Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Cesar Henrique Ferreira Lima

Direito administrativo da experimentação: fundamentos, possibilidades, limites e experiências práticas na realidade brasileira

Rio de Janeiro

2024

Cesar Henrique Ferreira Lima

Direito administrativo da experimentação: fundamentos, possibilidades, limites e experiências práticas na realidade brasileira

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientadora: Prof.ª Dra. Patrícia Ferreira Baptista

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

L732d Lima, Cesar Henrique Ferreira.

Direito administrativo da experimentação: fundamentos, possibilidades, limites e experiências práticas na realidade brasileira / Cesar Henrique Ferreira Lima. - 2024.
277f.

Orientadora: Prof.ª Dra. Patrícia Ferreira Baptista.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito administrativo - Teses. 2. Inovações tecnológicas - Teses. I. Batista, Patrícia Ferreira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

342(81)

Bibliotecária: Ana Clara Brandão CRB7/6346

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Cesar Henrique Ferreira Lima

Direito administrativo da experimentação: fundamentos, possibilidades, limites e experiências práticas na realidade brasileira

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Aprovada em 27 de março de 2024.

Banca Examinadora:

_____

Professora Dr.ª Patrícia Ferreira Baptista (Orientadora)
Faculdade de Direito - UERJ

_____

Professor Dr. Gustavo Binenbojm
Faculdade de Direito - UERJ

_____

Professora Dr.ª Alice Bernardo Voronoff
Faculdade de Direito - UERJ

_____

Professor Dr. Egon Bockmann Moreira
Universidade Federal do Paraná

Rio de Janeiro

2024

DEDICATÓRIA

À minha irmã, Natália. Aos meus pais, Cristina e Abílio.

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta Dissertação contou com colaboração direta e com a torcida fervorosa de muitas pessoas. Sem elas, este trabalho não teria sido concluído. Como último ato do processo de construção deste trabalho, tenho a obrigação de agradecê-las e de tentar retribuir, ainda que com palavras singelas, o que fizeram por mim ao longo do Mestrado.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família. Aos meus pais, Cristina e Abílio, e à minha irmã, Natália. Sem o suporte e o apoio incondicional de vocês três este trabalho não teria sequer começado! Muito obrigado pelas palavras de apoio, por acreditarem em mim e por não terem me deixado desistir nas inúmeras oportunidades em que esta parecia ser a única saída. Este trabalho também é um pouco de vocês!

Registro meus sinceros agradecimentos às queridas amigas Jeaninny Teixeira, Laís Ribeiro, Sofia Nogueira e Thaís Estrella, pelas diversas contribuições diretas para a elaboração deste trabalho. Muito obrigado pelas inúmeras conversas, pelas leituras atentas, pelas sugestões valiosas, pelas críticas e pelos inúmeros ajustes que muito contribuíram para o resultado deste trabalho. Devo a vocês grande parte dos méritos que este trabalho venha a ter! Meus agradecimentos, ainda, ao amigo Renato Toledo, por todas as nossas conversas, pelas dicas e conselhos ao longo de todo o Mestrado.

Externo os meus agradecimentos à Professora Patrícia Ferreira Baptista, minha orientadora, pelos inúmeros ensinamentos, pelos conselhos e pela firme orientação ao longo de todo o Mestrado e para a elaboração deste trabalho. Também agradeço aos Professores Gustavo Binenbojm e Alice Voronoff pelas valiosíssimas contribuições dadas ao trabalho na banca de qualificação e por participarem da apresentação final. Meu muito obrigado ao Professor André Cyrino por debater comigo alguns itens deste trabalho e pelos ensinamentos de sempre. Agradeço, ainda, ao Professor Egon Bockmann Moreira, pela gentileza de aceitar o convite para compor a banca de avaliação deste trabalho e aos Professores Ana Paula de Barcellos, José Vicente Mendonça, Raphael Vasconcelos, Luis Roberto Barroso e Daniel Sarmento pelas lições e trocas ao longo do Mestrado.

Durante o Mestrado, tive a oportunidade de encontrar e reencontrar pessoas incríveis e que muito me ajudaram. Meu muito obrigado à Marina Muniz, um presente que a linha de Direito Internacional me deu, à Thaís Estrella e à Nathi Maia, queridas amigas de outros carnavais e com as quais tive o prazer de cursar algumas disciplinas durante o Mestrado, à Bia

Costa, também amiga de longa data e que dividiu comigo as agruras de cursar o Mestrado (ela, em direito civil), e ao Nicolau Maldonado e à Marcella Meirelles, amigos de escritório e da vida acadêmica. Meus agradecimentos, ainda, a Julia Giacomazzi, Luis Carlos, Gabro e Youssef.

Agradeço, ainda, aos meus queridos amigos de vida Érica, Liz, Luiz, Marina, Dâmylla, Welerson, Mônica, Doda, Carol, Luana, Alysson, Laura, Raíza, Gabriel, Henrique, Brenda, Augusto, Ju, Julia, Ponce, Vitor, Maria, Ketlyn, João, Bia, Letícia, Pombo, Maycon, Gabriel e Jenny por todo o apoio nesta e em outras jornadas. Agradeço ao Dr. Joner Folly, à Priscila Venancio e à Giuliana Mendes pelo suporte para que eu pudesse concluir o Mestrado.

Queremos saber o que vão fazer
Com as novas invenções
Queremos notícia mais séria
Sobre a descoberta da antimatéria
E suas implicações
Gilberto Gil

A perspectiva da teoria dos antagonismos não renega os institutos nem os princípios. A lei constrói figuras, a doutrina as tenta classificar e definir, o operador as testa ao decidir; eis os institutos, um modo inevitável do direito como norma, teoria e prática. Mas há de vê-los como institutos flexíveis, compatíveis com o inclassificável, o experimentalismo responsável, a acomodação dos contrários.
Carlos Ari Sundfeld

RESUMO

LIMA, Cesar Henrique Ferreira. *Direito administrativo da experimentação*: fundamentos, possibilidades, limites e experiências práticas na realidade brasileira. 2024. 277f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

A experimentação jurídico-administrativa está na ordem do dia. Tal panorama se explica em razão, especialmente, das múltiplas transformações geradas pelo advento de novas tecnologias e de seus impactos na ordem jurídica vigente. Expressões como "*sandbox* regulatório"; "ambiente regulatório experimental"; "experimentalismo administrativo", "direito administrativo da experimentação" e "laboratórios de inovação" passaram a fazer parte do vocabulário daqueles que operam cotidianamente as estruturas administrativas e as normas jurídicas. E não há quaisquer sinais de que sairão dele tão cedo. A presente Dissertação tem por foco investigar o que chamaremos de "direito administrativo da experimentação", expondo-se, inicialmente, os seus fundamentos teóricos e normativos (constitucionais e infraconstitucionais), à luz da literatura e da ordem jurídica brasileira. As atenções da presente pesquisa centram-se, ainda, em dois institutos positivados na ordem jurídica brasileira que materializam o "direito administrativo da experimentação", aqui denominados de *vias da experimentação jurídico-administrativa*, quais sejam: *(i)* os ambientes regulatórios experimentais ou *sandboxes* regulatórios; e *(ii)* os laboratórios de inovação. Quanto aos *sandboxes*, serão abordadas neste trabalho questões como a sua natureza jurídica; o modelo de *sandbox* inaugurado no Reino Unido e que veio a se expandir por diversas partes do mundo; os modelos regulatórios experimentais vigentes no Brasil, as suas principais finalidades e benefícios, os seus riscos, além de seu processo de expansão para os entes federativos subnacionais, com destaque para os casos dos Municípios de Foz do Iguaçu, Londrina e Rio de Janeiro. No que diz respeito aos laboratórios de inovação, será apresentado um panorama geral de tais estruturas administrativas no Brasil e no mundo e serão expostos os principais desafios e riscos relacionados a sua construção e implementação. Serão realizados, ainda, dois estudos de casos a respeito de laboratórios de inovação brasileiros, são eles: *(a)* o Laboratório de Inovação Financeira do Banco Central do Brasil – o LIFT Lab e *(b)* o GNova Lab – Laboratório de Inovação em Governo, da Administração Pública federal, além do que será abordado o processo de disseminação dos laboratórios pelos entes federativos subnacionais. Tratar-se-á, por fim, do que se convencionou denominar neste trabalho de *ciclo da experimentação jurídico-administrativa*, construção teórica por meio da qual serão apresentadas as linhas gerais que devem ser observadas pelos administradores públicos para fins de construir e implementar soluções jurídicas experimentais, tendo por foco as figuras dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação.

Palavras-chave: experimentalismo; inovações; *sandboxes* regulatórios; laboratórios de inovação; ciclo da experimentação jurídico-administrativa.

ABSTRACT

LIMA, Cesar Henrique Ferreira. *Administrative law of experimentation: foundations, possibilities, limits, and practical experiences in Brazil*, 2024. 277f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Legal-administrative experimentation is the order of the day. This panorama is explained mainly by the multiple transformations generated by the advent of new technologies and their impacts on the current legal order. Expressions such as "regulatory sandbox,"; "experimental regulatory environment,"; "Administrative experimentalism," "administrative law of experimentation," and "innovation laboratories" have become part of the vocabulary of those who operate administrative structures daily. And there are no signs that they will come out of it anytime soon. This Dissertation investigates what we will call the "administrative law of experimentation," initially exposing its theoretical and normative foundations (constitutional and infra-constitutional) in the light of literature and the Brazilian legal order. The attention of this research also focuses on two positive institutes in the Brazilian legal order that materialize the "administrative law of experimentation," here called paths of legal-administrative experimentation, namely: *(i)* the experimental regulatory environments (regulatory sandboxes) and *(ii)* innovation laboratories. As for sandboxes, issues such as their legal nature will be addressed in this work; the sandbox regulatory model inaugurated in the United Kingdom and which has expanded to different parts of the world; the experimental regulatory models in force in Brazil, their primary purposes and benefits, their risks, in addition to their expansion process in subnational federative entities, with emphasis on the cases of Foz do Iguaçu, Londrina and Rio de Janeiro. Regarding innovation labs, a general overview of such administrative structures in Brazil and around the world will be presented, and the main challenges and risks related to their construction and implementation will be exposed. Two case studies will also be carried out regarding Brazilian innovation laboratories; they are *(a)* the Financial Innovation Laboratory of the Central Bank of Brazil – the "LIFT Lab" and *(b)* the GNova Lab – Innovation Laboratory in Government, from the federal Public Administration, in addition to which the process of disseminating laboratories across subnational federative entities will be addressed. Finally, it will be about what is conventionally called in this work the cycle of legal-administrative experimentation, a theoretical construction through which the general lines must be observed by public administrators to construct and implement experimental legal solutions, focusing on regulatory sandboxes and innovation laboratories.

Keywords: experimentalism; innovations; regulatory sandbox; innovation laboratories; legal-administrative experimentation cycle.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ACL	*Australian Credit License*
AFSL	*Australian Financial Services License*
AGU	Advocacia-Geral da União
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório
ASIC	*Australian Securities and Investiment Comission*
BCB	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe
CDS	Comitê de *Sandbox*
CESB	Comitê Estratégico de Gestão do *Sandbox* Regulatório
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CONJUR	Consultor Jurídico
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil

CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEINF	Departamento de Tecnologia da Informação do BCB
ECIP	Escala Comportamental para Inovação Pública
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ERS	*Enhanced Regulatory Sandbox*
FCA	*Financial Conduct Authority*
FENASBAC	Federação Nacional de Associações dos Servidores do Banco Central
FGV	Fundação Getulio Vargas
GAP	Grupo de Acompanhamento de Projetos
IA	Inteligência Artificial
IG	*Individual Guidance*
IN	Instrução Normativa
LAB.ges	Laboratório de Inovação na Gestão
LIFT	Laboratório de Inovação Financeira do Banco Central do Brasil
LGD	Lei do Governo Digital
LLE	Lei da Liberdade Econômica
LIGs	Laboratórios de Inovação em Governo
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LIODS	Laboratório de Inovação e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
MAS	*Monitory Authority of Singapore*
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MobiLab	Laboratório de Mobilidade Urbana da Prefeitura de São Paulo
MobiLab+	Laboratório de Inovação Aberta da Cidade de São Paulo

MLS	Marco Legal das *Startups*
MP	Medida Provisória
NAL	*No enforcement Action Letter*
RDA	Revista de Direito Administrativo
RDPE	Revista de Direito Público da Economia
REDAE	Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico
REI	Revista de Estudos Institucionais
SMDEIS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação
SMIT	Secretaria de Inovação e Tecnologia
SMT	Secretaria Municipal de Transportes
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UERJ Reg.	Laboratório de Regulação Econômica da Faculdade de Direito da UERJ

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	15
1	**FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS DO EXPERIMENTALISMO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO NO BRASIL?**.....	30
1.1	**Fundamentos teóricos do experimentalismo jurídico-administrativo**.....	30
1.1.1	O experimentalismo e a sua assimilação pelo direito (administrativo).....	30
1.1.2	O pragmatismo jurídico como fundamento teórico-jurídico do experimentalismo jurídico-administrativo.....	40
1.2	**Fundamentos normativos do experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira**.....	46
1.2.1	Fundamentos constitucionais do experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira.....	46
1.2.2	Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I e VI): permissivos legais genéricos voltados à construção e à implementação de soluções experimentais na ordem jurídica brasileira.....	56
1.2.3	Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar nº 182/2021, art. 2º, II, e art. 11): a positivação dos *sandboxes* regulatórios no plano nacional.....	63
1.2.4	Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 4º, VIII, e arts. 44 e 45): a	
1.2.2.1	positivação dos laboratórios de inovação no plano nacional.....	66
2	**OS *SANDBOXES* REGULATÓRIOS/AMBIENTES REGULATÓRIOS EXPERIMENTAIS: DESCONTOS REGULATÓRIOS EM PROL DAS INOVAÇÕES E DO INCREMENTO DA COMPETITIVIDADE DOS MERCADOS**.....	71
2.1	**O que são os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais**.....	71
2.2	**O modelo de regulação *sandbox* inaugurado pela *Financial Conduct Authority* (FCA) no Reino Unido**.....	78

2.3 **O processo de expansão da regulação via ambiente regulatório experimental ao redor do mundo**..... 86
2.4 **A chegada da regulação *sandbox* à realidade brasileira: o seu espraiamento via regulação do Mercado Financeiro Nacional**..... 94
2.5 **Os benefícios da implementação da regulação *sandbox*, à luz do contexto brasileiro**..... 103
2.6 **Os riscos da implementação da regulação via *sandbox*, à luz do contexto brasileiro**..... 110
2.7 **A expansão do modelo brasileiro de *sandbox* regulatório para além da regulação do Mercado Financeiro**..... 118
2.8 **A regulação *sandbox* nos entes federativos subnacionais brasileiros: os casos de Foz do Iguaçu e Londrina, no Paraná, e do Município do Rio de Janeiro**..... 125
3 **OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO: ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS MULTIDISCIPLINARES VOLTADAS À EXPERIMENTAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA**..... 133
3.1 **O que são os laboratórios de inovação?**..... 133
3.2 **Os principais desafios relacionados à construção, à institucionalização e à implementação dos laboratórios de inovação no Brasil**..... 142
3.3 **Estudos de casos dos laboratórios de inovação no plano nacional**..... 148
3.3.1 Laboratório de Inovação Financeira do Banco Central do Brasil – LIFT Lab: um laboratório-incubadora de produtos e serviços do setor financeiro brasileiro..... 148
3.3.2 GNova Lab – Laboratório de Inovação em Governo: laboratório de gestão pública inovadora na Administração Pública federal brasileira..... 156
3.4 **Os laboratórios de inovação no âmbito dos entes federativos subnacionais brasileiros**..... 163
4 **CICLO DA EXPERIMENTAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA: PASSOS A SEREM OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PARA A CRIAÇÃO E A**

IMPLEMENTAÇÃO DE SOLUÇÕES EXPERTIMENTAIS VIA *SANDBOXES* REGULATÓRIOS E LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO..... 166
4.1 **Identificação do(s) problema(s) público(s)**..... 170
4.2 **Elaboração/construção de alternativas possíveis para a solução dos problemas públicos**..... 176
4.2.1 Amparo/adequação normativa da solução experimental adotada pelo administrador público..... 184
4.3 **Definição do conteúdo da solução experimental e do alcance do experimento**..... 198
4.4 **Processo de seleção e admissão de participantes no ambiente regulatório experimental/no âmbito da solução experimental**..... 210
4.5 **Implementação controlada da solução experimental construída ou aprimorada**..... 219
4.6 **Encerramento da solução experimental**..... 232
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 237
REFERÊNCIAS..... 255

INTRODUÇÃO

A experimentação jurídico-administrativa está na ordem do dia, tanto no *plano teórico-normativo*, como sob o prisma da *prática administrativa*, verificada em diversas partes do mundo, incluindo-se a realidade brasileira; em razão, especialmente, das múltiplas transformações geradas pelo advento de novas tecnologias e de seus impactos na ordem jurídica em vigor[1] e no processo de produção de novas normas jurídicas. Expressões como "*sandbox* regulatório"; "ambiente regulatório experimental"; "experimentalismo administrativo", "direito administrativo da experimentação", "soluções experimentais", "laboratórios de inovação" e "*hubs* de inovação" passaram a fazer parte do vocabulário daqueles que operam cotidianamente as estruturas administrativas e as normas jurídicas; em especial, dos administradores públicos brasileiros. E não há quaisquer sinais de que sairão dele tão cedo.

Diante de uma realidade marcada pela profusão de inovações tecnológicas – o que tem levado alguns autores a denominarem o atual contexto de Revolução Digital[2] – , pelo advento de novos produtos e serviços em diversos mercados[3] e pelo surgimento de novas dinâmicas de funcionamento da economia e dos Estados nacionais[4], os Poderes Públicos ao redor do mundo

---

[1] Nas palavras de Luis Roberto Barroso, está em curso uma revolução tecnológica, que "transformou [e tem transformado] profundamente a maneira como se realiza uma pesquisa, fazem-se compras de mercadorias, reserva-se um voo ou ouve-se música" e que, ao que parece, não tem data para terminar. (BARROSO, Luis Roberto. Revolução Tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais – REI*, v. 5, n. 3, pp. 1262-1313, set./dez. 2019, p. 1.277).

[2] BARROSO, Luís Roberto. Revolução Tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais – REI*, v. 5, n. 3, pp. 1262-1313, set./dez. 2019, pp. 1.276-1.279.

[3] Conforme aponta Juliano Heinen, "a *farmacologia* jurídica não dispunha de remédio para casos ou situações imprevisíveis, notadamente quando entram em cena as *novas tecnologias*, as quais modificam sensivelmente as relações sociais, a mercê da existência ou não de regulação. Citam-se alguns exemplos: (1) o direito aeronáutico não regulava o uso de drones, quando do seu surgimento e operação; (2) o transporte de passageiros por aplicativo colocou em xeque a regulação feita ao táxi; (3) as plataformas de compartilhamento de músicas via *streaming* poderiam competir com as rádios, sem qualquer regulação; (4) o uso do *blockchain* passa a concretizar uma nova forma de segurança das relações; (5) as normas de responsabilidade civil deverão pensar como tutelar danos causados em *smart contracts*; (6) o uso de criptomoedas abala a logística do sistema financeiro até então praticada; (7) a regulação do trânsito não está preparada para tutelar o uso de veículos autônomos – aqueles guiados via computador ou robô; (8) as ordens de compra e venda de ativos podem ser efetivadas por inteligência artificial (*augmented analytics*), tornando o mercado financeiro robotizado ou *desumanizado*, o que traz o questionamento se isso não seria uma forma de administração de recursos de terceiros, a atrair, portanto, a regulação da Comissão de Valores Mobiliários". (HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou *sandbox* regulatório: compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, pp. 113-136, jan./abr., 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 116). (Grifos do original).

[4] Como explicitado por Bruno Feigelson, "surgem novas formas de propriedade, diferentes artifícios jurídicos e novos modelos de contratos – oriundos de uma subcultura de negócios que emergiu de forma quase imperceptível aos olhos do grande público nos últimos anos, denominada pela mídia de "economia do compartilhamento". Nessa nova realidade, [...] não é mais possível conceber que o Direito se mantenha estático e passivo, atado a um modelo social não mais existente. O Direito precisa acompanhar a incontornável inserção de agentes disruptivos em mercados historicamente muito regulados, sob o risco de recairmos em um estado de anomia social, em que as

têm sido fortemente desafiados no que diz respeito à construção, à implementação e à eficácia das soluções jurídicas[5], seja em razão das discussões acerca da (in)suficiência das soluções já colocadas pelo(s) ordenamento(s) jurídico(s) vigente(s), seja em decorrência dos crescentes debates relativos à extensão e aos limites de suas atribuições frente às inovações propiciadas pelas tecnologias, quanto ao *timing*[6] para que atuem (ou deixem de atuar) frente a elas, ou mesmo quanto ao próprio processo de produção das referidas soluções jurídicas. Conforme diagnosticam Luiz Alberto Blanchet, Gustavo Martinelli Gazotto e Ariê Scherreier Ferneda acerca do histórico recente de atuação do aparato estatal frente às inovações tecnológicas:

> [c]omo é possível observar em inúmeros exemplos sociais, seja com serviços de *streaming*, seja com tecnologias de economia compartilhada, a atuação proativa por parte do regulador, no sentido de endereçar falhas de mercados antes da difusão ou consolidação de produtos e serviços no mercado, ocorre em poucos casos. O mais comum é que as novas tecnologias ocupem zonas cinzentas, nas quais é difícil deliminar a aplicação da regulação de cada atividade ou como ela deverá se enquadrar no quadro regulatório[7].

