



SUBSTITUTIVO Nº 03 DE 2019 - CEOF
(Da Sra. Deputada JÚLIA LUCY)

Ao Projeto de Lei nº 399 de 2019, que dispõe sobre a criação de Bancos de Testes Regulatórios ("Regulatory sandbox")

Dê-se ao Projeto de Lei em epígrafe o seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI Nº 399, DE 2019
(Da Sra. Deputada JÚLIA LUCY)

Institui a criação de Zonas de Desenvolvimento de Inovação e Tecnologia e Dispõe sobre a liberdade de testes de inovação no âmbito do Distrito Federal.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º. O Poder Executivo poderá criar Zonas de Desenvolvimento de Inovação e Tecnologia, delimitando territorialmente áreas nas quais poderão ser concedidas autorizações para o desenvolvimento experimental de novos materiais, produtos, sistemas, dispositivos e serviços.

Art. 2º As solicitações referidas no art. 1º serão encaminhadas ao órgão gestor do banco regulatório a ser definido pelo Poder Executivo, que após a devida análise deverá manifestar sobre os testes solicitados e poderá autorizar que a legislação infralegal regulada pelo Poder Executivo tenha sua eficácia limitada.

Art. 3º Sem prejuízo ao que for determinado pela regulamentação desta Lei, a autorização concedida referida no art. 1º será indeferida quando:

- I. Não houver a indicação das normas legais que deverão ser suspensas;
- II. A motivação for embasada em argumentos falsos, imprecisos e insuficientes para fundamentar a decisão que determina a autorização.



Art. 4° Será admitido recurso administrativo da decisão que indeferir o pedido parcial ou integralmente, de acordo com o devido processo legal administrativo previsto na Lei Federal nº 9.784, de 1999.

Art. 5° Em casos devidamente justificados, a autorização poderá ser condicional, estabelecendo horários, locais de realização ou condições técnicas de funcionamento que deverão ser cumpridas no decorrer do teste.

Art. 6° A autoridade responsável pelo ato poderá solicitar o envio dos relatórios de execução dos testes unicamente para fins de verificação de conformidade e preservação da ordem pública, sendo vedada a exigência de informações privilegiadas sobre estratégia de negócios, propriedade intelectual ou demais assuntos que possam colocar em risco a competitividade do projeto.

Art. 7° Os testes poderão ser finalizados a qualquer momento, desde que o órgão gestor seja devidamente comunicado pelo proponente.

Art. 8° Poderão ser concedidas autorizações para testes de produtos, serviços, materiais, dispositivos ou processos de trabalho dentro dos órgãos públicos distritais.

Art. 9° O Poder Executivo poderá propor por meio Projeto de Lei regime diferenciado de tributação temporário para "startups" que se instalarem nas áreas delimitadas referidas no art. 1°.

§1° Considera-se "startup" no âmbito distrital a empresa de caráter inovador, não resultante de fusão ou spin-off, que busca aperfeiçoar sistemas, serviços ou produtos de forma incremental ou disruptiva, por meio de um modelo de negócios repetível e escalável.

§2° O enquadramento previsto no caput deste artigo ocorrerá por meio de ato declaratório, sujeitando os infratores às cominações legalmente estabelecidas.

Art. 10° O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.



JUSTIFICAÇÃO

O mundo vive um momento de disrupção. Diariamente Startups e grandes companhias de tecnologia apresentam soluções inovadoras que mudam completamente a nossa forma de enxergar o mundo.

Matéria divulgada recentemente na grande mídia¹ nos informam que o trabalho autônomo prestado em plataformas iniciadas por startups como o Uber, 99, Cabify, Ifood e UberEats, já empregam quase 4 milhões de pessoas, sendo de fundamental importância para a economia do país.

Em que pese a importância crescente desse tipo de empresa, a velocidade do desenvolvimento tecnológico não é acompanhada pelo poder público. Muitas vezes as autoridades têm dificuldade de entender os novos modelos de negócio e tentam enquadrá-los em padrões antigos quando vão regular um serviço ou produto.

Por muito tempo essa desconexão entre o poder público e as empresas disruptivas se tornou um inibidor da inovação, impediu o crescimento ou inviabilizou o desenvolvimento de muitas startups, já que a tendência das autoridades administrativas brasileiras sempre foi de no sentido de encaixar esses negócios digitais disruptivos em modelos analógicos e estruturas regulatórias do passado.

Visando mudar esse panorama, recentemente o governo federal editou a Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, conhecida como a MP da Liberdade Econômica, que foi convertida na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

O texto prevê, entre outras ações, o fim de licenças e alvarás e de restrição de horário para atividades econômicas de baixo risco, a digitalização de

¹ https://exame.abril.com.br/economia/apps-como-uber-e-ifood-sao-fonte-de-renda-de-quase-4-milhoes-de-pessoas/?fbclid=IwAR3subeFk1nRbj8Zeak8FtG6G1lvei_Mw7CGxpsgxZw8mCw0pXgh5b48VGM



documentos tributários e a garantia da definição de preços pelo mercado, sem interferência do Estado.

