

Manifestação Técnica

PG/PADM/LI/174/2022/CR

Em 22 de março de 2022.

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 01/860.075/2019

DIREITO ADMINISTRATIVO. DECRETO RIO Nº 50.141/2022. CRIAÇÃO DO SANDBOX-RIO. PEDIDO DE ANÁLISE DE EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA E ANEXOS. PREJUDICADO. QUESTÃO PRELIMINAR. NECESSIDADE DE NORMA DE HIERARQUIA SIMILAR PARA SUSPENSÃO DE REGRAS REGULATÓRIAS

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta à Procuradoria Administrativa a respeito de processo administrativo que visa a implementar, por meio de Edital de Chamada Pública, um ambiente de *Sandbox* Regulatório, o *Sandbox.RIO*, conforme preconiza o Decreto Rio nº 50.141/2022.

Foram encaminhados para análise desta PG/PADM: **i)** Minuta de Edital. **ii)** Termo de Confidencialidade, **iii)** Carta de Nomeação de Representante, **iv)** Termo de Implantação de Solução Inovadora e **v)** Minuta de Resolução, nos termos da Nota Técnica nº 18/SUBRAN/SMDEIS.

Destaco que não houve análise prévia por parte desta PADM do Decreto apresentado como fundamento para a Chamada Pública, nos termos do artigo 134, §2^o da Lei Orgânica Municipal e da Resolução PGM n^o 1005/2020².

É o breve relatório.

II – RAZÕES

Conforme bem elucidado na Nota Técnica n^o 18/SUBRAN/SMDEIS (fls.03/21), o *Sandbox.Rio*, de iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação da Prefeitura do Rio de Janeiro, é, *em suma*, um ambiente controlado e definido por um(a) Autoridade/Ente controlador onde os participantes interessados são autorizados, por um período determinado, a desenvolver um projeto inovador ou disruptivo através da observação

¹ Art. 134 - A representação judicial e a consultoria jurídica do Município, ressalvadas as competências da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal, são exercidas pelos Procuradores do Município, membros da Procuradoria-Geral, instituição essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Prefeito, com funções, como órgão central do sistema jurídico municipal, de supervisionar os serviços jurídicos da administração direta, indireta e fundacional no âmbito do Poder Executivo.

§ 2^o - A Procuradoria-Geral oficiará obrigatoriamente no controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo e exercerá a defesa dos interesses legítimos do Município, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público do Estado e da Procuradoria Especial do Tribunal de Contas do Município.

² Art. 1.º A Procuradoria Geral do Município (PGM), órgão central do Sistema Jurídico Municipal, diretamente vinculado ao Prefeito, exerce privativamente por seus Procuradores, com iguais deveres e direitos, nos termos da Lei Complementar n^o 132, de 20 de dezembro de 2013, a representação judicial e a consultoria do Município, através das seguintes competências legais:

XIV - propor ao Prefeito a edição de normas legais ou regulamentares;

Art. 22. À Procuradoria Administrativa (PG/PADM) compete, sob a supervisão da Subprocuradoria Geral de Consultoria (PG/SUB/CONS) e sem prejuízo de quaisquer encargos compatíveis com suas atribuições gerais:

I - exercer a consultoria e orientação jurídica junto ao Gabinete do Prefeito e às diversas Secretarias e demais órgãos que compõem a Administração Direta do Município;

de um conjunto específico de disposições apresentados por meio de Chamada Pública.

O diferencial da iniciativa em estudo, comparado a uma política de fomento nos termos já praticados pela Administração Pública, está **no afastamento temporário de barreiras regulatórias**. Tem-se que o modelo de estruturação de políticas públicas e de estabelecimento de regulamentação estatal está muito aquém da realidade da inovação tecnológica e do avanço nos modelos de negócios e do desenvolvimento social que se apresentou nas últimas décadas. Assim, a partir de um ambiente controlado e experimental, e de espelhamento de projetos semelhantes, tornou-se evidente que o sucesso em promover avanços e atendimento adequado a essa nova realidade é uma abertura potente para uma remodelação da atuação administrativa.

Portanto, **preliminarmente**, será feita uma análise de adequação do instrumento normativo adequado às previsões do modelo inovador do *Sandbox.Rio*.

A Constituição da República Federativa do Brasil, no inciso III, art. 84, atribui ao Chefe do Executivo federal a competência para “*iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição*”.

Tal disposição constitucional encontra simetria na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, vide artigo 107, inciso III:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito:

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

A iniciativa no procedimento comum tem sua disciplina destacada no contexto democrático por ser uma plataforma central

no processo de legitimidade da criação e consolidação da eficácia das normas. Sendo certo que não se trata de uma fase, em si, mas sim o ato que o desencadeia e propõe inovação ao direito, sua manifestação não deve ser eivada de ilegitimidade tendo a fim de que se afastem as consequências de um ato com um vício insanável.

A reserva de iniciativa consagra a independência dos Poderes e permite que o equilíbrio entre os mesmos seja preservado e que os interesses sociais possam ser visados e promovidos por uma frente ainda mais ampla.

Nos termos da Lei Orgânica do Município temos que:

*Art. 71 - São de **iniciativa privativa** do Prefeito as leis que:*

II - disponham sobre:

*e) as matérias constantes do art. 44, incisos II, **III**, V, VI e X.*

Art. 44 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente sobre:

III - políticas, planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento;

Sabe-se que a competência material das pessoas políticas implica, pelo princípio da legalidade e pela teoria dos poderes implícitos, a competência legislativa. Não bastasse isso, o art. 30, incisos I e II permitem legislar de assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por sua vez, além de confirmar as competências atribuídas pela

Constituição Federal, é expressa ao afirmar a competência do Município para legislar acerca de modelos e políticas de desenvolvimento local.