Nessa mesma direção, como apontam Charles F. Sabel e William H. Simon, as transformações tecnológicas e econômicas "têm ultrapassado as capacidades do mercado e das salvaguardas burocráticas para proteger os interesses públicos"[8], gerando-se, em muitos casos, cenários de verdadeira "desconexão regulatória"[9]-[10]. Sob a óptica das empresas, *p.e.*, cresce o

---

normas entram em descompasso com a realidade" (FEIGELSON, Bruno. Sandbox *e o direito exponencial*. Tese (Doutorado em Direito da Cidade), Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019, p. 6).

[5] Conforme apontado por Diego Herrera e Sonia Vadillo, "[o] surgimento das novas tecnologias está suscitando enormes desafios para os órgãos reguladores, que se deparam com dificuldades para acompanhar o ritmo das mudanças" (HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 6).

[6] BAPTISTA, Patrícia Ferreira; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, n. 273, pp. 123–163, 2016, pp. 144-149.

[7] BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier. *Sandbox* regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*, Santa Fe, v. 7, n. 2, pp. 71-87, jul./dez., 2020, p. 78.

[8] Original: "technological and economic change has outstripped the capacities of established market and bureaucratic safeguards to protect key public interests" (SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011, p. 78. (Tradução livre).

[9] BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier. *Sandbox* regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*., Santa Fe, v. 7, n. 2, pp. 71-87, jul./dez., 2020, p. 72; BROWNSWORD, Roger; GOODWIN, Morag. *Law and the Technologies of the Twenty-First Century*: text and materials. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012, pp. 46-71.

[10] Conforme consignado pela área técnica da ANTT quando da construção de sua regulação *sandbox*, "[a] inovação pode ser uma fonte particularmente desafiadora de incerteza para os reguladores. Inovações em produtos ou

grau de incerteza quanto ao(s) marco(s) legal(is)/regulatório(s) aplicável(is) a elas, quanto aos requisitos a serem observados por elas para o exercício de suas atividades e para o desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos, bem como quanto a "*quem as supervisiona*"[11]. No aludido contexto, têm sido colocados em xeque valores fundamentais da ordem jurídica, tais quais a segurança jurídica, a legalidade administrativa/juridicidade administrativa e a isonomia/igualdade, tanto em razão das inúmeras mudanças verificadas na realidade, especialmente diante das inovações tecnológicas, como também em decorrência das crescentes demandas por alterações na dinâmica de funcionamento da(s) solução(ões) jurídica(s), que, em muitos casos, são implementadas justamente para que se faça frente às transformações verificadas no mundo real diante das inovações tecnológicas.

Torna-se necessário, então, (re)pensar o processo de construção das soluções jurídicas e caminhar no sentido de sua sofisticação. Almeja-se que as referidas soluções jurídicas sejam adequadas, eficientes e capazes de responder aos problemas públicos que se colocam na atualidade, bem como estejam aptas a desempenhar o importante papel de fomento responsável à inovação[12]. Trata-se de um esforço (necessário) no sentido de se construir arranjos jurídico-institucionais e novas abordagens regulatórias[13] que possam conservar certo grau de *dinamismo* e *adaptabilidade*, para que se adequem às novas nuances de uma realidade mutável e cada vez

serviços – ou mesmo categorias totalmente novas de produto ou serviço – podem empurrar as fronteiras da regulação existente e ter o potencial de impactos significativos, mas desconhecidos, e os efeitos das mudanças nos marcos regulatórios, políticas ou mecanismos sobre inovação podem ser profundamente incertos" (ANTT. *Relatório de Análise de Impacto Regulatório – "AIR"* (Processo nº 50500.102546/2021-74). Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 21 jan. 2024, p. 1).

[11] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 5.

[12] BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier. Sandbox regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das *Fintechs*. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*, Santa Fe, v. 7, n. 2, pp. 71-87, jul./dez., 2020, p. 77; BRUZZI, Eduardo; KNOB, Yasmin. *Sandbox regulatório no Brasil*. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/sandbox-regulatorio-no-brasil/>. Acesso em: 23 nov. 2023. No mesmo sentido: QUIRINO, Carina de Castro; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. *Sandbox* regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, pp. 9-33, out./dez., 2023, p. 14.

[13] TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 355.

mais desafiadora e, ao mesmo tempo, sejam capazes de garantir *segurança jurídica* aos agentes envolvidos e preservar o *respeito às normas jurídicas vigentes*[14]-[15].

É no aludido contexto de transformações cada vez mais céleres e intensas e em que se intensificam os debates acerca da (in)suficiência das soluções jurídicas postas pela ordem jurídica vigente que ganha força o **experimentalismo jurídico-administrativo**[16]. O experimentalismo jurídico-administrativo, que decorre da incorporação do experimentalismo pelo direito administrativo (brasileiro), é amplo, multifacetado[17], e, para o seu desenvolvimento, "pressupõe três pilares: *(i)* processo de aprendizagem, *(ii)* adaptação decisória e *(iii)* avaliação sobre a melhor posição institucional para decidir"[18]. Na ordem jurídica brasileira, ele tem se materializado nos **ambientes regulatórios experimentais (*sandboxes* regulatórios)** e nos **laboratórios de inovação**, institutos jurídicos que se voltam a construir espaços dirigidos à testagem contínua, à revisão e à (re)construção dos modelos jurídico-administrativos em prol do fomento ao desenvolvimento de produtos, serviços,

---

[14] PEREIRA, Reginaldo et al. O *sandbox* regulatório no novo marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador brasileiro. *Conjecturas*, v. 22, n. 12, 2022. Disponível em: <https://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1520/1122>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 220.

[15] Como pontuam Carina de Castro Quirino, Helena Hocayen e Marcella Brandão Cunha, "[a]gentes públicos que lidam com questões regulatórias enfrentam diariamente o seguinte dilema: o que fazer quando o desenho regulatório existente – diante de novos contextos fáticos – parece defasado; o poder público não deve criar barreiras à inovação e ao desenvolvimento econômico; mas, ao mesmo tempo, não pode se abster de mitigar os riscos que tem como dever evitar que ocorram? Exige-se da Administração Pública um duplo papel: incentivo ao desenvolvimento econômico local e à inovação e, simultaneamente, repressão a atuações mais interventivas na economia e na regulação de novas tecnologias. Nesse cenário, o poder público se vê no papel de construir regulações mais sofisticadas para a consecução de seus objetivos" (QUIRINO, Carina de Castro; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. *Sandbox* regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, pp. 9-33, out./dez., 2023, p. 10).

[16] O experimentalismo democrático concebido por Roberto Mangabeira Unger se apresenta como uma base teórica importante para o desenvolvimento da experimentação sob as lentes do direito administrativo brasileiro (UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 257, pp. 57–72, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8584>. Acesso em: 10 abr. 2023). O ponto será desenvolvido em detalhes no Capítulo 1 deste trabalho.

[17] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, pp. 19-20. José Vicente Santos de Mendonça trata a lei como uma "ponte para experimentos – mas ponte imperfeita, com óbvios limites. Entre os limites, vai-se indicar (a) a velocidade subótima da lei, e (b) a circunstância de a lei representar (b) o ponto focal do legalismo, cultura associada à visão reativa ao novo" (MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, pp. 169-189, jul./set., 2017, p. 174). Saliente-se que a legislação como via da experimentação não será objeto de análise e detalhamentos no presente trabalho.

[18] BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André; VORONOFF, Alice; KOATZ, Rafael. *Direito da regulação econômica*: teoria e prática. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 323.

processos e soluções jurídicas tidos por inovadores e à competitividade em diversos segmentos do mercado.

No *plano teórico*, prova da mencionada expansão da temática do experimentalismo jurídico-administrativo reside no fato de que têm começado a surgir na literatura jurídica brasileira textos que concentram as suas análises e investigações no tema, seja por meio de trabalhos mais enxutos, publicados em veículos de comunicação virtuais voltados aos temas jurídicos[19], seja por meio de artigos acadêmicos, que contam com desenvolvimentos teóricos mais aprofundados, como aquele produzido pelos Professores José Sérgio Cristóvam e Thanderson de Sousa no ano de 2022[20].

Na literatura estrangeira, existem, há mais tempo, textos jurídicos voltados a tratar especificamente da experimentação, de que são exemplos os trabalhos do já citado Professor Charles F. Sabel, da Faculdade de Direito da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos[21], alguns deles datados da primeira década dos anos 2000. Além disso, há documentos e textos produzidos pelo Conselho de Estado francês que têm por foco a experimentação aplicada à

---

[19] O Professor Paulo Modesto publicou uma série de artigos na Revista Eletrônica Consultor Jurídico ("CONJUR") que se voltam ao tema do experimentalismo sob diferentes enfoques (MODESTO, Paulo. Simplificação administrativa e experimentação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-28/interesse-publico-simplificacao-administrativa-experimentacao>. Acesso em: 30 jul. 2023; MODESTO, Paulo. Federalismo administrativo, processo e experimentação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-08/interesse-publico-federalismo-administrativo-processo-experimentacao>. Acesso em: 30 jul. 2023; MODESTO, Paulo. Contrato de Desempenho e Organização Administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-19/interesse-publico-contrato-desempenho-organizacao-administrativa>. Acesso em: 30 jul. 2023; MODESTO, Paulo. Experimentação consensual na organização administrativa: contratos de desempenho. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-03/interesse-publico-experimentacao-consensual-organizacao-administrativa>. Acesso em: 30 jul. 2023; MODESTO, Paulo. Inteligência artificial, ChatGPT e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-09/interesse-publico-inteligencia-artificial-chatgpt-experimentacao-administrativa>. Acesso em: 30 jul. 2023); MODESTO, Paulo. *Sandbox* regulatório e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/sandbox-regulatorio-e-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 10 fev. 2014. O Professor José Vicente Mendonça publicou texto no Portal Jota em que debate a natureza jurídica do *sandbox* regulatório, que, como se verá adiante, é uma via por excelência da experimentação jurídico-administrativa na ordem jurídica brasileira (MENDONÇA, José Vicente Santos de. Qual a natureza jurídica dos sandboxes regulatórios. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 21 nov. 2023). Ressalte-se que a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios será debatida no Capítulo 2 deste trabalho.

[20] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade *Seqüência*: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022.

[21] SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011; SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathan. *Experimentalist Governance*. The Oxford Handbook of Governance, 2011. Disponível em: <https://charlessabel.com/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20(with%20abstract).pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023; SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. *Democratic Experimentalism*. Columbia Public Law Research Paper n. 14-549. Cambridge University Press, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2983932>. Acesso em: 30 jul. 2023.

construção e à implementação de políticas públicas naquele País, à luz das previsões constantes do texto constitucional francês[22].

Quanto à *prática administrativa*, também destacada anteriormente, soluções experimentais têm se ampliado e se diversificado, tanto no contexto global, como na Administração Pública brasileira. A experimentação jurídico-administrativa tem se expressado no mundo real especialmente por meio dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais (*i.e.*, via estabelecimento de regimes jurídicos temporários/transitórios, de exceções normativas e por intermédio da concessão de descontos regulatórios aos agentes privados atuantes em determinados mercados)[23], e/ou por meio dos laboratórios de inovação, que se apresentam como estruturas administrativas multidisciplinares e dedicadas a fomentar, em ambientes restritos, novos produtos, serviços e práticas inovadoras.

Voltando-se os olhos para a realidade brasileira, a regulação *sandbox* tem se expandido na Administração Pública federal e nos entes federativos subnacionais. Se, inicialmente, a "caixa de areia regulatória" (em tradução literal) conquistou espaço na regulação econômico-financeira, especificamente na esfera de atuação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), do Banco Central do Brasil (BCB) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), hoje, tal estratégia regulatória experimental se expandiu e veio a ser incorporada expressamente ao Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar federal nº 182/2021; MLS). Além disso, conta com norma própria no campo de atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)[24], está sendo objeto de amplos debates no setor de telecomunicações brasileiro, bem como já conta com espaços próprios em diversos entes

---

[22] CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

[23] "Tendo em vista os desafios regulatórios demandados pelo advento de novas atividades econômicas, propõe-se a *sandbox* regulatória como medida jurídica de fomento à inovação tecnológica, uma vez que desenha um espaço de laboratório no qual o regulador pode experimentar alternativas de disciplina dos particulares para a promoção do interesse público, ao passo em que diminui os riscos de produzir anomalias de mercado" (BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier. *Sandbox* regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*., Santa Fe, v. 7, n. 2, pp. 71-87, jul./dez., 2020, pp. 77-78).

[24] Há, ainda, promessas de que o *sandbox* se difunda também para o setor de telecomunicações, por meio de norma a ser editada pela Agência Nacional de Telecomunicações ("ANATEL") voltada a instituir um regime de *sandbox* próprio para o setor, que, vale ressaltar, tem sido fortemente impactado pelas novas tecnologias e pelos novos produtos e serviços decorrentes de tais inovações. (ANATEL. *ANATEL torna públicos documentos do processo sobre sandbox regulatório*. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-torna-publicos-documentos-dos-processos-sobre-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 14 nov. 2023).

federativos subnacionais, dos mais diferentes portes (*p.e.*, nos Municípios do Rio de Janeiro, de Foz do Iguaçu e de Londrina, conforme se observará no Capítulo 2).

O mesmo panorama de expansão se vê quanto aos laboratórios de inovação. Há pesquisas acadêmicas que documentam que o Brasil conta com mais de quarenta laboratórios de inovação no setor público espalhados por diversas partes do País, inseridos em instituições pertencentes aos três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e aos três níveis federativos (União, estados-membros e municípios)[25]. Mais recentemente, com a finalidade de ampliar a institucionalização e a implementação da aludida estrutura na realidade brasileira, a figura do laboratório de inovação foi incorporada expressamente pelo legislador nacional à Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 4º, VIII, e art. 44 e 45), conforme se esmiuçará mais adiante (no Capítulo 1 deste trabalho).

A experimentação jurídico-administrativa também tem conquistado espaço no campo da construção e da implementação de políticas públicas no Brasil e ao redor do mundo. No contexto francês, *p.e.*, há muito, o Conselho de Estado tem debatido o tema da experimentação sob a óptica da inovação no processo de construção e condução de políticas públicas naquele País, a partir do permissivo expresso à experimentação constante do texto constitucional francês (arts. 37-1 e 72, alínea 4)[26]. Na realidade brasileira, a gramática da experimentação foi abordada expressamente, *p.e.*, no Programa Linguagem Simples, criado e implementado pela Prefeitura do Município de São Paulo, mais especificamente, pela Secretaria de Inovação e Tecnologia (SMIT) daquele Município[27]. O aludido Programa tem por objetivo incentivar "o uso de uma linguagem mais acessível no setor público"[28], com a finalidade de "desburocratizar a administração, minimizando desigualdades de acesso a políticas e serviços e trazendo maior

---

[25] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 21.

[26] CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, pp. 22-31.

[27] Como consta de manual dedicado ao Programa elaborado pelo Poder Público paulistano, "[e]*xperimentação é o processo de testar ideias e hipóteses, com a intenção de aprender algo sobre elas. Experimentar demanda estar aberto a errar e utilizar o erro para desenvolver soluções mais adequadas à iniciativa pública em questão. A equipe do Programa Linguagem Simples fez uso da experimentação como estratégia para formular e implementar o programa*" (SÃO PAULO. *Como formular e implementar iniciativas públicas a partir da experimentação*: o caso do Programa Linguagem Simples. Disponível em: <https://assets-global.website-files.com/5e1cc24cda2c730499aca440/60c89564e202016f8dd0ba2c_%2317%20-%20Linguagem%20DIGITAL_acess%C3%ADvel%20(1).pdf >. Acesso em: 18 dez. 2023, p. 19).

[28] SÃO PAULO. *Como formular e implementar iniciativas públicas a partir da experimentação*: o caso do Programa Linguagem Simples. Disponível em: <https://assets-global.website-files.com/5e1cc24cda2c730499aca440/60c89564e202016f8dd0ba2c_%2317%20-%20Linguagem%20DIGITAL_acess%C3%ADvel%20(1).pdf >. Acesso em: 18 dez. 2023, p. 6.

eficiência para a gestão pública"[29], tendo sido implementado, inicialmente, por intermédio de seis projetos-pilotos de simplificação de documentos editados pelo Poder Público paulistano[30].

As atenções da presente pesquisa centraram-se em dois institutos jurídicos positivados na ordem jurídica brasileira que materializam o "direito administrativo da experimentação"[31], quais sejam: *(i)* os ambientes regulatórios experimentais ou *sandboxes* regulatórios, que, como visto, foram incorporados à Lei Complementar federal nº 182/2021 (art. 2º, II, e art. 11 da Lei) e são objeto de diversas normas jurídicas setoriais nos planos federal, estadual e municipal (a serem exploradas mais adiante); e *(ii)* os laboratórios de inovação, que, como indicado anteriormente, têm se multiplicado na realidade brasileira e foram positivados no plano nacional por meio do advento da Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 4º, VIII, e art. 44 e seguintes da Lei).

De partida, algumas dúvidas se colocam para os fins de realização da presente investigação. As duas primeiras são: quais fundamentos teóricos e normativos que dão amparo à existência do campo do "direito administrativo da experimentação" na ordem jurídica brasileira? Para além dos fundamentos gerais voltados à experimentação jurídico-administrativa, quais são os fundamentos teóricos e normativos que dão substrato jurídico aos *sandboxes* regulatórios e aos laboratórios de inovação, institutos que materializam concretamente a experimentação na ordem jurídica brasileira e que serão o foco da análise realizada por intermédio deste trabalho?

Outras questões, que decorrem das duas primeiras indagações mais gerais explicitadas anteriormente, também se destacam e serão enfrentadas neste trabalho de pesquisa, quais sejam: qual seria a natureza jurídica dos *sandboxes* e dos laboratórios de inovação? Qual é o estado da arte das duas figuras na realidade brasileira atual? Quais as principais finalidades dos ambientes regulatórios experimentais e dos laboratórios de inovação? Quais são os principais riscos envolvidos na construção e na implementação dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação? Quais são os desafios que permeiam a sua construção e implementação? Quais são os passos que devem ser observados pelos administradores para fins de implementação de

---

[29] *Idem*.

[30] SÃO PAULO. *Como formular e implementar iniciativas públicas a partir da experimentação*: o caso do Programa Linguagem Simples. Disponível em: <https://assets-global.website-files.com/5e1cc24cda2c730499aca440/60c89564e202016f8dd0ba2c_%2317%20-%20Linguagem%20DIGITAL_acess%C3%ADvel%20(1).pdf >. Acesso em: 18 dez. 2023, p. 23.

[31] Saliente-se que não tratar-se-á, no presente trabalho, do experimentalismo aplicado à construção e à implementação de políticas públicas. Os debates a respeito do aludido recorte serão abordados apenas de forma pontual e na medida em que possam contribuir para os focos do presente estudo, quais sejam, os *sandboxes* regulatórios (ambientes regulatórios experimentais) e os laboratórios de inovação.

soluções experimentais materializadas nos *sandboxes* e nos laboratórios de inovação? Quando optar pelos *sandboxes* regulatórios e quando optar pelos laboratórios de inovação? Trata-se de figuras fungíveis ou que dispõem de espaços de aplicação próprios e, necessariamente, cindidos entre si? De que forma os ambientes regulatórios experimentais e os laboratórios de inovação se relacionam com alguns princípios do direito administrativo brasileiro contemporâneo, tais quais a legalidade administrativa/juridicidade, a igualdade/isonomia, a segurança jurídica/proteção da confiança legítima dos administrados e a inovação?

A ideia é que as indagações formuladas anteriormente sejam enfrentadas ao longo da presente Dissertação de Mestrado, ainda que não sejam tratadas de forma exauriente, diante de sua amplitude, bem como em razão das diversas complexidades que permeiam *(i)* as questões ora destacadas, *(ii)* o tema do "direito administrativo da experimentação"/do experimentalismo jurídico-administrativo, bem como *(iii)* as figuras dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação.

Há alguns elementos que justificam a realização deste trabalho e razões que evidenciam a relevância da pesquisa desenvolvida e ora documentada.

Em *primeiro lugar*, o que se nota é que há poucos trabalhos na literatura jurídica brasileira de direito administrativo que se dedicam de forma específica e aprofundada ao tema do "direito administrativo da experimentação", bem como às figuras dos ambientes regulatórios experimentais/*sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação, focos centrais desta pesquisa. Como visto, muito tem se falado sobre o experimentalismo sob o prisma do direito, além do que os Poderes Públicos têm adotado cada vez mais soluções tidas por experimentais; usando, inclusive, de forma expressa, a categoria da experimentação jurídico-administrativa. A incorporação de uma nova gramática por parte dos operadores do direito, os crescentes comentários a respeito da temática e a expansão de iniciativas experimentais no mundo real, especialmente dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação, são movimentos que parecem não estar sendo acompanhados de debates e produções teóricas específicas a respeito dos aludidos assuntos no campo do direito administrativo, quadro este que, por si só, expõe a relevância da elaboração deste trabalho de pesquisa.

É importante ressaltar que, ao longo das pesquisas para a elaboração do presente trabalho, foram identificados trabalhos acadêmicos na literatura administrativista brasileira que trazem referências pontuais ao experimentalismo jurídico-administrativo, embora centrem os seus esforços em outros temas correlatos, como o controle público. Tal quadro dá o tom do

paulatino ganho de importância do assunto em sede de debates doutrinários no Brasil. A título de exemplo, André Ribeiro Tosta – que se debruçou em sua Dissertação de Mestrado sobre a dinâmica de funcionamento das instituições brasileiras e a sua relação com o Direito Público – , trata do tema da experimentação jurídico-administrativa em tópico específico de seu trabalho (em conjunto com a ideia de minimalismo, conforme Subitem 4.4.1. do livro originado a partir da Dissertação de Mestrado produzida pelo referido autor)[32]. De sua vez, Pedro de Hollanda Dionísio também trouxe em sua Dissertação de Mestrado, que se concentra em debater a figura do "direito ao erro" dos administradores públicos brasileiros, à luz do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, alterado pela Lei nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), item específico voltado a tratar do experimentalismo jurídico-administrativo e sua relação com o controle público[33].

