



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 45/2022

OBJETO: Regras para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório).

ORIGEM: SUESP

PROCESSO (S): 50500.102546/2021-74

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00288/2022/PF-ANTT/PGF/AGU.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se da criação de norma que estabelece regras para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório), tema integrante da Agenda Regulatória ANTT 2021-2022 e do Plano de Gestão Anual (PGA) da ANTT, a ser submetido à deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT.

2. DOS FATOS

2.1. O projeto Sandbox Regulatório foi inicialmente conduzido pela Superintendente de Governança, Planejamento e Articulação Institucional (Suart), contudo, por força da Resolução nº 5.977 de 7 de abril de 2022, que se refere à reestruturação da ANTT, ficou sob a incumbência da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (Suesp). O projeto faz parte da Agenda Regulatória do biênio 2021/2022 e do atual Plano de Gestão Anual (PGA) da ANTT, no qual consta a previsão de conclusão até setembro de 2022.

2.2. Inicialmente, a ANTT conduziu estudo que visava fornecer informações para subsidiar a criação de um *sandbox* regulatório, com o objetivo de estimular a inovação nos setores regulados pela Agência. O estudo abordou a regulação experimental; experiências internacionais e experiências nacionais, cujas conclusões estão assentadas na Nota Técnica SEI Nº 4804/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR701404). Essa etapa estava prevista na meta do PGA, qual seja: "Realizar estudos técnicos sobre *Sandbox* Regulatório com levantamento bibliográfico até 31 de agosto de 2021".

2.3. Em seguida, procedeu-se a consulta interna junto aos servidores da Agência, no período de 13 de setembro a 27 de setembro de 2021, objeto do processo 50500.084980/2021-65, acerca das conclusões da NOTA TÉCNICA - ANTT 4804701404), com vistas ao amadurecimento do tema, a colher contribuições sobre os estudos apresentados e para elaboração da futura ação regulatória a ser submetida à Audiência Pública. Ademais, foram realizadas reuniões com outras Agências Reguladoras brasileiras e com reguladores do setor financeiro, no período de 1º de setembro a 13 de setembro de 2022, como forma de colher experiências de outros órgãos reguladores brasileiros já avançados nesse assunto.

2.4. Para ampliar a participação social, foi realizada a Reunião Participativa nº 007/2021 (50500.091165/2021-52), que contou com contribuições escritas no período de 13 de outubro de 2021 a 27 de outubro de 2021, por meio do sistema ParticipANTT.

2.5. A Audiência Pública nº 002/2022, foi realizada no período de 21/03/2022 a 04/05/2022, e contou com o recebimento de contribuições por escrito, por meio do Sistema ParticipANTT. Sendo também realizada Sessão Presencial, no dia 13/4/2022, pela plataforma do Microsoft Teams e transmitida no canal da ANTT do YouTube, acerca do Relatório Preliminar da Análise de Impacto Regulatório - AIR (10365560) e da proposta de Minuta de Resolução (10380822), que tratavam da implantação de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) na ANTT.

2.6. Em 02 de setembro de 2022, foi apresentado o Relatório Final de Contribuições recebidas nas Sessões da Audiência Pública nº 002/2022 (12386699), sendo recebidas 31 (trinta e uma) contribuições escritas e 4 (quatro) contribuições orais, resultando em ajustes adicionais que se fizeram necessários, em virtude das contribuições aceitas e parcialmente aceitas, assim foi proposta uma nova versão da Minuta de Resolução (12693299) e da AIR (12693795).

2.7. Os documentos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que se manifestou por meio do Parecer nº 00288/2022/PF-ANTT/PGF/AGU aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00230/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, de 04 de outubro de 2022 acerca da conformidade constitucional, legal, bem com da compatibilidade dos atos propostos com o ordenamento jurídico. A PF-ANTT fez pequenas alterações que foram incorporadas na Minuta de Resolução (13760419).

