

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.632, DE 2021

Altera a Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para dispor sobre o fim da exclusividade na prestação de serviços por agentes autônomos de investimento e para autorizar a admissão de sócios não agentes autônomos de investimento no capital social das pessoas jurídicas constituídas para o fim de prestação desses serviços.

Autor: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

Relator: Deputado FELIPE RIGONI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.632, de 2021, de autoria do Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA, destina-se à alteração da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), tendo por objetivo vedar a exclusividade na prestação de serviços por agentes autônomos de investimento (AAI) e autorizar a admissão de sócios não agentes autônomos de investimento no capital social das pessoas jurídicas constituídas para o fim de prestação desses serviços.

A proposição é justificada a partir da necessidade de “equalizar as condições de atuação dos agentes autônomos de investimento no mercado de distribuição valores mobiliários” e de “resguardar a atuação regulatória e fiscalizatória da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) às permissivas constitucionalmente garantidas de isonomia e de livre iniciativa”.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>



Felipe Rigoni
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223702176700>

* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *

Por despacho da Mesa Diretora, a matéria foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, do RICD).

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas no prazo regimental de 5 (cinco) sessões, compreendido entre 25/08/2021 e 08/09/2021.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, inicialmente, apreciar a presente proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos do art. 32, inciso X, alínea “h” e do art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI-CFT), de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

Em adição, cabe a esse colegiado também manifestar-se sobre o mérito da proposição, nos termos no despacho da Mesa Diretora e do art. 32, inciso X, alínea “a”, do RICD, por se tratar de matéria que versa sobre o mercado de capitais.

Em relação ao primeiro aspecto, cumpre lembrar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, inciso X, alínea “h”, e art. 53, inciso 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 diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas, citam-se, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>



* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *



* C D 2 2 3 7 0 2 1 7 6 7 0 0 *

LexEdit

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”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão imediata direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Com efeito, a proposição promove alterações na regulamentação da atividade dos agentes autônomos de investimento, sem reflexos sobre o orçamento público.

Em face de tanto, entendemos deve ser aplicado à matéria o disposto no art. 32, inciso X, alínea “h”, do RICD, 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.

Vale destacar, por oportuno, que 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. 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.

Nesse contexto, pelas razões anteriormente expostas, somos da opinião de que não cabe pronunciamento desta Comissão quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 2.632, de 2021.

Quanto ao mérito, entendemos que a proposição merece a acolhida desta Comissão. Como bem pontuado no texto de justificação do PL ora examinado, a regra de exclusividade atualmente vigente para os agentes autônomos de investimento não se justifica de modo algum. Além de não guardar paralelo com o exercício de outras atividades profissionais ou comerciais, a



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>



Felipe Rigoni

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223702176700>

* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *



* C D 2 2 3 7 0 2 1 7 6 7 0 0 *

LexEdit

imposição atual de exclusividade a esses importantes atores no mercado de valores mobiliários gera uma indevida concentração de mercado, militando, ao fim e ao cabo, contra os consumidores de serviços de assessoria de investimentos.

Além disso, como bem ensina os preceitos de regulação econômica, a imposição de restrições à livre iniciativa deve passar pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, sob o qual a mitigação da livre iniciativa deve ser acompanhada das justificações regulatórias ou indicações que demonstrem certa vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado¹²³. Ou, ainda, tratando-se de compatibilização de direitos, a relativização da livre iniciativa e da livre organização dos atos da vida privada deve consagrar outro direito ou garantia individual a ser tutelada em virtude da intervenção legislativa ou regulatória (Arts. 173 e 174 da CFRB/88)⁴.

Na legislação federal infraconstitucional, a lei de liberdade econômica⁵ consagrou a livre iniciativa e o livre exercício de atividade econômica, de modo a destrinchar os desdobramentos destas garantias constitucionais. Nos termos da norma, a atividade regulatória do Estado deve se pautar pela liberdade, boa-fé do particular e intervenção subsidiária e excepcional nas atividades econômicas, ao passo que atrair ônus às atividades econômicas reguladas deve preceder de robusta construção argumentativa, pois vigora a autonomia e o poder negocial⁶.

Relativo à atividade tutelada em si, qual seja, a dos assessores de investimentos, em que pese vigore o princípio da due diligence e da boa-fé

¹ STF, ADIN 5337.

