



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 37/2022

OBJETO: PROPOSTA DE ABERTURA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA COM O OBJETIVO DE OBTER SUBSÍDIOS E INFORMAÇÕES ADICIONAIS À MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO PARA CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DE AMBIENTE REGULATÓRIO EXPERIMENTAL (SANDBOX REGULATÓRIO).

ORIGEM: SUART

PROCESSO (S): 50500.127535/2020-16

PROPOSIÇÃO PRG: COTA n. 10054/2021/PF-ANTT/PGF (SEI 9223179)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de processo instaurado com vistas à consolidação de proposta de Resolução e Análise de Impacto Regulatório sobre a “Regulamentação para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório)”, a serem submetidas a Audiência Pública.

1.2. O tema em tela consta de projeto do Planejamento Estratégico ANTT 2020 – 2030 (SEI 4651055), como também da Agenda Regulatória da ANTT para o período de 2021/2022 (Deliberação 529/2020) e no Plano de Gestão Anual (PGA) da ANTT sob responsabilidade da Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional (Suart). Para o ano de 2021, foi estabelecida a meta “Realizar estudos técnicos sobre *Sandbox* Regulatório com levantamento bibliográfico até 31 de agosto de 2021”.

1.3. Na NOTA TÉCNICA 4804/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR (SEI 9145714), de 31/8/2021, foi apresentado o resultado da etapa de Estudos do projeto *Sandbox* Regulatório da ANTT, incluindo os antecedentes que motivam a adoção da ferramenta, os conceitos básicos da regulação experimental e de *sandbox* regulatório e as experiências levantadas sobre o assunto nacionalmente e internacionalmente.

1.4. Na NOTA TÉCNICA SEI N° 7038/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR, de 13/12/2021, foram analisados pontos para orientar o Processo de Participação e Controle Social – PPCS, na modalidade Audiência Pública, considerando o Relatório Preliminar da Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI 9145714) e a Minuta de Resolução COEPE (SEI 9145733).

1.5. Na COTA n. 10054/2021/PF-ANTT/PGF (SEI 9223179), de 15/12/2021, a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) manifestou-se no sentido de que “as contribuições colhidas ao longo do procedimento de controle e participação popular, em vias de ser instaurado, muito interessam ao debate e certamente também ao enfrentamento das questões e dúvidas jurídicas a ser feito por nós em momento oportuno”, de modo que não foi na ocasião pedido vista dos autos.

1.6. No Relatório à Diretoria n. 692/2021 (SEI 9233861), de 17/12/2022, a SUART propôs à Diretoria Colegiada a abertura de Audiência Pública, com destaque do encaminhamento dos seguintes documentos:

- I - RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR (9145714);
- II - MINUTA DE RESOLUÇÃO COEPE (9236127);
- III - MINUTA DE DELIBERAÇÃO COEPE (9236148); e
- IV - (PPCS) Minuta de aviso AP COEPE (9236156).

1.7. Em seguida, os autos foram distribuídos a esta Diretoria mediante sorteio em 3/2/2022.

1.8. Cumpre registrar que, consoante tratativas estabelecidas em reunião em 11/2/2022, entre a assessoria desta Diretoria e a a titular da Coordenação de Estudos Regulatórios e Projetos Especiais - COEPE, da Gerência de Regulação Aplicada - GERAP, no âmbito da SUART, foram encaminhadas novas minutas de atos administrativos a serem considerados, nomeadamente, para: (i) adequação da redação da Deliberação proposta, (ii) Aviso da Audiência Pública, cujos dados da sessão pública envolvem nova data e respectivo horário (13/4/2022, das 15h às 18h), (iii) sugestão de Portaria a ser editada pelo Diretor-Geral, posteriormente à presente Deliberação, a fim de designar servidores que irão compor a Comissão referente à Audiência Pública e sua respectiva sessão pública em 13/4/2022.

1.9. É o que importa relatar. Passa-se à análise.

2. DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. A disciplina legal referente aos processos de participação e controle social (PPCS) está presente em dois diplomas normativos, a Lei 10.233/2001, e a Lei 13.848/2019, conhecida Lei das

Lei 10.233/2001

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, **as alterações de normas administrativas** e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências **que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.**

Lei 13.848/2019

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, **as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.**

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º **A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública,** ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º **A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.**

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

§ 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos:

I - **para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado,** ressalvados aqueles de caráter sigiloso;

II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.

§ 4º **A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas,** aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas. [grifos acrescidos]

Em âmbito regulatório o PPCS é disciplinado em duas normas, a Resolução ANTT 5.624/2017 e a Resolução ANTT 5.888/2020 - Regimento Interno da ANTT -, em cumprimento ao disposto na Lei das Agências, mais especificamente o § 6º do art. 9º e o § 4º do art. 10 da lei.

Destaca-se excerto da Resolução ANTT 5.624/2017, norma de PPCS da ANTT:

Art. 8º A ANTT realizará Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

I - minutas de ato normativo;

II - minutas de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão;

III - iniciativas de anteprojetos de lei; e

IV - outras matérias relevantes, a critério da ANTT.

Art. 9º **As propostas de realização de Audiência Pública serão submetidas à Diretoria Colegiada para aprovação.**

§ 1º A Unidade Organizacional que propuser a realização de Audiência Pública dará conhecimento da proposta à Procuradoria-Geral antes do encaminhamento à Diretoria Colegiada.

§ 2º A Procuradoria-Geral poderá requerer vista do processo em até cinco dias contados do recebimento da comunicação de que trata o § 1º deste artigo, período durante o qual, se julgar necessário, emitirá seu parecer sobre a matéria.

§ 3º Decorrido o prazo de que trata o § 2º deste artigo e sem requerimento da Procuradoria-Geral, o processo será encaminhado para deliberação da Diretoria Colegiada.

§ 4º No caso de iniciativa de anteprojeto de lei, a Audiência Pública ocorrerá após prévia comunicação à Casa Civil da Presidência da República. [grifos acrescidos]

Quanto à obrigação de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), o tema é objeto de lei e de regulamento, no corpo da Lei 13.848/2019, da Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e do Decreto 10.411/2020, que regulamenta a AIR:

Lei 13.848/2019

Art. 6º A adoção **das propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão,** nos termos de regulamento, **precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.**

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

Lei 13.874/2019

Art. 5º **As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.**

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Decreto 10.411/2020

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

- I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;
- II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;
- III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;
- IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;
- V - definição dos objetivos a serem alcançados;
- VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;
- VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;
- VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;
- IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;
- X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;
- XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e
- XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

[...]

Art. 9º Na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

Parágrafo único. A realização de consulta pública será obrigatória na hipótese do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019.

[...]

Art. 15. **A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.**

§ 1º O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.

§ 2º O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:

- I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;
- II - pela necessidade de complementação da AIR; ou
- III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

§ 4º Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011.

[...]

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos em:

I - 15 de abril de 2021, para:

[...]

b) as agências reguladoras de que trata a Lei nº 13.848, de 2019;

[...] [grifos acrescidos]

2.2. Na Agência esse tema foi alçado à disciplina regimental, com fundamento no § 2º do art. 6º da Lei 13.848/2019, e é objeto do Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), aprovado por meio da Deliberação 393/2020. Da norma regimental, destaco o excerto a seguir:

Art. 111. A Análise de Impacto Regulatório tem por objetivos:

I - auxiliar a Diretoria Colegiada na escolha da melhor opção regulatória quanto à edição de atos normativos e decisórios;

II - explicitar o problema que se pretende solucionar;

III - suscitar discussões quanto aos impactos das atividades de regulação desempenhadas pela ANTT;

IV - documentar as opções consideradas no desenvolvimento de ato normativo ou decisório; e

V - construir registro acerca dos processos relativos à edição de atos normativos ou decisório.

[...]

Art. 118. A Diretoria Colegiada manifestar-se-á em relação ao relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre a adequação da proposta aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§1º A manifestação de que trata o caput integrará, juntamente com o relatório de Análise de Impacto Regulatório, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de Processo de Participação e Controle Social.

