



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 02/2022

PROJETO DE LEI Nº 72/2021

INTERESSADO(A): Vereador Fabinho Polisinani

ASSUNTO: Política de desenvolvimento e inovação

1. *Projeto de Lei nº 071/2021, que dispõe sobre normas gerais para funcionamento de zonas de desenvolvimento, inovação e tecnologia a serem organizadas na forma de Ambiente Regulatório Experimental no município de Garça.*
2. *Necessidade de se definir critérios para o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório).*
3. *Inobservância aos preceitos dispostos no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 182, de 01 de junho de 2021.*
4. *Possibilidade de emenda ou substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos arts. 153 e 154 da RICMG.*
5. *Propositora que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade.*

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o inclusivo Projeto de Lei nº 072/2021, por meio do qual o Chefe do Executivo busca instituir normas gerais para o funcionamento de zonas de desenvolvimento, inovação e tecnologia a serem organizadas na forma de Ambiente Regulatório Experimental no município de Garça.

A fim de justificar a medida, o autor assevera que o Projeto de Lei “*tem como principal objetivo contribuir à desburocratização no Município de Garça. Visa, de forma direta, criar um ambiente em que empresas de inovação possam prestar seus serviços sem boa parte das restrições existentes no quadro regulatório*”.

Além disso, o Chefe do Executivo pondera que o Sandbox Regulatório consistem em “*um ambiente que vai permitir que empresas com soluções inovadoras possam oferecer seus produtos e serviços ao público, por um período limitado, sem o conjunto de restrições impostas pela regulamentação vigente*”, a fim de que se estimule “*a experimentação para que o regulador possa acompanhar de perto as inovações e avaliar o impacto que elas terão na experiência do usuário*”.

**É a síntese do necessário.
Passo a opinar.**

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo. Vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)*

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

*Art. 142. (...)
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos arts. 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.

Além disso, está claro que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria em análise versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal:

*Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)*

Desta forma, ao se dispor sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental no âmbito do Município, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da propositura.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

De acordo com a Lei Complementar Federal nº 182, de 1º de junho de 2021, o ambiente regulatório experimental, também denominado “Sandbox Regulatório”, consiste no “*conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais*”.

Ademais, de acordo com o art. 11 do aludido preceito legal, possibilitou-se que os Entes Federados, com competência de regulamentação setorial, afastem “*a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas*”:

Art. 11. Os órgãos e as entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial poderão, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório), afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas.

§ 1º A colaboração a que se refere o caput deste artigo poderá ser firmada entre os órgãos e as entidades, observadas suas competências.

§ 2º Entende-se por ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório) o disposto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º O órgão ou a entidade a que se refere o caput deste artigo disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecerá:

- I - os critérios para seleção ou para qualificação do regulado;
- II - a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e
- III - as normas abrangidas. - g.n.

De tal modo, ao Município estabelecer as normas de funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório), bem como fixar: *i)* os critérios para seleção ou para qualificação do regulado; *ii)* a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e *iii)* as normas abrangidas.

Desta feita, no cotejo do Projeto em análise, verifica-se que o autor do Projeto se limitou em adotar disposições vagas, imprecisas e indeterminadas, não definindo qualquer elemento que indique a forma em que se dará o funcionamento do sandbox regulatório no âmbito da municipalidade.

Vejamos o teor do Projeto de Lei:

Art. 6.º As propostas que se enquadrem no Sandbox Regulatório terão regime de tributação diferenciado enquanto vigerem os atos de liberação expedidos com base nesta lei.

Art. 7.º As startups poderão encaminhar suas propostas com requerimento de flexibilização de horário de funcionamento, expondo os motivos para tal,



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

desde que respeite as normas de vizinhança, poluição sonora e a legislação trabalhista.

Art. 8º As startups dentro do ambiente de Sandbox Regulatório gozam do direito à segurança jurídica e inaplicabilidade de regulamentações equivalentes às de atividades similares tradicionais.

Evidente, pois, que a proposição não indicou qual seria o conjunto de condições especiais simplificadas para que as startups recebam autorização temporária para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais.

Além disso, o Projeto não estabeleceu os critérios para seleção ou para qualificação do regulado, a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas, tampouco quais seriam as normas abrangidas.

Logo, deverá a municipalidade definir, através do Projeto em voga, os critérios para o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório), sob pena de esbarrar nos comandos dispostos no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 182, de 1º de junho de 2021 (Lei das Startups).

Assim, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, a fim de compatibilizá-lo aos preceitos legais em voga.

É evidente que o fato de se tratar de Projeto de Lei decorrente da iniciativa do Chefe do Executivo não elimina a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ou substitutivos.

Em outras palavras, é inegável que os parlamentares podem apresentar emendas aos Projetos de Lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, desde que estas **(a)** guardem pertinência temática com o projeto inicialmente apresentado, **(b)** não desvirtuem por completo a propositura originária, e **(c)** sejam respeitados os limites constitucionais ao poder de emendas referentes à matéria orçamentária.

Esse entendimento é pacífico no âmbito do STF:

“(...)

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art.





Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármem Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do Regimento Interno da Casa, objetivando corrigir os vícios apontados, sob pena de se esbarrar nos comandos dispostos no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 182, de 1º de junho de 2021 (Lei das Startups).

É o parecer.

Garça/SP, 05 de janeiro de 2022.


RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo