



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 74/2023

Projeto de lei complementar nº 38/23 de iniciativa parlamentar que: “Dispõe sobre as normas para funcionamento de zonas de desenvolvimento, inovação e tecnologia a serem organizadas na forma do ambiente regulatório experimental no município, e dá outras providências.” **Inconstitucionalidade**. Vício de iniciativa.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei nº 38/2023 de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre as normas para funcionamento de zonas de desenvolvimento, inovação e tecnologia a serem organizadas na forma do ambiente regulatório experimental no município, e dá outras providências.” É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Do interesse local

A Lei Orgânica do nosso Município, assim dispõe:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...) grifo nosso.

Como se vê, o projeto de lei complementar, segue o preceito constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local.

Da iniciativa legislativa



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos.

O parágrafo 1º do artigo 40 da LOM diz quais assuntos são de iniciativa reservada do Prefeito:

Art. 40. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

§1º É de competência exclusiva do Prefeito, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que:

I – criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos empregados/servidores do Poder Executivo;

II – **disponham sobre a organização administrativa do Município, ressalvada as atribuições dos demais Poderes Constitucionais.**

Em proposições de autoria parlamentares já de início, temos que analisar se o projeto posto sob análise não se encaixa no rol previsto no § 1º do artigo 40 da LOM acima transcrito. Isto porque, conforme se verá a seguir, é princípio constitucional a reserva da administração, e esse princípio impede que o Poder Legislativo venha a legislar em matérias cuja iniciativa privativa seja do poder Executivo.

O rol de competências privativas do Governador do Estado e, por simetria, do Prefeito Municipal, vem previsto no artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 47, da Constituição Estadual e, de modo que o projeto de lei aqui posto sob análise somente pode ser deflagrado por iniciativa do Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

DO PLC

O PLC posto sob análise é idêntico a outro de mesma autoria que já fora proposto recentemente, recebeu parecer de inconstitucionalidade e restou arquivado.

Pretende o PLC tratar de normas para funcionamento de zonas de desenvolvimento, inovação e tecnologia a serem organizadas na forma do ambiente regulatório experimental no município, tendo como norte, o **Marco Legal das Startups**, Lei Complementar Nacional n° 182 de 1° de junho de 2021.

Referida proposição pretende instituir a criação de Zonas de Desenvolvimento de Inovação e Tecnologia, também denominado de “Zonas Regulatórias Experimentais” também denominado “Sandbox Regulatório” no município.

A proposta visa flexibilização de horário de funcionamento (art. 7º);

Visa regime de tributação diferenciado (art. 7º);

Estabelece possibilidade de parcerias e convênios do Poder público (art. 15);

Estabelece recurso administrativo (art. 11) com base em lei de recurso administrativo federal, em completo contrassenso vez que o município possui lei própria.

Além desses pontos em destaque, forçoso destacar que no inciso V do artigo 5º do PLC, fica estabelecido celeridade no trâmite de processos administrativos.

Desse modo, é inegável que invade matéria de alçada privativa do Poder Executivo, ao impor diretrizes aos Poder Executivo e seus departamentos.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

DO PARECER DO IBAM

Como já houve interposição de projeto com matéria no mesmo sentido (PLC nº 30/2023 que recebeu parecer contrário e se encontra arquivado) já havíamos enviado pedido de parecer técnico ao IBAM para avaliação da proposição, que naquela ocasião detalhou o PLC que pretende estabelecer o denominado “Sandbox Regulatório” em âmbito municipal através do **Parecer Ibam nº 1971/2023** e que deixou tão bem explicado e esclarecido, que nesta oportunidade, entendemos que não cabe nenhum outro questionamento àquele instituto.

Para que não reste dúvidas do que o Ibam consignou naquele documento, e para aqueles que talvez não chegaram a ler na íntegra aquele parecer, vale a pena trazer neste, o texto ali transcrito, eis que extremamente didático:

“...sandbox regulatório é um ambiente regulatório experimental que permite a suspensão de algumas normas regulatórias de determinado setor para permitir que empresas lancem produtos inovadores no mercado. Manual do Tribunal de Contas da União define as sandbox regulatório como:

"O Sandbox Regulatório é um ambiente regulatório experimental, criado com a finalidade de suspender temporariamente a obrigatoriedade de cumprimento de normas exigidas para atuação em determinados setores, permitindo que empresas possam usufruir de um regime diferenciado para lançar novos produtos e serviços inovadores no mercado, com menos burocracia e mais flexibilidade, mas com o monitoramento e a orientação dos órgãos reguladores". (Disponível em: [https:// portal.tcu.gov.br](https://portal.tcu.gov.br)).

O Sandbox regulatório está previsto no artigo 11 da Lei Complementar nº 182/2021 que dispõe o seguinte:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

"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". (Grifos nossos).

Note-se, primeiramente, que **o caput do art. 11 da LC nº 182/2021 menciona que a competência em questão é dos órgãos reguladores, isto é, órgãos constituídos no âmbito do Executivo.**

Da mesma forma, o art. 11 da Lei nº 182/2021 menciona programas de ambiente regulatório. **Como sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Assim, **cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas,** incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município;** estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. **Não governa o Município;** mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme especifica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rel. Desa. PALMA BISSON).

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n° 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Em assim sendo, a propositura em tela, de iniciativa parlamentar, constitui grave violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).”

DA DOUTRINA

No mesmo sentido que foi apontado pelo Ibam, temos outro texto onde mais que renomado Jurista Hely Lopes Meirelles diz: “**a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar**. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. **Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante**”. Sintetiza, ademais, que “**todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

ser invalidado pelo Poder Judiciário” (*Direito municipal brasileiro*, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

II-CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, corroborando na íntegra o Parecer nº 1941/2023 (anexo) do IBAM o qual passa a fazer parte integrante deste, OPINAMOS que o Projeto de Lei Complementar na forma em que foi apresentada é **inconstitucional**. Tendo em vista a inconstitucionalidade apenas no que tange a iniciativa, **sugerimos nesta oportunidade, novamente, que o parlamentar autor da proposição envie INDICAÇÃO ao Chefe do Poder Executivo** local para que esta avalie a conveniência e oportunidade da implementação no município do que fora ali proposto.

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. s.m.j.

Laranjal Paulista, 28 de setembro de 2023.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607