2.8. Após a análise jurídica, o processo foi instruído com Relatório à Diretoria Colegiada (13753064); Parecer da Procuradoria Federal junto à ANTT (13722459); Minuta da Resolução Regulamentando o Sandbox Regulatório na ANTT (13760419); Análise de Impacto Regulatório

2.9. Por fim, os autos foram distribuídos, em 10/10/2022, a esta Diretoria por meio da Certidão de Distribuição - 13807575 para análise e proposição à Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O desenvolvimento tecnológico e a inovação estão presentes nas mais variadas áreas do conhecimento, e cada vez mais, tornaram-se essenciais para impulsionar a modernização da infraestrutura e dos serviços prestados no setor de transportes terrestres, trazendo, assim, mais eficiência e segurança para a circulação de pessoas e mercadorias.

3.2. O projeto Sandbox Regulatório está alinhado com a estratégia traçada pela Agência para o período de 2022 a 2025, que é de aperfeiçoar processos, normativos e marco regulatório, com base em evidências, no uso intensivo de tecnologia da informação e na participação social; de potencializar a capacidade de inovação e absorção de tecnologias de forma estruturada; e de aprimorar o programa de governança e integridade, alcançando atendimento aos principais referenciais nacionais e internacionais.

3.3. Espera-se que o Projeto Sandbox resulte na implementação de quadro regulatório adequado e eficiente, que viabilize novas práticas benéficas para o setor regulado e para os usuários. Esse novo marco tem potencial de reduzir incertezas regulatórias na implementação de inovações e, de possibilitar o aprimoramento do arcabouço normativo aplicável às atividades reguladas. E ainda, tem potencial de evitar o risco de criar uma norma estanque, sem passar por um processo de aprendizado, que permita a elaboração dos melhores parâmetros a serem aplicados.

3.4. A proposta do projeto Sandbox está alicerçada em diversos dispositivos legais, que têm o condão de criar mecanismos facilitadores à aplicação de tecnologias e inovações nos setores regulados, conforme segue:

O art. 218 da Constituição prevê que "o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação."

O art. 11, inciso XII da Lei nº 10.233, de 2001, prevê que cabe à ANTT "estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes".

O art. 11 da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021 prevê que "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." e art. 2º, inciso II, da mesma Lei, que define que o "ambiente regulatório experimental - sandbox regulatório - como o "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, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado."

3.5. Durante o processo de Análise de Impacto Regulatório (AIR) foi analisada a alternativa de manter a situação atual (não regulatória) e três alternativas regulatórias, conforme a seguir:

- uso do sandbox exclusivamente para teste de produtos ou serviços inovadores;
- uso do sandbox exclusivamente para teste de solução regulatória inovadora; e
- uso do sandbox para teste produtos ou serviços inovadores e de solução regulatória inovadora.

3.6. Assim, foi selecionada a alternativa regulatória mais ampla e flexível, que permitirá o uso do sandbox tanto para teste de **produto ou serviços inovadores** como de **solução regulatória inovadora**, o que possibilitará, à ANTT, atender as necessidades de estímulo à inovação de maneira mais completa.

3.7. Os documentos pertinentes à Audiência Pública nº 002/2022 foram disponibilizados no sítio eletrônico da ANTT, <https://participantt.antt.gov.br>. No período disponibilizado para manifestações, a ANTT recebeu 31 (trinta e uma) contribuições escritas, todas referentes à minuta de resolução, e 4 (quatro) orais, referentes à Análise de Impacto Regulatório, das quais 2 (duas) já haviam sido encaminhadas por escrito, dessa forma não foram citadas no item de Análise de Contribuições Oraais. As versões pós Audiência Pública dos documentos são apresentados nos anexos III e IV do Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 9/2022 (12386699).

3.8. Depois dos aperfeiçoamentos realizados na minuta de Resolução (12693299) e na Análise de Impacto Regulatório (12693795), o material foi encaminhado à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que sugeriu pequenas alterações, de modo a aperfeiçoar o texto, tornando o procedimento previsto na minuta de resolução mais aderente às suas finalidades.