Em *segundo lugar*, se observa certa necessidade de organização das ideias relacionadas ao campo do direito administrativo da experimentação, bem como quanto aos temas do *sandbox* regulatório/ambiente regulatório experimental e dos laboratórios de inovação. Ao longo das pesquisas, o que se constatou é que há diversos trabalhos na literatura do direito administrativo brasileiro que focam, por exemplo, na figura do *sandbox* regulatório. Muitos deles chegam, inclusive, a tratá-lo como sinônimo completo e exauriente de experimentação, o que, como será visto, não condiz com a realidade, considerando-se que o experimentalismo jurídico-administrativo é amplo e abrangente, contando, portanto, com diversas ferramentas, institutos jurídicos.

Tal cenário, marcado por certa confusão de ideias quanto aos contornos e potencialidades do experimentalismo jurídico-administrativo, fortalece a necessidade do esforço teórico que se busca empreender neste trabalho, qual seja, de se promover uma organização das ideias, tanto para entender quais são os fundamentos teóricos e normativos do aludido campo de estudos, como para refletir sobre quais institutos o materializam na ordem jurídica brasileira, os seus benefícios, os seus riscos e seus desafios, bem como as suas potencialidades (conforme se desenvolverá nos Capítulos 2 e 3, para os fins deste trabalho, serão consideradas como *vias* da experimentação jurídico-administrativa os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais e os laboratórios de inovação).

---

[32] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 142-149.
[33] DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil*: contexto, fundamentos e parâmetros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2019, pp. 98-105.

Em *terceiro lugar*, do ponto de vista da prática administrativa brasileira e estrangeira, como apontado na parte inicial desta Introdução, observe-se uma notória expansão da adoção de soluções e de mecanismos experimentais, seja, *p.e.*, via regulação *sandbox*, seja via laboratórios de inovação, ou mesmo no campo da construção e implementação de políticas públicas no Brasil e ao redor do mundo. O cenário verificado atualmente já tem trazido algumas dúvidas e problemas quanto à implementação das soluções experimentais – relacionados, por exemplo, à (in)observância do princípio da legalidade administrativa e da isonomia por parte dos experimentos jurídico-administrativos. Este trabalho procurará tratar de algumas das questões e controvérsias jurídicas impostas pelas soluções experimentais (especialmente no Capítulo 4).

Especificamente quanto ao recorte proposto para fins de desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, qual seja, ter por foco as figuras dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais e dos laboratórios de inovação, há também três ordens de razões que o justificam.

Em *primeiro lugar*, partindo-se da premissa de que a experimentação jurídico-administrativa é ampla e abrangente[34], tanto no bojo dos *sandboxes*, como nos laboratórios de inovação, têm se adotado expressamente a gramática da experimentação/do experimentalismo jurídico-administrativo. Como apontado, por exemplo, pela ANTT, ao tratar de sua regulação *sandbox*, "[o] ambiente regulatório **experimental** (*Sandbox* Regulatório) é um ambiente em que o órgão regulador permite que alguma empresa opere com regras diferentes das demais empresas por um período de tempo determinado **para possibilitar o teste de alguma inovação**"[35]. No Laboratório de Inovação em Governo (GNova Lab) da Administração Pública federal, que será abordado em detalhes no Capítulo 3, também há menção expressa à experimentação, nos seguintes termos: "nós [GNova Lab] construímos soluções para desafios públicos em parceria com instituições, utilizando a experimentação e o desenvolvimento de novas metodologias"[36]. Tal quadro dá azo ao enquadramento de ambas as figuras no aludido

[34] Há um risco, portanto, de que toda e qualquer prática seja encarada, no limite, como experimental. Esse panorama também justifica o recorte observado no presente trabalho, qual seja, tratar especificamente das figuras dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação, evitando-se que o presente trabalho não seja tão amplo a ponto de não ter qualquer utilidade para os operadores do direito.

[35] ANTT. *Entenda o ambiente regulatório experimental*. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/ambiente-regulatorio-experimental-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 30 dez. 2023. (Grifou-se).

[36] GNOVA. *Como nos organizamos*. Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/quem-somos/como-nos-organizamos>. Acesso em: 30 dez. 2023.

campo da experimentação jurídico-administrativa e abre espaço para a sua abordagem específica por intermédio desta pesquisa.

Em *segundo lugar*, como indicado anteriormente e se esmiuçará mais adiante, ambas as figuras foram positivadas pelo legislador nacional em tempos recentes: *(i)* os ambientes regulatórios experimentais (*sandboxes* regulatórios) foram incorporados à Lei Complementar federal nº 182/2021 (art. 2º, II, e art. 11 da Lei; Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador); e *(ii)* os laboratórios de inovação foram positivados no plano nacional pela Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 4º, VIII, e art. 44 e seguintes da Lei).

Em *terceiro lugar*, a construção e implementação de ambientes regulatórios experimentais e dos laboratórios de inovação têm se expandido diuturnamente nas mais diferentes esferas de Poder e governos no contexto brasileiro. As potencialidades, os riscos e os desafios relacionados a essas figuras tendem a acompanhar tal tendência de expansão e robustecem as razões já destacadas para a elaboração da presente pesquisa e para o recorte ora proposto.

À luz do panorama aqui exposto, a presente pesquisa pretende se apresentar como uma contribuição para fins de organização das ideias a respeito do tema do "direito administrativo da experimentação", tendo por foco as figuras dos ambientes regulatórios experimentais/*sandboxes* regulatórios (expressões aqui adotadas como sinônimas) e dos laboratórios de inovação. Busca-se, ainda, trazer algumas ideias pontuais que podem se apresentar como úteis aos operadores das normas jurídicas e aos gestores públicos quando do manejo de testes/experimentos jurídico-administrativos; se propõe, ainda, a tratar de certas problemáticas que já surgem na atualidade a respeito da implementação de soluções experimentais, bem como a refletir sobre modelos de construção e implementação das soluções experimentais, com vistas à diminuição de seus riscos e o incremento de suas potencialidades.

No que concerne à metodologia de pesquisa, foram levantados materiais bibliográficos teóricos e documentais a respeito do tema do direito administrativo da experimentação/experimentalismo jurídico-administrativo, dos *sandboxes* regulatórios, dos laboratórios de inovação e de temas correlatos, como o pragmatismo jurídico, os princípios constitucionais da eficiência administrativa, da legalidade/juridicidade administrativa, da isonomia e da segurança jurídica/proteção da confiança legítima dos administrados.

Para a construção da dimensão teórica da presente Dissertação, foi realizada pesquisa bibliográfica – pautada na consulta a livros, revistas, artigos acadêmicos nacionais e estrangeiros, especialmente de autores dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França, e artigos e textos de opinião publicados em sites jurídicos especializados (*p.e.*, Portal Jota e Revista Eletrônica Consultor Jurídico (CONJUR), diante do caráter novidadeiro dos temas postos neste trabalho). Além de textos jurídicos, também foram realizadas consultas a artigos e livros afetos às áreas de Gestão Pública e de Administração, especialmente para a elaboração do Capítulo 3, que trata dos laboratórios de inovação, e de textos do campo das Políticas Públicas para a elaboração do Capítulo 4, em que se aborda o denominado *ciclo da experimentação jurídico-administrativa*.

Também foram objeto de consulta normas jurídicas e documentos oficiais editados pelos Poderes Públicos brasileiros (com especial atenção às normas editadas no plano federal e no campo de atuação das agências reguladoras, também da esfera federal) e estrangeiros (com destaque para textos e documentos produzidos pelo Conselho de Estado francês voltados a tratar do experimentalismo em sede de políticas públicas naquele País, bem como para textos e documentos editados no Reino Unido, na Austrália e em Cingapura, conforme se observará no Capítulo 2; subitens 2.2. e 2.3.).

Para além da presente introdução e da conclusão, em que serão sumariadas todas as ideias exploradas neste trabalho, esta Dissertação será composta por mais 4 (quatro) capítulos.

No **Capítulo 1**, tratar-se-á dos fundamentos teóricos e normativos que dão substrato ao direito administrativo da experimentação. Na primeira parte deste Capítulo, o foco será na abordagem dos fundamentos teóricos que dão sustentáculo ao tema (item 1.1. deste trabalho). Nessa frente, será destacado, inicialmente, o processo de assimilação do experimentalismo, que se mostra plural e se faz presente em diversas áreas do conhecimento humano, como nas ciências, nas artes visuais, na música e na literatura, pelo direito. Em seguida, será abordada a temática do pragmatismo jurídico, que, como se verá adiante, se apresenta como um importante fundamento teórico (jurídico) do experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira.

Na segunda parte do **Capítulo 1**, serão explorados os fundamentos normativos – constitucionais e infraconstitucionais – do direito administrativo da experimentação. No *plano constitucional*, tratar-se-á, em um primeiro momento, do princípio constitucional da eficiência

administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil; CRFB). Em um segundo momento, o foco será no disposto no art. 174 da CRFB, especialmente nas competências constitucionais de *incentivo* e *planejamento* do Estado Regulador brasileiro, e no art. 218, *caput*, também da CRFB, que estabelece que o "*Estado promoverá e incentivará* [...] *a inovação*", conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015.

No *plano infraconstitucional*, de sua vez, serão abordadas as previsões *(i)* da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019; "LLE" ou Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), que traz *permissivos legais genéric*os que autorizam a realização de experimentos jurídico-administrativos, *(ii)* do Marco Legal das *Startups* (Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021; "MLS") e *(iii)* da Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021; LGD); que incorporaram expressamente o experimentalismo jurídico-administrativo à ordem jurídica brasileira; estas duas últimas normas pelas *vias*, respectivamente, dos ambientes regulatórios experimentais/*sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação.

De sua vez, nos **Capítulo 2 e 3**, serão abordadas o que chamaremos neste trabalho de *vias da experimentação jurídico-administrativa*. Para os fins do presente trabalho, serão objeto de análise *(i)* os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais; e *(ii)* os laboratórios de inovação.

No **Capítulo 2**, tratar-se-á a figura do ***sandbox* regulatório/dos ambientes regulatórios experimentais**, destacando-se questões como a sua natureza jurídica, o modelo de regulação *sandbox* inaugurado no Reino Unido pela *Financial Conduct Authority* ("FCA") e que se expandiu por diversas partes do mundo, com destaque para a Austrália e Singapura. Ainda no referido Capítulo, serão abordados os modelos regulatórios experimentais vigentes no Brasil e o seus processos de incorporação e construção, as suas principais finalidades e os benefícios gerados por tais ambientes experimentais, os riscos atrelados à sua construção e implementação, além de seu processo de expansão nos entes federativos subnacionais, com destaque para os modelos implementados nos Municípios de Foz do Iguaçu e Londrina, situados no Estado do Paraná, e no Município do Rio de Janeiro.

No **Capítulo 3**, de sua vez, serão abordados os **laboratórios de inovação**, estruturas administrativas multidisciplinares voltadas à experimentação jurídico-administrativa. Neste Capítulo, tratar-se-á do que são os laboratórios de inovação, será apresentado um panorama geral de tais estruturas administrativas no Brasil e no mundo, serão expostos os principais

desafios e riscos relacionados a sua construção e implementação. Na segunda parte do Capítulo, serão realizados dois estudos de casos de laboratórios de inovação brasileiros, são eles: *(i)* o Laboratório de Inovação Financeira do Banco Central do Brasil – LIFT e *(ii)* GNova Lab – Laboratório de Inovação em Governo, da Administração Pública federal, conduzido pela Escola Nacional de Administração ("ENAP"). Ainda no presente Capítulo, será abordado o processo de disseminação dos laboratórios pelos entes federativos subnacionais brasileiros, com destaque para as figuras do Laboratório de Inovação Aberta da Cidade de São Paulo ("MobiLab+") e do Laboratório de Inovação na Gestão ("LAB.ges").

No **Capítulo 4**, centrar-se-á no que convencionamos por denominar de *ciclo da experimentação jurídico-administrativ*a, em que se debaterá forma(s) de implementar os experimentos jurídico-administrativos dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, diante da percepção de que existem problemas metodológicos e procedimentais no que diz respeito à adoção de soluções experimentais por parte dos Poderes Públicos (nacionais e estrangeiros), bem como riscos e espaços para o incremento das potencialidades de tais institutos. Conforme se verá mais a frente, parte-se da constatação de um problema público/*status quo*, passa-se para a fase de elaboração/construção de alternativas possíveis para solucionar o referido problema, momento em que devem ser aventadas soluções experimentais, como a constituição de ambientes regulatórios experimentais/regulação via *sandbox* ou a institucionalização de laboratórios de inovação; depois, para a definição do conteúdo da solução experimental e da abrangência do experimento.

Ainda quanto ao *ciclo da experimentação jurídico-administrativa*, serão esmiuçados no **Capítulo IV** o processo de implementação controlada da solução experimental construída ou aprimorada naquele(s) caso(s), o(s) expediente(s) de monitoramento "para valer" do(s) experimento(s), além do encerramento e controle *ex post* (diagnósticos e lições aprendidas à luz da testagem/experimento(s) realizado(s), momento em que se debate, dentre outros assuntos, a generalização, ou não, do experimento jurídico-administrativo para determinado segmento/setor econômico).

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS DO EXPERIMENTALISMO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO NO BRASIL

1.1. Fundamentos teóricos do experimentalismo jurídico-administrativo

1.1.1. O experimentalismo e a sua assimilação pelo direito (administrativo).

No Dicionário Michaelis, a palavra experimentalismo é definida como um "conjunto de princípios e procedimentos experimentais ou empíricos"[37]. De sua vez, na Encyclopaedia Britannica do Brasil, a palavra "experimentalismo" é definida de três formas distintas, quais sejam, como "teoria que advoga princípios e procedimentos experimentais ou empíricos"; como um conjunto de "teorias, princípios e práticas pragmatistas ou instrumentalistas"; e como "prática de confiar em experimentos"[38]. Já no Dicionário Aurélio não consta em seu arsenal de palavras o termo "experimentalismo", mas sim a palavra "experimento", que é definida como "ação de fazer algo, com o objetivo de analisar o seu desenvolvimento ou resultado"[39] e "método científico que testa uma hipótese ou demonstra um fato conhecido; experiência"[40].

As definições dicionarizadas ora em destaque revelam que a palavra "experimentalismo" é plurissignificativa. Mais do que isso, o que se observa é que todos os dicionários referenciados anteriormente trazem definições amplas e bastante fluidas do aludido termo que compõe o objeto central deste trabalho. Tal panorama semântico da palavra "experimentalismo" dá o tom, logo de início, das dificuldades de se abordar e trabalhar o aludido termo, inclusive sob a óptica dos estudos jurídicos, conforme se observará mais adiante.

Para além das definições trazidas pelos dicionários, que já dão pistas relevantes da amplitude da palavra "experimentalismo" e de seu espalhamento por diversos campos do saber, observe-se que o experimentalismo é uma expressão que permeia diversas áreas do conhecimento humano. No campo das ciências, se apresenta como um método de pesquisa científica, que "consiste em determinar um objeto de estudo, selecionar as variáveis capazes de

---

[37] MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=experimentalismo>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[38] AZEVEDO, Fernando de; NUNES, Carlos Alberto; ARAÚJO, Alceu Maynard; RAMOS, João Benedito Martins; RODRIGUES, Henrique; CARRERA, Messias; ALBUQUERQUE, Caio; SILVA JR., Brasilino Feliciano da. *Encyclopaedia Britannica do Brasil*: São Paulo, 1983, p. 310.

[39] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio*: o dicionário da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2007, p. 238.

[40] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio*: o dicionário da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2007, p. 238.

influenciar o objeto e definir as formas de controle e de observação dos efeitos que a variável produz no objeto"[41]. O que se vê é que, "nesse tipo de método, o pesquisador participa ativamente da pesquisa", não atua apenas "como um observador passivo"[42] e figuram como elementos do aludido método *(i)* a manipulação dos dados; *(ii)* o controle; *(iii)* a distribuição aleatória e *(iv)* as variáveis[43].

Além de método científico, o experimentalismo também se apresenta como uma importante característica da arte e da literatura produzidas durante o Século XX, contexto histórico em que surgiram os movimentos de vanguarda, tais quais, o futurismo, o cubismo, o dadaísmo, o expressionismo, o fauvismo e o surrealismo[44]. Na arte contemporânea, de sua vez, o experimentalismo se manifesta por intermédio de "técnicas inovadoras, materiais não convencionais e novas formas de apresentação"[45]. Trata-se, pois, de "uma abordagem que busca romper com as convenções estabelecidas e explorar novas possibilidades. É uma forma de criar algo inovador, que desafia as expectativas e oferece uma experiência única ao público". Há também na música diversas alusões ao movimento musical experimental, também surgido ao longo do Século XX, mais precisamente nos Estados Unidos[46].

No campo da literatura, tem-se a literatura experimental, que se apresenta como "um modo de produção literária difícil de definir com qualquer tipo de precisão", em que o literato "experimenta com convenções literárias, incluindo limites de gênero e estilo; por exemplo, uma obra pode ser escrita em forma de prosa ou poesia, mas o texto pode ser colocado na página de modo diferente dos parágrafos ou versos tradicionais; poesia visual". Como afirma Rômulo Neves, "[t]rata-se de inovações, especialmente no formato e no suporte das peças literárias, para

---

[41] COELHO, Beatriz. Método experimental: entenda o que é e se ele é a melhor opção para você. *Blog da Mettzer*. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/metodo-experimental/#:~:text=De%20forma%20objetiva%2C%20o%20m%C3%A9todo,pesquisador%20participa%20ativamente%20da%20pesquisa.>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[42] COELHO, Beatriz. Método experimental: entenda o que é e se ele é a melhor opção para você. *Blog da Mettzer*. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/metodo-experimental/#:~:text=De%20forma%20objetiva%2C%20o%20m%C3%A9todo,pesquisador%20participa%20ativamente%20da%20pesquisa.>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[43] COELHO, Beatriz. Método experimental: entenda o que é e se ele é a melhor opção para você. *Blog da Mettzer*. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/metodo-experimental/#:~:text=De%20forma%20objetiva%2C%20o%20m%C3%A9todo,pesquisador%20participa%20ativamente%20da%20pesquisa.>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[44] WIKIPEDIA. *Experimentalismo (arte)*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Experimentalismo_(arte)>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[45] SOUZA, Marina. Explorando a vanguarda: o experimentalismo na arte contemporânea. *Rabisco da História*. Disponível em: <https://rabiscodahistoria.com/explorando-a-vanguarda-o-experimentalismo-na-arte-contemporanea/>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[46] UNICAMP. *Música experimental*. Disponível em: <https://timba.nics.unicamp.br/engsom/index.php/leituras-e-ponteiros/historia-da-musica-ocidental/musica-experimental/>. Acesso em: 09 fev. 2024.

a elaboração de novas obras de arte. Seja na poesia ou na prosa, os autores buscam novas formas de produção, até onde a criatividade alcança"[47].

Não há dúvidas, portanto, que o experimentalismo é uma palavra que possui diferentes contornos, como se vê das definições trazidas pelos dicionários, e se faz presente em diversos campos do conhecimento, como a ciência, as artes visuais, a música e a literatura. Mais recentemente, o que se observa é um processo de assimilação do experimentalismo pelo direito, tanto do ponto de vista normativo, como se observará no subitem 1.2. deste trabalho, como sob o prisma da literatura jurídica nacional e estrangeira, como ver-se-á ao longo de todo este trabalho de pesquisa.

Assim como bem colocado por Paulo Modesto quanto ao termo "eficiência", observe-se que a palavra experimentalismo é "um termo da língua natural, apropriado pelo legislador [mas não só por ele, como também pelo administrador] em sua acepção comum ou com sentido técnico próprio"[48]. O que se constata é que "são os juristas, como agentes ativos no processo de construção do sentido dos signos jurídicos, os responsáveis diretos pela exploração do conteúdo jurídico [desse fenômeno] no contexto do ordenamento normativo nacional"[49]. Buscar-se-á, então, neste trabalho, compreender o experimentalismo sob as lentes do direito administrativo brasileiro da contemporaneidade, as suas potencialidades, os seus benefícios e os seus riscos, dentre outras questões pertinentes ao assunto, tendo-se por foco, como já explicitado, as vias da experimentação materializadas nos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais e nos laboratórios de inovação (a serem esmiuçadas nos Capítulos 2 e 3 deste trabalho).

Sob uma perspectiva jurídica, ao ver de Charles F. Sabel e William H. Simon, "intervenções experimentalistas se apresentam como uma abordagem promissora no crescente domínio dos desafios políticos caracterizados pela incerteza sobre a definição dos problemas relevantes e de suas eventuais soluções"[50], tendo-se em conta a percepção dos aludidos autores

---

[47] NEVES, Rômulo. Literatura experimental aponta infinitas possibilidades na escrita. *Dedo de Prosa, Portal Metrópoles*. Disponível em: <https://www.metropoles.com/dedo-de-prosa/literatura-experimental-aponta-infinitas-possibilidades-na-escrita>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[48] MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, pp. 105-119, 2014, p. 107.

[49] MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, pp. 105-119, 2014, p. 107.

[50] Original: "[e]xperimentalist intervention is a more promising approach in the growing realm of policy challenges characterized by uncertainty about both the definition of the relevant problems and the solutions". (SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011, p. 53. Tradução livre).

de que a aposta na estratégia de comando e controle no bojo da gestão pública e da regulação econômico-social tem se deteriorado a cada dia[51]. Abre-se espaço, então, para o desenvolvimento de mecanismos de testes/experimentos jurídico-institucionais com a finalidade de atender a novas demandas, especialmente de se estimular o desenvolvimento de novos produtos e serviços, bem como de se construir novas soluções para os problemas públicos a partir de aprendizados extraídos de experiências/testes manejados previamente pela própria Administração Pública nas suas mais diferentes esferas de atuação.

