

**REVISTA SEMESTRAL DE  
DIREITO EMPRESARIAL**

**Nº 29**

Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho  
da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro  
**Julho / Dezembro de 2021**



Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Prof. Alexandre Ferreira de Assumpção Alves, Prof. Eduardo Henrique Raymundo Von Adamovich, Prof. Enzo Baiocchi, Prof. Ivan Garcia, Prof. João Batista Berthier Leite Soares, Prof. José Carlos Vaz e Dias, Prof. José Gabriel Assis de Almeida, Prof. Leonardo da Silva Sant'Anna, Prof. Marcelo Leonardo Tavares, Prof. Mauricio Moreira Menezes, Prof. Rodrigo Lychowski e Prof. Sérgio Campinho).

**EDITORES:** Sérgio Campinho e Mauricio Moreira Menezes.

**CONSELHO EDITORIAL:** Alexandre Ferreira de Assumpção Alves (UERJ), Ana Frazão (UNB), António José Avelãs Nunes (Universidade de Coimbra), Carmen Tiburcio (UERJ), Fábio Ulhoa Coelho (PUC-SP), Jean E. Kalicki (Georgetown University Law School), John H. Rooney Jr. (University of Miami Law School), Jorge Manuel Coutinho de Abreu (Universidade de Coimbra), José de Oliveira Ascensão (Universidade Clássica de Lisboa), Luiz Edson Fachin (UFPR), Marie-Hélène Monsèrié-Bon (Université des Sciences Sociales de Toulouse), Paulo Fernando Campos Salles de Toledo (USP), Peter-Christian Müller-Graff (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg) e Werner Ebke (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg).

**CONSELHO EXECUTIVO:** Carlos Martins Neto e Mariana Pinto (coordenadores). Guilherme Vinseiro Martins, Leonardo da Silva Sant'Anna, Livia Ximenes Damasceno, Mariana Campinho, Mariana Pereira, Mauro Teixeira de Faria, Nicholas Furlan Di Biase e Rodrigo Cavalcante Moreira.

**PARECERISTAS DESTE NÚMERO:** Bruno Valladão Guimarães Ferreira (PUC-Rio), Caroline da Rosa Pinheiro (UFJF), Fabrício de Souza Oliveira (UFJF), Jacques Labrunie (PUC-SP), Maíra Fajardo Linhares Pereira (UFJF), Marcelo Lauer Leite (UFERSA), Pedro Wehrs do Vale Fernandes (UERJ), Rafael Vieira de Andrade de Sá (FGV-SP), Raphaela Magnino Rosa Portilho (UERJ), Rodrigo da Guia Silva (UERJ) e Vinicius Figueiredo Chaves (UFRJ).

**PATROCINADORES:**



ISSN 1983-5264

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

---

Revista semestral de direito empresarial. — n° 29 (julho/dezembro 2021)  
. — Rio de Janeiro: Renovar, 2007-.

v.

UERJ  
Campinho Advogados  
Moreira Menezes, Martins Advogados

Semestral

1. Direito — Periódicos brasileiros e estrangeiros.

94-1416.

CDU — 236(104)

---

# SANDBOX REGULATÓRIO E O CASO GO FIT DE DELIVERY DE COMBUSTÍVEL<sup>1</sup>

## REGULATORY SANDBOX AND THE GO FIT DELIVERY CASE OF FUEL

*Larissa Fernandes de Oliveira\**  
*Marcelo Lauar Leite\*\**

*Resumo:* Este trabalho trata sobre o uso do sandbox regulatório partindo do *case* da GOfit, empresa cujo modelo de negócio de delivery de combustível ocorre com base em uma plataforma digital, e como sua atuação culminou com a modificação de normas regulatórias no âmbito da ANP. O sandbox regulatório constitui um ambiente experimental de testes onde as normas regulatórias são flexibilizadas, permitindo que empresas inovadoras atuem dentro de determinados parâmetros. O presente trabalho tem o objetivo de demonstrar que o uso do sandbox por órgãos reguladores tem o condão de assegurar a liberdade de iniciativa dos empreendedores e preservar direitos fundamentais de consumidores e usuários e pode ser utilizado em

---

1 Artigo recebido em 17.01.2022 e aceito em 24.01.2022.

\* Mestranda em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido — UFERSA. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido — UFERSA. Membro do grupo de pesquisa em Direito, Economia e Mercados — Direm/Ufersa. Advogada. E-mail: larissafernandesfj@hotmail.com.

\*\* Professor da Universidade Federal Rural do Semi-Árido — UFERSA. Doutor em Ciências Jurídico-empresariais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra — FDUC. Bacharel e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte — UFRN. Membro do grupo de pesquisa em Direito, Economia e Mercados — Direm/Ufersa. Advogado. E-mail: marcelo.lauar@ufersa.edu.br.

