



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

## PARECER Nº 12, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 146, de 2019, da Câmara dos Deputados, que *institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

### I – RELATÓRIO

Vem para o exame do Plenário desta Casa o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 146, de 2019, da Câmara dos Deputados, que *institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador*, e dá outras providências.

O PLP nº 146, de 2019, possui vinte e cinco artigos divididos em oito capítulos.

O Capítulo I trata “das definições, dos princípios e das diretrizes fundamentais”.

O art. 1º define que o objeto da Lei é instituir o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador. Para tanto, estabelece os princípios e as diretrizes para a atuação da administração pública em todos os seus âmbitos e dos serviços sociais autônomos. Ademais, prevê medidas de fomento ao ambiente de negócios e ao aumento da oferta de capital para



SF/21300.94712-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

investimento em empreendedorismo inovador. Por fim, disciplina normas sobre licitação e contratação de soluções inovadoras pela administração pública.

O art. 2º conceitua “investidor-anjo” como aquele investidor que é remunerado por seus aportes e que não é considerado sócio, logo sem direito a gerência ou a voto na administração da empresa, ou nas suas deliberações, nem responsabilidade por obrigações empresariais; e “ambiente regulatório experimental” como o conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais.

O art. 3º fixa princípios e diretrizes que, em síntese, reconhecem o empreendedorismo inovador como instrumento de desenvolvimento econômico, social e ambiental a ser promovido colaborativamente pela iniciativa pública e privada.

O Capítulo II trata “do enquadramento de empresas *startups*”. De acordo com o art. 4º, são enquadradas como *startups* as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados e que possuam os seguintes requisitos: a) receita bruta de até R\$ 16 milhões no ano-calendário anterior; b) até dez anos de inscrição no CNPJ; e c) que atendam, no mínimo: i) declaração em seu ato constitutivo ou alterador e utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos ou serviços; ou ii) enquadramento no regime especial Inova Simples, nos termos do art. 65-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O Capítulo III trata “dos instrumentos de investimento em inovação”.

Em regulamento a ser definido pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM (art. 6º), as startups poderão admitir aporte de capital por pessoa física ou jurídica, com obrigatório registro contábil, resultando ou não em participação no capital social, a depender do instrumento adotado.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

Enquanto não houver conversão de aporte em participação acionária, não se consideram integrantes do capital social quaisquer contratos com essa finalidade, inclusive: a) contrato de opção de subscrição de ações ou de quotas; b) contrato de opção de compra de ações ou de quotas; c) debênture conversível; d) contrato de mútuo conversível em participação societária; e) sociedade em conta de participação; e e) contrato de investimento-anjo (art. 5º).

No caso do investidor pessoa física, para fins de apuração e de pagamento do imposto sobre o ganho de capital auferido com a venda na participação acionária convertida em decorrência do aporte, permite-se utilizar as perdas incorridas nas operações com os instrumentos previstos no art. 5º do Projeto de Lei na composição do custo de aquisição. Ademais, prevê-se que a utilização dos valores no custo de aquisição para fins de ganho de capital implica remissão da dívida da *startup* (art. 7º).

Com relação ao investidor, o mesmo: a) não será considerado sócio ou acionista, nem possuirá direito a gerência ou a voto na administração da empresa, conforme pactuação contratual; b) não responderá por qualquer dívida da empresa, inclusive em recuperação judicial, e a ele não se estenderá os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica previstas no ordenamento jurídico, ressalvados os casos de dolo, de fraude ou de simulação com o envolvimento do investidor (art. 8º).

O Capítulo IV, que trata “do fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação”, disciplina regras de aportes de recursos em startups por empresas que possuem obrigações de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, decorrentes de outorgas ou de delegações firmadas por meio de agências reguladoras.

Os aportes podem se dar por meio de: a) fundos patrimoniais destinados à inovação; b) Fundos de Investimento em Participações (FIP), nas categorias de capital semente, empresas emergentes e empresas com produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação; e c) investimentos em programas, em editais ou em concursos destinados a financiamento, a aceleração e a escalabilidade de startups, gerenciados por





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

instituições públicas cujo objeto seja relacionado ao desenvolvimento de pesquisa e inovação (art. 9º).

Preveem-se ainda regras de governança que: a) não infrinjam os percentuais mínimos legais ou contratuais estabelecidos para serem aportados em fundos públicos; e b) para fins de eficácia liberatória, prevejam a emissão, por partes dos representantes de fundos e instituições, de certificado comprobatório de cumprimentos das obrigações legais e contratuais. Ainda, ato do Poder Executivo federal regulamentará a forma de prestação de contas do FIP, do fundo patrimonial ou da instituição pública que receber recursos (art. 10).

Composto apenas do art. 11, o Capítulo V trata “dos programas de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório)”. Em síntese, prevê-se a possibilidade de a administração pública com competência de regulamentação setorial afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada, dentro do âmbito de um *sandbox* regulatório. Esse ambiente regulatório deverá: a) fixar critérios para seleção ou para qualificação do regulado; b) estabelecer a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e c) indicar as normas abrangidas.

O Capítulo VI trata “da contratação de soluções inovadoras pelo Estado”. O art. 12 estabelece normas gerais de contratação para todos os entes e órgãos da Administração Pública, extensíveis, no que couber, às empresas públicas e sociedades de economia mista.

O art. 13 prevê modalidade específica de licitação, segundo a qual a administração pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico. As principais características previstas são: a) delimitação do escopo da licitação, podendo se restringir à indicação de um problema a ser resolvido e de resultados esperados pela administração pública, dispensada a descrição de eventual solução técnica previamente mapeada e suas especificações técnicas, cabendo, inclusive, aos licitantes propor diferentes meios para a resolução do problema; b) divulgação do edital da licitação com antecedência de, no mínimo, trinta dias corridos até a data de recebimento





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

das propostas; c) avaliação e julgamento das propostas por comissão especial integrada por, no mínimo, três pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento no assunto, sendo uma servidor público integrante do órgão para o qual o serviço está sendo contratado e outra professor de universidade pública na área relacionada ao tema da contratação; d) observância de critérios de viabilidade técnica e econômica no julgamentos das propostas; e) análise da documentação relativa aos requisitos de habilitação será posterior à fase de julgamento das propostas e contemplará somente os proponentes selecionados; f) possibilidade de a administração: i) dispensar habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, excepcionado débitos com o sistema de seguridade social, com a prestação de garantia para a contratação; ii) após a fase de julgamento das propostas, negociar condições econômicas mais vantajosas; iii) encerrada a fase de julgamento e de negociação, caso o preço seja superior a estimativa, aceitar a proposta, mediante justificativa expressa.

Após homologação do resultado da licitação, celebra-se o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), com vigência limitada a doze meses, prorrogável por mais um período de até doze meses. Entre as principais características, o art. 14 estabelece: a) que o CPSI deverá conter: i) cláusulas com metas para validação do êxito da solução inovadora e a metodologia para a sua aferição; ii) a forma e a periodicidade da entrega à administração pública de relatórios de andamento da execução contratual; iii) a matriz de riscos entre as partes (caso fortuito, força maior, risco tecnológico, fato do príncipe e álea econômica extraordinária); iv) a definição da titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI; e v) a participação nos resultados de sua exploração; b) valor máximo de contratação por CPSI, qual seja, R\$ 1,6 milhão; c) fixação de critérios variáveis de remuneração; e d) previsão de pagamentos diferenciados caso detenham risco tecnológico ou se divididos em etapas (proporcionais à execução), justificativa expressa (parcela antecipada).

Encerrado o CPSI, o art. 15 prevê que a administração pública poderá celebrar com a contratada, sem nova licitação, contrato para o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante do CPSI. As principais características deste contrato são: a) vigência do contrato de fornecimento limitada a vinte e quatro meses, prorrogável por mais um





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

período de até vinte quatro meses; e b) valor máximo limitado a cinco vezes o valor máximo de R\$ 1,6 milhão.