Nas palavras de Paulo Modesto, a experimentação jurídico-administrativa "é sempre quebra da uniformidade e reconhecimento do ambiente regulatório [em sentido amplo] como fator decisivo para o desenho de serviços novos, de impacto singular e valor público"[52], que "opera em pequena escala e visa a favorecer o aprendizado factual e incremental, a descoberta das variáveis relevantes e a coleta de informações antes da decisão regulatória geral ou a generalização de práticas bem-sucedidas"[53]. Trata-se, ao ver do autor, de estratégia jurídica que "envolve análise controlada de erros e acertos, a descoberta da dose certa de disciplina normativa, o que não se faz sem 'teste de necessidade' e avaliação de impacto regulatório (prospectivo e retrospectivo)"[54]. Na percepção de Sofia Ranchordas, que possui ampla produção acadêmica voltada ao tema da experimentação no campo do Direito, "o método experimental surgiu para canalizar o poder e promover a autogovernança"[55].

O experimentalismo jurídico-administrativo é multifacetado e diverso, constituindo-se por múltiplos regimes jurídicos experimentais que ganham expressão em diversas formas jurídicas disponibilizadas à Administração Pública e aos seus gestores pelo ordenamento jurídico brasileiro.[56] Como afirmam José Sérgio Cristóvam e Thanderson de Sousa:

---

[51] SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011, p. 54.

[52] MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da experimentação: uma introdução. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>. Acesso em: 9 abr. 2023.

[53] MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da experimentação: uma introdução. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>. Acesso em: 9 abr. 2023.

[54] MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da experimentação: uma introdução. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>. Acesso em: 9 abr. 2023.

[55] Original: "the experimental method in law and policy emerged thus to channel power and promote self-governance". (RANCHORDAS, Sofia. Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes: Law without Order?. *Law & Method*, n. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 2. Tradução livre).

[56] MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da experimentação: uma introdução. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>. Acesso em: 9 abr. 2023.

> [...] pode-se conceber o experimentalismo como iniciativas multicêntricas de exploração de arranjos e alternativas para o enfrentamento de desafios da gestão pública, compatibilizados normativamente, mediante metas e métricas referências, implementados de modo controlado para geração de valor público e, ao final, consolidação da inovação[57].

Nessa mesma linha, apontam Carina de Castro Quirino, Helena Hocayen e Marcella Brandão Cunha, que

> [o] **experimentalismo abarca soluções de caráter aberto em termos de sua formulação e execução por parte da Administração Pública**. Isto é, as respostas a problemas identificados pelos poderes públicos não são vistas como soluções estanques: o ambiente – que está sempre em constante mudança – determina os ajustes necessários às respostas previamente construídas. Não levar em consideração a mutabilidade das circunstâncias fáticas tornaria improvável o sucesso dos remédios desenhados pela Administração Pública[58].

Nas palavras de Sofia Ranchordas, os regimes jurídicos experimentais ganham corpo no mundo real por meio da edição de leis experimentais, pela construção e implementação de novas políticas públicas, ou mesmo por intermédio do desenho e constituição de regimes jurídicos temporários como os *sandboxes* regulatórios.[59]-[60] Ao ver de Paulo Modesto, "[o] experimentalismo pode ser incentivado e controlado, como nos programas de *sandbox*, ou decorrer da própria aplicação de normas gerais flexíveis a partir de análise de evidências e estudos empíricos e estatísticos".[61]

Ainda que seja inegável o fato de que o *sandbox* regulatório é, por excelência, um instituto jurídico que corporifica o experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica

---

[57] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 19.

[58] QUIRINO, Carina de Castro; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. *Sandbox* regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 9-33, out./dez., 2023, p. 15. (Grifou-se).

[59] RANCHORDAS, Sofia. Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes: Law without Order?. *Law & Method*, n. 30, set.,2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 2.

[60] Sofia Ranchordas define regimes jurídicos experimentais como "all forms of experiments with laws and regulations, normally take the form of a temporary derogation from general rules" (RANCHORDAS, Sofia. Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes: Law without Order? (September 30, 2021). *Law & Method*, n. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 2).

[61] MODESTO, Paulo. Simplificação administrativa e experimentação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-28/interesse-publico-simplificacao-administrativa-experimentacao>. Acesso em: 10 jul. 2023. (Grifou-se).

brasileira e que vem conquistando cada vez mais espaço, tanto em sede de estudos doutrinários, como no cotidiano da Administração Pública[62]-[63], a experimentação não se esgota na figura da "caixa de areia regulatória", que tem o seu *tempo* e *lugar* apropriados[64], como abordar-se-á mais adiante. Na ordem jurídica brasileira, a experimentação também ganha corpo, *p.e.*, por intermédio dos laboratórios de inovação, como será explicitado em minúcias no Capítulo 3, e no campo da construção e da implementação das políticas públicas (ainda que, no Brasil, a experimentação no campo das políticas seja mais rarefeita do que se vê na França, em que há amplo desenvolvimento teórico e institucional a respeito do assunto, como se verá mais adiante).

Ainda tendo-se em conta o contexto brasileiro, André Ribeiro Tosta aponta que há alguns obstáculos relevantes à experimentação no Brasil[65]. São eles: *(i)* obstáculos por motivos estruturais do ordenamento jurídico brasileiro, considerando-se que "[a]qui, a Administração Pública (direta e indireta) opera sob a lógica do princípio da legalidade [...] A despeito de nem sempre a lei ser um obstáculo à inovação, muitas vezes ela serve de obstáculo à experimentação de novos modelos institucionais"[66], isso porque "o propósito da normatização por lei é uniformizar; experimentar, ao contrário, é adotar a flexibilidade de modelos em prol da inovação"[67]; *(ii)* obstáculos de ordem cultural à inovação e à experimentação, já que, como aponta o autor em referência "[h]á elementos arraigados em nossa cultura que se contrapõem à experimentação propugnada por instituições públicas, muitos deles relacionados à percepção de distância entre o Poder Público e os cidadãos"[68], "[c]omo sociedade, não esperamos do

[62] BUCKLEY, Ross P., et al. Building FinTech Ecosystems: regulatory sandboxes, innovation hubs and beyond. *Washington University Journal of Law and Policy*, n. 61, pp. 55-56, 2019, p. 57.
[63] Como se esmiuçará adiante, há experiências de *sandbox* regulatório no Brasil no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários ("CVM"), do Banco Central do Brasil ("BCB"), da Superintendência de Seguros Privados ("SUSEP") e da Agência Nacional de Transportes Terrestres ("ANTT"). No âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações ("ANATEL"), há esforços no sentido de criar um ambiente próprio de experimentação via *sandbox* para o setor de telecomunicações brasileiro.
[64] BUCKLEY, Ross P., et al. Building FinTech Ecosystems: regulatory sandboxes, innovation hubs and beyond. *Washington University Journal of Law and Policy*, n. 61, pp. 55-56, 2019, p. 78. Para uma crítica a respeito da banalização do uso da figura do *sandbox* regulatório no contexto brasileiro, ver: QUIRINO, Carina de Castro; CARNEIRO, Giovana; WANDERLEY, Rafael. As múltiplas facetas conceituais do sandbox. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/as-multiplas-facetas-conceituais-do-sandbox-26032023>. Acesso em: 14 abr. 2023.
[65] O autor associa o experimentalismo à inovação, como se ambos travassem uma relação umbilical, de mútua dependência entre si, por isso, alguns dos obstáculos se referem diretamente ao paradigma da inovação.
[66] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 144-145.
[67] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 145.
[68] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 146.

Estado brasileiro, e muito menos do Direito, que seja ele o responsável por soluções inovadoras"[69]; há, ainda *(iii)* obstáculos políticos, considerando-se que "[c]omo agente político, eleger-se com base na promessa de experimentos com o próprio eleitorado é uma estratégia questionável: eleitores esperam propostas certas e retoricamente desprovidas de riscos, o que não é o caso de medidas experimentalistas"[70].

O experimentalismo jurídico-administrativo se relaciona, ainda, com importantes debates relativos às formas de organização dos Estados nacionais, tendo por foco a forma federativa de Estado e a sua organização descentralizada de poder entre os entes federativos, como se vê nos Estados Unidos e no Brasil. Como sustenta Sofia Ranchordas, "nos sistemas federais e descentralizados, os experimentos jurídicos se materializam na devolução do poder de experimentar aos entes estaduais e locais, que o farão por meio de suas próprias regras".[71]

Ao tratar do experimentalismo jurídico-administrativo a partir da realidade norte-americana,, Charles F. Sabel e William H. Simon sustentam que os modelos experimentais são constituídos por um "centro", que pode ser representado pelo governo federal, e por "unidades locais", que podem ser simbolizadas pelos estados federados e/ou pelos municípios.[72] Ao ver dos autores, a experimentação tem como componente central a descentralização, que se caracteriza pela concessão de um espaço mais amplo de discricionariedade às unidades locais, combinada com um controle operativo e com uma coordenação central desempenhada pelo "centro" para fins de avaliação dos resultados alcançados (ou não) pelas "unidades locais".[73]

Ainda na visão de Sabel e Simon, que, como se vê, centram as suas percepções acerca da experimentação administrativa justamente na dinâmica de funcionamento dos Estados Federais, são estabelecidas, de início, metas estruturais quanto à determinada política pública, acompanhadas de medidas para fins de aferir o seu (des)cumprimento. As denominadas "unidades locais" recebem, então, espaço mais amplo de discricionariedade para buscarem o

---

[69] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 147.
[70] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 147.
[71] Original: "[i]n federal and decentralized systems, legal experiments may also take place through the devolution of the power to experiment with state or local rules that suit their needs". RANCHORDAS, Sofia. Experimental regulations and regulatory sandboxes: Law without Order?. Law & Method, n. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 7. (Tradução livre).
[72] SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011, p. 78.
[73] SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011, p. 79.

atingimento das metas estruturais previamente fixadas. Em nome da margem de liberdade mais ampla, as autoridades locais se comprometem a reportar de forma periódica o seu desempenho e a participar de expediente de "revisão por pares", em que os seus resultados são comparados com os conquistados por aquelas unidades que empregam outros meios para fins do atingimento das mesmas metas estruturais.

O aludido processo revisional exige que as unidades locais "descrevam e expliquem os seus esforços aos seus pares e aos seus superiores; mostrem, ainda, que consideraram alternativas e demonstrem que estão progredindo por meio de alguma métrica de sucesso reconhecida, ou que estão realizando ajustes necessários".[74] O "centro" realiza o esforço de comparação das medidas adotadas pelas "unidades locais", extraindo lições das experiências manejadas por aquelas unidades, o que viabiliza um processo de revisão das metas estruturais e dos próprios procedimentos adotados até então de forma periódica, repetindo-se todo o ciclo experimental, que se aproveita da estrutura federalista[75].

Voltando-se os olhos para o contexto brasileiro, observe-se que a ideia de descentralização de poderes, que, como visto no modelo norte-americano, informa de maneira importante o experimentalismo jurídico-administrativo, moveu com bastante força o legislador constituinte de 1987-1988 ao longo do processo de elaboração da Constituição de 1988[76]. Como aponta Paulo Mohn, "[a] Constituição de 1988 consolidou a redemocratização brasileira e ensejou, entre outras expectativas, a da restauração de um federalismo mais efetivo"[77].

A busca do legislador constituinte por um federalismo mais efetivo se apresentou como resposta ao histórico de forte centralização de poderes na figura da União, que foi

---

[74] Original: "to describe and explain their efforts to peers and superiors; to show that they have considered alternatives; and to demonstrate that they are making progress by some jointly acknowledged measure of success, or are making plausible adjustments if not". SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011, p. 79. (Tradução livre).

[75] SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011, p. 79.

[76] A partir de análise dos debates e dos documentos produzidos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, Leonam Liziero aponta que "[n]*a Constituinte de 1987/1988, verificou-se grande entonação pelo discurso da descentralização nas subcomissões analisadas. Não somente os relatórios deixavam isto claro, mas as autoridades acadêmicas consultadas tinham posições unívocas de que a centralização do federalismo brasileiro era um obstáculo ao desenvolvimento dos Estados membros e dos Municípios*". LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado Federal no Brasil*: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 74.

[77] MOHN, Paulo Fernando. A repartição de competências na constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, pp. 215-244, jul./set., 2010, p. 219.

potencializada no período da ditadura militar inaugurada em 1964[78]. Vale lembrar que, naquele contexto de exceção, os dirigentes máximos dos estados membros eram escolhidos via eleições indiretas, em que os parlamentares votantes estavam submetidos a forte controle do Poder Executivo Federal, e os prefeitos das capitais brasileiras eram indicados diretamente pelo governo militar central[79].

O aludido ideário de descentralização se materializa em diversas passagens do texto constitucional. É reflexo direto desse fenômeno a existência de amplo rol de competências legislativas concorrentes entre a União e os estados, nos termos do art. 24 da Constituição da República de 1988. Como aponta Fernanda Dias Menezes de Almeida,

> [o] aspecto mais inovador da Constituição de 1988, no que toca ao sistema de repartição de competências, está na exploração acentuada da competência legislativa concorrente, visualizada estrategicamente como mecanismo adequado para equilibrar o relacionamento federativo mediante maior descentralização da faculdade de legislar[80].

A existência e o alargamento – em cotejo com os textos constitucionais editados anteriormente – de competências administrativas comuns, conforme consta do art. 23 da Constituição da República, também simbolizam tal busca pela descentralização de poderes e reforçam a demanda por uma atuação sinérgica entre os entes federativos nacionais em prol da prestação de serviços públicos aos cidadãos. Observe-se que, com o advento da Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram a partilhar com a União e com os estados membros as aludidas competências administrativas comuns, algo inédito até então[81].

No contexto brasileiro, então, à luz do Estado Federal desenhado pelo constituinte de 1988, em que os entes federativos subnacionais gozam de autonomia, materializada nas capacidades de auto-organização, autoadministração e autogoverno[82], é possível sustentar que

---

[78] SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro*: evolução institucional. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pp. 290-291.
[79] OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. *Inflexões no federalismo brasileiro no período de 1964 a 1988*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003, pp. 44-64.
[80] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao art. 24 da Constituição de 1988. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. [et. al.]. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 810.
[81] Conforme aponta Fernanda Dias Menezes de Almeida, "o constituinte de 1988 colheu na Constituição de 1934 a ideia de um rol de competências materiais comuns, transpondo inclusive, para o artigo 23, muitas das competências que constavam no artigo 10 daquela Constituição. O rol do artigo 23 é, no entanto, mais amplo, estendendo-se, de outra parte, também ao Distrito Federal e aos Municípios a participação nas competências comuns, que em 1934 eram partilhadas apenas entre a União e os Estados". ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988.* 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 114.
[82] BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, pp. 215-216.

a experimentação jurídico-administrativa e a possibilidade de seu manejo por parte dos entes federativos subnacionais, isto, é, estados e municípios, se fortalecem, até mesmo por conta da necessidade de se efetivar a dinâmica de funcionamento (idealmente, descentralizada) do Estado brasileiro estabelecida normativamente pelo constituinte de 1987-1988. As disparidades estruturais, econômicas, sociais e culturais entre os entes federativos brasileiros robustecem a necessidade de que se aposte em soluções experimentais, considerando-se que os problemas públicos terão grande variabilidade, diante de realidades múltiplas dos entes federativos.

Ainda em se tratando da dinâmica de funcionamento dos Estados nacionais, no contexto francês, por exemplo, em que há intensos debates teóricos e práticos a respeito do experimentalismo jurídico-administrativo, especialmente no campo das políticas públicas[83], a experimentação nos coletivos territoriais ("collectivités territoriales"), instâncias administrativas locais, encontra fundamento constitucional expresso no disposto na 4ª alínea do art. 72 da Constituição francesa. O referido dispositivo constitucional prevê que

> nas condições previstas na lei orgânica, e salvo quando estejam em causa as condições essenciais ao exercício de uma liberdade pública ou de um direito constitucionalmente garantido, as autarquias locais ou os seus grupos podem, quando, consoante o caso, a lei ou o regulamento que o preveja, derrogar, a título experimental e com finalidade e duração limitadas, às disposições legislativas ou regulamentares que regem o exercício das suas competências[84].

O que se observa é que, ainda que não se tenha naquele País um modelo federativo, como na realidade brasileira e nos Estados Unidos, mas sim um Estado unitário, em que as instâncias administrativas locais não possuem autonomia em relação ao Poder central, há norma constitucional expressa permitindo que leis ou regulamentos nacionais sejam derrogados por determinado período a título experimental no âmbito dos coletivos territoriais. Ou seja, mesmo em Estados unitários, como se vê na França, o experimentalismo pode encontrar terreno fértil para florescer.

---

[83] CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, pp. 15-22.

[84] Original: "[d]ans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences".

Desde a inserção do aludido dispositivo à Constituição francesa, segundo consta de documento produzido pelo Conselho de Estado francês no ano de 2018, foram realizados apenas quatro experimentos por parte das instâncias locais de governo, com fundamento na 4ª alínea do art. 72 do texto constitucional, são eles: *(i)* criação e generalização do programa de renda ativa de solidariedade, política pública destinada a proporcionar às pessoas carentes um nível mínimo variável de renda, que foi testado entre os anos de 2007 e 2008 em 30 departamentos de forma voluntária; *(ii)* criação de programa de tarifação social da água, pautado na construção de sistemas de apoio à família carentes para fins de pagamento de tarifas de água e esgoto, criado em 2013, ampliado em 2018 e que chegou até 50 departamentos no ano de 2021; *(iii)* criação de novos métodos de distribuição do imposto de aprendizagem[85] cobrado na França, que veio a ser abandonado após a reforma da taxa de aprendizagem introduzida pela Lei de 5 de setembro de 2018; e *(iv)* criação de programa de acesso à aprendizagem até os 30 anos, testado por nove regiões francesas entre 2017 e 2019.[86] Ainda nos termos do aludido documento elaborado pelo Conselho de Estado francês, o número reduzido de experimentos manejados desde a reforma constitucional que introduziu a referida norma constitucional ao texto francês gera uma percepção de que a aplicação da ferramenta não tem sido tão bem sucedida como poderia ser[87].

Está em curso, portanto, um processo de assimilação do experimentalismo pelos estudos jurídicos nacionais e estrangeiros, que se apresenta, no campo do direito, como multifacetado e diverso, constituindo-se por múltiplos regimes jurídicos experimentais que ganham expressão em diversas formas jurídicas disponibilizadas à Administração Pública e aos seus gestores pelo ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais e os laboratórios de inovação, que serão abordados em detalhes no presente trabalho. Como visto, o experimentalismo suscita, ainda, importantes debates no bojo dos Estados nacionais, especialmente no que se refere às suas

---

[85] A taxa de aprendizagem (ou, em francês, "taxe d'apprentissage") é uma espécie tributária francesa que é cobrada de empresas individuais, empreendedores individuais, sociedades e grupos econômicos e tem por finalidade financiar a formação tecnológica e profissional na França (Disponível em: <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/taxe-apprentissage#>. Acesso em: 09 fev. 2024). Ao que tudo indica, trata-se de espécie tributária similar às contribuições para o Sistema S existentes na ordem jurídica brasileira.

[86] CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 31.

[87] CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 31.

formas de organização, com destaque para o cenário de descentralização de poderes verificado nos diferentes modelos de Estados Federais, como se vê nos Estados Unidos e no Brasil.

1.1.2. O pragmatismo jurídico como fundamento teórico-jurídico do experimentalismo jurídico-administrativo

Desde o advento da Constituição da República de 1988, o processo de constitucionalização do direito tem atingido os seus mais variados ramos[88]. O direito administrativo não passou ileso pelo aludido movimento. Hoje, comemora-se o advento do constitucionalismo e seu catálogo de garantias individuais e sociais, que servem de fundamento de legitimidade e vetores para a atuação do Estado administrativo contemporâneo. Trata-se, conforme leciona Gustavo Binenbojm, de uma das decorrências do chamado *giro democrático-constitucional* do direito administrativo[89].

Nesse contexto, a incorporação do paradigma constitucional e do plexo de garantias a ele correlato tem provocado a releitura de diversos institutos tidos como clássicos do direito administrativo. Assim é que, por exemplo, há uma aposta cada vez maior na processualização da relação entre os administrados e o Poder Público[90], com a diminuição da ênfase na figura do ato administrativo e exploração de ideias variadas entorno da figura do processo administrativo (tais quais as de devido processo regulatório, de Análise de Impacto, dentre outras). Todo esse movimento revisita, ainda, dois dogmas fundantes do direito administrativo: o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular[91] e o da indisponibilidade do interesse público[92].

---

[88] BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 341-360.

[89] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 37-52.

[90] BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. 2ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 155/179; BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 77-78; MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo*: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB). 6ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4450>. Acesso em: 27 jan. 2024, pp. 13-15.

[91] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 96 e ss.

[92] "Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público – também chamado de princípio da finalidade pública – está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004:69), "significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público

Paralelamente ao aludido vetor democrático-constitucional, como explica Gustavo Binenbojm, o direito administrativo contemporâneo também passou a ser orientado por um *giro* de outra ordem, chamado de *pragmático*. Como explica Gustavo Binenbojm,

> [o] direito administrativo contemporâneo está sob o influxo da razão pragmática sob múltiplas formas e em diferentes setores de seu campo de atuação. Não se está aqui a sustentar a existência de um projeto global de reforma da disciplina fundado no pragmatismo filosófico, mas daquilo que Posner denominou, mais modestamente, de uma atitude ou um temperamento pragmático (*pragmatic mood*), caracterizado pelo ceticismo em relação às teorias generalizantes e aos conceitos meramente abstratos[93].

Pautado na lógica de resultados e no paradigma da eficiência administrativa, tal *giro pragmático do direito administrativo brasileiro* impõe a busca por soluções, decisões e estruturas aptas à produção das melhores consequências[94]. Tal panorama veio a ser corroborado de maneira enfática pelos dispositivos introduzidos à LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942) por intermédio da Lei nº 13.655/2018[95], que trouxe uma série de regras jurídicas voltadas à criação de balizas interpretativas, processuais e de controle para o direito público brasileiro, por meio das quais se exige, *p.e.*, que os gestores públicos se atentem para as consequências de suas

– não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis". Mais além, diz que "as pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, têm caráter instrumental".". DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 94. (grifos do original).