A titularidade desse trabalho seguiu os critérios propostos por Andy Petroianu - (Autoria de um Trabalho Científico. *Revista da Associação Médica Brasileira*, São Paulo, v. 48, n. 1, 2002. p. 60-65). O primeiro autor é o principal, responsável pela ideia de criação e suas hipóteses, estruturação de método, escrita e solução dos problemas apresentados. O segundo, contribuiu com as etapas de orientação, revisão de literatura, apresentação de sugestões de mérito e redação.

diversos seguimentos, como segurança, saneamento básico e fornecimento de energia elétrica.

*Palavras-chave:* Liberdade Econômica. Inovação. Tecnologias disruptivas. Sandbox regulatório.

*Abstract:* This work deals with the use of the regulatory sandbox based on the case of GOfit, a company whose fuel delivery business model is based on a digital platform, and how its performance culminated with the modification of regulatory standards within the scope of the ANP. The regulatory sandbox is an experimental testing environment where regulatory standards are relaxed, allowing innovative companies to act within certain parameters. This paper aims to demonstrate that the use of the sandbox by regulatory bodies has the power to ensure entrepreneurs' freedom of initiative and preserve fundamental rights of consumers and users in various areas, such as safety, basic sanitation and electricity supply.

*Keywords:* Economic freedom. Innovation. Disruptive technologies. Regulatory Sandbox.

*Sumário:* Introdução. 1. Inovações disruptivas, liberdade de iniciativa e liberdade para inovar. 2. O uso do sandbox regulatório como auxílio para regulação de novas tecnologias. 3. O que o *case* GOfit de delivery de combustível tem a nos ensinar? 3.1 Considerações acerca do *case*. 3.2 Possibilidades do uso do sandbox regulatório por agências reguladoras na resolução de problemas sociais. Conclusão.

## **Introdução.**

A liberdade de iniciativa constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito<sup>2</sup> e deve ser respeitada quando regulado-

---

<sup>2</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e

res estão diante de tecnologias e inovações disruptivas, cujas atividades se encontram em áreas cinzentas das normas regulatórias.

As inovações disruptivas estão diretamente ligadas à liberdade para inovar, à liberdade de iniciativa e à liberdade para empreender. Qualquer pessoa, seja física ou jurídica, tem o direito de escolher como irá se lançar no mercado e é papel do regulamentador garanti-lo e atuar no sentido de preservar preceitos fundamentais, como saúde, segurança, meio ambiente e interesses intergeracionais.

Nesse sentido, um dos maiores desafios dos regulamentadores é estimular à inovação, bem como oportunizar o desenvolvimento tecnológico e ao mesmo tempo garantir a mitigação dos riscos através da regulação estatal.

O sandbox regulatório é um instrumento que permite ao regulador acompanhar de perto o surgimento e desenvolvimento de inovações disruptivas, colhendo dados e informações, para, posteriormente, criar ou revisar regras. Ao empreendedor/innovador, o sandbox garante segurança jurídica, redução de custos de transação e acompanhamento por órgão que irá regular diretamente o seguimento da atividade econômica que está sendo desenvolvida. Trata-se de um mecanismo de garantia da liberdade de iniciativa sem deturpar ou mitigar outros direitos fundamentais.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que o sandbox regulatório, ao criar um ambiente regulatório experimental, favorece a inovação e preserva a liberdade de iniciativa do mercado, garantindo direitos de consumidores e usuários ao possibilitar uma regulação mais eficiente de novas tecnologias. Para tanto, utiliza o caso da GO-fit, inovação disruptiva que tem por base um modelo de negócio no ramo de delivery combustível, que, após a realização de sandbox,

---

Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

culminou com a revisão de normas regulatórias junto à Agência Nacional de Petróleo.

A importância deste trabalho está em expor como o sandbox pode ser utilizado, a partir de uma regulação mais eficiente, para garantir a liberdade de iniciativa e a liberdade de inovar, assim com outros direitos básicos, a exemplo de segurança, saneamento básico e acesso ao serviço de energia elétrica.

O presente trabalho está dividido em três partes: a primeira aborda a relação entre as inovações disruptivas e a liberdade para inovar, bem como a relação com o princípio da liberdade de iniciativa; a segunda aborda o uso do sandbox regulatório e como este pode auxiliar na regulação de novas tecnologias; a terceira apresenta o *case* da GOfit delivery de combustível e como este provocou a revisão de normas regulatórias, além de trazer novas possibilidades de uso do ambiente experimental em outros setores para além do de combustível.