§2º A análise de que trata o caput deverá ser feita pelo Diretor-Relator em seu voto de abertura do Processo de Participação e Controle Social, para posterior deliberação pela Diretoria Colegiada. [grifos acrescidos]

2.3. Conhecido o substrato legal e regulatório de regência dos processos de participação e controle social, passo à análise sob aspectos *formal* e *de mérito* do presente processo. Conhecido o substrato legal e regulatório de regência dos processos de participação e controle social, passo à análise sob aspectos formal e de mérito do presente processo.

2.4. Do ponto de vista formal, vejo que o processo foi corretamente instruído, seja quanto aos documentos necessários ao exame da matéria por parte da Diretoria Colegiada, ou aos procedimentos previstos na Resolução ANTT 5.624/2017 e na norma regimental.

2.5. A submissão da proposta de ato normativo contou com Consulta Interna entre 13 e 27/9/2021, em que houve reuniões com as unidades organizacionais da ANTT entre os dias 20 e 22/9/2021, com o objetivo de contextualizar o *Sandboxe* colher contribuições (SEI 50500.084980/2021-65).

2.6. Para coleta de experiências de outros órgãos reguladores brasileiros, houve reuniões com agências reguladoras (Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Telecomunicações) e reguladores do setor financeiro (Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Imobiliários e Superintendência de Seguros Privados), em que foram apresentados os respectivos processos de implementação do *sandbox* regulatório, a fase atual em que se encontram e as lições deduzidas. Nesse sentido, registraram-se reuniões realizadas com a Aneel (1/9/2021), Anatel (2/9/2021), o Banco Central do Brasil (3/9/2021), a CVM (8/9/2021) e a Susep (13/09/2021).

2.7. Além disso, foi aberta a Reunião Participativa 007/2021 ([50500.091165/2021-52](#)), que contou com contribuições escritas no período de 13 a 27/10/2021, por intermédio do sistema ParticipaANTT. Nesse período, Durante o período da Reunião Participativa ocorreram 4 sessões de forma a contemplar os setores regulados pela Agência (rodovia, ferrovia, passageiro e cargas), no formato de discussão qualificada com a equipe técnica da ANTT e entidades representativas das concessionárias, permissionárias ou autorizatárias e dos usuários, nos termos dos Ofícios enviados a elas (SEI 8333317); (SEI 8333410); (SEI 8333816) e (SEI 8333923). As sessões ocorreram nos dias 18 e 20/10/2021.

2.8. Essas contribuições supramencionadas constam da NOTA TÉCNICA 7038/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR, como também estão detalhadas no Relatório Simplificado COEPE (SEI 8579452), referente à Consulta Interna e nos autos do processo administrativo SEI 50500.091165/2021-52, que trata da Reunião Participativa Restrita Mista.

2.9. A Procuradoria Federal junto à ANTT foi cientificada da proposta, conforme determina o art. 9º da Resolução ANTT 5.624/2017, e concordou com o prosseguimento do feito, nos termos da COTA 10054/2021/PF-ANTT/PGF, de 15/12/2021, a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) .

2.10. Quanto ao mérito da proposta, de acordo com a NOTA TÉCNICA 7038/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR, o objetivo é direcionado a "fomentar o desenvolvimento de serviços, produtos, soluções ou de setor específico de transportes terrestres; aprimorar o arcabouço regulatório vigente aplicável às atividades regulamentadas pela ANTT visando melhorias e soluções regulatórias; e fomentar a cooperação e harmonização regulatória, que envolva atividades regulamentadas por mais de um órgão regulador ou entre diferentes jurisdições." (item 2.1 da NOTA TÉCNICA 7038/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR). No mesmo sentido, o Relatório Preliminar da Avaliação de Impacto Regulatório - AIR (SEI 145714), pág.10, indicou: "pretende-se com o regulamento fomentar a inovação regulatória no setor de transportes terrestres", como também

"criação de uma ferramenta que tornará a governança regulatória da ANTT mais ágil e preparada para os desafios que a sociedade pode propor".