[93] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, p. 60.

[94] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, pp. 37-63.

[95] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, pp. 63-64.

decisões, como se extrai dos arts. 20[96] e 21[97] da LINDB, bem como sejam incrementados os níveis de segurança jurídica, como se extrai do art. 30 da LINDB[98].

Tais propósitos estão alinhados justamente com as potencialidades do experimentalismo jurídico-administrativo, que se presta à sofisticação das soluções jurídicas a partir de aprendizados extraídos de ambientes e estruturas administrativas voltados à testagem de novos produtos, serviços, processos e soluções para os problemas públicos da atualidade. O pragmatismo jurídico se apresenta, pois, como relevante fundamento do experimentalismo jurídico-administrativo no direito brasileiro.

O aludido *giro pragmático do direito administrativo*, como o próprio nome sugere, relaciona-se diretamente com a vertente teórica do pragmatismo jurídico. Como amplamente difundido na literatura jurídica nacional e estrangeira, o pragmatismo jurídico pode ser explicado a partir de três conceitos estruturantes[99]. Conforme esmiuçado por Thamy Pogrebinschi, trata-se: *(i)* do antifundacionalismo, que se pauta na "rejeição, sistemática e constante, de verdades apriorísticas, dogmas, abstrações metafísicas"[100]; *(ii)* do contextualismo, que "é o destaque do contexto — social, político, histórico, cultural — na investigação filosófica e científica"[101]; e *(iii)* do consequencialismo ou instrumentalismo[102], que "se trata de característica do pragmatismo filosófico que prioriza as consequências do ato, teoria ou

---

[96] Art. 20 da LINDB. "[N]as esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

[97] Art. 21 da LINDB. "Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos".

[98] Art. 30 da LINDB. "Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.
Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão". Sobre o tema, ver: MOREIRA, Egon. Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 243–274, 2018.

[99] POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo*: teoria social e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005, pp. 26-62.

[100] MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31.

[101] MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 32.

[102] Como aponta Thamy Pogrebinschi, "o significado de uma proposição, bem como a sua verdade, apenas podem ser conhecidos se forem verificados a partir do teste de suas conseqüências" (POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo*: teoria social e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005, p. 38).

conceito"[103]; "é [...] antecipando consequências futuras que se produz conhecimento no âmbito do pragmatismo"[104]-[105]. Como elucida Binenbojm, "[t]rata-se, à evidência, de conceitos inter-relacionados, cuja compreensão encontra-se imbricada na tessitura do pensamento pragmático"[106].

Como aponta Gustavo Binenbojm, voltando-se as suas atenções para a relação existente entre o pragmatismo e o experimentalismo, "[a] postura pragmática é [...] essencialmente crítica e experimental, sempre aberta a novas possibilidades que possam falsear as hipóteses até então descritas como verdadeiras"[107]. Ainda na visão do referido autor, "[a]valiar teorias por suas consequências exige desprendimento quanto ao reconhecimento dos erros do passado e da obsolescência das velhas teorias, quando sua perpetuação já não faça mais qualquer diferença para o mundo. Nesse sentido, o antifundacionalismo é um antídoto contra o fetichismo de teorias e contra a tentação de torcer os dados para adequá-los às proposições teóricas"[108].

Conforme salienta José Vicente Santos de Mendonça, no mesmo sentido,

> [a]ceitar o método pragmatista – avaliar teorias por suas consequências – implica abandonar posições teóricas fixas, essências, quintessências. É, também, assumir postura crítica e experimental, bem próxima ao falibilismo e ao espírito do método científico: abertura a novas possibilidades, tentativa, erro, correção, autocorreção[109].

Ainda na visão de José Vicente de Mendonça, está em curso, hoje, uma "revolução pragmatista"[110] que se volta, dentre outros objetivos, justamente à promoção da experimentação

---

[103] MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 32.
[104] POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo*: teoria social e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005, p. 39.
[105] Como complementa a referida autora, "[e] estas conseqüências futuras devem ser permanentemente antecipadas para que se possa conhecer qual delas é melhor, a mais satisfatória, a mais útil e a mais benéfica" POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo*: teoria social e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005, p. 39.
[106] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, p. 54.
[107] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, p. 55.
[108] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, p. 55.
[109] MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31. (Grifou-se).
[110] MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023.

jurídico-administrativa. Tal movimento tem dado origem à figura dos *sandboxes* regulatórios, que serão abordados em detalhes no Capítulo 2 deste trabalho, bem como "está gerando leis temporárias e inovações discretas inseridas em leis gerais"[111].

No que se refere ao tema do experimentalismo jurídico-administrativo, mostra-se especialmente relevante o conceito de antifundacionalismo. Em linha com o que prega o antifundacionalismo, não há verdades absolutas que não podem ser contestadas. À luz de uma visão pragmática da vida e do direito e, especialmente, sob uma óptica antifundacional, é preciso desenvolver novas formas de se fazer e pensar as soluções jurídicas. O experimentalismo se propõe justamente a isso: (re)pensar e sofisticar o processo de construção das soluções jurídicas e, em decorrência disso, as próprias soluções dos problemas públicos.

Como explica Gustavo Binenbojm, "[o] antifundacionalismo rejeita que o pensamento tenha algum ponto de partida ou fundação estática, perpétua, imutável, abstrata e atemporal. Não se trata de negar a ideia de verdade, mas de despi-la de seu caráter apriorístico, como um dogma fundado em alguma abstração metafísica ou reconduzido ao percurso de uma metanarrativa explicativa de toda a experiência humana sobre a Terra"[112]. Ainda nas palavras de Binenbojm, trata-se da "característica que mais aproxima o pragmatismo da ideia de pós-modernidade, que se teria configurado, precisamente, pelo descrédito das grandes teorias fundacionalistas (como algumas formas de filosofia da história, por exemplo), que nos contavam tudo sobre a nossa origem e, sobretudo, sobre o nosso destino"[113].

Ainda quanto ao antifundacionalismo, afirma Thamy Pogrebinschi,

> [t]rata-se, afinal, de negar que o pensamento seja passível de uma fundação estática, perpétua, imutável. O antifundacionalismo pragmatista se exerce também na recusa à idéia de certeza e aos tradicionais conceitos filosóficos de verdade e realidade; não se trata de negar a existência da verdade e da realidade, mas sim de submeter seus conceitos tradicionais a um novo método[114].

---

[111] MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023.

[112] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, pp. 54-55.

[113] BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024, p. 55.

[114] POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo*: teoria social e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005, p. 26.

O experimentalismo jurídico-administrativa vale-se justamente da aludida recusa da ideia de certeza. A experimentação parte de uma dúvida e de um diagnóstico prévio sobre a realidade/a respeito dos problemas públicos que surgem, que buscar-se-á(ão) investigar por meio das testagens, na esperança de que se chegue a soluções jurídico-institucionais aprimoradas com base nos aprendizados viabilizados pelos testes. Também nas palavras de Thamy Pogrebinschi, o antifundacionalismo pragmatista se apresenta ainda sob a forma de uma crítica incessante; não se trata de uma crítica determinada e direcionada a um objeto concreto, mas de um desejo permanente de crítica, da crítica enquanto método de pensamento"[115]. O experimentalismo também se baseia na aludida crítica incessante a respeito das soluções jurídicas postas e acerca da realidade presente, para ele, assim como se vê quanto ao pragmatismo jurídico, "[n]ão há teorias sagradas. Não há pontos de partida nem indicativos de fins"[116].

À luz das breves considerações a respeito do pragmatismo jurídico, especialmente da figura do giro pragmático do direito administrativo brasileiro cunhada por Gustavo Binenbojm, é possível constatar que o experimentalismo jurídico-administrativo se alimenta fortemente de ideias pragmáticas, em especial, do antifundacionalismo, abrindo-se espaço para que se "crie um novo possível"[117], por intermédio dos experimentos jurídico-institucionais, materializados na atual quadra do direito administrativo brasileiro, como se verá, nas vias dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais e dos laboratórios de inovação.

1.2. Fundamentos normativos do experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira

1.2.1. Fundamentos constitucionais do experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira

[115] POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo*: teoria social e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005, p. 26.
[116] MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31.
[117] MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 36.

Não há apenas fundamentos teóricos a amparar o campo do direito administrativo da experimentação, tal qual o *pragmatismo jurídico*, representado na literatura jurídica brasileira pela ideia de *giro pragmático* do direito administrativo contemporâneo, construída por Gustavo Binenbojm e abordada no subitem 1.1.2. desta pesquisa. Existem também fundamentos normativos nos planos *constitucional* e *infraconstitucional* que dão substrato jurídico à experimentação jurídico-administrativa na ordem jurídica brasileira.

Diferentemente do que se vê na Constituição francesa, em que há disposições expressas a autorizar os experimentos jurídico-institucionais por parte dos Poderes Públicos daquele País (art. 37º-1[118] e alínea 4 do art. 72º[119], ambos da Constituição francesa), não há, no texto constitucional brasileiro de 1988, previsões que tratem expressamente da experimentação jurídico-administrativa. Apesar disso, é possível extrair fundamentos jurídicos de validade do direito administrativo da experimentação de algumas normas constantes do texto constitucional de 1988, mais especificamente, do que está disposto nos arts. 37, *caput*; 174, *caput*; e 218, *caput*, da CRFB. É disso que tratar-se-á a seguir.

O princípio constitucional da eficiência administrativa, nos termos do art. 37, *caput*, da CRFB[120], incorporado formalmente ao texto constitucional em razão do advento da Emenda Constitucional nº 19/1998[121], se apresenta como *primeiro fundamento jurídico-constitucional* do direito administrativo da experimentação na ordem jurídica brasileira.

Na visão de Paulo Modesto, o princípio constitucional da eficiência administrativa, que possui natureza instrumental, assim "como todos os princípios da administração pública"[122], pode ser definido como a "exigência jurídica, imposta à Administração e àqueles que lhe façam as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção

---

[118] Art. 37º-1, da Constituição francesa. "A lei e o regulamento podem incluir, para fins e por períodos limitados, disposições de caráter experimental".

[119] Art. 72º, alínea 4, da Constituição francesa. "Nas condições previstas pela lei orgânica, e exceto quando são as condições essenciais de exercício de uma liberdade pública ou um direito constitucionalmente garantido, as coletividades territoriais ou as suas associações podem, de acordo com a jurisprudência, a lei ou o regulamento que as regem, derrogar, a título experimental e por um objeto e um período limitados, às disposições legislativas ou regulamentares que governam o exercício das suas competências".

[120] Art. 37, *caput*, da CRFB: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

[121] Como aponta Paulo Modesto, "[p]ode-se polemizar sobre se o princípio da eficiência é novo ou antigo; se é uma exigência inerente ao Estado de Direito Social ou se foi entronizado artificialmente no ordenamento constitucional brasileiro pela emenda constitucional nº 19/98; se esse princípio podia ser reconhecido no diploma constitucional de 1988 ou se foi o resultado do avanço de alguma ideologia liberal no direito constitucional brasileiro" MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, pp. 105-119, 2014, pp. 106-107.

[122] MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, pp. 105-119, 2014., p. 112.

ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhes forem confiadas por lei ou ato ou contrato de direito público"[123]-[124]. O referido princípio constitucional reflete, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, uma "visão *funcionalista* do Direito Administrativo, capaz de produzir não quaisquer resultados, mas *resultados legítimos e eficientes* em termos de atendimento dos administrados"[125].

Ao ver de Emerson Gabardo, é possível elencar quatro atributos gerais para o princípio constitucional da eficiência administrativa, quais sejam, os da "racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Os três últimos, entretanto, podem ser considerados uma decorrência do primeiro. A eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação humana"[126]. Com arrimo na ideia de funcionalização do direito administrativo brasileiro e à luz dos atributos em destaque, o princípio constitucional da eficiência administrativa positivado no texto constitucional de 1988 está umbilicalmente ligado

---

[123] MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, pp. 105-119, 2014., p. 114.

[124] Como alerta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, não se trata de incorporar, ao Direito, o conceito econômico de eficiência. Conforme explica o autor, "[n]ão mais, tampouco, aceita como simplesmente referida à eficiência econômica, entendida como o incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, mas, com outra e mais ampla percepção, como a que produz um complexo de resultados em benefício da sociedade - portanto, uma eficiência socioeconômica - um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes" (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1452>. Acesso em: 6 jan. 2024, p. 103). No mesmo sentido, MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2014., pp. 112-114. No mesmo sentido, aponta Alexandre Aragão, "[a] eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos" (ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: MARRARA Thiago (Coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, pp. 477-482, 2021, p. 477).

[125] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1452>. Acesso em: 6 jan. 2024, p. 105. (Grifos do original). Ainda nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a respeito da funcionalização do direito público, "o Estado em mutação privilegia a funcionalidade, pois que endereçada ao atingimento da eficiência. Ora, um Estado funcionalmente eficiente demanda um Direito Público que privilegie, por sua vez, a funcionalidade. Um Direito Público orientado por uma teoria funcional da eficiência. Para construí-la, o importante não é mais o ritualismo do ato administrativo, do contrato administrativo, do ato administrativo complexo, nem o do processo administrativo e, nem mesmo, mais recente, o do complexo de processos administrativos, que conforma políticas públicas, planejadas e em execução, mas, o que, afinal, é a todos comum: o resultado eficiente que de cada um deles se espera". (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1452>. Acesso em: 6 jan. 2024, p. 110).

[126] GABARDO, Emerson. *Princípio da eficiência*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (Coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 13 ago. 2023, pp. 6-7.

ao paradigma da racionalização da atividade administrativa, que ganha corpo concretamente por meio de uma atuação estatal marcada por sua idoneidade (eficácia), por ser econômica (otimizada) e por gozar de grau relevante de satisfatoriedade frente aos desafios públicos que surgem para os gestores públicos brasileiros (dotada de qualidade)[127]. Como enuncia Guilherme Mendes, "[n]o exercício de cada competência que lhe é atribuída, no uso de cada poder que lhe é conferido, no desempenho de cada atividade que lhe é confiada, a Administração [leia-se, aos administradores públicos] deve[m] concomitante e diuturnamente buscar conferir o máximo de direitos com o mínimo de deveres"[128]. *I.e.*, os administradores públicos, no desempenho de suas funções, devem buscar agir sob o primado da eficiência, não somente sob um prisma econômico, mas também social e propriamente jurídico.

Ainda que seja de difícil apreensão[129], o conceito de princípio constitucional da eficiência, nas palavras de Patrícia Pessoa Valente, "engloba duas dimensões do agir estatal qualificado como eficiente: *(i)* a da racionalidade e otimização no uso dos meios (eficiência como meio) e *(ii)* a da satisfatoriedade dos resultados da atividade pública (eficiência como resultado)"[130]. No mesmo sentido, explica Vera Monteiro que "[o] critério comumente adotado para identificação do conteúdo jurídico-semântico da eficiência relaciona-se ora com a avaliação dos meios e procedimentos de trabalho (o agir da Administração avaliada segundo o comportamento dos seus agentes no uso dos recursos públicos), ora com a avaliação dos fins (a atuação da Administração avaliada segundo os resultados finais obtidos pelos seus agentes"[131].

Quanto à primeira dimensão do princípio constitucional da eficiência administrativa, saliente-se que o experimentalismo jurídico-administrativo se apresenta como mecanismo tanto de racionalização como de otimização das atividades administrativas realizadas pelos gestores públicos brasileiros.

Como explica Juliano da Cruz Cereijido, o princípio constitucional da eficiência administrativa, em sua já citada primeira dimensão, se apresenta como "norma principiológica

---

[127] MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, pp. 105-119, 2014, p. 113.
[128] MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência. In: MARRARA Thiago (Coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, pp. 455-476, 2021, p. 468.
[129] CHICÓKSI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 237, pp. 93–118, 2004, p. 99.
[130] VALENTE, Patrícia Pessoa. *Análise de Impacto Regulatório*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1258>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 108.
[131] MONTEIRO, Vera. As leis de procedimento administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Org.). *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 348.

destinada a conferir aos agentes públicos o dever de selecionar e utilizar criteriosamente os melhores meios a serem empregados no cumprimento das atividades necessárias à boa administração, voltada ao atingimento de sua finalidade legal e, em última análise, do interesse público que lhe dá embasamento e legitimidade"[132]. O experimentalismo jurídico-administrativo centra-se justamente na aferição da qualidade dos meios jurídicos empregados pelos administradores públicos para a solução dos problemas públicos e no seu aprimoramento racionalmente ordenado, a partir justamente dos testes viabilizados pelos experimentos, pautados na ordem jurídica posta e nos procedimentos estabelecidos por ela, bem como com esteio nos aprendizados que venham a ser extraídos deles.

Conforme se verá no Capítulo 4 deste trabalho, é possível cogitar da existência de um *ciclo da experimentação jurídico-administrativa* que reflete justamente uma ideia de racionalização da atividade administrativa, de sofisticação do processo de construção das soluções (experimentais) para os problemas públicos. Busca-se, por intermédio da ideia de ciclo, a ser desenvolvida mais adiante, que os administradores públicos sejam capazes de solucionar organizadamente os problemas públicos, manejando os meios mais adequados, com base justamente no crivo da testagem jurídico-institucional prévia viabilizada pelos experimentos disponibilizados pela ordem jurídica brasileira atual.

Especificamente quanto à otimização, é importante observar que a experimentação jurídico-administrativa, em regra, pauta-se na implementação de soluções restritas e simplificadas, para que elas sejam avaliadas e, se for o caso, ampliadas para todo um setor econômico ou para determinadas repartições públicas nacionais. A modelagem típica dos experimentos, para além de se pretender racional, contribuiu para se otimizar a atuação estatal, a partir justamente de seu teor incremental e cauteloso[133] que deve orientar o *modus operandi* dos experimentos jurídico-administrativos, materializados, na atualidade, nas vias do *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação.

No que se refere à segunda dimensão do princípio constitucional da eficiência administrativa, qual seja, a da satisfatoriedade, observe-se que o experimentalismo jurídico-administrativo se apresenta como meio jurídico apto a incrementar os níveis de satisfação no

---

[132] CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 226, pp. 231–242, 2001, p. 231.

[133] Como explica André Ribeiro Tosta, "[e]xperimentar é preciso, mas ser cauteloso é indispensável. Dada a impossibilidade de certeza, o gradualismo é a melhor postura para a implementação de novos modelos institucionais" (TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 149);

que diz respeito à atuação estatal, considerando-se que "[a]segunda dimensão [da satisfatoriedade] cuida da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes. Os resultados são medidos em relação aos objetivos predeterminados pelos poderes institucionais competentes nas políticas públicas setoriais.[134].

Como salientado anteriormente, o experimentalismo parte, em regra, de um diagnóstico no sentido de que as soluções jurídicas postas já não resolvem mais os problemas públicos trazidos pela realidade, *i.e.*, perderam, no todo ou em parte, a sua eficácia; ou mesmo que sequer os consideravam e buscavam resolvê-los, diante do fato de se tratar, *p.e.*, de novos problemas públicos decorrentes justamente de inovações propiciadas pela Revolução Tecnológica em curso. Ao viabilizar a testagem de novos produtos, serviços, processos e soluções jurídicas, o experimentalismo jurídico-administrativo abre caminho justamente para que os problemas públicos sejam enfrentados de forma mais satisfatória, à luz da realidade circundante e de suas nuances, bem como a partir dos aprendizados jurídico-institucionais extraíveis justamente das soluções experimentais.

O que se vê, portanto, é que os experimentos, que, conforme se verá mais adiante, se materializam atualmente na ordem jurídica brasileira nas vias dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação – se prestam, dentre outros objetivos, a incrementar os *resultados* obtidos pelos Poderes Públicos em face dos procedimentos adotados para fins de resolução dos problemas públicos[135], por intermédio de um esforço de sofisticação das soluções jurídicas manejadas pelo aparato estatal tendo-se em vista uma realidade cada vez mais complexa e desafiadora para os administradores públicos nacionais, bem como de um necessário movimento em prol da inovação e da competitividade. Como explicam José Sérgio Cristóvam e Thanderson Sousa,

> [i]novar demanda experimentar: uma relação de tentativa e acerto ou falha que conduzirá à produção de conhecimento acerca das possibilidades que novas combinações de ações ou processos já existentes ou, ainda, novas tecnologias generativas e (re)combinadas podem ofertar na maximização da eficiência da função administrativa[136].

---

[134] VALENTE, Patrícia Pessoa. *Análise de Impacto Regulatório*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1258>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 109.

[135] Muitos dos aludidos problemas públicos podem ser considerados novos. Nessa frente, os experimentos possuem papéis fundamentais para fins de solucioná-los de forma pioneira e cuidadosa. Mas os experimentos não são pertinentes apenas quanto aos problemas novos, eles também possuem relevância quando se trata de problemas públicos considerados antigos e que clamam por novas soluções, mais eficientes.

[136] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 27.

Para além do princípio constitucional da eficiência, o art. 174, *caput*, da CRFB, que trata das funções de fiscalização, incentivo e planejamento do Estado Regulador brasileiro, apresenta-se como *segundo fundamento jurídico-constitucional* do direito administrativo da experimentação. Confira-se, desde logo, o teor do referido dispositivo constitucional: "[c]omo agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, **incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado" (grifou-se).

O experimentalismo jurídico-administrativo se conecta diretamente com as competências constitucionais de incentivo e planejamento atribuídas ao Estado Regulador brasileiro pelo art. 174, *caput*, da CRFB. Tratar-se-á de ambas a seguir, sob a óptica, por evidente, do experimentalismo jurídico-administrativo.