O Capítulo VII trata “das opções de subscrição de ações (*stock options*)”. O art. 16 prevê que remuneração poderá ser complementada com bônus que considerem a eficiência e a produtividade da empresa, do empregado ou do time de empregados, ou outros objetivos e parâmetros que as partes vierem a acordar, incluída a remuneração decorrente da outorga de opção de compra de ações (*stock options*). Os arts. 17 e 18 inserem as opções de compra de ações como remuneração do empregado e contribuinte nas legislações de seguridade social e do imposto de renda, respectivamente, considerando-se paga ou apurada, quando do exercício da opção.

O Capítulo VIII trata “das disposições finais”.

O art. 21 promove alterações na legislação das sociedades anônimas, Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Em síntese, o PLP: a) reduz a composição mínima da diretoria de dois para um único membro eleito e destituível a qualquer tempo pelo conselho de administração ou, se inexistente, pela assembleia geral; b) permite que a companhia fechada que tiver menos de trinta acionistas, com receita bruta anual de até R\$ 78.000.000,00, realizar, excepcionalmente, as publicações previstas por este PLP de forma eletrônica, assim como substituir os livros sociais por registros mecanizados ou eletrônicos; c) faculta à assembleia geral da companhia fechada, na omissão do estatuto, estabelecer livremente a distribuição de dividendos, sem prejuízo dos direitos dos acionistas preferenciais; d) insere dispositivo que prevê que a Comissão de Valores Mobiliários regulamentará as condições facilitadas para o acesso de companhias de menor porte ao mercado de capitais, flexibilizando regras quanto: i) à obrigatoriedade de instalação do conselho fiscal a pedido de acionistas; ii) no aumento de capital, à obrigatoriedade de intermediação de instituição financeira em distribuições públicas de valores mobiliários; iii) ao recebimento de dividendo obrigatório; iv) à forma de realização das publicações; v) à forma de apuração do preço justo e sua revisão; e) insere dispositivo para prever que se considera companhia de menor porte aquela que aufera receita bruta anual inferior a R\$ 500 milhões, sem prejuízo dos







SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

procedimentos simplificados às companhias de menor porte previstos pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

O art. 22 promove alterações no Estatuto do Micro e Pequeno Empresário, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. O PLP além de promover ajustes de técnica redacional adequando ao Inova Simples as alterações trazidas ao conceito de *startup*, promove uma série de ajustes às regras de aporte de capital por investidor-anjo. O PLP, em síntese, possibilita que o investidor-anjo: a) seja pessoa física, pessoa jurídica ou fundos de investimento, conforme regulamento da CVM; b) participe das deliberações em caráter estritamente consultivo, conforme pactuação contratual; c) seja remunerado por seus aportes, nos termos do contrato de participação, pelo prazo máximo de sete anos; d) exija dos administradores as contas justificadas de sua administração e, anualmente, o inventário, o balanço patrimonial e o balanço de resultado econômico; e) examine, a qualquer momento, os livros, os documentos e o estado do caixa e da carteira da sociedade, exceto se houver pactuação contratual que determine época própria para isso; f) e as partes contratantes estimulem remuneração periódica ao investidor-anjo ou preveja a possibilidade de conversão do aporte de capital em participação societária; g) exerça o direito de resgate depois de decorridos, no mínimo, dois anos do aporte de capital, não permitido ultrapassar o valor investido devidamente corrigido por índice previsto em contrato.

O art. 23 promove alterações na Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que trata, entre outros temas, de incentivos à inovação tecnológica. A primeira alteração se dá no rol de incentivos fiscais e prevê a exclusão definitiva, para efeito de apuração do lucro líquido, do valor integralizado em quota de Fundos de Investimento em Participações da Categoria Capital Semente, que se destinem exclusivamente à capitalização de pessoas jurídicas em cujos projetos haja pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. A segunda alteração prevê que na hipótese de exclusão de valor integralizado em quota de FIP – Capital Semente, o descumprimento de qualquer obrigação pelo gestor do FIP – Capital Semente ou pessoa jurídica investida não afetará o direito do quotista à exclusão do valor integralizado, cabendo exclusivamente ao gestor do FIP – Capital Semente a responsabilidade pelo pagamento do valor





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

correspondente aos tributos não pagos em decorrência do incentivo, acrescidos de juros e multa, de mora ou de ofício, previstos na legislação tributária, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

O art. 24 indicam os dispositivos revogados na lei de sociedades anônimas e no Estatuto da Micro e Pequena Empresa.

O art. 25 fixa a cláusula de vigência a contar noventa dias da publicação oficial.

A matéria teve sua tramitação no Senado Federal iniciada em 16 de dezembro de 2020, tendo sido encaminhada para publicação na mesma data e encontra-se em Plenário.

Em 11, de fevereiro do corrente ano, este relator realizou *Consulta Pública*, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro - OAB/RJ, com o objetivo de obter informações, opiniões e transparência a respeito do tema. Na oportunidade foram ouvidas diversas entidades e autoridades, entre elas: o Senador Izalci Lucas (PSDB/DF); o Deputado Vinicius Poit (NOVO/SP); Carlos Da Costa - Representante do Ministério da Economia; Topázio Neto – Vice-Prefeito da Prefeitura de Florianópolis representante da Diretoria da Associação Catarinense de Tecnologia(Acate); Luciano Bandeira - Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ); Marcelo Pedrosa de Andrade Figueira - presidente da Comissão sobre os aspectos jurídicos do empreendedorismo e das startups Mauricio Marques - Superintendente da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); Aline Gonçalves Advogada - Sistema B Internacional; Bruno Dequelch – Investidor Anjo; Marco Poli - Investidor Individual/Grupo Advocacy; Andrea Motta - Presidente UK Tech Hub Ex-Seed MG; Alexandre Fischer – Superintendente da Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca); José Alberto Aranha – Diretor da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec); Daniel Leipnitz – Presidente do Conselho da Associação Catarinense de Tecnologia (ACATE); Marcelo Arguelles - Especialista em Políticas Industriais da Confederação Nacional da Indústria (CNI); Sylvio Araújo Gomide - Diretor Titular da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) Programa Acelera; Flávio Prol – Presidente







SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec); Bruno Feigelson – Diretor Associação Brasileira de Lawtechs e Legaltechs (AB2L); Vitor Magnani – Presidente da Associação Brasileira On e Offline (ABO2O); Victor Cabral Fonseca – Coordenador Especialista Inovação da Fecomércio; Diego Perez – AbFinttech; Felipe Matos - Presidente da Associação Brasileira de Startups (ABS); Rodrigo Alonso Kiko – Presidente da Associação Dínamo Think Tank de políticas públicas para Startups; Cassio Spina – Presidente da Anjos do Brasil; Márcio Calvão - Presidente da Casa de Empreendedores Urbanos do Rio de Janeiro (CEU) e Luís Cláudio Souza – Clube Empreendedor.

Diversos representantes de entidades, governo, instituições públicas e privadas, agentes financiadores e empreendedores também acompanharam o evento transmitido pelo canal da OAB/RJ, no Youtube, com amplo alcance e previa divulgação.

Ademais, este relator recebeu inúmeras notas técnicas de associações, empresas e pessoas ligadas ao tema tratado neste Projeto de Lei Complementar, debruçando-se exaustivamente sobre todos os comentários e sugestões apresentadas.

Em suma, os participantes da consulta pública e as entidades que enviaram as notas técnicas destacaram a relevância do projeto e a importância dos avanços que a legislação pode gerar.

Contudo, ressaltaram a necessidade de o Senado aprimorar o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, situando as suas contribuições, dentre outras, basicamente em quatro pontos críticos de maior convergência entre os atores desse ecossistema, a saber: (i) as chamadas *stock options* ou “Plano de Opção de Ações”, instrumento não exclusivo dessas sociedades, mas para essas importante para atrair e reter talentos profissionais, de natureza mercantil e não remuneratório, conforme vasta jurisprudência administrativa e do Poder Judiciário, como assim estava no texto original do Projeto mas foi substituído pela Câmara dos Deputados; (ii) a supressão da limitação do número de acionistas para a subscrição dos livros sociais por registro mecanizado ou eletrônico, em se tratando justamente de empresas inovadoras e de tecnologia; (iii) o enquadramento no Simples Nacional de



SF/21300.94712-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

*startup* constituída ou que se transforme em Sociedade Anônima (SA), na defesa da simplificação tributária e os seus benefícios, como estímulo ao segmento e (iv) a equiparação da tributação sobre investimentos em Startups, aplicando-se alíquotas regressivas, como ocorre noutros investimentos a exemplo das Letras de Crédito Imobiliário – LCI e títulos atrelados ao agronegócio, como incentivo ao segmento e a inovação.

