



PARECER Nº 02 /2019 - CDESTCMAT

Da COMISSÃO DE
DESENVOLVIMENTO
ECONÓMICO SUSTENTÁVEL,
CIÊNCIA,
TECNOLOGIA, MEIO AMBIENTE E
TURISMO ao PROJETO DE LEI Nº 399,
de 2019, que "Dispõe sobre a criação de
banco de testes regulatórios no Distrito
Federal (*regulatory sandbox*)".

Autora: Deputada Júlia Lucy

Relatora: Deputada Jaqueline Silva

1. RELATÓRIO

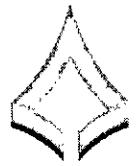
Submete-se à análise da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo - CDESTCMAT, o PROJETO DE LEI Nº 399, de 2019, que "Dispõe sobre a criação de banco de testes regulatórios no Distrito Federal (*regulatory sandbox*)".

O Projeto foi lido em plenário no dia 07.05.2019 e distribuído para as Comissões de Constituição e Justiça (CCJ), Orçamento e Finanças (CEOF) e de Desenvolvimento Económico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESTCMAT), recebendo duas emendas substitutivas da própria autora, motivo pelo qual passamos diretamente à análise da Emenda Substitutiva nº 2/2019, conforme abaixo.

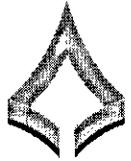
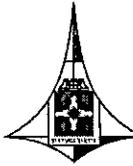
- a) O Artigo 1º informa que o projeto de lei cria uma nova medida de estímulo ao desenvolvimento da inovação científica, tecnológica e empreendedora, em complementação à legislação federal e distrital vigente;



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JAQUELINE SILVA**



- b) O artigo 2º garante a liberdade de testes e de experimentação independentemente de licença e autorização do Poder Público, contudo, faz ressalvas para determinadas situações;
- c) O artigo 3º cria um procedimento mais solene para experimentação nas hipóteses não abrangidas pelo artigo 2º, submetendo o teste à prévia análise e autorização do Poder Executivo;
- d) O Artigo 4º prevê a possibilidade de criação de Zonas de Desenvolvimento de Inovação e Tecnologia na qual os testes referidos no artigo anterior poderão ser delimitados geograficamente;
- e) Os Artigos 5º e 6º detalham o procedimento e o requisitos básicos para autorização;
- f) O Artigo 7º complementa as disposições constantes na Lei Distrital nº 6140/2019, prevendo que as medidas de inovação previstas no projeto de lei poderão ser incentivadas por meio de subvenção econômica e bônus tecnológico;
- g) O Artigo 8º especifica os procedimentos recursais decorrentes da autorização do Poder Executivo, facultando ao solicitante desistir do pedido caso a autorização seja parcial;
- h) O Artigo 9º e seus incisos regulamentam o alcance da autorização nos seus aspectos técnicos, territoriais ou temporal, bem como a frequência do envio de relatórios de execução e as medidas de fiscalização que poderão ser adotadas pelo Poder Executivo;
- i) O Art. 10º prevê a possibilidade de órgão gestor revogar a autorização caso ocorra o descumprimento das normas previstas no Art. 9º, e o artigo 11º prevê as hipóteses em que tal revogação poderá ter efeito liminar;
- j) O Artigo 12 prevê que os testes poderão ser finalizados a qualquer momento desde que por solicitação do proponente;
- k) O artigo 13 prevê a liberação de testes em órgãos públicos desde que atendidos certos requisitos e o artigo 14 determina que a autorização do artigo anterior poderá ser solicitada a qualquer tempo, desde que o pedido seja feito por servidor público do órgão no qual deverá ocorrer o experimento;
- l) O Artigo 15 prevê que o fiel cumprimento dos termos pactuados restringirá apenas a atuação administrativa distrital, independentemente das demais esferas de responsabilidade;



- m) O Artigo 16 informa que as providências decorrentes ao término do experimento, determinando que seja dada a publicidade devida e a possibilidade do órgão gestor encaminhar as autoridades competentes, sugestão de atualização das normas, caso as existentes demonstrem estar desatualizadas;
- n) O Artigo 17 cria o Selo Sandbox do Cerrado, autorizando seu uso pelos proponentes cujos testes atingirem os objetivos almejados. Os proponentes que tiverem seus relatórios aprovados ficam autorizados a utilizar o Selo "Sandbox do Cerrado";
- o) O Artigo 18 prevê a regulamentação pelo Poder Executivo;
- p) Os artigos 19 e 20 apresentam as usuais cláusulas de vigência e de revogação genérica.