## **1. Inovações disruptivas, liberdade de iniciativa e liberdade para inovar.**

As inovações desempenham um importante papel no desenvolvimento das sociedades. De acordo com a teoria da destruição criativa de Joseph Shumpeter, o desenvolvimento econômico está alicerçado na introdução de um novo bem, aplicação de um novo método de produção, abertura de um novo mercado, descoberta de uma nova fonte de energia ou estabelecimento de uma nova organização da indústria. Nesse sentido, podemos afirmar que “a promoção da inovação é um valor central para as economias contemporâneas, tanto as desenvolvidas, quanto as caracterizadas por herança do subdesenvolvimento”.<sup>3</sup>

---

3 LEURQUIN, Pablo Georges Cícero Fraga. *Proteção da inovação pelo direito brasileiro da*

As inovações disruptivas rompem a lógica do mercado já estabelecido, dando origem a novos modelos de negócios e apresentam soluções mais eficientes, com menor custo e maior simplicidade. Elas possuem ainda novos atributos que são atrativos aos consumidores, como uma interface intuitiva ou a interação entre usuários. Nesse contexto, o surgimento de inovações disruptivas acaba provocando em determinadas situações um desarranjo nas estruturas regulatórias.

Seguindo a lógica das inovações disruptivas e a despeito da grande velocidade com as tecnologias vêm evoluindo é comum o surgimento de novas empresas e modelos de negócio que estão à margem dos atuais regramentos regulatórios. No entanto, tal fato, considerando a liberdade de iniciativa inculpada do art. 1º, IV, da Constituição Federal, não pode figurar como óbice às inovações.

A liberdade de iniciativa é um exercício de liberdade individual, mais precisamente liberdade econômica, que favorece o surgimento de empresas privadas e novos modelos de negócio. Tal princípio tem o fito de prezar por “condições de uma certa igualdade entre os agentes privados, para atuar no mercado, afastando favorecimentos ou perseguições infundadas”.<sup>4</sup>

“Nesse sentido, a liberdade de iniciativa envolve exatamente o direito de empreender empresarialmente ou apenas individualmente, quer dizer, empreender a partir de uma pessoa jurídica ou não. Esse sentido é abraçado pela Constituição Brasileira de 1988”.<sup>5</sup> As inova-

---

concorrência e diálogo com o direito da União Europeia. 2018. 430 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. p. 35.

4 DANTAS, Matheus Augusto da Silva. Startups como uma forma de estimular o direito fundamental ao desenvolvimento. *Caderno De Graduação - Ciências Humanas E Sociais – UNIT*, Aracaju, v. 6, n. 1, p. 177-196, março 2020. p. 190. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/7961>. Acesso em: 02 jan. 2022.

5 TAVARES, André Ramos. Livre iniciativa empresarial. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo e André Luiz Freire (Coord.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (Coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 5. Disponível em:

ções disruptivas surgem exatamente da liberdade para empreender e inovar, que possuem como fundamento último, a liberdade de iniciativa.

Ademais, a livre iniciativa pode ser entendida como um direito conferido aos agentes privados de se lançarem no mercado, ofertarem bens e serviços, tudo por sua conta e risco.<sup>6</sup> Essa liberdade de se lançar ao mercado faz com que novos modelos de negócio surjam, além de oportunizar o aperfeiçoamento dos já existentes.

O direito de inovar já era previsto constitucionalmente em dispositivos como o art.º 23, V,<sup>7</sup> e art. 218<sup>8</sup> da Constituição Federal. Com o advento da Lei n.º 13.874/2019, que instituiu a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica, ocorreu um estímulo no ideal da liberdade de iniciativa, de empreender e de inovar. Há ainda um reforço de que a atuação do Estado em relação ao desempenho das atividades econômicas por agentes privados deve ser excepcional, fundamentada e proporcional.

A Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019) estabeleceu limites à atuação do Estado no que concerne à regulação de novas tecnologias de maneira a vedar a imposição de restrições indevidas à liberdade de iniciativa. “As ideias nucleares do novo texto foram as de desburocratização, simplificação dos requisitos para o desempe-

---

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/237/edicao-1/libre-iniciativa-empresarial>. Acesso em: 02 jan. 2022

6 ARRUDA OLIVEIRA, Rafael. Liberdade de iniciativa econômica e discricionariedade temporal para a regulação de novas tecnologias: um ensaio à luz da Lei Federal nº 13.874/2019. *Journal of Law and Regulation*, v. 7, n. 2, p. 52–71, set/2021. p. 55. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37938>. Acesso em: 2 jan. 2022.

7 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

8 Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

nho de uma atividade econômica e, sobretudo, a mudança de paradigma em relação ao modo como o Estado Brasileiro encara a livre iniciativa.<sup>9</sup>

O Direito possui o papel de conservar processos e instituições, no entanto, também deve permitir que a sociedade e a economia avancem.<sup>10</sup> Nesse sentido, normas gerais que favorecem a inovação possuem um papel programático e são fundamentais para direcionar a atuação de agentes estatais regulamentadores.

As novas tecnologias e as inovações disruptivas avançam em uma velocidade que o Direito não é capaz de acompanhar. Em razão disso, normas gerais programáticas, a exemplo do art. 4º da Lei de Liberdade Econômica,<sup>11</sup> são essenciais para conduzir a atuação de

---

9 ARAÚJO, Valter Shuenquener. Lei de Liberdade Econômica. Tendências e Desafios do Novo Marco Regulatório da Livre Iniciativa. *In*: LEAL, Fernando; DE MENDONÇA, José Vicente Santos (Orgs). *Transformações do Direito Administrativo: Liberdades Econômicas e Regulação*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, p. 39-50, 2019. p. 41.