² “(..)10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. (...)” (STF, ADPF 449)

³ “(...) Isso porque a restrição ao **princípio da livre iniciativa**, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: **(i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito**. 4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. **Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte.** (...)” (STF, ADIN 907)

⁴ STF, ADINs 4066; 1950; 4306 e; 4829.

⁵ Lei N° 13.874/2019.

⁶ No âmbito infraconstitucional, quando às repercussões cíveis e comerciais: STJ, Resp 1317536.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223702176700>

* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *

LexEdit
* C D 2 2 3 7 0 2 1 7 6 7 0 0 *

objetiva entre assessores e clientes, entende-se que certas intervenções do órgão regulador na conformação empresarial dos escritórios de investimentos e assessores de investimentos não são proporcionais ao que se pretende tutelar. Significa que as revisões regulatórias, a princípio, podem resultar em abuso de poder regulatório e inviabilização do exercício de atividade econômica. Por essas razões, em boa cognição, pretende-se instituir cláusulas interpretativas na lei que conduzam a tratamento regulamentar adequado.

Ainda, observa-se o projeto com o foro compatível à propositura de dispositivos que alavanquem a segurança jurídica no segmento de prestação de serviços de assessoria de investimentos. Explica-se. Assessor de investimentos, na forma da regulamentação da CVM, é aquele que exerce, sob a responsabilidade e como preposto de instituição integrante do sistema de distribuição de valores mobiliários as atividades de prospecção, recepção e registro de ordens de negociação ou registro e, dentre as diversas dispostas no regulamento, a prestação de informações sobre produtos oferecidos e serviços prestados pela instituição a que ele se vincula.

A atividade do assessor de investimentos, portanto, é, por natureza, desempenhada com velocidade, presteza e dinamismo, pois este profissional deve acompanhar os desdobramentos do mercado de valores mobiliários e atuar com zelo, presteza e diligência nas operações a fim de suprir as demandas da clientela. É o assessor remunerado por comissões eventuais, de modo que este constitui pessoa jurídica, relacionando-se diretamente com o objeto social do escritório de investimentos (outra pessoa jurídica)⁷, não havendo relação de subordinação com as instituições que representa ou se vincula.

Ocorre que, mesmo com tais questões atinentes à atividade – de natureza essencialmente civil-comercial -, diversos gargalos interpretativos atraem insegurança jurídica à prestação dos serviços de assessoria de investimentos, como o reconhecimento do vínculo empregatício entre assessores e escritórios de investimentos. Tais acontecimentos na seara da

⁷ Conste que o vínculo entre assessor e escritório é próprio da regulamentação. Ou seja, o assessor necessita da vinculação a corretora para operar na bolsa de valores na qualidade de assessor de investimento.

justiça especializada resultam em inviabilizar o seguimento das atividades de assessoria de investimentos por escritórios, pois atraem ônus ao escritório, seja com procuradores para atuar em juízo, seja por comparecer a audiências e arrolar testemunhas.

Relativo aos valores exigidos nas ações de reconhecimento de vínculo de emprego, por vezes, acabam por clamar montantes que traduzem confisco ao escritório. Em certo caso, comissão de R\$ 12.500,00 mensais ao assessor⁸ em período de prestação de serviços inferior a 3 (três) anos resultou em valor de causa de R\$ 1.215.304,30⁹. Nos diversos tribunais regionais do trabalho e no próprio TST, revela-se a provocante desarmonia jurisprudencial. Certas cortes reconhecem o vínculo¹⁰ e outras elencam que é natural à atividade a prestação dos serviços na forma eminentemente civil¹¹.

Como se defendeu, é típico ao assessor de investimentos modelar suas ações a partir do vínculo civil, pois a prática não resta à morosidade trabalhista e à relativização do contrato empresarial firmado entre assessor e escritório, que, na forma do atual código civil, presume-se paritário, ao passo que a intervenção e revisão do instrumento é subsidiária e excepcional (CC, Arts. 421 e 421-A).

Quanto às repercussões práticas das decisões que reconhecem o vínculo empregatício, que desconsideram o art. 20 da LINDB (Decreto-Lei N° 4.657/42), estas são igualmente nefastas, pois, por vezes, impõem ônus milionário ao escritório de investimentos, que será diluído na coletividade de assessorados. Significa que o passivo trabalhista encarece o serviço, sem ganho real de produtividade ou nova oferta, e atrai insegurança jurídica à

⁸ Comissão que, no mercado de assessorias de investimentos, não é incomum. Há várias que superam o valor disposto na exemplificação.