Quanto à *competência de incentivo* do Estado Regulador brasileiro, frise-se, desde logo, que ela se materializa por intermédio de mecanismos jurídicos de indução do desenvolvimento econômico, em que se destacam os denominados "incentivos ou benefícios que, em regra, têm natureza fiscal, ou apresentados sob a forma de benefícios outros, capazes de estimular determinada atividade econômica"[137]. Como salientam Antônio Neves e Hector Santana,

> [s]ão exemplos comuns desses mecanismos indutores de comportamentos empresariais: financiamentos com taxas mais favorecidas, seguro agrícola subsidiado, fornecimento gratuito de determinadas sementes que induzam os pequenos agricultores a cultivarem com o propósito de manter a segurança alimentar equilibrada e tantas outras formas de estímulos que, facultativamente, poderão ser usados ou não por aqueles que foram endereçados[138].

Assim como os incentivos e benefícios de ordem fiscal, os experimentos jurídicos-administrativos também se apresentam como importantes meios de incentivo, relacionados especificamente à criação e ao desenvolvimento de novos produtos, serviços, processos e soluções jurídicas, seja tal desenvolvimento realizado por agentes econômicos pertencentes aos mais diversos mercados, como se vê nos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios

---

[137] NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, nº 2, pp. 330-348, 2017, p. 339.

[138] NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, nº 2, pp. 330-348, 2017, p. 339.

experimentais, seja por parte de agentes públicos integrantes da Administração Pública brasileira, como se vê nos laboratórios de inovação governamentais. Assim, é possível extrair da competência constitucional de incentivo conferida ao aparato estatal brasileiro fundamento constitucional de validade para a experimentação jurídico-administrativa, na medida em que as soluções experimentais também se prestam, em regra, ao fomento.

No que se refere à competência de planejamento[139], Thiago Marrara aponta que "a atividade estatal de planejamento estatal em sentido jurídico é vista como um conjunto de procedimentos de direito administrativo e constitucional – já que, muitas vezes, o Poder Legislativo também planeja ("*Legalplanung*") – direcionado à elaboração e execução de estratégias (ou políticas públicas) necessárias à concretização de finalidades públicas maiores"[140]. Densificando a referida ideia, Marçal Justen Filho explicita que, "o planejamento envolve a avaliação da realidade, a identificação de metas e objetivos a serem atingidos e a fixação de providências concretas a cargo do Estado e de particulares, a serem essas objeto de incentivo e orientação"[141]. Como recorda Marçal Justen Filho, à luz do teor do art. 174, *caput*, do texto constitucional,

> relativamente aos sujeitos privados, o planejamento apenas pode ser facultativo. Existe vedação constitucional à eliminação da autonomia dos particulares quanto ao destino de seu patrimônio e de seus esforços por meio de uma determinação legislativa impositiva. O Estado pode apenas fornecer incentivos e benefícios, desde que compatíveis com o princípio da isonomia, aos agentes privados que se disponham a voluntariamente aplicar seus recursos e esforços para atingimento dos fins buscados pelo planejamento[142].

Como se vê dos excertos doutrinários em destaque, a experimentação jurídico-administrativa também pode ser extraída da competência constitucional de planejamento, na medida em que as soluções experimentais, como se verá em detalhes no Capítulo 4, pautam-se,

---

[139] Ana Luiza Calil conceitua juridicamente a figura do planejamento como "a ação racional do Estado, dirigida ao desenvolvimento socioeconômico, instrumentalizada por meio de normas que compreendem as estratégias necessárias à concretização dos objetivos constitucionais e governamentais, respeitada a livre-iniciativa do setor privado". CALIL, Ana Luiza F.. Planejamento e Inovação na Administração Pública. In: TELLES, Cristina; PIRES, Thiago Magalhães; CORBO, Wallace (Coord.). *O Direito Público por Elas*: homenagem à Professora Patrícia Baptista. 1ed., v. 3, pp. 31-60, 2021, p. 50

[140] MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 27, jul./ago./set, pp. 1-30, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/thiago-marrara/a-atividade-de-planejamento-na-administracao-publica-o-papel-e-o-conteudo-das-normas-previstas-no-anteprojeto-da-nova-lei-de-organizacao-administrativa>. Acesso em: 05 fev. 2024, p. 7.

[141] JUSTEN FILHO, Marçal. Abrangência e incidência da Lei. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 20.

[142] JUSTEN FILHO, Marçal. Abrangência e incidência da Lei. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 20.

em regra, justa e especialmente em uma avaliação da realidade, na definição de objetivos e na adoção de providências em prol justamente da testagem de novos produtos, serviços, processos e soluções jurídicas, passos este que exprimem a competência constitucional de planejamento conferida ao Estado brasileiro (que, vale ressaltar, é apenas indicativa quanto ao setor privado[143]). Os experimentos não eliminam a autonomia dos agentes privados, em verdade, a reforçam, considerando-se que eles vêm acompanhados de regimes jurídicos flexíveis e de descontos regulatórios. Ainda que o espaço de testes seja controlado, em alguma medida, pelo aparato estatal, trata-se de ambiente que se propõe, por meio de ações planejadas, a viabilizar inovações, incrementar a competividade e aprimorar o funcionamento da máquina pública.

O *terceiro fundamento jurídico-constitucional* do direito administrativo da experimentação se extrai do disposto no art. 218 da CRFB, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015[144]. Conforme explicita Cinara de Araújo Vila,

> [a] Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, reforçou a atuação do Estado no campo da Ciência e da Tecnologia para inserir no texto constitucional o dever estatal de promoção da inovação. Com isso, cabe ao Estado a adoção de políticas públicas destinadas a promover e incentivar, além do desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e também a inovação[145].

Confira-se, desde logo, o teor do dispositivo constitucional em referência: "[o] **Estado promoverá e incentivará** o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a **inovação**" (grifou-se).

Como explicam José Sérgio Cristóvam e Thanderson Sousa, "desde o advento da Emenda Constitucional nº 85, de 2015, a inovação passou a constar expressamente dentre os compromissos e obrigações do Estado (art. 218), impondo-se o tratamento prioritário à pesquisa

---

[143] A partir da aludida premissa constitucional, é possível sustentar que não há como se falar em uma obrigatoriedade, por parte de agentes privados, de se inserirem em ambientes experimentais, sob pena de se violar o teor do art. 174 da Constituição da República de 1988.

[144] Como aponta Ana Luiza Calil, "[t]al Emenda foi resultado do empenho da comunidade científica brasileira, que se iniciou dez anos antes com a edição da Lei de Inovação (2004) e se sustentou para levar a questão da inovação à alçada constitucional" CALIL, Ana Luiza F.. Planejamento e Inovação na Administração Pública. In: TELLES, Cristina; PIRES, Thiago Magalhães; CORBO, Wallace (Coord.). *O Direito Público por Elas*: homenagem à Professora Patrícia Baptista. 1ed., v. 3, p. 31-60, 2021pp. 50-51. No mesmo sentido, ver: BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R., Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: *Inovação no Brasil*: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, pp. 328-329.

[145] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, p. 29-45, jan./mar. 2022, p. 29.

científica básica e tecnológica (art. 218, § 1º), (...)"[146]. A atual redação do *caput* do art. 218 da CRFB revela que a Constituição da República de 1988 é uma Constituição essencialmente pró-inovação[147], cabendo ao Estado Regulador brasileiro "colaborar com o particular de modo a estimular a cada vez mais relevante agenda da inovação"[148]. Como explica André Ribeiro Tosta, a respeito justamente da relação entre a inovação e o experimentalismo, "[a] experimentação cautelosa vem sendo reconhecida como ponte para a inovação de instituições jurídicas e políticas há décadas. E não é à toa: inovar é necessário ao Direito em face das inevitáveis mudanças sociais e tecnológicas e não há inovação sem novas experiências"[149].

O experimentalismo jurídico-administrativo se apresenta concretamente como espécie de mola propulsora da inovação, espécie de "instrumento a serviço da inovação"[150] na Administração Pública, conforme explicitado pelo Conselho de Estado francês. Conforme se observará mais adiante, os experimentos se materializam na realidade brasileira por intermédio de incentivos normativos, flexibilização ou afastamento completo de determinados regimes jurídicos postos que são conferidos a determinados agentes (públicos ou privados) em prol justamente do desenvolvimento de inovações nos mais diversos campos.

Considerando-se que, à luz do art. 218, *caput*, da CRFB, cabe ao Estado brasileiro promover e incentivar a inovação, também cabe a ele apostar em soluções de natureza experimental, tendo em vista a premissa anteriormente destacada no sentido de que a experimentação se apresenta como importante catalisador das inovações, *i.e.*, de produtos, serviços, processos e soluções jurídicas consideradas inovadoras.

---

[146] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 11. No mesmo sentido, ver: NETO COPETTI, Alfredo; GARCIA, Júlio César; CABALLERO, Pablo Esteban Fabricio. Sandbox regulatório: instrumento estratégico para promoção da inovação sustentável. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, pp. 21-42, jul./dez., 2022, p. 37.

[147] MARQUES, Cláudia Lima. Comentário ao art. 218 da CRFB. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2.081.

[148] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; CARMO, Thiago Gomes do. Estado Consensual e os desafios da inovação: *sandbox* regulatório como instrumento de experimentalismo controlado. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 76, pp. 167-189, jan./mar., 2022, p. 171.

[149] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 142.

[150] Original: "instrument au service de l'innovation". CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 11. (Tradução livre).

1.2.2. Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I e VI): permissivos legais genéricos voltados à construção e à implementação de soluções experimentais na ordem jurídica brasileira

No plano infraconstitucional, a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), mais conhecida como Lei da Liberdade Econômica (LLE), conta com algumas disposições que podem ser invocadas como fundamentos normativos do experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira. É sobre os referidos dispositivos que tratar-se-á a seguir.

Com o objetivo de reduzir os inúmeros entraves ao exercício das atividades econômicas verificadas historicamente na realidade brasileira e abrir "caminho para a concessão de *imunidade burocrática* para inovação na atividade econômica privada"[151], editou-se, no ano de 2019, a Lei da Liberdade Econômica, que teve sua origem na conversão em Lei da Medida Provisória (MP) nº 881, de 30 de abril de 2019[152]-[153]. Em linhas gerais, a referida Declaração "estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica", bem como traz "disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador", conforme consta do *caput* do art. 1º da referida Lei.

Como explicitado por André Rodrigues Cyrino, a LLE se propõe, essencialmente, a "estabelecer uma possibilidade inicial propícia para que a atividade econômica acontença"[154],

[151] CARVALHO, Vinícius Marques de. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro: regulação de *sandboxes*. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 415.

[152] Conforme consta da exposição de motivos da Medida Provisória nº 881/2019, que deu origem à LLE, "liberdade econômica é cientificamente um pré-requisito necessário, e daí urgente, para que todas as políticas públicas de educação, tecnologia, produtividade e inovação [...] tenham - de fato – um efeito real sobre a realidade econômica do País, sob pena de privilegiar somente uma elite". (grifou-se). BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019*. Disponível em: <https://bit.ly/36AB2Qh>. Acesso em: 15 set. 2021.

[153] Como apontam Larissa Leal, Roberto Paulino Júnior e Venceslau Costa Filho, "[a] denominação "Declaração de Direitos" sugere que o diploma legislativo sob análise não almeja carrear inovações para o direito brasileiro, posto que diversos dispositivos da nova lei apenas remetem a institutos que já gozavam de reconhecimento na doutrina especializada e na jurisprudência do Superior Tribuna de Justiça (STJ)" (LEAL, Larissa Maria de Moraes; ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de; COSTA FILHO, Venceslau Tavares. Direito de liberdade de empresa. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 76).

[154] CYRINO, André Rodrigues. A Constituição econômica e a Lei nº 13.874/2019. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 206.

além do que se apresenta como "um estatuto de liberdade, que, ao mesmo tempo, preocupa-se com a possibilidade de regulação, desde que racionalmente justificada"[155]. Dentre os diversos dispositivos trazidos pela LLE que têm por finalidade precípua estimular as atividades econômicas e, simultaneamente, se dirigem à racionalização e à sofisticação da atividade regulatória desempenhada pelo Estado brasileiro, se destacam a regra do *in dubio pro libertatem* constante do art. 1º, § 2º, da LLE[156]; as previsões do art. 3º, inciso IX, que conferem tratamento jurídico à figura do silêncio administrativo[157]; o disposto no art. 4º da LLE, que positivou a figura do abuso de poder regulatório na ordem jurídica brasileira[158]; o art. 5º, que traz regras a respeito da figura da Análise de Impacto Regulatório (AIR)[159], além das relevantes alterações

[155] CYRINO, André Rodrigues. A Constituição econômica e a Lei nº 13.874/2019. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 206.

[156] Art. 1º, § 2º, da LLE. "Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas".

[157] Art. 3º, IX, da LLE. "ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei".

[158] Art. 4º da LLE. "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;

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".

[159] Art. 5º da LLE. "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".

promovidas pela LLE no art. 50 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que trata do instituto da desconsideração da personalidade jurídica[160].

Observe-se que o art. 3º da Lei da Liberdade Econômica consagra expressamente uma série de direitos que foram considerados pelo legislador democrático como "essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico do País" (*caput* do art. 3º da LLE), dentre eles o de se "desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados" (inciso II); o de se "receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica" (inciso IV) e o de se "ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado" (inciso VIII). Ao ver de André Ribeiro Tosta, em artigo publicado em livro dedicado a comentar os dispositivos da LLE,

> [o] artigo 3º como um todo [...] tem como propósito assegurar espaço de tolerância jurídica para empreendimentos privados com tendências disruptivas, **experimentalistas e inovadoras** – seja em casos de interpretações dúbias de dispositivos legais, seja na ausência de menção na legislação: esse poderia ser, então, o conteúdo geral de uma "liberdade para inovar", uma das liberdades econômicas construídas pela lei; o dispositivo reflete diretivas constitucionais expressas que tratam da legalidade em sentido amplo e do dever do Estado de fomentar a inovação (respectivamente, art. 5º, II e art. 218)[161].

---

[160] O art. 50 do Código Civil passou a contar com a seguinte redação: "[e]m caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.
§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, desvio de finalidade é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza.
§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:
I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;
II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e
III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.
§ 3º O disposto no *caput* e nos §§ 1º e 2º deste artigo também se aplica à extensão das obrigações de sócios ou de administradores à pessoa jurídica.
§ 4º A mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica.
§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica".

[161] TOSTA, André Ribeiro. Liberdade de inovação. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 103. (Grifou-se).

No que se refere ao objeto do presente trabalho, qual seja, o experimentalismo jurídico-administrativo, mostram-se especialmente pertinentes as previsões constantes dos incisos I e VI do art. 3º da LLE[162]. Vejam-se, a seguir, o teor dos aludidos dispositivos legais:

> Art. 3º. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:
> I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;
> (...)
> VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos.

Como se pode observar, os dispositivos legais em referência trazem, para o ordenamento jurídico brasileiro, *permissivos legais genéricos voltados à experimentação jurídico-administrativa*. O inciso I do art. 3º da LLE permite que agentes particulares realizem atividades consideradas de baixo risco sem a necessidade de edição de atos prévios de liberação das respectivas atividades por parte dos Poderes Públicos nacionais[163]. Como apontam Larissa

---

[162] Saliente-se que a MP nº 881/2019 contava com disposição que se referia ainda mais diretamente ao tema da experimentação, qual seja, o art. 3º, VII, que possuía a seguinte redação: "[s]ão direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: [...] VII – implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a legislação vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual". Quando da conversão da MP em Lei, o dispositivo veio a ser vetado pela Presidência da República, com base nas seguintes razões deduzidas pelo Ministério da Saúde, "A propositura legislativa, ao permitir o teste e oferecimento de novos produtos ou serviços para pessoas capazes, mediante autorização destes, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, contraria o interesse público ao deixar de excepcionar hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, em desconformidade da previsão da redação original da medida provisória, colocando em risco a vida, saúde e segurança dos consumidores contra os riscos de produtos e serviços eventualmente perigosos ou nocivos, violando o dever do Estado de promover a defesa do consumidor, conforme previsto no inciso XXXII do art. 5º e inciso V do art. 170 da Constituição da República. Ademais, o risco de liberação de produtos ou serviços novos que sejam potencialmente perigosos à saúde pública desconsidera os termos do art. 196 da Carta Constitucional, segundo o qual a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas que visem à redução do risco de quaisquer agravos." (Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-438.htm>. Acesso em: 02 fev. 2024).;

[163] Como explicitado na Exposição de Motivos da MP que veio a ser convertida na LLE, o inciso I do art. 3º "[p]õe o foco da Administração Pública em situações de risco real à coletividade. Não convém que o Estado dispenda seus escassos recursos controlando situações consideradas, unanimemente, de baixo risco, conforme classificação existente na legislação atual, definidas pelos próprios entes da federação em suas esferas de atuação. Assim, quando o particular está produzindo com o intento de seu próprio sustento, ou de sua família, e também está a conduzir tão somente uma atividade econômica de baixo risco, conforme critérios possibilitados nacionalmente na

Leal, Roberto Albuquerque Júnior e Venceslau Costa Filho, ao comentarem a respeito do dispositivo legal em referência, "[t]rata-se de garantia à livre-iniciativa enquanto liberdade de estabelecimento, a fim de assegurar o direito de iniciar uma atividade econômica, o direito de constituir uma empresa, bem como o direito de, pessoalmente ou sob o manto da pessoa jurídica, proceder com a ordenação de certos meios de produção para certa finalidade econômica"[164].

De sua vez, conforme consignado por Fabiano Hartamann, o inciso VI do art. 3º da LLE corporifica "uma liberdade jurídica apriorística para o desenvolvimento de produtos e serviços, condicionando essa liberdade a uma desatualização normativa"[165]-[166]. Nos termos do aludido dispositivo, observe-se que "a desatualização normativa ocorrerá por força do desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente"[167]. Ainda com arrimo nas palavras de Fabiano Hartmann, "habitualmente, a atividade econômica vinculada a produtos e serviços, impactados por transformações tecnológicas, estão associadas a um ambiente de inovação e tendências. Normalmente algum nível de consolidação vem associado também a um quadro mais restritivo a novas iniciativas econômicas, portanto, em dissonância com uma das vertentes teleológicas da DDDE [Declaração de Direitos da Liberdade Econômica]"[168].

REDESIM, não cabe ao Estado exigir atos de liberação para ele. A liberdade de trabalho e produção deve ser em seu favor" (Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7946806&ts=1630452005692&disposition=inline>. Acesso em: 02 fev. 2024).

[164] LEAL, Larissa Maria de Moraes; ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de; COSTA FILHO, Venceslau Tavares. Direito de liberdade de empresa. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 76.

[165] HARTMANN, Fabiano. Digitalização e armazenamento eletrônico: a Lei da Liberdade Econômica no viés dos impactos da tecnologia e inovação na atividade econômica. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 126.

[166] Conforme consignado na Exposição de Motivos da MP que deu origem à LLE, o inciso VI do art. 3º da norma "[a]fasta os efeitos de normas infra legais que se tornaram desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente. Tendo o 108º pior desempenho na carga regulatória do mundo, conforme Índice de Competitividade Global, o Brasil não consegue atualizar, no mesmo passo com que a tecnologia avança, as normas que visavam, originalmente, proteger a sociedade contra riscos que já foram superados, mesmo quando isso está claro na prática internacional. Para esses casos, cria-se um instrumento para que se afastem os efeitos desse tipo de regulação, dentro de condições muito específicas, garantindo que os brasileiros não ficarão para trás quanto ao avanço econômico e tecnológico no mundo".

[167] HARTMANN, Fabiano. Digitalização e armazenamento eletrônico: a Lei da Liberdade Econômica no viés dos impactos da tecnologia e inovação na atividade econômica. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 126.

[168] HARTMANN, Fabiano. Digitalização e armazenamento eletrônico: a Lei da Liberdade Econômica no viés dos impactos da tecnologia e inovação na atividade econômica. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 126.

Voltando-se os olhos especificamente para a figura do *sandbox* regulatório/ambiente regulatório experimental, via da experimentação jurídico-administrativa que será esmiuçada no Capítulo 2 deste trabalho, o que se observa é que as disposições constantes da LLE foram invocadas por algumas autoridades públicas brasileiras para subsidiar normativamente a sua instituição, especialmente o disposto nos incisos I e VI do art. 3º da Lei[169]. Isso se deu antes mesmo do advento do Marco Legal das *Startups*, que, como se verá a seguir, trouxe para o plano normativo nacional previsões específicas acerca dos *sandboxes*, inclusive, definindo-os do ponto de vista legal (cf. art. 2º, II, da Lei[170]).

À luz desse panorama, o que se observa é que "a Lei da Liberdade Econômica trouxe uma novidade substancial, uma vez que introduz a lógica do *Sandbox* Regulatório na legislação do país, o que levou à movimentação de órgãos federais e inclusive de outros entes federativos"[171]. Assim, "[a] partir da Lei da Liberdade Econômica, no ano de 2019, [...] alguns órgãos e entes federativos regulamentaram o *Sandbox* Regulatório no âmbito de suas competências, o que permitiu o início das primeiras experiências desse mecanismo no Brasil"[172]. Com fundamento no inciso VI do art. 3º da LLE, então, a SUSEP, a CVM e o BCB instituíram os seus regimes de regulação *sandbox*, por intermédio, respectivamente, da Instrução CVM nº 626/2020, que veio a ser substituída, pouco tempo depois, pela Resolução CVM nº 29/2021; da Resolução BCB nº 50, de 2020; e da Resolução CNSP nº 381, de 2020, e a Circular SUSEP nº 598/2020.

---

[169] Como sustenta Vinícius Marques de Carvalho, "[n]a, [à época] nova Lei de Liberdade Econômica, podemos identificar, como mencionado, duas previsões gerais voltadas à implementação de bancos de testes regulatórios no Brasil. Possibilitou-se tanto desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, como desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica" (CARVALHO, Vinícius Marques de. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro: regulação de sandboxes. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, pp. 419-420).