10 MENDONÇA, José Vicente. Art. 4º: Requisitos para Regulação Pública. MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords). *In: Comentários a Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. 163-174, 2019. p. 167.

11 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:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

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

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

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;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

agências reguladoras na hora de se regular mercados e novos modelos de negócio. O citado dispositivo veda o abuso de poder regulatório que impeça ou retarde a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócio.

Ao observar a Lei de Liberdade Econômica é possível constatar que esta, em seu art. 3º, traz regras que buscam corrigir disfunções que dificultam a inovação, principalmente em relação aos custos de transação.<sup>12</sup> “Quanto mais custos adicionais à experimentação e ao empreendimento, mais dispendioso é inovar – o que torna as inovações menos frequentes”.<sup>13</sup> O dispositivo em questão tende a desburocratizar a prática de atividades econômicas e, conseqüentemente, fomentar o surgimento de inovações e novas tecnologias.

No entanto, se de um lado as inovações são necessárias, por outro surgem riscos que antes eram desconhecidos, sendo papel do Estado criar normas que os minimize. Assim, pode-se afirmar que a atuação regulatória do Estado é de caráter reacional, com o intuito de concretizar valores de interesse público, observando ditames e limites constitucionais e legais para sua validade.<sup>14</sup> Tais interesses perpassam por direitos como preservação da saúde, do meio ambiente, da segurança e dos interesses intergeracionais.

Apesar disso, é necessário se ter em mente que uma das maiores dificuldades do regulamentador é saber se a norma que está sen-

---

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.

12 A teoria dos custos de transação teve origem com Ronald Coase. Os custos de transação são os custos totais para desenvolvimento de uma atividade econômica, determinantes na forma de organização das empresas e dos novos modelos de negócio.

13 TOSTA, André Ribeiro. Liberdade de Inovação. *In*: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Comentários a Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. 103-112, 2019. p. 104.

14 PLACHA, G. *A atividade regulatória do Estado*. 2007. 238 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018. p. 62.

do editada impede ou retarda o surgimento de inovações,<sup>15</sup> ou mesmo se prejudica a expansão de uma inovação que antes não se tinha conhecimento e acabou de surgir no mercado.

Como se verá na próxima seção, o sandbox regulatório é uma ferramenta que auxilia regulamentadores no sentido de melhorar a qualidade regulatória e preservara liberdade de iniciativa. Ele permite que, a partir de observações prévias, normas regulatórias sejam criadas ou modificadas sem prejudicar o avanço das inovações, resguardando direitos fundamentais dos regulamentados e dos consumidores.

## **2. O uso do sandbox regulatório como auxílio para regulação de novas tecnologias.**

O exercício da função reguladora deve partir do pressuposto de que as intervenções do Estado no mercado não são neutras.<sup>16</sup> Elas geram externalidade, que podem ser positivas ou negativas, e recaem sobre a própria Administração Públicas e particulares, bem como a coletividade em geral.

Qualquer intervenção gera custos e estes devem ser considerados ao se criar normas reguladoras, visto que oneram a prática das atividades econômicas. Nesse sentido, quanto maior o custo oriundo da regulação, menor será a possibilidade de surgimento de novas tecnologias e inovações.

---

15 MENDONÇA, José Vicente. Art. 4º: Requisitos para Regulação Pública. *In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords). Comentários a Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. 163-174, 2019. p. 167.*

16 MARQUES NETO, Floriano Peixoto. Regulação e Liberdade Econômica: Uma Contradição Necessária. *In: LEAL, Fernando; DE MENDONÇA, José Vicente Santos (Org.). Transformações do Direito Administrativo: Liberdades Econômicas e Regulação.. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, p. 23-38, 2019, p. 27.*

Com o intuito de avaliar a qualidade regulatória surgiu a Teoria da *Responsive Regulation*. Segundo essa teoria, os reguladores não devem primar por uma regulação coercitiva, tendo em vista os altos custos que esta provoca.<sup>17</sup> Logo, os meios consensuais de cumprimento dos comandos regulatórios devem prevalecer em detrimento de normas coercitivas.

Segundo Egon Bockmann Moreira,<sup>18</sup> a função regulatória do Estado deve observar três diretrizes: rejeitar a superfluidade (desnecessidade de edição de normas irrelevantes), ser transparente da demanda social e da sua essencialidade (demonstrar o fundamento que levou a edição da norma e qual problema se busca resolver) e dever de apresentar uma relação de eficiência jurídica e econômica (os custos da regulação devem ser menores que os benefícios que se busca alcançar).