⁹ TRT 2, Reclamação Trabalhista N° 100054672.2019.5.02.0040.

¹⁰ AGENTE AUTÔNOMO DE INVESTIMENTOS. VÍNCULO DE EMPREGO. FRAUDE. Uma vez presentes os requisitos expressos no artigo 3º da CLT e configurada fraude à lei, necessário concluir que os atos foram praticados com a finalidade de afastar a aplicação dos dispositivos expressos na legislação trabalhista. A documentação pertinente à constituição da pessoa jurídica do autor, além da legislação aplicável aos Agentes Autônomos de Investimentos, não são suficientes para afastar o reconhecimento do vínculo, pois integra a fraude reconhecida. Mantém-se o reconhecimento do vínculo de emprego declarado na origem. (TRT-2 - RO: 00032610920135020075 SP)

¹¹ AGENTE AUTÔNOMO DE INVESTIMENTOS. VÍNCULO DE EMPREGO. NÃO CONFIGURAÇÃO. Comprovadas as alegações da defesa quanto à circunstância de a prestação de serviços pelo autor como agente de investimentos ser mais vantajosa economicamente, sem estarem presentes os pressupostos caracterizadores da relação de emprego insculpidos no artigo 3º da CLT, resta inviabilizado o reconhecimento da relação de emprego entre as partes. (TRT-4 – RO: 00014109020115040028 RS)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>



Felipe Rigoni

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223702176700>

* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *

prática, o que desincentiva investimentos no segmento de assessoria na distribuição de valores mobiliários.

Dessa maneira, havendo latente divergência jurisprudencial e a partir da concepção de melhoria do ambiente de negócios na prestação dos serviços de assessoria de investimentos, propõe-se emenda que se destina a estabilizar o entendimento jurídico quanto à natureza da atividade.

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 Lei nº 2.632 de 2021, e, **no mérito, pela sua aprovação, com 1 (uma) emenda.**

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado FELIPE RIGONI
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>



Felipe Rigoni
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223702176700>

* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *



* C D 2 2 3 7 0 2 1 7 6 7 0 0 *

ExEdit

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**PROJETO DE LEI Nº 2.632, DE 2021**

Altera a Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para dispor sobre o fim da exclusividade na prestação de serviços por agentes autônomos de investimento e para autorizar a admissão de sócios não agentes autônomos de investimento no capital social das pessoas jurídicas constituídas para o fim de prestação desses serviços.

EMENDA Nº

O art. 2º do Projeto de Lei Nº 2.632, de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º O art. 16 da Lei Nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16.

§ 1º Somente os assessores de investimentos e as sociedades com registro na Comissão poderão exercer a atividade de mediação ou de corretagem fora da bolsa.

§ 2º É vedada a imposição regulamentar de exclusividade na prestação de serviços por assessores de investimentos, devendo as partes livremente pactuar os termos contratuais relativos à existência ou não de exclusividade na prestação dos serviços.

§ 3º Os assessores de investimentos podem exercer suas atividades por meio de sociedade, firma individual constituída exclusivamente para este fim, que poderá ter como sócios pessoas naturais, assessores de investimentos ou não, e pessoas jurídicas, respeitado o conflito de interesses.

§ 4º As relações decorrentes do contrato firmado entre assessores de investimentos e a sociedade constituída para prestação dos serviços de



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>



Felipe Rigoni

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223702176700>

* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *

assessoria de investimentos, ou entre assessores de investimentos e as pessoas jurídicas integrantes do sistema de distribuição de valores mobiliários, são de natureza jurídica comercial e não ensejam, em nenhuma hipótese, a caracterização de vínculo de emprego, observado o § 5º do caput deste artigo.

§ 5º Os assessores de investimentos podem ser contratados pelas sociedades de assessores de investimento na forma do art. 3º do Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

§ 6º A contratação na forma do parágrafo anterior não elide os deveres de lealdade, probidade, boa-fé, diligência e deveres regulamentares pertinentes.” (NR)

Sala da Comissão, em de de 2022

Deputado FELIPE RIGONI

RELATOR



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211091565100>



Felipe Rigoni
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223702176700>

* C D 2 1 1 0 9 1 5 6 5 1 0 0 *



* C D 2 2 3 7 0 2 1 7 6 7 0 0 *