Em sua justificação a autora do projeto assevera que a iniciativa inspira-se em iniciativa utilizada primeiramente pelo Reino Unido, no qual verificou-se que a suspensão temporária de normas em um ambiente controlado permitiram que empresas em estágio inicial testassem produtos, serviços e processos com relativo sucesso, gerando inovação científica e empreendedora, motivo pelo qual seu uso foi disseminado por outros países e atualmente encontra-se em fase de estudos por diversas autoridades federais no Brasil.

É o relatório.

2. VOTO DA RELATORA

Conforme disposto no art. 69-B, I, g e k, do Regimento Interno, incumbe à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo examinar, quanto ao mérito, sobre matérias que tratem de produção, consumo e comércio, inclusive o ambulante, e de desenvolvimento econômico sustentável.

O Projeto de Lei em apreço tem, por mérito, criar medidas de incentivo à inovação tecnológica, científica e empreendedora, por meio de: 1. liberação total de testes de produtos, serviços e processos; 2. Da experimentação controlada de



produtos, serviços e processos; 3. Criação de Zonas de Desenvolvimento de Inovação e Tecnologia, em que tais testes poderão ser delimitados geograficamente.

Iremos analisar brevemente cada uma das três propostas acima, já que todos os outros artigos previstos no projeto são desdobramentos desses assuntos principais.

2.1 Da Liberdade de Experimentação

O Projeto de Lei assegura em seu Artigo 2º o desenvolvimento e teste de produtos de baixo risco, com clara inspiração no Inciso VII do Artigo 3º da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, convertida posteriormente na Lei 13.874/2019. A exposição de motivos da Medida Provisória é esclarecedora sobre sua intenção:

Exposição de Motivos - Inciso VII – O Brasil também possui um dos piores ambientes de inovação. Para superar com mais rapidez essa situação, propõe-se retirar qualquer entrave a que um novo produto ou serviço seja testado restritivamente em um grupo privado, ressalvados os casos de segurança nacional e saúde pública. Isso será uma forte mensagem para o mundo de que o Brasil não é mais o país do futuro, mas que este já chegou, e de que todos são bem-vindos para repensarmos os conceitos tecnológicos vigentes. Além disso, permitirá o rápido florescimento de start ups brasileiras, para que o Brasil não fique de fora, como no passado, da próxima revolução industrial. Conforme análises comparativas detalhadas nas Notas Técnicas, o País se encontra atrasado em seu ambiente de inovação. A menos que essa medida seja tomada em caráter de urgência, persiste o risco de não conseguirmos compensar nossa performance num futuro próximo."

Tal iniciativa foi extremamente bem recebida entre os parlamentares federais, porém, houve tanto entusiasmo sobre o assunto que o texto final da conversão da Medida Provisória convertido em lei acabou por desvirtuar sua finalidade originária,



motivo pelo qual tal inciso foi vetado pelo Presidente da República no momento de sancionar a Lei nº 13.874/2019. Em sua mensagem de veto, esclareceu:

Mensagem do Veto - *A propositura legislativa, ao permitir o teste e oferecimento de novos produtos ou serviços para pessoas capazes, mediante autorização destes, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, **contraria o interesse público ao deixar de excepcionar hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, em desconformidade da previsão da redação original da medida provisória,** colocando em risco a vida, saúde e segurança dos consumidores contra os riscos de produtos e serviços eventualmente perigosos ou nocivos, violando o dever do Estado de promover a defesa do consumidor, conforme previsto no inciso XXXII do art. 5º e inciso V do art. 170 da Constituição da República. Ademais, o risco de liberação de produtos ou serviços novos que sejam potencialmente perigosos à saúde pública desconsidera os termos do art. 196 da Carta Constitucional, segundo o qual a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas que visem à redução do risco de quaisquer agravos. "*