Nesse sentido, a função reguladora deve se caracterizar como uma função de Estado e não de Governo,<sup>19</sup> vez que para atingir uma regulação ótima e tornar mais eficiente a ordem econômica se deve buscar o equilíbrio dos setores regulados, sempre observando o que as normas programáticas criadas pelos legisladores buscam alcançar. No âmbito da regulação é fundamental evitar decisões momentâneas que favoreçam determinados grupos regulados, bem como as que não possuem um devido fundamento, sob pena de violação de princípios constitucionais como o da isonomia e da liberdade de iniciativa.

A regulação de novas tecnologias “é um desafio contínuo que demanda mecanismos que viabilizem a adaptação a mudança de cir-

---

17 *Ibidem*, p. 28.

18 MOREIRA, Egon Bockmann. Reflexões a propósito dos princípios da livre iniciativa e da função social. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, p. 9-26, out./dez. 2006.

19 GUERRA, Sérgio. Regulação estatal e novas tecnologias. *Interesse Público*, Belo Horizonte: n. 100, p. 201-214, nov./dez. 2016. p. 205. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4223905/mod\\_resource/content/1/guerra%2C%20s%C3%A9rgio%20-%20regula%C3%A7%C3%A3o%20estatal%20e%20novas%20tecnologias.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4223905/mod_resource/content/1/guerra%2C%20s%C3%A9rgio%20-%20regula%C3%A7%C3%A3o%20estatal%20e%20novas%20tecnologias.pdf). Acesso em 30 de dezembro de 2021.

cunstâncias, já que a inovação e a alteração do cenário técnico socio-lógico são inevitáveis e nunca cessarão de impor desafios”.<sup>20</sup> Assim, enquanto o Direito não se adapta, agentes econômicos se aproveitam para desenvolver atividades que se situam a margem ou em lacunas das regras regulatórias.

Nessa toada, em 1980, David Collingridge criou o que foi definido como Dilema de Collingridge,<sup>21</sup> marco no tema da regulação de novas tecnologias. Segundo tal teoria, existem dois problemas metodológicos ao se tentar regular novas tecnologias: um problema de caráter informacional (os impactos de uma nova tecnologia só podem ser observados quando a essa já estiver em uso) e outro de poder (mudanças e controle são difíceis de serem implantados após o crescimento e estabilização da tecnologia).

Assim, os desafios para se regular novas tecnologias perpassam por estabelecer um fundamento para regulação, saber em qual momento, bem como determinar a melhor forma de se regular.<sup>22</sup> Tudo sem saber, em regra, como funciona a nova tecnologia e como será o comportamento do mercado.

---

20 KORMANN, Maria Eduarda. Inovação Disruptiva e Regulação: Em Busca de uma Caixa de Ferramentas. In: LEAL, Fernando; DE MENDONÇA, José Vicente Santos (Org). *Transformações do Direito Administrativo*. Liberdades Econômicas e Regulação. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, p. 243-259, 2019. p. 256.

21 BAPTISTA, P.; KELLER, C. I. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set. 2016. p. 139.

22 “Quando a decisão de regular é relativamente contemporânea ao surgimento da nova tecnologia, até mesmo por falta de elementos de informação e dados de desempenho, o regulador não terá como ser detalhista. Nesse caso, será forçado a optar por bases mais principiológicas, parâmetros gerais, sob pena de fracasso no seu desiderato. Ao contrário, se a opção de regular se der em momento posterior, quando a inovação disruptiva já estiver mais consolidada, é provável que o regulador acabe optando por uma regulação mais extensiva e minudente, com foco nas questões surgidas no processo de consolidação”. v. BAPTISTA, P.; KELLER, C. I. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set. 2016. p. 155.

O fato é que a evolução da tecnologia renova modelos tradicionais de negócio e atividades econômicas e traz certa dificuldade para o Estado estabelecer regramentos regulatórios. Nesse contexto desafiador de se regular novas tecnologias, surgiu no Reino Unido a iniciativa do sandbox regulatório, que pode ser entendido como “uma espécie de espaços experimentais, que permitem a empresas inovadoras operar temporariamente, dentro de certas regras que limitam aspectos como o número de usuários ou o período no qual o produto pode ser oferecido”.<sup>23</sup> No ambiente regulatório, o sandbox representa a flexibilização das exigências regulatórias para os participantes do programa, o estabelecimento de salvaguardas e de critérios objetivos para escolha dos participantes.

Segundo João Paulo Resende Borges,<sup>24</sup> o objetivo do sandbox regulatório “é permitir que o regulador tenha acesso a informações relacionadas a novos produtos e serviços ofertados pelas instituições participantes do processo”.

Dada a importância do instrumento, além de estar amparado pela Lei de Liberdade Econômica, o sandbox regulatório ganhou um capítulo próprio na Lei Complementar n.º 182/2021 (Marco Legal das Startups e Empreendedorismo Inovador). O art. 11<sup>25</sup> da lei traz a autorização expressa para a criação de programas de ambiente regulatório experimental por órgãos e entidades da administração pública com competência para regulamentação setorial.

---

23 HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. *Sandbox Regulatorio en América Latina y el Caribe para el ecosistema FinTech y el sistema financiero*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. p. 5.

