normas aplicáveis às instituições de pagamento? Ou aos instituidores de

arranjo de pagamento? A falta de técnica na redação do dispositivo parece ter tornado sua eficácia deveras limitada, como se verá abaixo.

9. Não há na Lei nº 12.865, de 2013, ou nas Circulares nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, e nº 3.885, de 26 de março de 2018, referências que auxiliem o intérprete a desvendar o significado de “critérios para operar arranjos de pagamento”.

10. Diante desse quadro, é possível, apenas, trabalhar com suposições sobre o significado da norma. A primeira hipótese seria a norma ter-se referido a instituições de pagamento. Nessa hipótese, as instituições de pagamento teriam sido autorizadas diretamente pelo legislador a prestar o serviço de financiamento coletivo de campanhas eleitorais. Nesse sentido, não se aplicaria o disposto no art. 5º, parágrafo único, da Circular nº 3.885, de 2018,¹ que limita o objeto social das instituições de pagamento àquelas atividades listadas no art. 6º, III, da Lei nº 12.865, de 2013,² e às que tenham o propósito de viabilizar a prestação do serviço de pagamento ou de agregar valor ao serviço prestado para o usuário, a critério do Banco Central.

11. A Autarquia não deveria, portanto, se imiscuir na pertinência ou não da eventual prestação do serviço de financiamento coletivo de campanha por uma instituição de pagamento que se encontre sob sua supervisão. A lei já teria cuidado de inserir essa atividade no cardápio disponível às instituições de pagamento.

12. Não obstante, o art. 23, § 8º, da Lei nº 9.504, de 1997, não modificou a Lei nº 12.865, de 2013, suprimindo competências do Banco Central. Pode a Autarquia, portanto, caso julgue pertinente, baixar normas que disciplinem o eventual ingresso de instituições de pagamento nesse segmento, por exemplo, para evitar que riscos assumidos nessa atividade prejudiquem a solvência ou a liquidez das instituições, do sistema de pagamentos ou do sistema financeiro.

13. Outra hipótese sobre o significado do § 8º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997, seria ele ter-se referido aos instituidores de arranjos de pagamento. Essa hipótese, porém, é frágil, pois a referida lei não exige que o esquema de financiamento coletivo de campanha se configure como um arranjo de pagamento, na forma da definição estabelecida pelo art. 6º, I, da Lei nº 12.865, de 2013.³

14. Nesse ponto, requer algum esforço imaginar um esquema de arrecadação de doações que envolva a prestação de um **serviço de pagamento aceito por mais de um recebedor**, para efeito de seu enquadramento na definição legal de arranjo de pagamento. Mais comum seria verem-se doadores, por meio da internet ou outro meio de comunicação, aportando recursos para partidos

1 “Art. 5º A instituição de pagamento deve ser constituída como sociedade empresária limitada ou anônima e ter por objeto social principal ao menos uma das atividades listadas no art. 6º, inciso III, da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

Parágrafo único. Admite-se a execução de outras atividades pela instituição de pagamento, além das previstas no *caput*, desde que tenham o propósito de viabilizar a prestação do serviço de pagamento ou agregar valor ao serviço prestado para o usuário, a critério do Banco Central do Brasil.”

2 “Art. 6º Para os efeitos das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento que passam a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos desta Lei, considera-se:
[...]

III - instituição de pagamento - pessoa jurídica que, aderindo a um ou mais arranjos de pagamento, tenha como atividade principal ou acessória, alternativa ou cumulativamente:

a) disponibilizar serviço de aporte ou saque de recursos mantidos em conta de pagamento;

b) executar ou facilitar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento;

c) gerir conta de pagamento;

d) emitir instrumento de pagamento;

e) credenciar a aceitação de instrumento de pagamento;

f) executar remessa de fundos;

g) converter moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciar a aceitação ou gerir o uso de moeda eletrônica; e

h) outras atividades relacionadas à prestação de serviço de pagamento, designadas pelo Banco Central do Brasil;

3 “Art. 6º Para os efeitos das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento que passam a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos desta Lei, considera-se:

I - arranjo de pagamento - conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores;”

ou candidatos, com o auxílio da instituição de financiamento coletivo. Não obstante, a criatividade dos agentes econômicos pode dar origem a esquemas de financiamento coletivo que, em tese, contenham os elementos que os enquadrem na definição legal, e isso somente poderá ser verificado diante do caso concreto.⁴

15. Dessa forma, para se cogitar de competência do Banco Central nessa seara, ter-se-ia que partir da premissa de que um esquema de financiamento coletivo em concreto contém elementos que o enquadram como arranjo de pagamento, na forma da lei. E, mesmo que assim o seja, há na Lei nº 12.865, de 2013, e na regulamentação que dela deriva hipóteses que, na prática, tornam inócua a discussão sobre a eventual atuação do Banco Central sobre esse tema. Vejamos.