O Governo, por sua vez, manifesta-se favorável ao projeto, em alinhamento e conexão com a sua proposta contida no PLP nº 249, de 2020, convertida nesta, sugerindo, contudo: i) a supressão do art. 7º por não prever cláusula de vigência em oposição a Lei de Diretrizes Orçamentárias; ii) também o art. 17 que trata das *stock options* ou “Plano de Opção de Ações”; e iii) assim como o art. 23, pois esses criam incentivos e benefícios de natureza tributária sem apresentar estimativa de impacto orçamentário e financeiro, desprezando qualquer medida compensatória, confrontando com isso a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foram apresentadas 51 emendas.

O Senador Izalci Lucas apresentou oito emendas. Em síntese, a Emenda nº 1 apresenta regras de dedução de imposto de renda a título de patrocínio ou doação às startups; a Emenda nº 2 pretende permitir que entes públicos invistam em startups sem se tornarem acionistas; a Emenda nº 3 pretende alterar regras sobre a tributação sobre investimentos em *startups*; a Emenda nº 4 altera o conceito de *startup* para delimitar a inovação como atividade principal e que as inscrições no CNPJ tenham sido feitas em até 6 anos; e a Emenda nº 5 pretende excluir os serviços sociais autônomos da órbita principiológica e diretiva do Poder Público; a Emenda nº 12 promove alterações nas disposições sobre *stock options* e regime tributário em mercado financeiro e de capitais; a Emenda nº 13 pretende adequação legística; a Emenda nº 14 exclui a vedação de sociedades anônimas no Simples.

O Senador Paulo Paim apresentou quatro emendas. A Emenda nº 6 busca responsabilizar investidores-anjo pelos créditos trabalhistas da *startup* investida; a Emenda nº 8 requer a supressão de dispositivo relativo a





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

*stock options*; a Emenda nº 9 requer a supressão do capítulo atinente a *stock options*; e a Emenda nº 28 que disciplina *stock options*.

A Senadora Zenaide Maia apresentou duas emendas. A Emenda nº 7 para responsabilizar investidores-anjo pelos créditos trabalhistas da *startup* investida; e a Emenda nº 48 para suprimir o art. 21 do PLP, que traz diversas alterações à Lei nº 6.404, de 1976.

O Senador Paulo Rocha apresentou duas emendas. A Emenda nº 10 requer a supressão de dispositivo relativo a *stock options*; e a Emenda nº 11 requer a supressão do capítulo atinente a *stock options*.

O Senador Major Olímpio apresentou a Emenda nº 15 para alterar disposições relacionadas a *stock options*.

O Senador Jacques Wagner apresentou quatro emendas. A Emenda nº 16 requer a supressão de dispositivo relativo a *stock options*; a Emenda nº 17 pretende responsabilizar investidores-anjo pelos créditos trabalhistas da *startup* investida; a Emenda nº 33 pretende incluir a figura do financiamento não-reembolsável condicionado (*recovering grants*); a Emenda nº 35 pretende alterar disposições referentes a investimento em programas com a participação de organizações sociais.

A Senadora Daniella Ribeiro apresentou quatro emendas. A Emenda nº 18 diz respeito a possibilidade de antecipação de vinte por cento do valor total do contrato nas licitações com *startups*; a Emenda nº 19 pretende a supressão do marco temporal de 10 anos para caracterização de uma *startup*; a Emenda nº 38 altera a legislação tributária para prever que no mercado de opções o fato gerador é na alienação do ativo e não no exercício da opção; a Emenda nº 39 pretende que a *startup* seja detentora dos direitos patrimoniais da solução tecnológica objeto da licitação.

O Senador Jorginho Mello apresentou duas emendas. A Emenda nº 20 que retira a obrigatoriedade de companhia fechada ter menos de trinta acionista para que possa realizar as publicações definidas da Lei das Sociedades Anônimas; e a Emenda nº 21 pretende excluir os serviços sociais autônomos da órbita principiológica e diretiva do Poder Público.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

A Senadora Rose de Freitas apresentou duas emendas. A Emenda nº 22 pretende flexibilizar regras de contrato de trabalho, carência e contrato de experiência previstas na CLT; a Emenda nº 23 prevê hipótese de dedução de imposto de renda incidente no investimento aportado por pessoa física e jurídica.

O Senador Werveton apresentou a Emenda nº 24 que busca responsabilizar investidores-anjo pelos créditos trabalhistas da *startup* investida.

O Senador Jean Paul Prates apresentou três emendas. A Emenda nº 25 busca responsabilizar investidores-anjo pelos créditos trabalhistas da *startup* investida; a Emenda nº 26 requer a supressão de dispositivo relativo a *stock options*; e a Emenda nº 27 requer a supressão do capítulo atinente a *stock options*.

O Senador Luiz do Carmo apresentou a Emenda nº 29 que pretende inserir as sociedades anônimas no regime do Simples Nacional.

O Senador Randolfe Rodrigues apresentou a Emenda nº 30 que busca responsabilizar investidores-anjo pelos créditos trabalhistas da *startup* investida.

O Senador Mecias de Jesus apresentou a Emenda nº 31 que busca promover alterações na forma de redistribuições dos recursos oriundos de pesquisa e desenvolvimento no âmbito da legislação que trata da política energética nacional.

O Senador Jayme Campos apresentou a Emenda nº 32 que pretende alterar disposições incentivos tributários e possibilidade de ingresso de sociedades anônimas no Simples Nacional.

O Senador Wellington Fagundes apresentou a Emenda nº 34 para permitir que investidores-anjos possam ter incentivo fiscal ao aportarem recursos em *startups* que atuam em áreas essenciais para o desenvolvimento social e econômico do País.



SF/21300.94712-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

O Senador Rodrigo Cunha apresentou a Emenda nº 36 para ato do Poder Executivo federal deverá definir o percentual mínimo do aporte de capital que deverá ser investido em inovação.

O Senador Fernando Bezerra Coelho apresentou a Emenda nº 37 para suprimir dispositivo relativo aos incentivos fiscais à inovação, sob o argumento de que a criação dos incentivos não foi acompanhada do devido impacto orçamentário e financeiro.

O Senador Fabiano Contarato apresentou três emendas. A Emenda nº 40 propõe a supressão do art. 17 do PLP, que acrescenta dois novos parágrafos ao do art. 28 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, prevendo que se considere como remuneração do empregado e do contribuinte individual o valor justo atribuído conforme as normas contábeis à opção de compra de ações; a Emenda nº 41 sugere nova redação aos arts. 2º e 8º, para prever a responsabilização de investidores de *startups* no caso de execução de créditos trabalhistas; e a Emenda nº 42, que acrescenta novo parágrafo ao art. 4º para prever a possibilidade de que o Poder Público negue o enquadramento como *startup* caso se observe falsidade em documentos que atestem a utilização de modelos de negócios inovadores pela empresa.

O Senador Alessandro Vieira apresentou quatro emendas. A Emenda nº 43 visa alterar a Lei nº 123, de 2006, para flexibilizar as condições nas quais *startups* podem ser enquadradas no regime do Simples Nacional; a Emenda nº 44 tem como objetivo suprimir o inciso I do art. 294-A da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que permite que a CVM dispense a obrigatoriedade de instalação de conselho fiscal a pedido de acionistas; a Emenda nº 46 altera o art. 16 do PLP e suprime os arts. 17 a 20, com o objetivo de restaurar a natureza mercantil da remuneração por meio de *stock options*, deixando de considerá-la uma remuneração de natureza salarial; e a Emenda nº 47, que inclui novas alterações na Lei nº 6.404, de 1976, com o objetivo de alterar o atual sistema de registro de livros sociais e publicações societárias.