3.9. A PF-ANTT recomendou, em seu Parecer nº 00288/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, o que segue:

a) a inclusão de um parágrafo ao art. 2º do texto, com a finalidade de permitir maior abertura e participação do setor regulado no procedimento, o que já decorreria do mero exercício do direito de petição, tal como previsto no art. 5º, inciso XXXIV da Constituição, além de atendimento ao princípio da responsividade da atuação pública. Recomendando a seguinte redação:

"Art. 2º (...)

§4º Os agentes dos setores regulados pela ANTT poderão sugerir temas, modelos de negócios inovadores, técnicas e tecnologias experimentais para, a critério da agência, serem objeto de edital de participação, na forma do art. 3º desta resolução.

§5º Para fins do disposto no inciso VIII, a critério da ANTT, poderá ser aberta tomada de subsídios ou qualquer outro meio de consulta prévia para colher sugestões de produto, serviço, solução ou exceção regulatória, bem como temas que se enquadram no conceito de projeto inovador.

(...)"

b) Nova redação ao parágrafo único do art. 17 da minuta, de textura mais aberta, nos seguintes termos:

"(...)

Parágrafo único. Em razão do objeto a ser submetido ao ambiente regulatório experimental, a ANTT poderá convocar empresa específica já atuante no setor de transportes terrestres, dispensado nesse caso o processo de seleção.

(...)"

c) Mencionar os efeitos decorrentes do término da autorização temporária como parte essencial deste ato administrativo e deve estar previsto a figura do aditivo contratual de efeitos transitórios, de modo a que o instituto não culmine por gerar dúvidas na aplicação e interpretação dos contratos de concessão afetados pela participação dos agentes regulados no ambiente de sandbox. Assim, foi sugerida a inclusão de um inciso V e um §5º ao texto do art. 18 da minuta, com o seguinte teor:

"Art. 18 (....)

(...), e

V - os efeitos decorrentes do término da autorização temporária.

(...)

§5º Em decorrência da autorização temporária de que trata o caput, em caso de agentes setoriais cuja relação esteja contratualizada, será celebrado aditivo contratual de efeitos transitórios, devendo prever, no mínimo, além dos efeitos obrigacionais a serem afastados ou temporariamente adaptados, as eventuais repercussões na matriz de risco e no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(...)"

3.10. Depois dos ajustes acima propostos pela PF-ANTT, nova Minuta de Resolução (13760419) foi acostada aos autos.

3.11. Ao analisar o ato normativo proposto, identifiquei a necessidade de realizar alterações pontuais de alguns dispositivos, para conferir maior clareza e coesão, bem como de adequação quanto à legística e à correção de erro material, a seguir destacados:

a) No §3º do art. 18, considerando que houve erro material, foi alterado o prazo, para retratar o que foi previsto no Relatório Final da Audiência Pública 9 (12386699), sendo a redação corrigida, com o prazo passando de 15 (quinze) dias para 30 (trinta) dias, conforme abaixo:

§ 3º A Diretoria Colegiada da ANTT deverá decidir sobre o pedido de prorrogação da autorização temporária com pelo menos 30 (trinta) dias antes do término do prazo da autorização temporária concedida.

b) Também, devido a erro material, foi corrido o inciso III do art. 22, onde a referência correta do dispositivo da norma se refere ao art. 23 ao invés de art. 19, como a seguir:

III - em decorrência de cancelamento ou suspensão da autorização temporária, nos termos do art. 23; ou

c) O dispositivo renumerado para art. 19, que antes estava previsto no CAPÍTULO VI - ENCERRAMENTO DA PARTICIPAÇÃO NO AMBIENTE REGULATÓRIO EXPERIMENTAL passou a constar do CAPÍTULO III - AUTORIZAÇÃO TEMPORÁRIA, devido a necessidade de manter a coesão e ordem lógica da norma.