16. Como bem pontua o Deban no doc. 3 e bem pontuou na resposta ao questionamento do cidadão via RDR (doc. 1), “nenhum arranjo de pagamento necessita de autorização prévia do Banco Central para funcionamento”.

17. A referida declaração do Deban fundamenta-se em interpretação da Circular nº 3.682, de 2013, que, entre outras coisas, estabelece os critérios segundo os quais os arranjos de pagamento não integrarão o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Vê-se, já no art. 2º dessa circular, que há critérios materiais (incisos I e III) e critérios quantitativos (inciso II) para se definir a pertinência ou não do arranjo de pagamento ao SPB. Enquadrando-se nos critérios materiais ou abaixo dos limites dos critérios quantitativos, o arranjo não integrará o SPB e não requererá de seu instituidor a solicitação de autorização ao Banco Central.

18. Visto por outro prisma, o instituidor de um arranjo de pagamento que não integra o SPB deverá solicitar autorização do Banco Central caso seu arranjo não se enquadre ou deixe de se enquadrar nos critérios materiais e passe a superar os limites dos critérios quantitativos. Em todo o caso, os referidos limites quantitativos devem ser apurados dentro de um prazo de doze meses.

19. A título de exemplo, imagine-se um arranjo de pagamento inédito, criado em 2018 com o propósito específico e exclusivo de arrecadar fundos por meio de financiamento coletivo para a campanha eleitoral deste ano. Caso ele se enquadre nos critérios materiais do art. 2º, I, da Circular nº 3.682, de 2013,⁵ seu instituidor estará dispensado de autorização do Banco Central. Caso ele não se enquadre nos referidos critérios, somente deverá requerer autorização do Banco Central após eventual superação dos limites quantitativos do art. 2º, II, da referida circular, entre 15 de maio e 7 de outubro – ou 28 de outubro, caso haja segundo turno.⁶

20. Não obstante a desnecessidade de autorização prévia (como regra geral) para instituição de arranjos de pagamento, os instituidores de arranjos que não estão enquadrados nos critérios materiais referidos acima têm, segundo a Circular nº 3.682, de 2013, obrigações de fornecimento de informações ao Banco Central (art. 4º) e, caso verifiquem a superação dos limites quantitativos, de submissão de pleito de autorização à Autarquia (art. 2º, § 1º, I) e de comunicação às instituições

4 Pode-se imaginar, por exemplo, um esquema de financiamento coletivo no qual a instituição responsável pelo financiamento coletivo permita aos candidatos utilizarem cartões ou aplicativos por ela confeccionados para movimentar os fundos arrecadados, mediante aquisição de bens e serviços de terceiros, que receberiam mediante depósito em suas contas bancárias ou em contas de pagamento mantidas pela instituição responsável pelo financiamento coletivo. Nessa hipótese, teríamos o serviço de pagamento disponível ao público e a aceitação de mais de um receptor.

Também haveria a prestação de serviço de pagamento ao público, com a aceitação de mais de um receptor, na hipótese de um esquema de financiamento coletivo no qual os doadores adquirem bens e serviços de diferentes fornecedores a um preço superior ao preço de mercado, sabendo que uma parcela do valor pago será destinada pela instituição de financiamento coletivo ao candidato apoiado.

Cumpra registrar que, para os propósitos deste parecer, não se examinou a legislação e os julgados da Justiça Eleitoral atinentes ao financiamento de campanhas eleitorais. Portanto, nas hipóteses acima, não se faz qualquer juízo sobre a conformidade dos esquemas de financiamento coletivo, ali descritos em linhas gerais, à legislação e aos julgados mencionados. Não se sabe, portanto, se esses esquemas poderiam ou não configurar doação por pessoa jurídica, modalidade não admitida pela legislação eleitoral atualmente.

5 O inciso III não interessa ao caso, pois diz respeito a instrumento de pagamento de benefício instituído por ato oficial do Poder Público.

6 V. datas do calendário eleitoral no sítio do TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Dezembro/confirma-as-principais-datas-do-calendario-eleitoral-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em: 9 jul. 2018.

participantes do arranjo da necessidade de também solicitarem autorização para funcionamento ao Banco Central, quando cabível, na forma da regulamentação (art. 2º, § 1º, II).