24 BORGES, João Paulo Resende. Lei 13.655/18 e o Sandbox Regulatório do Banco Central do Brasil: segurança jurídica para um regime regulatório diferenciado. *Caderno Virtual*, v. 1, n. 46, 2020. p. 34. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4167>. Acesso em 15 de janeiro de 2022.

25 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.

O sandbox regulatório, além de permitir a criação de normas regulatórias mais adequadas às inovações tecnológicas, apresenta benefícios como estímulo à competição, redução do tempo de maturação de produtos e serviços tecnológicos, segurança jurídica aos agentes econômicos inovadores, redução dos custos de desenvolvimento e crescimento da economia de maneira geral. “Tais ganhos estão relacionados ao fato que o sandbox fornece tratamento regulatório apropriado a negócios inovadores, que normalmente são desenvolvidos em zonas cinzentas nas quais não é possível determinar com precisão os limites regulatórios de cada atividade”.<sup>26</sup>

O aspecto mais complexo envolvendo o sandbox regulatório é a busca pelo “equilíbrio entre a promoção da inovação e a proteção dos interesses de todos os agentes”,<sup>27</sup> de forma a se ter uma regulação proporcional aos riscos ocasionados. Vale salientar que mesmo com o uso do sandbox regulatório não haverá um modelo único para se regular novas tecnologias, vez que cada modelo de negócio demanda uma forma de regulação personalizada.

O objetivo desse instrumento é oportunizar que o regulador observe mais de perto o desenvolvimento de tecnologias relacionadas a novos produtos e serviços. Em um ambiente controlado são desenvolvidos testes e avaliações que culminarão com uma regulação possivelmente mais adequada. Destaca-se que apenas com a previsão expressa do projeto de sandbox regulatório é que os regramentos poderão ser flexibilizados e há o detalhamento dos requisitos e regras para participação.

---

26 COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação ‘Sandbox’ como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 264-282, 2018. p. 270. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v5i2p264-282. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450>. Acesso em: 15 jan. 2022.

27 HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia, *Op. Cit.*, p. 15.

A primeira iniciativa de sandbox regulatório no Brasil ocorreu no âmbito do Banco Central<sup>28</sup> com a abertura do Edital de Consulta Pública 72/2019 em 28 de novembro de 2019, que ficou aberto até 31 de janeiro de 2020. O edital apresentava a minuta do regramento do ambiente controlado de testes de inovações financeiras e pagamentos.

Seguindo a iniciativa do Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) lançou, em 15 de maio de 2020, a Instrução CVM 626, que regulamentava a instituição e os regramentos do sandbox no âmbito do mercado de valores mobiliários.<sup>29</sup> Logo em seguida, em 19 de junho de 2020, a Superintendência de Seguros Privados (Susep) publicou o edital de seleção de interessados para participar do ambiente regulatório experimental. Foram selecionadas dez empresas para atuar nos mais diversos seguimentos de seguro, como automóvel, pessoal, patrimonial, funeral e de eletrônicos.

Apesar dos exemplos, a iniciativa do sandbox regulatório no Brasil ainda é tímida, principalmente em setores altamente regulados, como o de combustíveis e de energia elétrica. Em ramos de atividades com forte regulação, normalmente, o surgimento de inovações tecnológicas conflita com a regulação já existente e acaba por impulsionar a revisão regulatória.

Como veremos na seção seguinte, o surgimento de um novo modelo de negócio no setor de combustível e o uso do sandbox acabou por impulsionar a modificação de normas regulatórias, atualizan-

---

28 Para compreender melhor a experiência do sandbox regulatório do Banco Central v. BORGES, João Paulo Resende. Lei 13.655/18 e o Sandbox Regulatório do Banco Central do Brasil: segurança jurídica para um regime regulatório diferenciado. *Caderno Virtual*, Brasília, v. 1, n. 46, set/dez. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4167>. Acesso em: 15 jan. 2022.

29 Para compreender melhor v. COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 264-282, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450>. Acesso em: 15 jan. 2022.

do os regramentos do setor com o intuito de favorecer a inovação e preservar a liberdade econômica sem colocar em riscos outros direitos fundamentais.

### **3. O que o *case* gofit de delivery de combustível tem a nos ensinar?**

#### **3.1. Considerações acerca do *case*.**

As inovações devem servir de impulso para um movimento de revisão regulatória retrospectiva, liberando pesos desnecessários pendentes sobre os agentes econômicos já estabelecidos.<sup>30</sup> Um exemplo recente foi o que aconteceu no âmbito da Agência Nacional do Petróleo (ANP) após o início da atividade de delivery de combustível pela empresa Delft Serviços S.A. (GOfit), que culminou com a modificação de normas regulatórias.