[170] Como explicitado por Alfredo Copetti Neto, Júlio César Garcia e Pablo Esteban Fabrício Caballero, "[n]o contexto brasileiro, o *sandbox* regulatório teve sua primeira abertura legal com a Lei da Liberdade Econômica (nº 13.874/2019)", mais especificamente, por meio do disposto no art. 3º, VI, da LLE em destaque. (NETO COPETTI, Alfredo; GARCIA, Júlio César; CABALLERO, Pablo Esteban Fabricio. *Sandbox* regulatório: instrumento estratégico para promoção da inovação sustentável. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, pp. 21-42, jul./dez., 2022, p. 31).

[171] NETO COPETTI, Alfredo; GARCIA, Júlio César; CABALLERO, Pablo Esteban Fabricio. *Sandbox* regulatório: instrumento estratégico para promoção da inovação sustentável. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, pp. 21-42, jul./dez., 2022, p. 31.

[172] NETO COPETTI, Alfredo; GARCIA, Júlio César; CABALLERO, Pablo Esteban Fabricio. *Sandbox* regulatório: instrumento estratégico para promoção da inovação sustentável. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, pp. 21-42, jul./dez., 2022, p. 23. No mesmo sentido, ver: NEIVA, Tomás. *Comentários ao Marco Legal das* Startups [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021, p. 22.

Ao ver de Vinícius Marques de Carvalho, em artigo produzido logo após o advento da LLE,

> a Lei de Liberdade Econômica trouxe previsões gerais acerca da inserção do *sandbox* na regulação brasileira. No entanto, e daqui em diante, serão necessárias regulações específicas e previsões mais concretas em diferentes setores regulados quanto a implementação dessa abordagem assumida pela Administração Pública no controle da atividade econômica [...]. Ao contrário do que se pensa, a previsão do sandbox não consiste apenas na inexistência de legislação ou na mera supressão das regras do jogo, pelo contrário, exige-se legislação adequada sobre o tema[173].

No que diz respeito à relação entre os laboratórios de inovação, que serão abordados no Capítulo 3 deste trabalho, especificamente o LIFT Lab, e a LLE, explicita Vinícius Marques de Carvalho que "vê-se que mesmo antes da promulgação da Lei nº 13.874/2019, e até por ela fazer parte de um movimento crescente de "regulação da inovação", iniciativas e propostas de implementação de modelos flexíveis de negócio tem surgido"[174], que incluem os já citados *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação. O que se observa, portanto, é que, conforme se observará no subitem 3.3.1 deste trabalho, ainda que a constituição do LIFT Lab, por parte do Banco Central, não tenha se valido da LLE, justamente por ser anterior a ela, a referida Lei representa um ponto de culminância de um movimento pró-inovação e experimentação que vem se desenhando na ordem jurídica brasileira; no limite, desde, pelo menos, o advento da Emenda Constitucional nº 85/2015, que incorporou expressamente o fomento à inovação ao texto constitucional de 1988, e que desagua, do ponto de vista legislativo, ao menos inicialmente, no advento da LLE.

Como visto, a LLE trouxe, pois, para a ordem jurídica brasileira, *permissivos legais genéricos* à experimentação jurídico-administrativa, que, inclusive, já serviram de fundamentos normativos para a constituição de ambientes regulatórios experimentais e se relacionam com movimento que influenciou a estruturação de laboratórios de inovação no Brasil.

---

[173] CARVALHO, Vinícius Marques de. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro: regulação de sandboxes. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, pp. 426-427.

[174] CARVALHO, Vinícius Marques de. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro: regulação de *sandboxes*. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 422.

1.2.3. Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar nº 182/2021, art. 2º, II, e art. 11): a positivação dos sandboxes regulatórios no plano nacional.

Em junho de 2021, editou-se a Lei Complementar nº 182/2021, popularmente conhecida como Marco Legal das *Startups*[175] e do empreendedorismo inovador (MLS), que também incorporou a gramática da experimentação jurídico-administrativa à ordem jurídica brasileira, especialmente por intermédio da figura dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais, abordados de forma expressa pelo marco normativo em referência.

A norma em referência busca, dentre os seus objetivos principais, estabelecer "os princípios e as diretrizes para a atuação da administração pública no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", apresentar "medidas de fomento ao ambiente de negócios e ao aumento da oferta de capital para investimento em empreendedorismo inovador" e disciplinar "a licitação e a contratação de soluções inovadoras pela administração pública" (incisos I a III do parágrafo único do art. 1º da Lei em exame).

Em linha com a ideia de Vinícius Marques de Carvalho já destacada neste trabalho no sentido de que "serão necessárias regulações específicas e previsões mais concretas em diferentes setores regulados quanto a implementação dessa abordagem [dos *sandboxes* regulatórios] assumida pela Administração Pública no controle da atividade econômica"[176], a referida Lei trouxe consigo previsões expressas e mais detalhadas a respeito da figura dos *sandboxes* regulatórios/dos ambientes regulatórios experimentais (art. 2º, II, e art. 11 da MLS)[177]. Como apontaram Reginaldo Pereira, Giani Burtet, Cristiani Fontanela e Andrea Marocco, pouco depois da publicação da Lei, "[o] ineditismo [do MLS] reside no âmbito de utilização do mecanismo [dos *sandboxes* regulatórios] já que, a princípio, o que era utilizado na área financeira, especialmente em setores ligados às *fintechs*, após o período de noventa dias,

[175] Como apontam Eduardo Moretti e Leandro Oliveira, "as *startups* são caracterizadas por desenvolver suas inovações em condições de incerteza que exigem experimentos e validações contínuas, inclusive mediante comercialização experimental provisória" (MORETTI, Eduardo; OLIVEIRA, Leandro Antonio Godoy Oliveira (Orgs.). *Startups*: aspectos jurídicos relevantes. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 20).

[176] CARVALHO, Vinícius Marques de. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro: regulação de *sandboxes*. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 426.

[177] As normas relativas ao ambiente regulatório experimental não constavam do Projeto de Lei original (PLP nº 146/2019), de autoria do então Deputado Federal JHC (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146040>. Acesso em: 30 jan. 2024).

contados da publicação da lei [LC nº 182/2021], poderá ser utilizado para produzir normatividades em todos os ramos que comportam a atuação de *startups*"[178].

Em seu art. 2º, II, o MLS traz a definição legal do que é o *sandbox* regulatório/ambiente regulatório experimental. Trata-se, nos termos da Lei Complementar nº 182/2021, de um

> 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.

A definição legal em destaque retrata o protagonismo que a figura da autorização temporária possui no bojo dos ambientes de regulação *sandbox*. As autorizações são manejadas pelos administradores públicos para fins de se viabilizar a concessão das "condições especiais simplificadas" para atuação experimental de determinados agentes econômicos integrantes de certos mercados regulados. As autorizações temporárias se prestam, à luz da definição trazida pela Lei, a viabilizar o desenvolvimento da categoria ampla dos "modelos de negócios inovadores", bem como à testagem de "técnicas e tecnologias experimentais". Permite-se, assim, à luz do teor das palavras e expressões incorporadas pela Lei, que "uma ampla gama de negócios participe de tais programas"[179].

O tema dos *sandboxes* é esmiuçado, ainda, no art. 11 do MLS, nos seguintes termos:

> 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.

---

[178] PEREIRA, Reginaldo et al. O *sandbox* regulatório no novo marco legal das startups e do empreendedorismo inovador brasileiro. *Conjecturas*, v. 22, n. 12. Disponível em: <https://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1520/1122>. Acesso em: 23.11.2023, p. 216.

[179] NEIVA, Tomás. *Comentários ao Marco Legal das Startups* [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021, p. 22.

O que se vê, conforme consignado no Projeto de Lei que deu origem ao MLS, é que a referida norma "cria um ambiente regulatório mais flexível para os empreendedores ao permitir que órgãos e entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial possam, em programas de ambiente regulatório experimental, afastar a incidência de normas sob sua competência"[180]. Trata-se de "uma regra que torna mais ampla a possibilidade já criada pela Lei Complementar nº 176, de 2019, que possibilita às *startups* a comercialização experimental provisória, antes de procederem à comercialização plena e à obtenção de receita"[181].

Voltando-se os olhos para o *caput* do art. 11 do MLS, saliente-se que a Lei traz uma definição abrangente no que diz respeito aos sujeitos que atuarão nos *sandboxes* regulatórios. Como destaca Tomás Neiva, em obra dedicada a comentar os dispositivos do MLS, "[d]o lado das entidades reguladas, o texto faz referência a "pessoas jurídicas participantes", o que significa que os programas não se restringem às organizações enquadradas como startups, nos termos do art. 4º da lei"[182]. De sua vez, "do lado dos órgãos reguladores, a redação é igualmente ampla, abrangendo todos os "órgãos ou entidades com competência de regulamentação setorial"[183].

Como se pode observar ainda dos termos do MLS, o § 3º do art. 11 do MLS *delega* às autoridades administrativas a competência para dispor sobre o efetivo funcionamento dos ambientes de regulação *sandbox*. Nos incisos do § 3º do art. 11 do MLS constam quatro elementos que devem, necessariamente, ser abordados pelos agentes reguladores, por intermédio de suas normas regulamentadoras da matéria, para fins de se colocar em marcha os seus respectivos ambientes regulatórios experimentais, quais sejam: *(a)* quais serão os critérios para a seleção ou qualificação dos agentes regulados interessados em integrar os ambientes

---

[180] Parecer nº 12, de 2021 - PLEN/SF, de autoria do Senador Carlos Portinho (Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8929332&ts=1630441507317#:~:text=O%20PLP%20n%C2%BA%20146%2C%20de%202019%2C%20cria%20um%20ambiente%20regulat%C3%B3rio,de%20normas%20sob%20sua%20compet%C3%AAncia.>. Acesso em: 04 fev. 2024, p. 20).

[181] Parecer nº 12, de 2021 - PLEN/SF, de autoria do Senador Carlos Portinho (Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8929332&ts=1630441507317#:~:text=O%20PLP%20n%C2%BA%20146%2C%20de%202019%2C%20cria%20um%20ambiente%20regulat%C3%B3rio,de%20normas%20sob%20sua%20compet%C3%AAncia.>. Acesso em: 04 fev. 2024, p. 20).

[182] NEIVA, Tomás. *Comentários ao Marco Legal das Startups* [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021, p. 22.

[183] NEIVA, Tomás. *Comentários ao Marco Legal das Startups* [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021, p. 22.

sandboxes (inciso I); *(b)* qual é o período de suspensão da incidência das normas; *(c)* qual é o exato alcance da suspensão da incidência das normas; e *(d)* quais são as normas abrangidas pelas condições especiais simplificadas.

O que se observa, portanto, é que o art. 2º, II, e o art. 11 do MLS trazem fundamentos normativos expressos e específicos, no plano nacional, para a figura dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais, representando um movimento legislativo de fortalecimento da experimentação jurídico-administrativa. Nesse sentido, em linha com as impressões de Leandro Oliveira, o que se observa é que "[a] inserção do *sandbox* na lei permite a ampliação do uso deste instituto em todos os setores regulados e amplia as possibilidades de *startups* usufruírem deste ambiente regulatório controlado para testar os seus produtos e serviços"[184].

1.2.4. Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 4º, VIII, e arts. 44 e 45): a positivação dos laboratórios de inovação no plano nacional.

Mais recentemente, em linha com o movimento de fortalecimento legislativo do tema do experimentalismo jurídico-administrativo, expresso nas previsões anteriormente destacadas da LLE e do MLS, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) trouxe normas específicas voltadas a tratar da figura dos laboratórios de inovação no contexto brasileiro[185]-[186], quais

---

[184] OLIVEIRA, Leandro. O Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. In: MORETTI, Eduardo; OLIVEIRA, Leandro Antonio Godoy. (Orgs.). *Startups*: aspectos jurídicos relevantes, v. 2, 2022, p. 25.

[185] Como apontam André Saddy e Horácio de Sousa, "a temática dos laboratórios de inovação para a gestão pública não constitui novidade absoluta no Direito brasileiro. Isso porque o marco jurídico nacional da ciência, tecnologia e inovação já apresenta disciplina para o tema, como destacado anteriormente, ao prever que a Instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT), com natureza jurídica de órgão ou entidade da administração pública, de todos os entes da Federação, conforme as respectivas organizações administrativas, poderá, mediante contrapartida ou não, e por prazo determinado, compartilhar seus laboratórios, especialmente para o estímulo às atividades de incubação, na forma do art. 4º, I, da citada Lei nº 10.973/2004. No mesmo sentido, o marco jurídico disciplinador das parcerias contratuais entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica, inclusive *startups*, com a previsão da possibilidade de o estímulo público a ser deferido às citadas entidades se dar em forma de compartilhamento de infraestruturas públicas, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 182/2021, em combinação com o art. 4º da Lei Complementar estadual nº 929/2019" (SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as startups. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, pp. 203-220, 2022, p. 213).

[186] Como explicitado por André Afonso Tavares e Caroline Bitencourt, "há notícia [...] de que laboratórios com esses contornos já foram instituídos antes mesmo da chegada da Lei em comento, conforme levantamento feito

sejam, os arts. 4º, VIII, e 44 e 45 da Lei. A referida Lei tem por escopo dispor sobre os "princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão" (art. 1º, *caput*, da LGD).

Como explicitado por André Afonso Tavares e Caroline Bitencourt, a LGD "traz consigo o aparato legal necessário para avançar no desafio que envolve a Administração Pública digital no Brasil"[187]. A Lei presta-se, assim, a criar as ferramentas jurídico-institucionais necessárias ao aprimoramento da Administração Pública brasileira[188]-[189], em um contexto fortemente marcado pelas inovações tecnológicas, e os "[l]aboratórios de inovação podem ajudar na construção de um governo digital na medida em que sejam construídos e implementados"[190], especialmente no que concerne ao "aperfeiçoamento (ou mesmo [a] criação) das cartas de serviço ao[s] usuário[s] [dos serviços públicos] e das plataformas digitais de governo"[191].

---

por Sano, no qual se identificou, até o ano de 2019, a existência de 43 iniciativas que adotam a denominação de laboratórios de inovação no setor público. A grande maioria deles estão situados na esfera federal (67%), bem como consideradas todas as esferas no âmbito do poder executivo (51%) e judiciário (28%). Além disso, dos 43 laboratórios identificados, 33 foram inaugurados entre 2017 e 2019, o que aponta uma crescente na criação desses espaços" (TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A lei do governo digital e os laboratórios de inovação: inteligência artificial, ciência de dados e big open data como ferramentas de apoio à auditoria social e controle social. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 158).

[187] TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A lei do governo digital e os laboratórios de inovação: inteligência artificial, ciência de dados e big open data como ferramentas de apoio à auditoria social e controle social. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, pp. 143-169, 2022, p. 143.

[188] TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A lei do governo digital e os laboratórios de inovação: inteligência artificial, ciência de dados e big open data como ferramentas de apoio à auditoria social e controle social. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, pp. 143-169, 2022, p. 159.

[189] Como consignado pelo então Deputado Federal Alessandro Molon, autor do Projeto de Lei que deu origem à LGD (PL nº 7.843/2017), "[o] acesso à informação e a abertura de dados públicos são imprescindíveis para que a sociedade possa fiscalizar e controlar a administração pública e também contribuir para o desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores que terão impacto direto na melhoria de serviços públicos. Para fomentar ainda mais essa participação, o projeto prevê a criação de Laboratórios de Inovação, espaços abertos para a participação cidadã com o intuito de criar e inovar para aprimorar a atuação da administração" (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1568383&filename=PL%207843/2017>. Acesso em: 04 fev. 2024).

[190] QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 199.

[191] QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a*

Como apontam André Saddy e Horário de Sousa,

> cabe dizer que a temática do laboratório de inovação, na forma da Lei nº 14.129/2021, como se pretende demonstrar, insere-se no amplo contexto da atividade estimulativa estatal, que pode ser definida como aquela que não está constitucionalmente reservada a si, se não que tocam a interesses públicos compartilháveis, que tanto podem ser promovidos pelo Estado quanto pelos particulares.
> Trata-se de uma atuação voltada a atender interesses públicos de forma indireta e mediata, em que os poderes públicos contam com os particulares (ou até mesmo com outros entes ou órgãos da Administração) para o seu atingimento, pois são esses que prestarão determinadas atividades em favor de toda a coletividade. A atividade estimulativa busca apoio, em regra, na iniciativa privada, mas nada impede que o Poder Público possa vir a ser titular dessas atividades.
> Essa atividade administrativa visa à colaboração ou à cooperação de outrem, que não o ente ou órgão que esteja estimulando, sem o emprego de coerção. É dizer, não existe uma obrigação de quem aceitará o estímulo de assumir as atividades desejadas pela Administração, por isso essa atividade é vista como uma forma de atuação para o atendimento de certas necessidades públicas. Busca-se, por meio dessa atividade, induzir, instigar, provocar, promover, proteger, propulsar, incentivar, abrigar, dirigir, impulsionar ou fomentar que atividades de interesses públicos sejam desempenhadas por outrem (normalmente, os particulares) que não aquele que desenvolve tal atividade, de modo a desafogar a sua estrutura. A atividade estimulativa pode, assim, ser vista como a colocação de instrumentos para o desenvolvimento ou progresso econômico ou social, suprindo eventuais deficiências existentes[192].

Em seu art. 4º, inciso VIII, a norma em referência traz a definição do que pode ser considerado um laboratório de inovação na estrutura da Administração Pública brasileira. Trata-se, nos termos da Lei, de "espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública". O conceito apresentado pela Lei do Governo Digital dá mostras de que os laboratórios de inovação podem se voltar para o desenvolvimento de uma ampla gama de projetos voltados ao aprimoramento da gestão pública, sejam eles materializados por "ideias"; "ferramentas"; e/ou "métodos inovadores", nos mais diversos campos de atuação.

---

busca por inovação na Administração Pública: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 200. Como explicitado por Carina de Castro Quirino e Marcella Brandão Cunha, "haveria [...] três componentes essenciais para a digitalização de serviços na administração pública: (i) a Base Nacional de Serviços Públicos, que reuniria as informações necessárias sobre a oferta de serviços públicos em cada ente federado; (ii) as Cartas de Serviços ao Usuário, que informam ao usuário os serviços prestados por determinada entidade pública e as suas formas de acesso; e (iii) as plataformas de governo digital – instrumentos necessários para a oferta e prestação digital dos serviços públicos e cada ente" (QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 199).

[192] SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as startups. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, pp. 203-220, 2022, p. 205. (Grifou-se).

Como também salientam André Saddy e Horácio de Sousa, à luz da definição da figura dos laboratórios de inovação trazida pela Lei do Governo Digital,

> [d]iante da extensão conceitual aludida, o laboratório de inovação poderá adotar qualquer forma admitida pelo Direito, como, por exemplo, o laboratório como infraestrutura física ou digital, como órgão ou mesmo como entidade da administração pública (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, consórcios públicos entre entes da Federação), tudo a depender da importância, complexidade e volume das atividades a serem realizadas pelo citado laboratório de inovação. Nenhuma dessas formas será vedada, desde que se tenha adequada motivação para a adoção da estrutura pretendida, demonstrando o planejamento, a juridicidade, a eficiência, a economicidade, eficácia e a economicidade do formato jurídico-administrativo e institucional adotado[193].

Conforme consta do art. 45 da Lei do Governo Digital, os laboratórios de inovação devem observar as seguintes diretrizes gerais: *(i)* colaboração interinstitucional e com a sociedade (inciso I); *(ii)* promoção e **experimentação** de tecnologias abertas e livres (inciso II); *(iii)* uso de práticas de desenvolvimento e prototipação de *softwares* e de métodos ágeis para formulação e implementação de políticas públicas (inciso III); *(iv)* foco na sociedade e no cidadão (inciso IV); *(v)* fomento à participação social e à transparência pública (inciso V); *(vi)* incentivo à inovação (inciso VI); *(vii)* apoio ao empreendedorismo inovador e fomento a ecossistema de inovação tecnológica direcionado ao setor público (inciso VII); *(viii)* apoio a políticas públicas orientadas por dados e com base em evidências, a fim de subsidiar a tomada de decisão e de melhorar a gestão pública (inciso VIII); *(ix)* estímulo à participação de servidores, de estagiários e de colaboradores em suas atividades; e *(x)* difusão de conhecimento na administração pública.

Conforme abordar-se-á mais adiante em detalhes, a LGD não estabelece minúcias quanto à figura dos laboratórios de inovação, os trata de forma enxuta, com o objetivo, especialmente, de que seus arranjos jurídico-institucionais encontrem espaço para serem suficientemente abertos, plurais e, assim, sejam importantes promotores da inovação no setor público. Para além da definição, de teor abrangente, como se vê no art. 4º, VIII, da Lei, o que se observa é que a Lei traz apenas diretrizes gerais que devem guiar tais espaços. Eventual parametrização excessiva, pela via legislativa, e o estabelecimento de muitas restrições quanto

---

[193] SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as startups. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, pp. 203-220, 2022, p. 214.

à modelagem jurídica a ser adotada pelos administradores públicos quando da estruturação dos laboratórios de inovação poderia contribuir para um engessamento de tais estruturas administrativas e gerar certo grau de esvaziamento das potencialidades do instituto em exame, especialmente no que tange ao desenvolvimento de inovações nos mais diversos campos.

O art. 46 da LGD contava com a seguinte redação: "[o]s experimentos, as ideias, as ferramentas, os *softwares*, os resultados e os métodos inovadores desenvolvidos nos laboratórios de inovação serão de uso e domínio livre e público, compartilhados por meio de licenças livres não restritivas". O dispositivo foi vetado pela Presidência da República, com amparo em manifestações do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Controladoria-Geral da União, especialmente em razão do fato de que "a sanção do dispositivo poderia impossibilitar que [as inovações] possam ser usados como forma de captação de recursos e impediria o estabelecimento e desenvolvimento de parcerias e contratos entre essas instituições públicas e a iniciativa privada, relacionados ao desenvolvimento e à inovação tecnológica"[194].