21. Observando essas normas em panorama, percebe-se que o art. 23, § 8º, da Lei nº 9.504, de 1997, não cria para o Banco Central qualquer competência ou dever que já não esteja previsto no subsistema normativo que dispõe sobre os arranjos e as instituições de pagamento. Tanto isso é verdade que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, ao regulamentar o financiamento coletivo de campanhas para o pleito de 2018, não exigiu qualquer documento ou certidão do Banco Central para que as instituições demonstrassem ou comprovassem que estão em conformidade com a lei e a regulamentação do Banco Central sobre o tema, na oportunidade de seu cadastramento perante a Justiça Eleitoral.⁷

22. Em todo o caso, é importante sublinhar que a discussão promovida nos parágrafos 16 a 21, acima, parte da premissa de que um esquema de financiamento coletivo concreto foi desenhado de tal forma a se enquadrar na definição legal de um arranjo de pagamento. Essa premissa não é conhecida, pois depende de verificação de um caso concreto, e é tomada apenas por hipótese neste parecer.

CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, pode-se concluir que a Lei nº 9.504, de 1997, em especial seu art. 23, § 8º, incluído pela Lei nº 13.488, de 2017, não criou atribuição para o Banco Central, seja quanto à autorização de instituições de pagamento para participarem de esquemas de financiamento coletivo, seja quanto à autorização de instituição de arranjos de pagamento que se proponham a tornar viáveis esquemas de financiamento coletivo de campanhas eleitorais.

24. Em específico, a referência à Autarquia no art. 23, § 8º, da Lei nº 9.504, de 1997, não cria para si o dever de certificar ou de atestar o cumprimento da lei e da regulamentação atinente

⁷ Cf. art. 23, caput e § 1º, da resolução:

“Art. 23. O financiamento coletivo, se adotado, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - cadastro prévio na Justiça Eleitoral pela instituição arrecadadora, observado o atendimento, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil, dos critérios para operar arranjos de pagamento;

II - identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF) de cada um dos doadores, o valor das quantias doadas individualmente, forma de pagamento e as datas das respectivas doações;

III - disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação, cujo endereço eletrônico, bem como a identificação da instituição arrecadadora, devem ser informados à Justiça Eleitoral, na forma por ela fixada;

IV - emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora;

V - envio imediato para a Justiça Eleitoral, na forma por ela estabelecida, e para o candidato de todas as informações relativas à doação;

VI - ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço;

VII - não incidência em quaisquer das hipóteses de vedação listadas no art. 33 desta resolução;

VIII - observância do Calendário Eleitoral para arrecadação de recursos, especialmente quanto aos requisitos dispostos no art. 3º desta resolução;

IX - movimentação dos recursos captados na conta bancária “Doações para Campanha”;

X - observância dos dispositivos da legislação eleitoral relacionados à propaganda na internet.

§ 1º O cadastramento prévio a que se refere o inciso I deste artigo ocorrerá mediante:

I - preenchimento de formulário eletrônico disponível na página do Tribunal Superior Eleitoral na internet;

II - encaminhamento eletrônico dos seguintes documentos comprobatórios:

a) requerimento assinado pelo administrador responsável pelas atividades da instituição arrecadadora;

b) cópia dos atos constitutivos em sua versão vigente e atualizada, revestidos das formalidades legais, que devem conter previsão para o exercício da atividade e certidão de pessoa jurídica emitida pela Receita Federal do Brasil;

c) declaração emitida pelo administrador responsável que ateste a adequação dos sistemas utilizados pela instituição arrecadadora e passíveis de verificação para efetuar a identificação do doador, a divulgação dos valores arrecadados e o atendimento a reclamações dos doadores;

III - documentos de identificação de sócios e administradores, incluindo identidade, CPF e comprovante de residência no caso dos administradores;

IV - declarações individuais firmadas pelos sócios e administradores da plataforma atestando que não estão inabilitados ou suspensos para o exercício de cargo em instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pela CVM e pelo Banco Central do Brasil.” (grifos ausentes no original)

aos arranjos de pagamento, ou mesmo de realizar procedimentos de vigilância dos arranjos ou de supervisão das instituições de forma diferente da que já o faz em cumprimento ao disposto na Lei nº 12.865, de 2013, e nos atos normativos do CMN e do próprio Banco Central.

À consideração superior.

DANILO TAKASAKI CARVALHO

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)

OAB/DF 24.761

(Seguem despachos.)

De acordo.

À Senhora Subprocuradora-Geral da Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCiPG).

LUIZ FELIPE HOROWITZ LOPES

Procurador-Chefe, substituto

Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)

OAB/DF 33.711

De acordo.

Ao Sr. Procurador-Geral Adjunto, em razão da matéria.

WALKYRIA DE PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA

Subprocuradora Geral do Banco Central

Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCiPG)

OAB/DF 10.000

De acordo.

Ao Deban.

MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1)

OAB/DF 31.580