Com a novidade, empreendedores poderão desenvolver negócios considerados de baixo risco sem depender de qualquer liberação, como alvará e licenciamento. Os negócios de baixo risco também poderão funcionar em qualquer horário ou dia da semana, desde que não causem danos ao meio ambiente e não gerem poluição sonora nem perturbem o sossego da população.

Verifica-se que a referida Lei tornou-se um Marco contra a burocracia no país que ocupa uma das últimas posições no quesito liberdade econômica, de acordo com o **“Economic Freedom of the World 2018 Annual Report”**²

A fim de dar um passo maior rumo à desburocratização, apresentamos o presente Projeto de Lei nº 399/2019, visando tornar o Distrito Federal uma referência nacional em inovação e empreendedorismo.

Além da previsão do Artigo 2º, que garante o desenvolvimento e teste de produtos de baixo risco - claramente inspirado no Inciso VII do Artigo 3º da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019 – o projeto criou no seu Artigo 3º um procedimento mais solene para garantir a experimentação de produtos e serviços por meio de um instrumento jurídico utilizado com sucesso em outros países, o “sandbox” regulatório, prevendo a possibilidade de criação de Zonas de Desenvolvimento de Inovação e Tecnologia em seu artigo 4º, a fim de delimitar o alcance territorial dos referidos testes.

Os bancos de testes regulatórios, ou simplesmente **“sandboxes”** (ou sandbox, no singular), surgiram no Reino Unido, Cingapura e Austrália como uma iniciativa projetada para ajudar as organizações a testar vários produtos e serviços

²<https://www.mackenzie.br/noticias/artigo/n/a/i/liberdade-economica-mundial-avanca-um-pouco-brasil-fica-na-posicao-144-em-ranking-composto-de-162-ju/>





em um ambiente de mercado ativo com proteção adequada ao consumidor, mas sem regulamentação restritiva.

O termo "sandbox" (cuja tradução literal é "caixa de areia") foi apropriado da computação, sendo simplesmente um ambiente de teste fechado projetado para experiências seguras com projetos da Web ou de software, assim como as caixas de areias que as crianças brincam em um parque.

Ao trazer essa aplicação para o campo jurídico o "sandbox" permite que empresas ofereçam produtos e serviços ao público **sem se submeter** às restrições impostas pela **regulamentação vigente**.

Essa "condição de exceção" existe por um tempo limitado, suficiente apenas para que por meio da experimentação os reguladores possam acompanhar o impacto de uma inovação, realizando então as adequações pertinentes para regular o setor ou até mesmo para verificar se os empreendedores vão querer, de fato, obter a permissão para atuar em caráter definitivo em determinado seguimento.

Pioneira no uso de "sandboxes", a Financial Conduct Authority - FCA (Autoridade de Conduta Financeira)³, agência responsável por regular atividades financeiras no Reino Unido, divulgou relatório para **discutir alguns dos objetivos alcançados** desde que a plataforma foi lançada: de acordo com a autoridade, 90% das empresas que concluíram o primeiro teste avançaram para um lançamento mais amplo no mercado e pelo menos 40% das empresas receberam investimento durante ou após o teste.

Esse resultado deixa claro um dos seus principais objetivos: ideias testadas tem mais chances de darem mais certo e, conseqüentemente, de receberem investimentos.

³ <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox>



Conforme consta no site da referida agência:

“Since its launch in 2016, 89 firms have so far been accepted to test innovative products and services in the UK Financial Conduct Authority (FCA)’s regulatory sandbox. And as the record numbers in the latest cohort testify, firms interest in applying to the sandbox shows no signs of abating. In fact, the FCA is now considering its next steps, which include leading the efforts to create a Global Financial Innovation Network and a global regulatory sandbox.”

Além da disrupção que poderia ser gerada no mercado, o presente Projeto de Lei busca fomentar o intraempreendedorismo no DF, incluindo o setor público, já que a própria administração pública precisa estar atenta aos anseios da sociedade por serviços mais eficientes, ágeis e de qualidade.

Entende-se como intraempreendedorismo a valorização de profissionais no âmbito interno das organizações, aproveitando e estimulando suas competências como um diferencial competitivo para atingir o objetivo organizacional. Apesar de ser uma palavra bonita e ter um propósito bem pertinente aos modelos de gestão atuais, é preciso que o profissional tenha chances e seja motivado a empreender na prática cotidiana, o que não acontece atualmente.