Sendo certo que se trata de um projeto de inovação no campo do desenvolvimento social e econômico do município, que requer a suspensão de normas regulatórias tal como afirmado na Nota Técnica nº 18/SUBRAN/SMDEIS (item 4³ – fls.5) e nas previsões dadas no corpo do Decreto Rio nº 50.141/2022 (art. 4º, I e V; e art.12,§1 e 2º⁴), **mostra-se imperativo que seja editado pelo Prefeito um projeto de lei que possua**

³ O sandbox regulatório é uma ferramenta que visa aprimorar o arcabouço regulatório através do desenvolvimento de um ambiente de testes controlados para experimentação de novas tecnologias. Através dele, são realizados testes de inovações de serviços e produtos de modo temporário, por meio do afastamento do quadro regulatório aplicável e sob o controle de algum ente estatal, de modo a observar seus efeitos na prática e, assim, construir um conjunto de balizamentos normativos baseado nas evidências produzidas pela experimentação

⁴ **Art. 4º** Para os efeitos deste Decreto entende-se por:

I - ambiente regulatório controlado (sandbox regulatório): o sandbox regulatório é um instrumento de teste de processos, procedimentos, serviços ou produtos que não se enquadram no cenário regulatório pré-existente, **permitindo-se o afastamento das regras e normativas aplicáveis**, de modo controlado, sob período determinado e previamente estabelecido, e sob um conjunto específico de diretrizes, pelo Poder Público;

V - autorização temporária: autorização concedida em caráter temporário para desenvolvimento de atividade específica, em **regime diverso daquele ordinariamente previsto na legislação aplicável, por meio de dispensa de determinados requisitos regulatórios** e mediante fixação prévia das condições, limites e salvaguardas.

Art. 12. Ao decidir sobre a aprovação das propostas, a DEIS/SUBRAN considerará objetivos institucionais de promoção do desenvolvimento econômico do Município do Rio de Janeiro atinentes à SMDEIS.

§ 1º As propostas aprovadas receberão autorização provisória concedida pela SMDEIS, sob requerimento da DEIS/SUBRAN, devendo constar, para cada participante, no mínimo:

I - o nome da empresa ou entidade;

II - a atividade autorizada e dispensas regulatórias concedidas;

III - as condições, limites e salvaguardas associadas ao exercício da atividade autorizada; e

IV - a data de início e de encerramento da autorização temporária.

§ 2º As autorizações temporárias serão concedidas por prazo de até 1 (um) ano.

hierarquia similar às normas que venham a ser suspensas e que seja ele encaminhado à Câmara Municipal de forma que a matéria possa ter um debate amplo e ter respaldo democrático quando da sua implementação.

Destaco ainda que a reserva de matérias para iniciativa de determinados legitimados, confere a eles apenas a delimitação inicial do processo legislativo cuja estrutura final permanece de competência do Poder Legislativo. É imprescindível, no entanto, que seja observada a pertinência temática com o projeto de lei apresentado sob pena de usurpação de competência.

No caso em exame, a previsão de suspensão de atos normativos primários via decreto, além de não dispor da via adequada, ultrapassa os limites legais do poder regulamentar a ser direcionado e exercido via Decreto. Convém reproduzir os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho em seu Manual de Direito Administrativo:

“Seu exercício somente pode dar-se secundum legem, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser. Decorre daí que não podem os atos formalizadores criar direitos e obrigações, porque tal é vedado num dos postulados fundamentais que norteiam nosso sistema jurídico: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF)⁵

Observe-se que a Lei Complementar Federal nº 182/2021, que instituiu o marco legal das *startups*, assim disciplinou sobre os SANDBOX REGULATÓRIO:

DOS PROGRAMAS DE AMBIENTE REGULATÓRIO
EXPERIMENTAL

(SANDBOX REGULATÓRIO)

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.

Entretanto considerando-se o princípio da autonomia federativa, cláusula pétrea de nossa Constituição, consoante previsão do artigo 60 §4º, inciso I da CRFB/88 e o princípio da independência dos poderes (art. 2º), tal norma federal não tem o poder de delegar aos executivos dos Entes Subnacionais o poder de suspender temporariamente a aplicação de leis formais aprovadas pelos respectivos legislativos.

Destarte, necessária é a aprovação de lei formal para que se possa autorizar a suspensão de determinadas normas, devendo-se fazer uma interpretação segundo a Constituição do artigo 11 da Lei das *startups*, de modo que a suspensão da aplicação de lei prevista no dispositivo se dê após autorização legal de modo a não se

⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 35ª Edição. Rio de Janeiro: GenAtlas, 2021. Página 66.

macular a independência dos poderes e a autonomia federativa.

Assim, sugere-se que o projeto de lei a ser elaborado contenha balizas relativas às áreas em que a Municipalidade pretende estabelecer o modelo do *Sandbox*. Indica-se, ainda, que a Pasta faça um levantamento prévio da natureza de possíveis normas regulatórias que venham a ser alvo da suspensão proposta, afim de que seja garantida a compatibilidade hierárquica adequada para a promoção da suspensão necessária.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, sugere-se o encaminhamento de P.L. à Câmara previamente ao lançamento do Edital de Chamada Pública, mantendo-se sobrestado o andamento do processo de chamada pública.

À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação/ SMDEIS, em prosseguimento.

CARLOS RAPOSO

Procurador-Chefe da Procuradoria
Administrativa

Mat. 11/221.206-6 – 113.571 – OAB/RJ