A Senadora Leila Barros apresentou a Emenda nº 45 que pretende acrescentar três novos artigos ao PLP prevendo: i) que a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, agências de fomento e ICTs publicam





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

estabeleçam políticas de apoio às startups; ii) que as incubadoras, aceleradoras, investidores anjo e fundos de capital sejam reconhecidos como integrantes do ecossistema de *startups*; iii) a possibilidade de que municípios com população superiores a 300 mil habitantes estabeleçam “corredores tecnológicos” em seus Planos Diretores; e iv) a possibilidade de dedução de valores em dinheiro integralizados no capital social de *startups* dos valores devidos a título de imposto de renda.

O Senador Rogério Carvalho apresentou três emendas. A Emenda nº 49 sugere nova redação ao art. 8º, para prever a responsabilização de investidores de *startups* no caso de execução de créditos trabalhista; ; a Emenda nº 50 requer a supressão do art. 17, que trata da remuneração de empregado e do contribuindo individual por meio de opção de compra de ações (*stock options*); e a Emenda nº 51 requer a supressão do capítulo VII, que também regula a remuneração de empregados por meio de opção de compra de ações (*stock options*).

É o Relatório. Passa-se à análise do Projeto e das Emendas.

## II – ANÁLISE

### II.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A apreciação do PLP nº 146, de 2019, diretamente pelo Plenário desta Casa, sem prévia deliberação pelas comissões temáticas, encontra amparo no § 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020.

No que se refere à constitucionalidade formal da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de direito comercial, a teor do art. 22, I, da Constituição Federal (CF). Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei complementar revela-se correta, pois a matéria está reservada pela à lei complementar (CF, art. 146, III, d). A matéria veiculada também não é de iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de quaisquer de suas Casas (CF, arts. 49, 51 e 52).







SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

No que concerne à juridicidade, o PLP nº 146, de 2019, atende aos atributos da: i) adequação, pois o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é a normatização via edição de lei complementar; ii) novidade, pois a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico; iii) abstratividade e generalidade, pois alcança qualquer sociedade enquadrada no escopo da norma; e iv) imperatividade e coercitividade, revelando-se, portanto, compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

O projeto não apresenta vício regimental e está redigido de acordo com os padrões de redação preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

## II.2 – DO MÉRITO

*Startups* são empresas embrionárias. Nascem a partir de ideias inovadoras e disruptivas, desenvolvem projetos que buscam soluções para os mais diversos problemas, atraem e empregam tecnologia em grande parte, captam o interesse da juventude e desenvolvem o empreendedorismo, entregando ao final, além de soluções, produtos e serviços.

Empresas nascentes e empreendedores deste segmento possuem pouca experiência administrativa, são poucos os recursos financeiros, têm a natural dificuldade em obter crédito e contam, de início, e na sua grande maioria, com recursos próprios, ajuda de familiares e amigos para iniciar o empreendimento.

*Startups* têm como eixo principal o Resultado, e não a Receita, em princípio. Frequentemente escolhem ter prejuízo ano após ano, até encontrar o melhor modelo de negócios e o seu desenvolvimento aliado a tecnologia. Os prejuízos vêm de uma acelerada captação de clientes (custo de aquisição de clientes). Isso porque há de início o natural descasamento entre uma receita que vira (ou não) em diversos anos futuros e um custo que acontece pontualmente no primeiro momento. Esse custo é maior que a receita desse ano do mesmo cliente, mas é menor do que a receita de todos os anos seguintes que esse cliente trará. Enquanto crescem os investidores se interessam em investir e assim a empresa se permite rodar no prejuízo enquanto estiver acelerando.

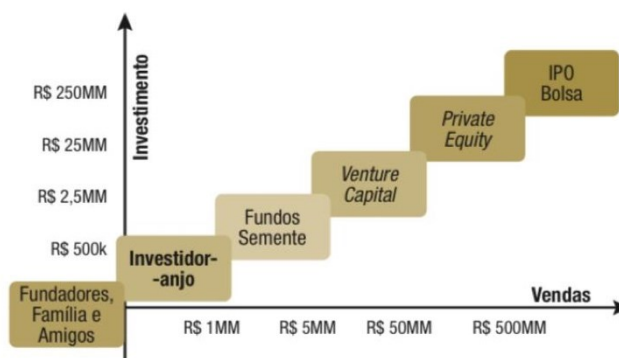
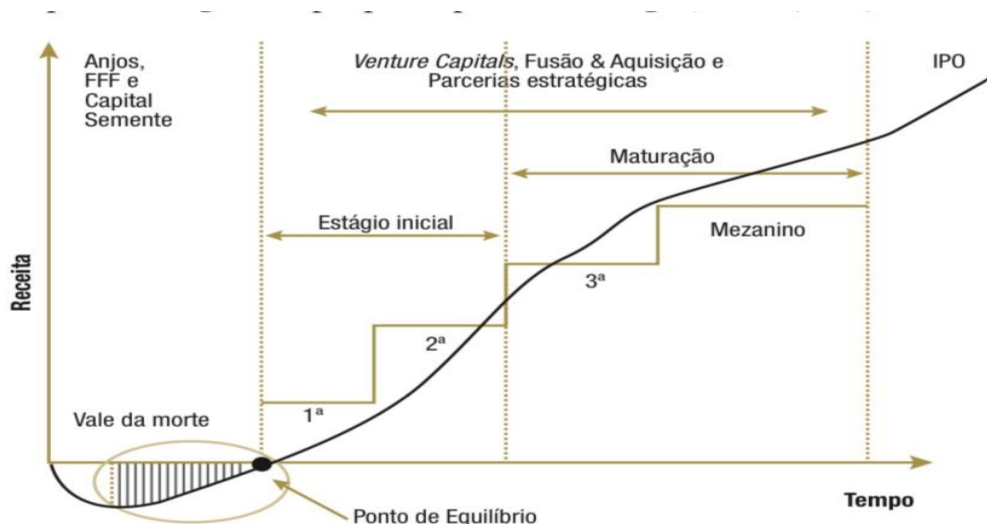




SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

*Startups* são empresas que não se importam com o fracasso e contam com investidores e financiadores que assumem perder. Não a toa por isso surge a figura do “investidor anjo”, “capital semente” de um projeto embrionário e outros termos próprios a esse ecossistema.

O Gráfico abaixo ilustra o estágio do crescimento e maturação das empresas startups, assim como os momentos da captação de investimentos e aportes:

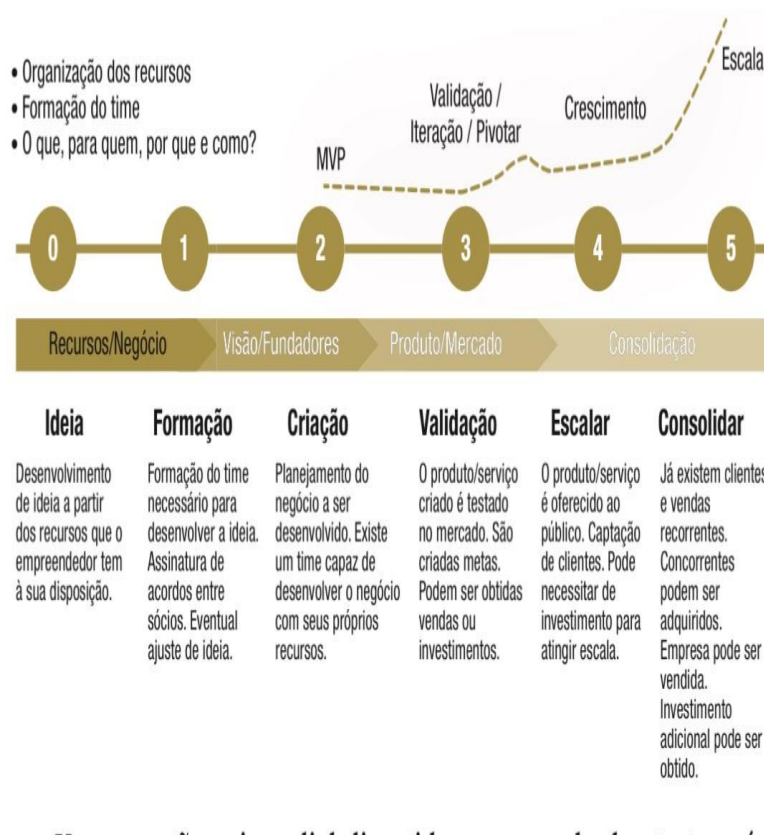


Fonte: Spina (2015)

SF/21300.94712-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho



Na busca de ideias inovadoras para a solução de problemas, apenas algumas startups se transformam nos hoje chamados “unicórnios”, empresas de base tecnológica cujo valor ultrapassa 1 bilhão de dólares americanos, último estágio do crescimento desse tipo de empresa, o mais desejado e uma realidade no nosso país, na medida em que o Brasil já ocupa a terceira posição mundial em número de “unicórnios”.