2.11. No âmbito da AIR, cumpre destacar que das causas do problema identificado a partir do Diagrama - Árvore do Problema é que cenário regulatório atual possui regras homogêneas para todas as empresas. Todavia, essa homogeneidade pode representar um problema para o setor regulado, pois uma empresa que deseje testar um produto ou serviço inovador que não seja compatível com o ambiente regulatório existente não tem essa possibilidade. Com isso, essa empresa precisaria esperar uma mudança de regulamento prévia para que seu produto ou serviço se viabilize. Diante disso, o "ambiente sandbox" permite acelerar a adoção de novas tecnologias e incentivar a inovação por meio de um conjunto de regras diferenciadas para as empresas que atuam no ambiente regulatório geral.

2.12. Sobre isso, cumpre destacar o que indicado no Relatório Preliminar da AIR (SEI 9145714), às págs.12/13:

Para a ANTT, a homogeneidade obrigatória de suas regras implica que as mudanças regulatórias que realiza se apliquem a todo o setor regulado. Não há a possibilidade de um teste em menor escala para levantar evidências mais conclusivas para a tomada de decisão para regulamentos mais complexos.

As mudanças no setor de transporte podem ser implementadas de diversas maneiras e uma possibilidade para decidir a melhor alternativa regulatória é por meio da testagem das possibilidades para obter o conjunto de regras mais adequado para a sociedade e aderente às necessidades do setor regulado.

Após a realização de consulta interna, confirmou-se junto às áreas finalísticas da ANTT que existe uma demanda pela realização de testes de regulamentos. As áreas informaram diversos projetos que poderiam ser testados.

No setor de transporte de passageiros existem serviços, sobretudo no segmento turístico, cujo modelo de negócio não encontra respaldo na regulamentação ora existente. Também identificou-se demanda para testar diferentes formas de otimização da operação das empresas de transporte de passageiros, o que poderia requerer exceções regulatórias.

No transporte multimodal de cargas, existem diversos pedidos de associações representativas - e estudos neste sentido - para se realizar um projeto piloto de um regulamento alternativo para o setor.

No setor de concessões de rodovias foram identificados alguns projetos que poderiam fazer parte do sandbox regulatório no futuro, a saber:

- * o sistema de arrecadação de pedágio para veículos viajando em fluxo livre (free flow);

- * a testagem de um sistema de acreditação de projetos, obras e serviços de engenharia, ex: as concessionárias desenvolverem tecnologias construtivas que não estão previstas no Sicro do Dnit. Nesse caso, a ANTT não pode autorizar a empresa a fazer uma obra nova com essa inovação, porque não é possível fazer o orçamento com base em referências oficiais; e

- * Testes referentes ao Regulamento de Concessões Rodoviárias - RCR. O teste prévio das inovações do regulamento poderia evitar revisões constantes no regulamento. O regulamento terá adesão por meio de Termo Aditivo, assim, antes de as concessionárias aderirem, poderia haver um teste. Verificado que o regulamento é interessante para a sociedade e para a concessionária, o novo regramento entraria de forma definitiva no contrato.

No setor de concessão de ferrovias um dos possíveis usos levantados foi o do teste de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) para monitoramento de faixas de domínio, o do teste piloto de fiscalização responsiva utilizando imagens de satélite do programa Brasil M.A.I.S. e de indicadores de desempenho das concessões.

No setor de rodovias, a ANTT também identificou um caso em que um experimento regulatório poderia ter auxiliado na tomada de decisão. Trata-se da alteração do modelo tarifário que mudou de fluxo de caixa para fatores nos contratos de concessão da 3ª Etapa. Após a adoção do índice Fator Q (relacionado a acidentes) percebeu-se que o fator não incentivou a concessionária a reduzir acidentes, motivo pelo qual foi retirado do contrato da 4ª Etapa. Também se percebeu que o Fator X, também retirado dos novos contratos de concessão, não teve muita efetividade.

2.13. Durante a AIR, foi analisada a alternativa não regulatória de manter a situação atual e três alternativas regulatórias: a primeira permite o uso do *sandbox* exclusivamente para teste produtos ou serviços inovadores, a segunda permite o uso do *sandbox* exclusivamente para teste de solução regulatória inovadora e, a terceira, permite que a ANTT utilize o *sandbox* para teste produtos ou serviços inovadores e de solução regulatória inovadora.