Infelizmente quando se fala em empreendedorismo, dificilmente o interlocutor remeterá seu pensamento ao serviço público. Isso se deve ao fato de que a gênese da palavra tem a ver com a capacidade de assumir riscos, inovar, ter uma ideia e capitalizar sobre ela, gerando lucros sobre o negócio resultante, atitudes pouco comuns no ambiente público.

Assim, essa noção de que há uma forte ligação entre o setor privado e o empreendedorismo resultou no fato de que, em muitos casos, o fenômeno do empreendedorismo no setor público seja negligenciado. Em que pesem, todavia, essas ponderações, cresceram nos últimos anos os estudos acerca do



empreendedorismo público como forma de gerar mais inovação e qualidade na prestação dos serviços aos cidadãos

Acreditamos que a presente proposta pode ser um forte indutor de mudanças organizacionais, incentivando e permitindo que os cidadão brasileiro e os servidores públicos possam exercer seu papel criativo e inventivo, promovendo mudanças significativas na oferta de serviços tecnológicos, tornando Brasília uma grande exportadora de tecnologia.

Sob o aspecto de constitucionalidade material, verifica-se que por se tratar de atividade de fomento à inovação, é matéria que pode ser disciplinada concorrentemente pelos entes federados, observadas as balizas nacionais sobre o tema:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

(...)

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei

Portanto, levando em consideração a competência concorrente do Distrito Federal em legislar sobre normas de cunho municipal e estadual, a implementação de bancos regulatórios pode criar um ambiente de inovador único no país, já que seria o único ente onde as autorizações seriam centralizada na mesma autoridade administrativa.



Especificamente no que concerne à constitucionalidade da suspensão temporária das normas, é importante salientar que a própria Lei Federal nº 13.874/2019, norma geral de direito econômico que inspirou a criação da presente Lei, autoriza a não aplicação das normas jurídicas em determinadas situações, conforme exposto no Artigo

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição:

(...)

VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos;

Conforme vislumbra-se, a Lei conferiu a liberdade para que a inovação pudesse ser colocada em prática quando a regulamentação se tornasse obsoleta, suspendendo os efeitos de uma norma vigente.

Além do exemplo citado, lembramos a polêmica da Lei Geral da Copa, Lei Federal nº 12.663/2012, que suspendeu temporariamente dispositivos previstos no Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei Nº 10.671/2003), conforme denota-se abaixo:

Art. 68. Aplicam-se a essas Competições, no que couberem, as disposições da Lei no 10.671, de 15 de maio de 2003

§ 1º Excetua-se da aplicação supletiva constante do caput deste artigo o disposto nos arts. 13-A a 17, 19 a 22, 24 e 27, no § 2º do art. 28, nos arts. 31-A, 32 e 37 e nas disposições constantes dos Capítulos II, III, VIII, IX e X da referida Lei.

Além disso, órgãos nacionais de enorme relevância como a Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, a Superintendência de Seguros Privados e a Comissão de Valores Imobiliários (órgão análogo ao Financial



Conduct Authority – FCA), já começaram a estudar a possibilidade de implementar Sandbox Regulatórios nas suas respectivas áreas de atuação. ⁴

O Banco Central do Brasil já chegou até mesmo a ser premiado internacionalmente em virtude de ter criado um Sandbox sem a necessidade de suspensão de normas regulatórias⁵, demonstrando flagrantemente a necessidade do Distrito Federal avançar rumo a inovação regulatória e experimental.

Por fim, é importante salientar que anteriormente houve a apresentação de duas emendas substitutivas a fim de aprimorar o texto do presente Projeto de Lei, contudo, após debates e estudos mais aprofundados sobre o tema, verificou-se a necessidade de aprovar um PL o mais enxuto possível, permitindo que o órgão regulador do Sandbox complemente as disposições iniciais de acordo com as peculiaridades e necessidades do Poder Público Distrital.

Uma legislação analítica poderia acabar engessando uma ferramenta que necessita de agilidade para conseguir se adaptar as mudanças proporcionadas pela tecnologia, de forma diametralmente oposta ao devido processo legislativo, que pode perdurar por muitos meses (ou anos, a depender da proposta).

Por todo exposto, essas são as razões pelo qual conclamo meus Nobres Pares desta Casa de Leis a votarem favoravelmente pela aprovação deste projeto.

Sala das sessões, em _____ de _____ de 2019.


Deputada **Júlia Lucy**
NOVO

⁴ <https://link.estadao.com.br/noticias/inovacao,bc-economia-cvm-e-susep-querem-implantar-modelo-sandbox-de-regulacao,70002870875>

⁵ <https://www.jota.info/coberturas-especiais/ino-va-e-acao/banco-central-ganha-premio-de-melhor-iniciativa-de-sandbox-do-mundo-04092019>