Na esteira, diversos países estabelecem políticas públicas de incentivo às empresas *startups* com base na premissa de que tais empresas contribuem para o surgimento de inovação, empregos qualificados e, em decorrência, levam ao desenvolvimento econômico e social.

As startups são uma realidade e o Marco Legal que se propõe regular o ecossistema já existente, conferindo maior segurança jurídica e oportunidades. Embora esse tema tenha sido objeto de diversas proposições legislativas nos últimos anos, nenhuma delas mostrou-se tão completa e abrangente quanto o PLP nº 146, de 2019, sob análise.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

O referido projeto define mecanismos de incentivo ao empreendedorismo inovador por meio do investimento privado em empresas *startups*, e leva inovação ao setor público, permitindo a relação desse com o ecossistema das startups na busca de soluções também para o ambiente de governo.

Uma das maiores contribuições do projeto é a definição de empresa *startup*, que possui critérios mais objetivos e complementa as definições presentes nas leis em vigor, com destaque para a Lei Complementar nº 123, de 2006 (Lei geral das micro e pequenas empresas). O PLP nº 146, de 2019, define *startups* como *organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelos de negócios ou a produtos ou serviços ofertados*.

Os dois primeiros critérios (tamanho e idade da empresa) são objetivos. Já o critério de “inovadora” é de natureza mais subjetiva porque autodeclarado pela empresa, embora exija que a inovação seja aplicada a modelos de negócios ou a produtos ou serviços, permitindo a sua aferição, assim como o seu enquadramento objetivo delineados no parágrafo primeiro e os seus incisos do art.4 da Lei, entre esses destaca-se a obrigatoriedade de constar expressamente nos seus atos constitutivos ou alterações decorrentes.

Alcançam esses critérios as empresas constituídas aqui há pelo menos 10 anos, marco temporal estabelecido considerando o tempo médio de 7 anos para a maturação do modelo de negócio, conjugado com o fato de que, no Brasil, há *startups* que chegam a performar em no máximo 10 anos, assim abrangendo o ecossistema existente no país e que se formou antes mesmo a este Marco Legal, um reconhecimento merecido aos empreendedores deste segmento.

Quanto aos instrumentos de investimento em empresas inovadoras, o projeto define que as *startups* poderão admitir aporte de capital, por pessoa física ou jurídica.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

Ademais, o projeto torna possível o aporte de capital por parte de fundos de investimento como investidores em *startups*, cujas regras serão definidas em regulamento pela CVM.

O Projeto faz uma ressalva importante para resguardar o investidor ao promover melhorias substanciais no art. 61-A da Lei Complementar nº 123, de 2006, que trata do *investidor-anjo*, definindo que o investidor que realizar o aporte de capital não será considerado sócio nem possuirá direito à gerência ou a voto na administração da empresa, mas poderá participar nas deliberações em caráter estritamente consultivo, conforme estabelecido em contrato. Somente com a conversão do instrumento do aporte em efetiva e formal participação societária será considerado quotista, acionista ou sócio da startup, medida importante para captação e fomento de projetos e proporcional ao risco maior do investimento desse agente financiador. Com efeito, o investidor não responderá por dívida da empresa, inclusive em recuperação judicial, e não se estenderá a ele obrigações trabalhistas e outras disposições relacionadas à desconsideração da personalidade jurídica existentes na legislação vigente.

O projeto também aborda uma das características mais marcantes do empreendedorismo, qual seja, a sua contínua experimentação com o mercado. Inovar é uma atividade que envolve um grande nível de incerteza tecnológica e econômica. Para cada caso de sucesso, outros vários insucessos foram necessários para se colher informações e aprender mais sobre a inovação e o mercado. Sendo assim, é preciso dar ao empreendedor a chance de se recuperar rapidamente de cada tentativa frustrada de inovar.

No que tange o fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, o projeto apresenta importante contribuição que tem potencial para liberar um volume substancial de recursos para as *startups*. A legislação que trata de empresas de setores regulados as obriga a cumprir percentual mínimo de investimento em projetos de Pesquisa e Desenvolvimento.

Por exemplo, de acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Lei nº 9.991, de 2000, determina que as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica são obrigadas a





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

aplicar anualmente um percentual de sua Receita Operacional Líquida (ROL) em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

O PLP nº 146, de 2019, autoriza, portanto, essas empresas a cumprir seus compromissos com aporte de recursos em *startups* por meio de fundos patrimoniais e de Fundos de Investimento em Participações - FIP, autorizados pela CVM, nas categorias: a) capital semente; b) empresas emergentes; e c) empresas com produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Vale o registro que o volume de recursos nesse tipo de investimento, disponíveis como obrigação legal, passa a verter para soluções inovadoras comutando em produtos ou serviços, indo além da pesquisa e permitindo o real desenvolvimento econômico e social.

O PLP nº 146, de 2019, cria um ambiente regulatório mais flexível para os empreendedores ao permitir que órgãos e entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial possam, no âmbito de programas de *ambiente regulatório experimental*, afastar a incidência de normas sob sua competência. Essa é uma regra que torna mais ampla a possibilidade já criada pela Lei Complementar nº 176, de 2019, que possibilita às *startups* a comercialização experimental provisória, antes de procederem à comercialização plena e à obtenção de receita.

O Capítulo VI do PLP nº 146, de 2019, apresenta um conjunto de regras detalhadas para a efetiva participação do Estado no processo de estímulo às *startups*. Trata-se, na verdade, de uma modalidade especial de licitação criada pelo projeto. Entendemos que esse seja um poderoso instrumento de fomento à inovação focada à solução de problemas econômicos e sociais enfrentados pelo Estado, aproximando o setor público às soluções inovadoras.

O projeto passa a permitir que as licitações e os contratos públicos, dentro do escopo do referido projeto, possam ter o objetivo de: i) resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia; e ii) promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado.



SF/21300.94712-14





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

Vale destacar que a Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2004) já prevê a indução de inovação por meio de compras públicas. Entretanto, ela não regulamenta essa questão. O PLP nº 146, de 2019, restringe esse mecanismo ao apoio às *startups*, mas apresenta regras detalhadas para os procedimentos licitatórios que viabilizam o uso desse instrumento de incentivo à inovação que, mesmo sendo previsto na Lei de Inovação desde 2016, não tem sido muito utilizado, talvez por receio dos administradores públicos de serem questionados pelos Tribunais de Contas.

Com as novas modalidades de contratação criadas pelo projeto, o Estado poderá, por exemplo, demandar soluções inovadoras para problemas enfrentados pelo Sistema Único de Saúde, como a gestão eficiente de recursos, medicamentos inteligentes, desenvolvimento de kits de diagnóstico rápido, equipamentos de diagnóstico por imagem portáteis, logística e entrega de medicamentos, vacinas e equipamentos em áreas remotas, como já ocorre no setor privado até por meio de drones e outras soluções tecnológicas. Todas essas são soluções que já existem ou estão em desenvolvimento, possuem enorme potencial para reduzir drasticamente os custos do SUS, aumento de sua eficiência, e melhoria da qualidade de vida da população.

A licitação poderá selecionar mais de uma proposta para a celebração do contrato. Esse ponto é importante, pois possibilita à administração pública estimular uma verdadeira competição entre as melhores propostas e contratar aquela que apresentar os melhores resultados.

A proposição define o conteúdo mínimo para a celebração do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), em especial quanto à titularidade dos direitos de propriedade intelectual e participação nos resultados de sua exploração. A medida pode ser benéfica, pois busca a cautela com o uso dos recursos públicos.