A GOfit foi o primeiro serviço regular de entrega direta ao consumidor de combustível do Brasil. A ideia era dar mobilidade e flexibilidade ao mercado de abastecimento de veículos automotores. Através do aplicativo de celular, o consumidor requer o tipo e o volume de combustível desejado e o veículo da GOfit descola-se até um local determinado para realizar o abastecimento. O caminhão de abastecimento faz a coleta do combustível em um revendedor autorizado da ANP e, posteriormente, se desloca até o local selecionado pelo consumidor.

Após denúncias de agentes regulados e veiculação de propaganda comercial pela própria prestadora do serviço, a ANP, em outubro de 2019, por meio da Superintendência de Fiscalização do Abas-

---

30 RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do direito administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. *Revista de Direito Público da Economia-RDPE*, Belo Horizonte, v. 200, n. 56, p. 181-204, 2017.

tecimento (SFD), tomou conhecimento do modelo de negócio que estava sendo desenvolvido.<sup>31</sup>

A forma de atuação do aludido modelo de negócio era vedada pelo inciso VII, art. 21, da Resolução ANP n.º 41/2013, que estabelecia a proibição do revendedor varejista comercializar e entregar combustível em local diverso do estabelecimento da revenda varejista. Ou seja, em que pese ser um modelo de negócio inovador (inclusive com experiência internacional e praticado em países como Estados Unidos, Emirados Árabes e Reino Unido), existia norma reguladora que vedava a atividade e, conseqüentemente, a inovação disruptiva.

Com o intuito de tornar a atividade legal, a GOfit solicitou à ANP, em novembro de 2019, a criação de um ambiente de teste (sandbox regulatório) para que a agência, a partir de um plano piloto e das lições extraídas da experiência, criasse regras que abarcassem o modelo de negócio desenvolvido.

Segundo parecer emitido pela Procuradoria Federal junto à ANP, a iniciativa se justificava pela ocorrência de inovação e disrupção, que leva a um descompasso entre as normas existentes e os novos modelos de negócio, o que demanda alteração regulatória imediata. Ainda segundo o parecer, a solicitação de início do sandbox regulatório encontra respaldo na Lei n.º 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), uma vez que a lei estabelece que a agência reguladora deve observar em suas atividades a adequação entre os meios e fins, sem impor obrigações desnecessárias aos regulados.

Após parecer da Procuradoria Federal junto à ANP e edição de notas técnicas, em março de 2020, o colegiado da ANP decidiu pela realização do projeto piloto. Foi celebrado termo de compromisso e estabelecimento de regras como restrição da área de atuação, necessidade de elaboração e entrega de relatórios mensais e prazo de vi-

---

31 As informações foram obtidas após análise do processo administrativo SEI n.º 48610.220691/2019-22.

gência de seis meses, que posteriormente foi prorrogado por mais seis meses.

O sandbox regulatório junto à ANP resultou na publicação da Resolução ANP n.º 858, de 05 de novembro de 2021, que revia as regras de comercialização do revendedor varejista, permitindo a venda direta de gasolina comum e etanol fora dos postos de combustível.

A nova norma regulatória da ANP ainda prevê regras específicas que buscam preservar direitos fundamentais, como segurança<sup>32</sup> (vedação de abastecimento em áreas subterrâneas e locais fechados ou cujo piso não seja semipermeável ou permeável) e meio ambiente (vedação ao abastecimento próximo a bueiros e galerias pluviais,<sup>33</sup> necessidade de estudo de análise de gestão de riscos e licença de operação expedida por órgão ambiental competente).<sup>34</sup>

No caso em análise é possível constatar que a prática do sandbox em um setor altamente regulado permitiu o desenvolvimento de

---

32 Art. 31-B O veículo utilizado para exercer a revenda a que se refere o art 31-A deverá conter em seu tanque exclusivamente um tipo de produto ou, caso contenha mais de um tipo, ser capaz de segregá-los, totalizando uma capacidade máxima de 2 m<sup>3</sup> de produto.

§ 1º Será vedada a atividade de abastecimento de que trata o art. 31-A:

[...]

II - Em localidade onde haja piso semipermeável ou permeável;

III - Em locais fechados como garagens e balcões;

IV - Em áreas subterrâneas;

33 Art. 31-B O veículo utilizado para exercer a revenda a que se refere o art 31-A deverá conter em seu tanque exclusivamente um tipo de produto ou, caso contenha mais de um tipo, ser capaz de segregá-los, totalizando uma capacidade máxima de 2 m<sup>3</sup> de produto.

§ 1º Será vedada a atividade de abastecimento de que trata o art. 31-A:

VI - Nas proximidades de bueiros e galerias pluviais; ou

34 Art. 31-C Além da documentação referente à outorga de autorização para a revenda varejista de combustíveis, nos termos dos art. 7º e 8º, o revendedor varejista interessado em abastecer veículos fora das instalações autorizadas, deverá apresentar:

I - Estudo de análise de gestão de riscos;

[...]