Diferentemente da proposta do Governo Federal, o presente projeto de Lei buscou assegurar a realização de testes, porém, resguardou as hipóteses que podem colocar em risco a vida, saúde e segurança dos consumidores/usuários, conforme redação abaixo:

Art. 2º *É direito de toda pessoa, natural ou jurídica, implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço de caráter inovador para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, **exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública, sanitária, saúde pública ou atividades decorrentes de negócios de médio e***



alto risco assim definidos pela legislação vigente.

Além disso, mesmo na hipótese de experimentação de produtos e serviços que não se enquadrem automaticamente nas delimitações previstas no Artigo 2º, ou seja, de alguma forma possa gerar risco aos consumidores/clientes, o projeto de lei buscou mitigar esse risco de diversas formas, determinando que os órgãos corresponsáveis pela regulamentação, fiscalização e exercício do poder de polícia administrativa na respectiva área dos testes deverão ser ouvidos por meio de parecer opinativo.

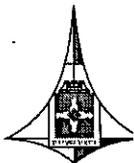
Além disso, o Artigo 6º previu que não seriam autorizados os testes em que a análise técnica do produto ou do serviço demonstrar que os riscos atrelados àquela atividade não justificam os benefícios por ela propostos. Já o Artigo 11 previu diversas hipóteses em que os testes poderão ser suspensos de forma imediata.

2.2 Da Experimentação Controlada – Modelo “Sandbox” Regulatório

Ato contínuo, o projeto criou no seu Artigo 3º um procedimento mais solene para garantir a experimentação de produtos e serviços que não se enquadrem automaticamente nas delimitações previstas no Artigo 2º, utilizando um instrumento jurídico denominado “sandbox regulatório”, conforme verifica-se pelo teor da justificativa da autora.

O “*Sandbox* regulatório” consiste em testar produtos e modelos de negócios com caráter inovador em um pequeno grupo de clientes sem incorrer inicialmente em todas as consequências da regulação vigente, contudo, tais testes devem ser acompanhados sob a supervisão de um órgão regulador.

Sua história remonta a 2016, quando o **Reino Unido** lançou programa para estimular a competitividade e o desenvolvimento de serviços financeiros inéditos. No modelo inglês, o *sandbox* regulatório é permitido apenas para empresas que apresentem uma solução inédita ou que sirva de apoio para uma atividade, regulamentada ou não, no mercado financeiro do país. As empresas interessadas



devem ter recursos suficientes para analisar a regulamentação e atenuar os riscos, apresentar condições de testar suas inovações em um ambiente real e mostrar que a comercialização em grande escala pode beneficiar os consumidores.

Pesquisas mais aprofundadas demonstram que o instituto vem sendo utilizado em pelo menos 14 países, sendo eles: Austrália, Cingapura, Inglaterra, Hong Kong, Bahrein, Indonésia, Jordânia, Cazaquistão, Malásia, Ilhas Maurício, Moçambique, Ruanda, Serra Leoa e Tailândia.

Abaixo, selecionamos a explicação básica sobre o que vem a ser "sandbox" de acordo com o entendimento das autoridades regulatórias dos principais países envolvidos:

*a) **Inglaterra**¹: "The sandbox is open to authorised firms, unauthorised firms that require authorisation and technology businesses. The sandbox seeks to provide firms with: the ability to test products and services in a controlled environment; reduced time-to-market at potentially lower cost; support in identifying appropriate consumer protection safeguards to build into new products and services; and better access to finance"*

*b) **Hong Kong**²: "The Fintech Supervisory Sandbox (FSS), launched by the HKMA in September 2016, allows banks and their partnering technology firms (tech firms) to conduct pilot trials of their fintech initiatives involving a limited number of participating customers without the need to achieve full compliance with the HKMA's supervisory requirements. This arrangement enables banks and tech firms to gather data and user feedback so that they can make refinements to their new initiatives, thereby expediting the launch of new technology products, and reducing the development cost."*