2.14. No presente caso, foi adotada a metodologia comparativa qualitativa, inspirada na matriz SWOT - *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* e *Threats* (Pontos fortes, Pontos fracos, Oportunidades e Ameaças), para identificar e comparar qualitativamente as nuances estratégicas de cada alternativa regulatória, adicionalmente, com a análise de vantagens e desvantagens da aplicação das alternativas e seus impactos sobre os atores envolvidos, e assim, apontar a melhor opção para o alcance dos objetivos propostos.

2.15. Com isso, identificou-se a alternativa dominante, a Alternativa 3, que permite o uso do *sandbox* para teste produto ou serviços inovadores e solução regulatória inovadora, de modo que a ANTT terá uma ferramenta mais flexível e que atende às suas necessidades de estímulo de inovação de maneira mais completa.

2.16. Sob aspectos das normas legais vigentes, cumpre deduzir que a matéria em comento enquadra-se em dispositivos legais que tratam tanto do dever da administração pública de evitar o abuso do poder regulatório, quanto da promoção do *sandbox* regulatório ou ambiente regulatório experimental como instrumento a ser utilizado por órgãos públicos para promoção da inovação, a saber:

Lei 13.874/2019

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, **evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:**

(...) II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

(...)IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Lei 13.848/2019

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Lei Complementar nº 182/2021

Art. 1º Esta Lei Complementar institui o marco legal das **startup** se do empreendedorismo inovador.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

(...)II - **ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório): 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.**

(...)

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 acrescidos]

2.17. Quanto ao teor da Resolução ora proposta, destaca-se o que disposto na NOTA TÉCNICA SEI Nº 7038/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR:

6. DA PROPOSTA DE MINUTA DE RESOLUÇÃO

6.1. Na Análise de Impacto Regulatório - AIR encontram-se delineados os objetivos que se pretende alcançar com a criação do sandbox regulatório, alinhado ao Mapa Estratégico da ANTT na perspectiva de organização, processos e governança, entre eles **"Potencializar a capacidade de inovação e absorção de tecnologias de forma estruturada"** e **Aprimorar o programa de governança e integridade, alcançando atendimento aos principais referenciais nacionais e internacionais.**

6.2. A implantação do Sandbox na ANTT, para fomentar a inovação no setor de transportes terrestres, tem como objetivos específicos a serem alcançados:

- Fomentar o desenvolvimento de serviços, produtos, soluções ou de setor específico de transportes terrestres;
- Orientar aos participantes sobre questões regulatórias durante o desenvolvimento das atividades para aumentar a segurança jurídica;
- Diminuir os custos e o tempo de maturação para desenvolver soluções regulatórias, produtos e serviços inovadores;
- Aumentar a visibilidade de modelos inovadores, com possíveis impactos positivos para o setor de transporte terrestres;
- Aumentar a competição entre prestadores de serviços no mercado de transportes terrestres;
- Aprimorar o arcabouço regulatório vigente aplicável às atividades regulamentadas pela ANTT visando melhorias e soluções regulatórias;
- Fomentar a cooperação e harmonização regulatória, que envolva atividades regulamentadas por mais de um órgão regulador ou entre diferentes jurisdições.

6.3. Como mencionado na AIR, MINUTA DE RESOLUÇÃO COEPE (45733) proposta trata-se de uma norma estruturante que apresenta as diretrizes para a implementação do sandbox, fixando as regras gerais quanto à abrangência, à participação - mecanismos de entrada, à estrutura de acompanhamento, monitoramento e prazos. Assim, a minuta contempla os seguintes assuntos:

CAPÍTULO I - ÂMBITO E FINALIDADE

CAPÍTULO II - ACESSO AO AMBIENTE REGULATÓRIO EXPERIMENTAL

Seção I - Processo de Admissão de Participantes

Seção II - Critérios de Elegibilidade

Seção III - Definição do segmento e das regras a serem afastadas pela ANTT

Seção IV - Análise dos documentos de elegibilidade

CAPÍTULO III - AUTORIZAÇÃO TEMPORÁRIA

CAPÍTULO IV - MONITORAMENTO

2.18. Quanto à minuta de resolução, resalto que fiz algumas pequenas alterações de redação para fins de conferir *clareza*, em relação aos pontos e justificativas inframencionados, a saber:

Minuta de Resolução proposta	Minuta de Resolução DDB	Justificativa
Art. 2º (...) V - órgão regulador: a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT ;	Art.2º (...) V - órgão regulador: órgão ou autoridade com atribuição de promover regulação ou entidade definida como agência reguladora ;	Uma vez que vários dispositivos propostos - p.ex.: inciso VII, do parágrafo único, do art.1º; inciso I, do art.4º; inciso VI do art.10, e §5º do art.19 - consideram a possibilidade de envolvimento de mais de um órgão regulador ou autoridade reguladora, para além da ANTT, justifica-se a ampliação da definição no sentido de dar clareza à abordagem sistemática a que se propõe a Resolução, de modo que conste nessa definição "órgão ou autoridade com atribuição de promover regulação ou entidade definida como agência reguladora", assim, abrangendo todas as naturezas de autoridade, órgãos ou entidades com atribuição de regulação.
Art. 17. A Diretoria Colegiada, por conveniência ou oportunidade, deve decidir sobre a concessão das autorizações temporárias a participantes excedentes, sopesando, entre outros aspectos, os objetivos estratégicos da ANTT, a capacidade institucional, o potencial de geração de resultados positivos e sustentáveis para o usuário, setor regulado e sociedade.	Art. 17. A Diretoria Colegiada, por conveniência e oportunidade, deve decidir sobre a concessão das autorizações temporárias a participantes excedentes, sopesando, entre outros aspectos, os objetivos estratégicos da ANTT, a capacidade institucional, o potencial de geração de resultados positivos e sustentáveis para o usuário, setor regulado e sociedade.	Como a expressão relacionada à margem de discricionariedade do ato administrativo é comumente considerada pela doutrina e jurisprudência amplamente conhecida como matéria sob o crivo de análise de "conveniência e oportunidade", justifica-se a alteração da conjunção "ou" por "e".

2.19. Ademais, quanto à minuta de aviso de Audiência Pública, considerando a necessidade de observância ao disposto no art. 104 do Regimento Interno da ANTT e nos arts. 15, § 5º, e 23, parágrafo único, da Resolução 5.624/2017, foram realizados ajustes nas datas da Audiência Pública, consoante comunicação da SUART efetuada junto a esta Diretoria, de modo que a redação passa a enunciar: (i) "O prazo para o envio de contribuições será das 9 horas (horário de Brasília) do dia 21 de março de 2022 até as 18 horas (horário de Brasília) do dia 4 de maio de 2022"; e (ii) A sessão pública de Audiência Pública será realizada por meio de videoconferência no dia 13 de abril de 2022, das 15 às 18 horas. O endereço eletrônico da videoconferência será divulgado às 14 horas do dia 12 de abril de 2022 no sítio eletrônico da ANTT"; e (iii) "Os documentos e as demais orientações referentes à Audiência Pública estarão disponíveis, na íntegra, no sítio eletrônico <http://www.antt.gov.br>, no local destinado à Audiência Pública nº XXX/XXXX, a partir das 9 horas (horário de Brasília) do dia 11 de março de 2022."

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Ante o exposto, VOTO por propor à Diretoria Colegiada que aprove a abertura de audiência pública, com o objetivo tornar pública e colher sugestões à minuta de resolução em tela, na forma das minutas de Deliberação (SEI10250814), de aviso de Audiência Pública (SEI10251615) e de Resolução proposta para submissão à Audiência Pública (SEI 10250621).

Brasília, 10 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, Diretor, em 10/03/2022, às 17:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do



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 **10250124** e o código CRC **2D6DC458**.

Referência: Processo nº 50500.127535/2020-16

SEI nº 10250124

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