III - licença de operação expedida pelo órgão ambiental competente referente ao veículo que realizará o abastecimento;

novos modelos de negócio disruptivos de forma que estes passaram a ser acompanhados de perto pelo regulador. Auxiliou também a revisão das regras regulatórias a partir da experiência desenvolvida, o que favoreceu a eficiência administrativa e uma melhor adequação às constantes mudanças ocasionadas pelas modificações da sociedade e do mercado.

### **3.2 Possibilidades do uso do sandbox regulatório por agências reguladoras na resolução de problemas sociais.**

Não permitir que a lei ou os marcos regulatórios sejam um entrave para a inovação sem renunciar a requisitos de segurança, informação e controle de qualidade é um desafio. Ao destravar o ambiente regulatório para o desenvolvimento da inovação e ao mesmo tempo elaborar regras mais adequadas para as novas soluções econômicas com base na experimentação e observação do mercado, o sandbox regulatório contribui para a solução de problemas sociais de forma mais simples e com o um menor custo.

O presente trabalho tratou especificamente do uso do sandbox regulatório na revisão de regras do setor de combustível a partir do exemplo da GOfit, empresa de delivery de combustível. No entanto, o uso do sandbox regulatório não está limitado ao setor de combustível, de valores mobiliários, de seguros ou financeiro.

O uso do sandbox em setores como o elétrico, por exemplo, pode favorecer o desenvolvimento de tecnologias que permitam aferir uma melhor tarifação na conta de energia elétrica, oportunizando uma maior isonomia entre os consumidores ao permitir um faturamento individualizado dos usuários. O fornecimento de energia elétrica ainda é um serviço custoso e pouco acessível para brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza ou na extrema pobreza. Nesse sentido, mecanismos que permitam uma diferenciação eficiente entre os consumidores tendem a favorecer a expansão do serviço e permitir que mais cidadãos tenham acesso a este serviço essencial, melhorando, conseqüentemente, a qualidade de vida da população.

O sandbox pode ser utilizado, ainda, no setor de transporte terrestre no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o intuito de melhorar a qualidade regulatória da agência e permitir um melhor monitoramento das rodovias. Isso aumentará a segurança no tráfego e reduzirá o número de acidentes e crimes.

No âmbito do fornecimento de água, cuja competência para regulação é da Agência Nacional de Águas (ANA), o uso do sandbox e de tecnologias disruptivas pode favorecer o desenvolvimento de mecanismos de saneamento básico mais eficientes e melhorar o aproveitamento de água potável, levando esse bem essencial a regiões do semiárido nordestino, que tanto sofrem com a falta de água.

No setor de telecomunicações, a realização de sandbox pela ANATEL pode favorecer o surgimento de inovações que levem a tecnologia do 5G a regiões de difícil acesso, o que favorecerá, inclusive, novas oportunidades de trabalho e um melhor acesso à educação para crianças e jovens.

Como visto, o sandbox é um mecanismo que permite a revisão de normas regulatórias no sentido de adequar a legislação vigente às modificações ocasionadas pelo avanço da tecnologia. Esse instrumento deve ser utilizado pelos órgãos de competência de regulamentação setorial para fomentar a inovação e ao mesmo tempo preservar direitos dos consumidores e das gerações futuras.

## **Conclusão.**

O trabalho demonstrou como novas tecnologias demandam revisão de normas regulatórias em razão da constante evolução dos modelos de negócio e a própria necessidade de modificação das regras com o intuito de preservar a liberdade de iniciativa.

A evolução tecnológica demanda uma atuação mais proativa do regulamentador, que está constantemente submetido ao desafio de adaptação às circunstâncias da sociedade. A regulação não deve

atuar no sentido de inibir a inovação, sob pena de violar a livre iniciativa. Para tanto, o sandbox regulatório demonstra ser um instrumento que aproxima regulador e regulado em um processo de cooperação, reduzindo riscos e custos de transação.

Em suma, o sandbox, que já se mostrou eficiente na revisão de normas regulatórias, pode ter seu uso ampliado por órgãos de controle setorial com o intuito de incentivar o surgimento e desenvolvimento de tecnologias e modelos de negócio que minimizem problemas sociais, como acesso a saneamento básico e água encanada, segurança no tráfego de rodovias e individualização das tarifas de energia elétricas.

As possibilidades de utilização são inúmeras e devem ser estimuladas pelo Estado Regulador, afastando o ideário de que a relação entre regulamentador e agentes econômicos é impositiva. Cabe ao Estado e aos agentes econômicos buscarem uma regulação responsável, que valorize a liberdade de iniciativa sem deixar de lado ou violar direitos fundamentais previstos na Constituição. Afinal, normas regulatórias criadas a partir da cooperação entre agentes reguladores e agentes econômicos tendem a ser mais eficientes e menos custosas.

Assim, este trabalho contribui com futuras reflexões sobre a temática da regulação de novas tecnologias, propondo a utilização do sandbox regulatório como via para uma regulação que visa não somente corrigir falhas de mercado, mas também caminhar no sentido da resolução de problemas sociais e garantia da liberdade de iniciativa.