*c) **Cingapura**³: "The FinTech Regulatory Sandbox enables financial institutions and FinTech players to experiment with innovative financial*

¹ <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox>

² <https://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/international-financial-centre/fintech/fintech-supervisory-sandbox-fss/>

³ <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox>



products or services in a live environment but within a well-defined space and duration. Depending on the experiment, MAS will provide the appropriate regulatory support by relaxing specific legal and regulatory requirements prescribed by MAS, which the sandbox entity will otherwise be subject to, for the duration of the sandbox."

d) **Malásia**⁴: *"Bank Negara Malaysia (the Bank) seeks to provide a regulatory environment that is conducive for the deployment of financial technology. this includes reviewing and adapting regulatory requirements or procedures that may unintentionally inhibit innovation or redeem them non-viable. Hence, Regulatory Sandbox (Sandbox) is introduced to enable innovation of fintech to be deployed and tested in a live environment, which specified parameters and timeframes."*

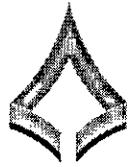
e) **Austrália**⁵: *The regulatory sandbox allows eligible fintech companies to test certain products or services for up to 12 months without an Australian financial services (AFS) licence or credit licence. You can either: 1. Rely on existing statutory exemptions or flexibility in the law – such as by acting on behalf of an existing licensee. 2. Rely on ASIC's 'fintech licensing exemption' for the testing of certain specified products and services. 3. For other services, rely on individual relief from ASIC.*

No site da "UK Financial Conduct Authority (FCA)" – órgão regulador do Sandbox no Reino Unido – é possível vislumbrar o grau de sucesso da iniciativa:

*"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***

⁴ <https://www.myftcg.com/>

⁵ <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/fintech-regulatory-sandbox/>



Innovation Network and a global regulatory sandbox."

Ou seja, não apenas confirma que o "Sandbox" tem sido utilizado com sucesso naquele país, como já estão sendo envidados esforços no sentido de criar um Sandbox Global em colaboração com 11 outros órgãos de regulamentação financeira⁶.

Em âmbito nacional, verifica-se que recentemente a Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, o Banco Central do Brasil (BC), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) tornaram pública a intenção de implantar um modelo de sandbox regulatório no Brasil⁷.

Além disso, foi cogitada a possibilidade de criação de um sandbox territorial em todos estados da federação durante a tramitação da Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874/2019), conforme verifica-se em notícias divulgadas na grande mídia⁸. À época, o relator da Medida Provisória, Deputado Jerônimo Goergen, afirmou:

"Nós já estamos tentando eliminar parte das burocracias desnecessárias e dar mais segurança para quem quer empreender. Com o sandbox eu vou criar uma lei para que uma quadra em Brasília, por exemplo, tenha uma lei diferente das demais áreas, uma legislação própria que estimule a inovação."
(Dep. Federal Jerônimo Goergen).

O texto aprovado na comissão mista do Congresso Nacional acrescentaria o §6º no Artigo 3º, conforme transcrito abaixo, contudo, por motivos não divulgados, optou-se pela não inclusão no texto final que foi aprovado pelas Casas Legislativas:

Art. 3º (...)

⁶ <https://www.fca.org.uk/publications/consultation-papers/global-financial-innovation-network>

⁷ <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/364/noticia>

⁸ <https://www.oantagonista.com/brasil/mp-da-liberdade-economica-pode-ser-votada-nesta-semana-diz-relator/>



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JAQUELINE SILVA**



§ 6º Para os fins do inciso VII do caput, cada Estado e o Distrito Federal contarão com zona de regime jurídico especial, delimitada geograficamente por meio de lei estadual ou distrital, em área estrita única, e não superior a 0,01% (um centésimo por cento) da extensão total de seu território, para o fim único de promover a inovação, inclusive científica, e competitividade de novas tecnologias e novos modelos de negócios, sob regime jurídico em que suspendem-se os efeitos de qualquer normativo, incluindo leis e regulações, de direito econômico e urbanístico, dentro de determinadas circunstâncias aferidas na lei estadual e distrital.