Como exemplo, o orçamento público para a saúde, ou para qualquer outra área, sempre será um problema. A única solução possível é buscar a eficiência, ou seja, fazer mais com menos. Para isso, o Estado deve deixar de ser apenas um comprador de bens e serviços, para ser também um demandante de soluções.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

O projeto inclui a possibilidade de concessão de incentivo por meio da opção de subscrição de ações, a chamada *stock option* ou “Plano de Opção de Ações”, que tem como objetivo, numa empresa nascente e de poucos recursos no seu início, com a dificuldade de concorrer com o mercado na busca de especialistas, atrair e reter talentos para o desenvolvimento de ideias inovadoras.

Entendemos que essa é uma forma interessante de se estimular oportunidades, atraindo trabalhadores e colaboradores para desenvolverem inovações e poderem participar dos resultados, exercendo no futuro, que é absolutamente incerto no ambiente de crescimento de uma startup, a sua opção por ações da companhia, questão que apresenta natureza mercantil, como assim encontramos decisões no âmbito da esfera judicial e administrativa, a saber:

As *startups* já são uma realidade no Brasil, e o objetivo do projeto é estimular o crescimento do setor e não criar amarras que dificultem a ampliação desse mercado inovador. Essas empresas não têm fronteiras e a imposição de obstáculos "[...] STOCK OPTION PLAN. PLANOS DE OPÇÃO DE COMPRA DE AÇÕES. NATUREZA SALARIAL NÃO CARACTERIZADA. Na hipótese, o Tribunal Regional registrou que o autor não se desincumbiu do ônus de provar que as ações foram **adquiridas a título gratuito e as provas dos autos demonstraram a natureza jurídica não salarial do negócio**. O exame da tese recursal em sentido contrário esbarra no teor da Súmula nº 126 do TST, pois demanda o revolvimento dos fatos e das provas. Recuso de revista de que não se conhece. [...] Recuso de revista de que não se conhece." (Destaque nosso. ARR-20900-85.2007.5.15.0108, 7ª Turma, Relator Ministro Claudio Mascarenhas Brandao, DEJT 20/03/2015).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO DA RECLAMADA. HOMOLOGAÇÃO DO TERMO RESCISÓRIO FORA DO PRAZO DO ARTIGO 477, § 6º, DA CLT. INAPLICABILIDADE DA MULTA DO ARTIGO 477, § 8º, DA CLT. PROVIMENTO. (...) 5. PLANO DE AÇÕES. STOCK OPTIONS. INTEGRAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. Em que pese a possibilidade da compra e venda de ações decorrer do contrato de trabalho, **o trabalhador não possui garantia de obtenção de lucro, podendo este ocorrer ou não, por consequência das variações do mercado acionário, consubstanciando-se em vantagem eminentemente mercantil. Dessa forma, o referido direito não se encontra atrelado à força laboral, pois não possui natureza de contraprestação, não havendo se falar, assim, em natureza salarial**. Precedente. Recurso de revista de que não se conhece. [...]" (Destaque nosso. RR-201000-02.2008.5.15.0140, 5ª Turma, Relator Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos, DEJT 27/02/2015).





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. COMPRA DE AÇÕES VINCULADA AO CONTRATO DE TRABALHO. STOCK OPTIONS. NATUREZA NÃO SALARIAL. EXAME DE MATÉRIA FÁTICA PARA COMPREENSÃO DAS REGRAS DE AQUISIÇÃO. LIMITES DA SÚMULA 126/TST. **As stock options, regra geral, são parcelas econômicas vinculadas ao risco empresarial e aos lucros e resultados do empreendimento. Nesta medida, melhor se enquadram na categoria não remuneratória da participação em lucros e resultados (art. 7º, XI, da CF) do que no conceito, ainda que amplo, de salário ou remuneração.** De par com isso, a circunstância de serem fortemente suportadas pelo próprio empregado, ainda que com preço diferenciado fornecido pela empresa, mais ainda afasta a novel figura da natureza salarial prevista na CLT e na Constituição. De todo modo, torna-se inviável o reconhecimento de natureza salarial decorrente da possibilidade de compra de ações a preço reduzido pelos empregados para posterior revenda, ou a própria validade e extensão do direito de compra, se a admissibilidade do recurso de revista pressupõe o exame de prova documental - o que encontra óbice na Súmula 126/TST. Agravo de instrumento desprovido" (Destaque nosso. AIRR-85740-33.2009.5.03.0023, 6ª Turma, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DEJT 04/02/2011).

Da mesma maneira, mesmo que a questão da tributação dos planos de opção de compra de ações ainda penda de decisão nos Tribunais Superiores, temos decisões dos Tribunais Regionais Federais na mesma linha do TST, no sentido da sua não tributação. Vejam-se os seguintes precedentes:

"TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PLANO DE OPÇÃO DE COMPRA DE AÇÕES (STOCK OPTION PLAN). CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL. BASE DE CÁLCULO. 1. A vantagem obtida pelos empregados com o exercício da Opção de Compra de Ações (Stock Option Plans), instituído pela companhia em favor deles, não constitui remuneração, mas sim representa ganho eventual, ou espécie de prêmio ou abono desvinculado do salário, e que não integra o salário de contribuição, razão por que deve ser excluída da base de cálculo da contribuição previdenciária de responsabilidade da empresa e das contribuições devidas aos terceiros. 2. Apelação desprovida." (Destaque nosso. TRF4 - AC - APELAÇÃO CIVEL - 5059633-92.2016.4.04.7000 - 28/10/2020 - RELATOR(A): ROGER RAUPP RIOS - Data de publicação: 28/10/2020)

"APELAÇÃO. TRIBUTÁRIO. ANULATÓRIA. STOCK OPTION (OPÇÃO DE COMPRA). CONTRATO DE NATUREZA MERCANTIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. NÃO INCIDÊNCIA. 1. No presente recurso aplicar-se-á o CPC/73. 2. A stock option (opção de compra de ações) é contrato de natureza mercantil, em que o empregador oferece aos empregados a opção de aquisição de ações da empresa, a preço mais vantajoso do que o praticado pelo mercado, com objetivo de incentivar o empregado a desempenhar com maior afincamento as suas atividades laborativas, sobretudo na busca de atingir os resultados estabelecidos pela





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

empresa, os quais alavancarão o lucro da empresa e, por consequência, trarão a esperada valorização de suas ações. 3. Natureza remuneratória rechaçada pela jurisprudência do C. TST, razão pela qual não incide contribuição previdenciária. 4. Apelação e reexame necessário desprovidos.” (Destaque nosso. TRF3 - ApelRemNec - APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA - 1899456 / SP - 0000103-22.2013.4.03.6114 - 23/04/2019 - RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL NINO TOLDO - Data de publicação: 30/04/2019)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PLANO DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO NO CAPITAL ACIONÁRIO. OUTORGA DE OPÇÕES DE COMPRA DE AÇÕES. " STOCK OPTION PLAN". REMUNERAÇÃO DECORRENTE DE CONTRATO DE TRABALHO. NÃO CONFIGURADA. CONTRATO DE NATUREZA MERCANTIL. GANHO DE CAPITAL. ALÍQUOTA DE 15%. APELAÇÃO PROVIDA. 1. O plano de opção de compra de ações (“stock option plan”) caracteriza-se pela possibilidade dada a executivos, diretores e determinados empregados de obterem lucros com as ações da companhia em que trabalham. Contribui para a permanência dos participantes do plano nos quadros da sociedade e reflete diretamente no crescimento da empresa. 2. Trata-se de relação contratual para concessão futura do direito de compra de ações a profissionais de alta qualificação no mercado de trabalho que, depois de preenchidos os requisitos estabelecidos, podem ou não exercer a prerrogativa mediante o pagamento de um preço prefixado, ou seja, negocia-se o direito de comprar uma ação a preço fixo, em data futura. 3. Apesar do Plano de Opção de Compra de Ações se inserir em uma relação de emprego, não está diretamente atrelado ao contrato de trabalho, sendo que a imprevisibilidade do resultado da operação refuta a ideia de remuneração por serviços prestados. Isso porque, ao aderir ao Plano, o interessado o faz de forma voluntária, assumindo o risco do mercado financeiro. 4. Ademais, o empregado que adere ao Plano não recebe as ações da empresa de forma gratuita. Na verdade, desembolsa um valor para adquirir os títulos, constituindo oportunidade de investimento. Portanto, não há como considerar tal procedimento como contraprestação pelo trabalho prestado. 5. Presentes, portanto, a voluntariedade na adesão, onerosidade na outorga das ações e risco quanto à variação de preço das ações, características típicas de um contrato mercantil. 6. O titular desse direito deve ter a faculdade de utilizá-lo segundo e quando entender conveniente. Assim, o fato gerador do imposto de renda se dá na alienação das ações em valor superior ao da aquisição, na forma de ganho de capital (diferença positiva entre o preço de alienação das ações e o correspondente custo de aquisição) sujeito à tributação pelo imposto de renda à alíquota de 15% (quinze por cento). 7. Apelação provida, para conceder a segurança.” (Destaque nosso. TRF3 - ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL / SP - 5000421-83.2018.4.03.6100 - RELATOR: Desembargador Federal MARLI MARQUES FERREIRA - Data de publicação: 26/02/2020)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PLANO DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO NO CAPITAL ACIONÁRIO. OUTORGA DE OPÇÕES DE COMPRA DE AÇÕES. "STOCK OPTION PLAN". REMUNERAÇÃO DECORRENTE DE CONTRATO DE TRABALHO. NÃO CONFIGURADA. CONTRATO DE NATUREZA MERCANTIL. GANHO DE