CAPÍTULO III

AUTORIZAÇÃO TEMPORÁRIA

Art. 18. As autorizações temporárias serão concedidas mediante Deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT, devendo constar, para cada participante, no mínimo:

(..)

§ 1º As autorizações temporárias serão concedidas por prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, prorrogáveis por até 12 (doze) meses.

§ 2º O pedido de prorrogação deverá ser submetido à Comissão de **Sandbox**, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias antes do término do prazo da autorização temporária, indicando justificativa fundamentada sobre a necessidade e a pertinência da prorrogação.

(...)

Art. 19. A critério da ANTT, a autorização temporária poderá permanecer válida até a edição ou alteração do ato normativo, que definirá regras do produto ou serviço inovador testado, ou implementação da solução regulatória. (grifou-se)

3.12. Ademais, recomendei a substituição da palavra "fomento" pelo sinônimo "incentivo" para evitar eventual entendimento que a associe a qualquer transferência de recurso, tendo em vista o previsto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que disciplinou o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

3.13. Considerando que o termo de fomento envolve transferência de recursos, conforme se extrai da definição contida no inciso VIII do art. 2º da Lei nº 13.204, de 2015:

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; [\[Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\]](#)

3.14. Segundo Fernando Andrade de Oliveira (RDA 120/14), o fomento abrange:

- auxílios financeiros ou subvenções efetivados nos orçamentos públicos;
- financiamento, sob condições especiais, para construção de obras

relacionadas com o desenvolvimento do turismo, ou para o funcionamento de indústrias ligadas à construção civil que promovam o barateamento de materiais aplicáveis à edificação de residências populares;

- favores fiscais à atividades particularmente benéficas ao progresso material do País; e
- desapropriações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade.

3.15. Em suma, o projeto em questão trata da criação de normativo para possibilitar à Agência estabelecer um ambiente regulatório experimental que permita a análise, de maneira controlada, dos efeitos do experimento, eventuais riscos que o experimento pode trazer à sociedade e quais medidas precisam ser tomadas para proteger a sociedade desses riscos. O regulador irá monitorar a empresa durante o tempo de funcionamento no sandbox e, depois, com base nas evidências colhidas durante o experimento, tomará a decisão regulatória de alterar ou não os regulamentos vigentes. O ambiente regulatório experimental permitirá, portanto, que o regulador defina as regras necessárias para que as atividades desempenhadas nesse ambiente continuem sendo exercidas com segurança.

3.16. Antes de concluir o voto, não poderia deixar de enaltecer a maturidade regulatória e a excelência apresentada pela ANTT, quando se trata de agenda regulatória. Destaco a importância do regulamento que ora se impõe, o qual propiciará um ambiente seguro para que possamos testar soluções e regras que trarão evolução para os setores regulados (infraestrutura e serviços). Como exemplo, cito o projeto pioneiro que já está se desenvolvendo no âmbito da ANTT, que é o primeiro trecho de rodovia federal concedida com 100% de free-flow, uma evolução e revolução para as concessões de rodovias no país.

3.17. Diante do exposto, considerando os elementos procedimentais e regulatórios apontados nos presentes autos e processos correlatos, alinho-me ao posicionamento da área técnica para sugerir o acolhimento da norma proposta, com a inclusão dos ajustes acima mencionados e conforme a minuta de Resolução DLL (14166234)

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por:**

a) Aprovar o Relatório da Audiência Pública nº 002/2022, realizada no período de 21 de março de 2022 a 4 de maio de 2022, que teve como objetivo colher contribuições à proposta de Regulamentação para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório), e divulgá-lo no sítio eletrônico da ANTT; e

b) aprovar a minuta de Resolução DLL (14166234) que dispõe sobre as regras para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental (**Sandbox Regulatório**).

Brasília, 3 de novembro de 2022.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 03/11/2022, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14166208** e o código CRC **18BF3398**.

Referência: Processo nº 50500.102546/2021-74

SEI nº 14166208

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br