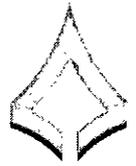
Feitas tais considerações, fica evidenciado o mérito da iniciativa, afinal, além da disrupção que pode ser gerada no mercado, o presente Projeto de Lei busca fomentar o intraempreendedorismo no setor público, conforme consta no Artigo 13 e seguintes.

Outro ponto de destaque do projeto é o Artigo 16, que prevê a possibilidade de que, caso seja verificada a necessidade de modernização regulatória ao final dos testes, seja encaminhada sugestão para que o órgão competente proceda estudos nesse sentido, afinal, não raro, a inovação tecnológica disruptiva não se encaixa adequadamente na estrutura normativa existente, tornando-a, por consequência, obsoleta sob determinado aspecto.

A desconexão regulatória é o rompimento entre o arcabouço normativo-regulatório existente em face da nova realidade trazida pela inovação. Trata-se de fenômeno recorrente nos tempos atuais, por força da intensidade e da velocidade com que inovações tecnológicas têm surgido nos mais variados setores e mercados.

Tamanho é a importância do assunto que a Lei Federal nº 13.874/2019, norma geral de direito econômico que inspirou a criação do presente projeto de Lei, autorizou explicitamente a não aplicação das normas jurídicas em determinadas situações:

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;

Portanto, levando em consideração que cada vez mais o Estado e o próprio Direito estão sendo expostos ao desafio de conseguir acompanhar a velocidade das transformações econômicas e sociais provocadas pela tecnologia, entende-se que o Sandbox Regulatório, nos termos propostos, pode se tornar um importante instrumento de desenvolvimento de inovação tecnológica, científica e empreendedora.

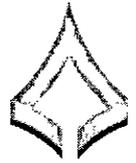
Por fim, é importante frisar que esse instrumento pode ser potencializado ainda mais no âmbito do Distrito Federal em virtude deste ente possuir a competência cumulativa dos Estados e Municípios, tornando ainda maior a quantidade de normas que podem ser flexibilizadas e permitindo uma relação mais centralizada entre os proponentes dos testes e a Administração.

2.3 Da Criação das Zonas de Desenvolvimento de Inovação

Por fim, o Artigo 4º previu a possibilidade de criação de zonas territoriais a fim de delimitar o aspecto geográfico dos testes. Não ficou claro o objetivo de tal delimitação, contudo, pode-se inferir que tal previsão pode acabar trazendo mais segurança aos cidadãos, que podem ser alertados de maneira mais abrangente que determinada região é utilizada regularmente como palco de testes de produtos inovadores. Outro resultado provável é a criação de Zonas de Desenvolvimento de acordo a necessidade de soluções de uma área em específica.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JAQUELINE SILVA**



Aparentemente tal dispositivo foi inspirado no texto não sancionado que havia sido aprovado pela comissão mista durante o processo de tramitação da Medida Provisória nº 881/2019 no Congresso Nacional.

Por fim, diante do exposto, entendemos que proposição está alinhada com as balizas normativas que direcionam o tema, nos termos do Decreto Nº 38.126, de 11 de abril de 2017, que institui a Política Distrital de Ciência, Tecnologia e Inovação - Inova Brasília, conforme abaixo:

Art. 1º Fica instituída a Política Distrital de Ciência, Tecnologia e Inovação - Inova Brasília, com a finalidade de:

I - promover a ciência, tecnologia e inovação, e incluí-la na estratégia de desenvolvimento econômico sustentável;

II - incentivar um ambiente adequado para a geração de produtos, processos e serviços inovadores;

III - estimular a conversão de produtos, processos e serviços inovadores em modelos de negócios; e

IV - estabelecer mecanismos de suporte ao empreendedorismo, à transferência de tecnologias e ao desenvolvimento social e de mercado.

Pelo exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 399/2019, na forma do Substitutivo nº 02 e rejeitando o Substitutivo nº 01, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo.

Sala das Comissões, em

**DEPUTADO EDUARDO PEDROSA
PRESIDENTE**


**DEPUTADA JAQUELINE SILVA
RELATORA**