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

CAPITAL. ALÍQUOTA DE 15%. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS. 1. O plano de opção de compra de ações (“stock option plan”) caracteriza-se pela possibilidade dada a executivos, diretores e determinados empregados de obterem lucros com as ações da companhia em que trabalham. Contribui para a permanência dos participantes do plano nos quadros da sociedade e reflete diretamente no crescimento da empresa. 2. Trata-se de relação contratual para concessão futura do direito de compra de ações a profissionais de alta qualificação no mercado de trabalho que, depois de preenchidos os requisitos estabelecidos, podem ou não exercer a prerrogativa mediante o pagamento de um preço prefixado, ou seja, negocia-se o direito de comprar uma ação a preço fixo, em data futura. 3. Apesar do Plano de Opção de Compra de Ações se inserir em uma relação de emprego, não está diretamente atrelado ao contrato de trabalho, sendo que a imprevisibilidade do resultado da operação refuta a ideia de remuneração por serviços prestados. Isso porque, ao aderir ao Plano, o interessado o faz de forma voluntária, assumindo o risco do mercado financeiro. 4. Ademais, o empregado que adere ao Plano não recebe as ações da empresa de forma gratuita. Na verdade, desembolsa um valor para adquirir os títulos, constituindo oportunidade de investimento. Portanto, não há como considerar tal procedimento como contraprestação pelo trabalho prestado. 5. Presentes, portanto, a voluntariedade na adesão, onerosidade na outorga das ações e risco quanto à variação de preço das ações, características típicas de um contrato mercantil. 6. O titular desse direito deve ter a faculdade de utilizá-lo segundo e quando entender conveniente. Assim, o fato gerador do imposto de renda se dá na alienação das ações em valor superior ao da aquisição, na forma de ganho de capital (diferença positiva entre o preço de alienação das ações e o correspondente custo de aquisição) sujeito à tributação pelo imposto de renda à alíquota de 15% (quinze por cento). 7. Apelação e remessa oficial não providas.”

(Destaque nosso. TRF3 - ApelRemNec - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA / SP - 5001768-54.2018.4.03.6100 - RELATORA: Desembargador Federal MARLI MARQUES FERREIRA - Data de publicação: 05/06/2020)

“TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO SOBRE A RENDA. PLANO DE OPÇÃO DE COMPRA DE AÇÕES (STOCK OPTIONS). AUSÊNCIA DE NATUREZA SALARIAL. GANHO DE CAPITAL TRIBUTADO PELA ALÍQUOTA DE 15% (QUINZE POR CENTO). AGRAVO PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. 1. A impetração de mandado de segurança preventivo se justifica (artigo 1º, caput, da Lei nº 12.016/2009). Segundo as informações disponíveis nos autos, a Receita Federal do Brasil autuou a companhia instituidora do plano de opção de compra de ações (Qualicorp S/A), incluindo na folha de rendimentos do trabalho a diferença entre o valor de mercado do ativo adquirido e o convencionado pelas partes e exigindo a contribuição patronal correspondente. À autuação se seguirá naturalmente a tributação pelo imposto de renda, incidente sobre os rendimentos do trabalho assalariado em geral (artigo 43 do CTN). O receio do agravante veio a se confirmar, quando a Administração Tributária o intimou a prestar informações sobre as ações adquiridas no ano-base de 2013 (ID 1669918, páginas 1, 2 e 3). 2. Embora a opção de compra esteja contextualizada numa relação de emprego ou de prestação de serviço de





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

contribuinte individual ("employee stock option"), não pode ser considerada como item integrante da remuneração para efeito tributário. 3. O empregado ou administrador contemplado não a recebe em contraprestação a trabalhos executados. A companhia institui o plano, com o propósito de que eles se interessem mais diretamente pelo sucesso do empreendimento econômico, tendo a oportunidade de adquirir as ações da própria empresa para a qual trabalham. O programa não visa remunerar o beneficiário por atividade já desempenhada, mas o estimula no âmbito corporativo mediante a possibilidade de fruição dos resultados operacionais (artigo 168, §3º, da Lei nº 6.404/1976). 4. O comprador da opção assume, na verdade, a condição de investidor, como se fosse subscrever aumento do capital social fora da esfera corporativa. O sucesso do empreendimento, com repercussão no preço das ações em dado momento, representa um risco que independe do vínculo profissional, a ponto de inviabilizar a associação de eventuais ganhos à remuneração trabalhista. 5. Caso o adquirente obtenha um acréscimo patrimonial, advindo da diferença entre o valor de mercado da ação no momento do exercício da opção e o combinado na contratação, o excedente caracterizará ganho de capital, tributado pela alíquota de 15% (artigo 142 do Decreto nº 3.000/1999). A denominação fiscal de rendimentos do trabalho, aos quais se aplica a tabela progressiva de IR, com alíquotas de até 27,5%, não tem apoio jurídico. 6. Existem, portanto, elementos da probabilidade do direito, da qual depende a concessão de tutela de urgência. O perigo da demora provém das medidas associadas à exigibilidade dos tributos, como a inscrição do devedor no CADIN e constrições patrimoniais. Suspensão da exigibilidade do imposto de renda sobre o exercício da opção de compra das ações da Qualicorp S/A segundo a alíquota aplicável aos rendimentos do trabalho deferida. 7. Agravo de instrumento provido. Agravo interno julgado prejudicado.” (Destaque nosso. TRF3 - AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO / SP - 5016444-08.2017.4.03.0000 - Data de publicação: 19/10/2018)]

Vale registrar ainda, que empresas de tecnologia não possuem fronteiras. Com efeito, no mundo globalizado o risco da perda de investimentos no país e a fuga de talentos são para esse ecossistema uma realidade caso essa questão não receba o correto tratamento legal.

Por outro lado, é fato que as *stock option* ou “Plano de Opção de Ações” não são um instrumento exclusivo das *startups*, atendendo a diversas outras formas societárias, o que demanda o tratamento da questão não nesta legislação específica ao ecossistema em comento, mas sim de forma mais ampla em legislação própria e exclusiva, com o que me disponho e comprometo apresentar.

Dessa forma, diante da urgência em aprovar o projeto para que se alcance o seu proveito maior e, sobretudo, como estímulo a economia e a inovação; ademais visando a proporcionar espaço temporal para um







SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

aprimoramento do debate referente a natureza mercantil das *stock options*, apresentamos emenda supressiva do capítulo VII, que corresponde aos Arts. 16 a 20.

Também merece aprimoramente, no que tange a possibilidade do uso de livros digitais e a dispensa de publicações. Da leitura do artigo denota-se que há dois requisitos: ter menos de 30 (trinta) acionistas e receita bruta anual de até R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais). Ocorre que com o advento da tecnologia, combinado com a instrução normativa nº 588, da CVM, que possibilita a utilização das plataformas eletrônicas de investimento participativo, permitindo que diversos investidores aportem capital em startups utilizando ferramentas online, a limitação de acionista torna-se uma incoerência, como é exigir livros de papel para empresas de tecnologia na era digital e do e-gov como estimula os sítios do próprio governo.

As *startups* com número elevado de acionistas são justamente aquelas que mais necessitam utilizar registros mecanizados ou eletrônicos, já que além de numerosos podem residir em diferentes regiões do país, o que torna o processo de assinatura física de livros complexa e onerosa. Sendo assim, a inconsistência apontada deve ser retificada. Ademais, já há o parâmetro ligado ao valor da receita bruta anual, não havendo necessidade de impor uma limitação extra ligada ao número de acionistas, cabendo registrar que é destinado a companhias fechadas e submetido a disciplina do Ministério da Economia nos termos do parágrafo 5 do artigo 294 da Lei 6.404/76.

Por oportuno, visando sanar ofensa a Lei de Diretrizes Orçamentárias apontada pelos representantes do governo, apresento emenda que delimita o prazo da compensação vinculando ao prazo máximo estabelecido pelo I, Art. 137, da LDO (Lei 14.116/2020).

Após os argumentos trazidos, o Projeto é meritório e merece ser aprovado, com algumas ressalvas que serão apresentadas por emendas ao fim deste Relatório.



SF/21300.94712-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

Ademais, após 51 emendas apresentadas a este Projeto, com as mais diversas e louváveis contribuições, apresentamos análise de modo temático de modo agrupar emendas similares e otimizar o processo.

Com relação às disposições referentes às *stock options*, e levando em consideração a supressão das disposições no Projeto a partir de emenda apresentada ao fim deste Relatório, entendemos acolher as Emendas nºs 8, 9, 10, 11, 16, 26, 27, 50 e 51, restando prejudicadas as demais emendas que pretendiam algum grau de alteração dos dispositivos, Emendas nºs 12, 15, 28, 40 e 46.

Com relação às emendas que pretendem estender a responsabilidade de créditos trabalhistas ao investidor-anjo, além do recurso já aportado, não merecem ser acolhidas. Entendemos que o investidor-anjo já compromete seu capital com o recurso aportado, e, caso seja seu patrimônio atingido pelas responsabilidades trabalhistas o custo de oportunidade do investimento aumentaria, prejudicando todo o ecossistema de *startups*. Por essa razão, não ficam acolhidas as Emendas nºs 6, 7, 17, 24, 25, 30, 41 e 49.

Com relação às disposições que tocam os incentivos fiscais, apesar da plausibilidade do pleito, a medida, até o presente momento, não possui uma correlação e estimativa de impacto orçamentário e fiscal, sob pena de violação às disposições do: a) art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); b) arts. 125 e seguintes da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2021); c) arts. 113 e 114 da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reforçado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal; e) e os recentes julgados do STF (Adin 5.816/RO) e TCU (Acórdão nº 1.907/2019) que entendem que eventuais leis que desrespeitem normas orçamentárias são inexecutáveis. Desse modo, não acolhemos as Emendas nºs 1, 3, 23, 32, 38 e 45.

As emendas a seguir ficam rejeitadas: a Emenda nº 2 em razão de que o espírito do Projeto promove um Estado indutor de políticas, comprador e não propriamente acionista; a Emenda nº 4 pois o prazo e os





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

critérios de definição já foram bem debatidos na Câmara dos Deputados; as Emendas nº 5 e 21, pois as orientações estão no campo diretivo, de fomento de política pública e não conflitam com as regras de contratação propriamente ditas das entidades paraestatais, tais como licitações e contratos de solução inovadora trazido no Projeto; a Emenda nº 18, pois o Projeto já prevê possibilidade de pagamento antecipado, sendo mais adequado permitir que o edital da licitação estabeleça ou não o pagamento antecipado, diante das peculiaridades de cada caso; a Emenda nº 19, pois há uma espécie de presunção, da leitura do Projeto, de que se uma *startup* superou dez anos, ela não se encontraria ainda em seu estágio nascente, não sendo merecedora do regime mais favorecido; a Emenda nº 33, pois merece melhor debate nos foros adequados; a Emenda nº 35, pois as organizações sociais, devidamente enquadradas como tal, já estão abrangidas no conceito de paraestatais; a Emenda nº 39, pois o art. 93 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que trata dos direitos de propriedade industrial derivada de relação oriunda dos empregados e prestadores de serviço já abrange as entidades da Administração Pública; a Emenda nº 48, por pretender suprimir disposição relevante ao espírito desburocratizante do Projeto; as Emendas 14 e 29, pois a inclusão das sociedades anônimas no Simples Nacional, deve ser um debate iniciado pelo Governo, em especial no âmbito da Reforma Tributária; a Emenda nº 22, pois a tentativa de encontrar um meio-termo entre as regras atualmente vigentes e anseios do setor esbarra na tão cara flexibilização de normas trabalhistas, assim entendemos que o mercado tem potencial de adequação de contratação sem interferência legal; a Emenda nº 31, pois o tema é merecedor de debate em oportunidade própria; a Emendas nº 34, pois, apesar de meritória, não será acolhida nesta oportunidade devendo ser melhor tratada em outro projeto que tramita nesta Casa; a Emenda nº 36, não inova ao exigir um percentual mínimo, sem parâmetros objetivos, aproximando-se a uma norma meramente autorizativa; a Emenda nº 42, apesar de meritória, já instrumentos na legislação para sancionar a falsidade de documentos; as Emenda nº 43, 44 e 47 por apresentarem disposições na legislação societária que possam criar algum obstáculo ao desenvolvimento das *startups*.

Ficam acolhidas as Emendas nº 37, do Senador Fernando Bezerra Coelho, de iniciativa do Governo, tendo em vista os impactos fiscais; a de nº 20 do Senador Jorginho Mello, que retira a obrigatoriedade





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

de companhia fechada ter menos de trinta acionista; a de nº 13, por adequação legística.

Quanto à boa técnica legislativa, sugerimos emenda de redação para evitar redundância na norma legal, excluindo-se o § 2º do art. 11, dado que o conceito de ambiente regulatório experimental já está presente no inciso II do art. 2º e é para os efeitos da lei.

Por fim, apresentamos emenda de redação referente ao II, do §3º, do Art. 13, para substituir termo específico por termo genérico.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela adequação financeira e orçamentária, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 146, de 2019, e, no mérito, pela sua APROVAÇÃO, com acolhimento das Emendas nºs 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20, 26, 27, 37, 50 e 51, além das seguintes emendas apresentadas por este Relator, com a consequente prejudicialidade das Emendas nº 12, 15, 28, 40 e 46, e a rejeição das demais.

#### **EMENDA Nº 52 - PLEN (REDAÇÃO)** (ao PLP nº 146, de 2019)

Exclua-se o § 2º do Art. 11 do Projeto de Lei Complementar nº 146, de 2019, renumerando-se os demais.

#### **EMENDA Nº 53 - PLEN (REDAÇÃO)** (ao PLP nº 146, de 2019)

Dê-se a seguinte redação ao II, do §3º, do art. 13, do Projeto de Lei Complementar nº 146, de 2019.



SF/21300.94712-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

.....

“II - 1 (uma) deverá ser professor de instituição pública de educação superior na área relacionada ao tema da contratação.

.....

**EMENDA Nº 54 - PLEN**  
(ao PLP nº 146, de 2019)

Dê-se a seguinte redação ao *caput*, do art. 7º, do Projeto de Lei Complementar nº 146, de 2019.

“Art. 7º No caso do investidor pessoa física, para fins de apuração e de pagamento do imposto sobre o ganho de capital, as perdas incorridas nas operações com os instrumentos de que trata o art. 5º desta Lei Complementar poderão compor o custo de aquisição para fins de apuração dos ganhos de capital auferidos com venda das participações societárias convertidas em decorrência do investimento em *startup*, no prazo estabelecido pelo I, do Art. 137, da Lei 14.116, de 31, dezembro de 2020 (LDO).”

.....

**EMENDA Nº 55 - PLEN**  
(ao PLP nº 146, de 2019)

Suprima-se o capítulo VII, que compreende os arts. 16 a 20, do Projeto de Lei Complementar nº 146, de 2019, renumerando-se o capítulo seguinte e os demais artigos.

, Relator



SF/21300.94712-14