À luz do que foi exposto até aqui, o que se constata é que há um movimento crescente de incorporação da experimentação jurídico-administrativa pela ordem jurídica brasileira, seja em razão dos fundamentos extraíveis da Constituição da República (*i.e.*, o princípio da eficiência administrativa; e o disposto nos arts. 174 e 218 do texto constitucional), seja por meio de normas legais editadas mais recentemente, que incorporam a gramática da experimentação em seu vocabulário, como se vê na LLE, que o fez do ponto de vista material, e no MLS e na LGD, que o fizeram de forma expressa e específica. Passa-se a tratar, nos dois Capítulos a seguir, do que chamaremos neste trabalho de *vias da experimentação jurídico-administrativa* positivadas expressamente na ordem jurídica brasileira, quais sejam: *(a)* os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais; e *(b)* os laboratórios de inovação.

[194] Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-110.htm>. Acesso em: 05 fev. 2024.

2. OS *SANDBOXES* REGULATÓRIOS/AMBIENTES REGULATÓRIOS EXPERIMENTAIS: DESCONTOS REGULATÓRIOS EM PROL DAS INOVAÇÕES E DO INCREMENTO DA COMPETIVIDADE DOS MERCADOS.

2.1. O que são os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais?

A figura do *sandbox* regulatório[195] ou do ambiente regulatório experimental[196] tem se notabilizado como expoente do experimentalismo jurídico-administrativo no Brasil e ao redor do mundo[197]. Trata-se de instrumento jurídico apto a abrir caminho para a construção de ambientes seguros à realização de testes normativos e que viabilizam juridicamente a criação e o desenvolvimento de inovações tecnológicas/de novos produtos, serviços, processos e soluções regulatórias em diferentes mercados[198], além de atuarem para incrementar a competição nos mercados em que estão inseridos. Augusto Coutinho Filho recorre à metáfora dos "parques infantis" para ilustrar o modo de funcionamento do ambiente *sandbox*, qual seja: "[o] conceito [de *sandbox* regulatório] se assemelha ao de crianças brincando dentro de um

[195] Conforme expõe Luiza Leite Silva, "[s]*andbox* é um termo apropriado da computação. A ideia, em tal contexto, é bem semelhante ao de criar um espaço virtual (virtualização), e assim proteger o restante do sistema de potenciais danos causados em decorrência da execução de programas testes no ambiente *Sandbox*" (SILVA, Luiza Caldeira Leite. *Sandbox* regulatório: experimentalismo no direito exponencial. Trabalho de conclusão de graduação, Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 2020, p. 13). No mesmo sentido, ver: PELLIN, Daniela; ENGELMANN, Wilson. *Sandbox* regulatorio como fuente de derecho en caso de la disrupción nanotecnológica brasileña. Mundo Nano. *Revista Interdisciplinaria En Nanociencias Y Nanotecnología*, v. 15, n. 28, pp. 1-17, 2021. Disponível em: <http://mundonano.unam.mx/ojs/index.php/nano/article/view/69671>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 4.

[196] As duas expressões – *sandboxes* regulatórios e ambientes regulatórios experimentais – são adotadas no presente estudo como sinônimos.

[197] Como explica Augusto Coutinho Filho, "[a]*tualmente, as seguintes jurisdições já adotam ou iniciaram processos para implementação dessa forma de regulação: Canadá* (Ontario Securities Commission – OSC), *Reino Unido* (Financial Conduct Authority - FCA); *Holanda* (tanto o regulador de conduta, Authority for the Financial Market – AFM, *quanto o regulador prudencial-sistêmico*, Nederlandsche Bank – DNB), *Abu Dhabi* (Abu Dhabi Global Market – ADGM), *Hong Kong* (Hong Kong Monetary Authority), *Malásia* (Bank Negara Malaysia), *Singapura* (Monetary Authority of Singapore – MAS) *e Austrália* (Australian Securities & Investments Commission – ASIC)" (COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 2, jul., 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 267). No mesmo sentido, ver: TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 374.

[198] A regulação *sandbox* é vista como um "instrumento capaz de lidar com a tendência conservadora e limitadora imposta pela regulação, ao mesmo tempo em que cria ilhas de liberdade exploratória para projetos inovadores" (NETO COPETTI, Alfredo; GARCIA, Júlio César; CABALLERO, Pablo Esteban Fabricio. *Sandbox* regulatório: instrumento estratégico para promoção da inovação sustentável. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, pp. 21 – 42, jul./dez., 2022, p. 23).

parque: elas estão autorizadas a fazer o que quiserem dentro daquele espaço, desde que respeitem as regras e os limites estabelecidos para sua atuação". [199]

O *sandbox* regulatório, que é "resultado da mesma revolução pragmatista que está gerando leis temporárias e inovações discretas inseridas em leis gerais"[200], nada mais é do que um instituto de ação controlada, "um instrumento à disposição de reguladores para lidar de forma mais responsiva e participativa com as inovações que surgem ou podem surgir nos setores regulados"[201] e que se estrutura com base na concessão de *descontos regulatórios*[202] ou desoneração condicionada de restrições[203], seja por meio da criação de normas jurídicas excepcionais/temporárias e/ou pelo estabelecimento de exceções normativas expressas, dirigidos a determinados agentes privados, controladas e marcadas no tempo e no espaço[204]-[205]. Em outras palavras, trata-se de uma "estrutura dentro da qual os inovadores podem testar ideias de negócios e produtos num mercado "vivo", sob a supervisão do regulador relevante".[206] Nesse mesmo sentido, como explica Sofia Ranchordas, que possui ampla produção acadêmica dedicada às soluções experimentais e ao comportamento das instituições públicas frente a elas,

---

[199] COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 2, jul., 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 266.

[200] MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023. Como apontado por José Vicente Santos de Mendonça, a respeito das "inovações discretas inseridas em leis gerais", "lembram do pregão, surgido a partir da Lei Geral das Telecomunicações? – são um espaço de tentativa e erro no oferecimento de produtos e serviços" (MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023).

[201] SOLIANO, Vitor. A construção do *sandbox* regulatório na ANTT. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/construcao-sandbox-regulatorio-antt-02112021>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[202] "Há, aqui, um desconto regulatório para empresas que, devido a seu estágio inicial, não teriam porte para cumprir as exigências regulatórias aplicáveis aos provedores de serviços financeiros clássicos". COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 2, jul., 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 266.

[203] MODESTO, Paulo. *Sandbox* regulatório e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/sandbox-regulatorio-e-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 10 fev. 2014.

[204] Em geral, trata-se de agentes iniciantes em determinado segmento econômico, que necessitam de certa dose de incentivos para se constituírem e eventualmente se consolidarem naquele mercado.

[205] Como explica Paulo Modesto, "[n]essa experimentação administrativa regulatória predomina a singularidade e não a padronização; a regulação é customizada e avaliada em cada caso com base em elementos fatuais e critérios de utilidade, segurança e viabilidade". MODESTO, Paulo. *Sandbox* regulatório e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/sandbox-regulatorio-e-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 10 fev. 2014.

[206] Original: "framework within which innovators can test business ideas and products on a "live" market, under the relevant regulator's supervision". MARIN, Aaron; BALESTRA, Giulia. Using regulatory sandboxes to support responsible innovation in the Humanitarian Sector. *Global Policy*, v. 10, n. 4, nov., 2019, p. 733. (Tradução livre).

> [*sandboxes* regulatórios] são instrumentos regulatórios que permitem o teste seguro de novos produtos e serviços, o fornecimento de orientação personalizada ou orientação direcionada para uma melhor aplicação regulamentar (Zetzsche et al. 2017). Estes instrumentos oferecem principalmente alívio regulamentar a empresas específicas em uma base temporária e casuística (Knight/Mitchell 2020; Philipsen/Stamhuis/de Jong 2021). Dependendo dos seus termos, podem deixar de lado requisitos regulamentares específicos para um pequeno grupo de intervenientes ou apenas fornecer-lhes orientações adicionais sobre como cumprir as regras existentes. Os *sandboxes* regulatórios também funcionam como modelos de incubação para *startups*, permitindo a promoção da inovação e minimizando os riscos para os consumidores e os mercados (Alaassar et al. 2021)"[207] (Grifou-se).

Nos termos expostos por Augusto Coutinho Filho, "[a] ideia por trás do regime de *sandbox* é que, estando essas empresas inovadoras impossibilitadas de se registrarem no regime tradicional no início de suas atividades, elas deveriam testar suas inovações em um regime menos rígido e em proximidade ao regulador, não à margem deste"[208], esperando-se, por intermédio das normas jurídicas excepcionais/de regimes jurídicos dúcteis, flexíveis, gerar a redução dos custos regulatórios necessários à testagem dos produtos e/ou serviços tidos por inovadores no mundo real e abrir caminho para sua eventual introdução nos respectivos mercados de forma mais ampla, após o período de testagem, após avaliação do mesmo. Os ambientes regulatórios experimentais se prestam, assim, a propiciar espaço para a avaliação de "novas ideias, para que possam ser aplicadas em qualquer setor tanto para empresas novas como para aquelas já estabelecidas ou já regulamentadas"[209], apresentando-se como verdadeiros instrumentos de fomento à inovação tecnológica[210] e que "podem ser implementados com uma

---

[207] Original: "are regulatory instruments which allow for the safe testing of new products and services, the provision of bespoke guidance, comfort regulation or targeted guidance for better regulatory enforcement (Zetzsche et al. 2017). These instruments offer mainly regulatory relief to specific firms on a temporary and casuistic basis (Knight/Mitchell 2020; Philipsen/Stamhuis/de Jong 2021). Depending on their terms, they may set aside specific regulatory requirements for a small group of actors or only provide them with additional guidance on how to comply with existing rules. Regulatory sandboxes also operate as incubation models for start-ups, allowing innovation to be promoted while minimizing the risks for consumers and markets (Alaassar et al. 2021)". RANCHORDAS, Sofia. *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes*: law without Order?. *Law & Method*, v. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, pp. 7-8. (Tradução livre).

[208] COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 2, jul., 2018. Disponível em: <https://ww.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 269. Na mesma linha: FEIGELSON, Bruno. *Sandbox e o direito exponencial*. Tese (Doutorado em Direito da Cidade), Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019, p. 8.

[209] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 6.

[210] BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier. *Sandbox* regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*, Santa Fe, v. 7, n. 2, pp. 71-87, jul./dez., 2020, p. 85.

abordagem unissetorial com um regulador proativo ou uma multisetorial, com um regulador central em um de papel coordenador"[211], atuando juntamente com outras entidades regulatórias no ambiente de testagem.

Em estudo dedicado à construção e à implementação de ambientes regulatórios experimentais nos entes federativos subnacionais brasileiros, Carina de Castro Quirino, Helena Hocayen e Marcella Flores da Cunha sustentam que há quatro características principais que devem, necessariamente, compor os *sandboxes* regulatórios quando de sua modelagem/estruturação por parte dos Poderes Públicos nacionais. Seriam elas: "(i) o afastamento das regras e normas aplicáveis para a testagem de determinado produto ou serviço; (ii) a delimitação do escopo da testagem; (iii) a delimitação temporal da testagem; e (iv) a observação e avaliação constante dos resultados"[212]. A partir e sob a óptica dessas quatro características em destaque, seria possível pensar e dar os primeiros passos no sentido da construção de um modelo de regulação *sandbox* próprio, respeitadas as nuances do ente competente que busca construí-lo e/ou do setor econômico em referência em que será estruturado e implementado o ambiente regulatório experimental.

Com fundamento em seus objetivos, os *sandboxes* podem ser classificados em quatro tipos principais, de acordo com estudo elaborado pelo Banco Mundial a respeito da temática. São eles: *(i) sandboxes* focados em políticas públicas, que "usam sua estrutura para avaliar determinadas regulamentações ou políticas públicas"[213]; *(ii) sandboxes* focados em inovação ou produtos, que "incentivam a inovação, reduzindo o custo de entrada no mercado regulamentado, permitindo que as empresas testem a viabilidade de mercado de novos modelos de negócios"[214]; *(iii) sandboxes* temáticos, que "focam em um tema preciso com o objetivo de acelerar a adoção de uma política específica ou inovação ou apoiar o desenvolvimento de um determinado subsetor ou mesmo de produtos específicos voltados para determinados segmentos

---

[211] MEJIA, Maria Isabel; GUIO, Armando; ARCINIEGAS, María Fernanda; RODRÍGUEZ, Martha. *Consulta à sociedade* – Sandbox *regulatório de IA.* Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas/consulta-a-sociedade-sandbox-regulatorio-de-ia.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023.

[212] QUIRINO, Carina de Castro; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Sandbox regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 9-33, out./dez. 2023, p. 16.

[213] WORLD BANK. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Fintech Note, n. 8, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b8c4ba7c-d327-5d3e-a0e9-87c6815463b4/content>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 20.

[214] WORLD BANK. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Fintech Note, n. 8, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b8c4ba7c-d327-5d3e-a0e9-87c6815463b4/content>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 20.

populacionais[215]; e *(iv) sandboxes* transfronteiriços ou transjurisdicionais, que "apoiam o movimento e as operações transfronteiriças das empresas, ao mesmo tempo em que incentivam a cooperação regulatória e reduzem a arbitragem"[216].

Como apontam Elizaveta Gromova e Tjaša Ivanc, por meio da regulação *sandbox*, as *empresas interessadas* podem experimentar os seus produtos e serviços inovadores em ambientes seguros, os *agentes reguladores* podem aprender a como lidar com as novas tecnologias em ambientes de riscos mais baixos e, dessa forma, adaptar os seus procedimentos e a intensidade das regulações. Ainda, o ambiente controlado disponibilizado pelo *sandbox* pode minimizar os problemas eventualmente gerados pelos testes aos *consumidores* daqueles produtos ou serviços oferecidos ao mercado por meio do experimento.[217]

Nessa mesma linha, Diego Herrera e Sonia Vadillo, em estudo voltado ao panorama dos ambientes regulatórios experimentais verificado em países da América Latina e do Caribe, apontam que os *sandboxes* regulatórios (ou, na linguagem adotada pelos referidos autores, os "bancos de testes regulatórios"),

> representam uma opção muito atraente e de baixo custo para testar produtos, serviços e soluções tecnológicas inovadoras em um ambiente controlado. Para os órgãos supervisores e reguladores, eles constituem um espaço de aprendizagem valioso, que permite saber como funcionam os novos setores e avaliar se é necessário regulamentar aspectos não previstos nas normas (e como fazê-lo) ou modificar aqueles capazes de reduzir os benefícios da inovação[218].

Voltando-se os olhos para a ordem e literatura jurídicas brasileiras e, mais especificamente, para o debate a respeito da *natureza jurídica* dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais, José Vicente Mendonça afirma que os *sandboxes* regulatórios teriam natureza de autorizações administrativas temporárias concedidas pelo Estado aos agentes particulares (novos agentes ou aqueles que já estão consolidados nos

---

[215] WORLD BANK. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Fintech Note, n. 8, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b8c4ba7c-d327-5d3e-a0e9-87c6815463b4/content>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 20.

[216] WORLD BANK. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Fintech Note, n. 8, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b8c4ba7c-d327-5d3e-a0e9-87c6815463b4/content>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 20.

[217] GROMOVA, Elizaveta; IVANC, Tjaša. Regulatory Sandboxes (Experimental Legal Regimes) for Digital Innovations in BRICS. BRICS Law Journal, v. 7, n. 2, pp. 10-36, 2020. Disponível em: <https://www.bricslawjournal.com/jour/article/view/331>. Acesso em: 19 abr. 2023, p. 17.

[218] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 2.

respectivos mercados e que buscam oferecer produtos e/ou serviços considerados inovadores)[219]-[220]. Ao ver do autor, se está diante de "autorizações vinculadas, de parte a parte"[221], em que "[n]em o particular pode descumprir seus termos, nem o Poder Público poderá oferecê-la antes do prazo e sem motivos. São as condições do experimento, a serem respeitadas pelo laboratório e pelos sujeitos do teste"[222].

Ainda na percepção de José Vicente, é útil socorrer-se ao debate a respeito da natureza jurídica dos *sandboxes*/ambientes regulatórios experimentais porque esse tipo de discussão abre caminho para a adequada operacionalização do instituto, bem como para uma melhor compreensão das consequências jurídicas advindas do aludido enquadramento jurídico-normativo. Nessa direção, como afirma o autor, tendo em vista justamente o enquadramento jurídico dos *sandboxes* na categoria jurídica das autorizações administrativas vinculadas, "[s]e é autorização vinculada, o particular ou o ente público que romper com as condições terá cometido ato ilícito. Há medida judicial para retomar o experimento, ou, no limite, indenizar a parte cujas expectativas hajam sido rompidas"[223].

Não há como negar, em linha com as observações formuladas por José Vicente Mendonça, a importância e a pertinência de se debater a temática da natureza jurídica dos ambientes regulatórios experimentais, não apenas em razão da discussão em si[224], mas também tendo-se em conta as repercussões práticas desse ou daquele enquadramento jurídico da aludida figura em exame, especialmente para as partes envolvidas nas respectivas relações jurídicas, bem como para o aparato estatal responsável por fiscalizá-las. Ocorre que, ao que nos parece,

---

[219] MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023.

[220] Nessa mesma direção, ver: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; CARMO, Thiago Gomes do. Estado Consensual e os desafios da inovação: *sandbox* regulatório como instrumento de experimentalismo controlado. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 76, pp. 167-189, jan./mar., 2022, p. 176.

[221] MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023.

[222] MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023.

[223] MENDONÇA, José Vicente. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios? *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 23 nov. 2023.

[224] O debate a respeito da natureza jurídica dos institutos é algo que se vê há muito na literatura jurídica, inclusive no âmbito do direito administrativo brasileiro. ALMEIDA, Fernando Menezes. *Conceito de direito administrativo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/14/edicao-1/conceito-de-direito-administrativo>. Acesso em: 30 dez. 2023.

o autor, em seu artigo de opinião, faz certa confusão ao enquadrar os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais como se fossem autorizações vinculadas e acreditar que tal enquadramento seria exauriente e completo no que diz respeito aos *sandboxes*. Em verdade, as autorizações vinculadas se apresentam como um dos componentes da via experimental do *sandbox*, um dos elementos indispensáveis ao seu funcionamento, como será esmiuçado no Capítulo 4, mas não a representam em sua totalidade para fins de permitir que a sua natureza jurídica seja extraída da categoria das autorizações (vinculadas) de forma exauriente.

Na visão de Eduardo Bruzzi, a via do *sandbox* regulatório possui natureza jurídica de *incentivo regulatório* materializado por meio de isenção normativo-regulatória temporária. Como explica o autor, que se socorre de explicações gerais sobre a figura jurídica do fomento, amplamente debatida no direito administrativa brasileiro e materializada, por exemplo, nos incentivos fiscais concedidos pelos Poderes Públicos nacionais, "[a] *sandbox* regulatória, a partir dos objetivos que conduzem à sua instituição e da dinâmica do seu funcionamento, se encaixa, dentro da teoria da regulação, como um instrumento regulatório de fomento baseado em incentivo regulatório por meio de experimentalismo estruturado tendo como pilar indutivo a isenção normativo-regulatória temporária"[225]. Aqui, nos parece que o autor se vale de uma das funções principais dos ambientes regulatórios experimentais para englobar o instituto como um todo, o que também não nos parece ser o posicionamento mais acertado para fins de se perquirir a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios.

Ao ver de Juliano Heinen, visão com a qual nos filiamos no presente estudo, a regulação via *sandbox* nada mais é do que

> uma metodologia de construção da regulação em determinado setor. Ela pressupõe aceitar a temporalidade, a flexibilidade, a adaptabilidade, a absorção do processado, a fiscalização e o convívio com as falhas – neste último caso, é claro, pressupõe o seu contínuo conserto. A correção dos rumos da regulação é feita *ex ante* e em ambiente concreto, e isso pressupõe que o Estado tem o direito de errar. E, se isso é verdadeiro, esses erros ficam restritos ao framework regulatório restrito e experimentado[226]-[227].

[225] VIANNA, Eduardo Araújo Bruzzi. *Regulação das Fintechs e Sandboxes Regulatórias*. 169 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019, p. 128.

[226] HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou sandbox regulatório – compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, pp. 113-136, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 124.

[227] No mesmo sentido, conforme consignado em documento editado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), em parceria com Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF): "[o]s *sandboxes regulatórios são metodologias desenvolvidas para gerar conhecimento e diminuir assimetrias de informação*". (MEJIA, Maria Isabel; GUIO, Armando; ARCINIEGAS, María Fernanda; RODRÍGUEZ, Martha. *Consulta à*

Como aponta Anton Didenko, "[o] *sandbox* fornece, sem dúvida, algo genuinamente nova ao arsenal regulatório de que dispõe o aparato estatal, diferente das práticas passadas nas quais os decisores políticos se basearam para acomodar as inovações"[228]. Trata-se de "mecanismo de coleta de dados dirigidos aos reguladores para viabilizar justamente a construção e implementação de medidas regulatórias"[229]. Assim, o que se observa é que o ambiente regulatório experimental, na condição de metodologia de construção das regulações setoriais, tem a função precípua de orientar a atuação dos agentes reguladores, à luz dos dados coletados durante a realização dos experimentos, em contextos marcados por inúmeras e profundas complexidades, geradas especialmente pelas novas tecnologias disruptivas, tendo em mira os objetivos de fomentar a inovação e garantir o incremento da competição; garantir a proteção dos consumidores dos produtos e serviços tidos por inovadores, bem como se apresentar como um mecanismo apto a viabilizar aprendizado institucional por parte dos Poderes Públicos brasileiros diante dos desafios impostos, especialmente, pela Revolução Tecnológica em curso.

2.2. O modelo de regulação *sandbox* inaugurado pela *Financial Conduct Authority* (FCA) no Reino Unido

As bases da regulação *sandbox* foram lançadas ao público no Reino Unido ainda no ano de 2014[230]. Tal movimento foi encabeçado pela entidade reguladora britânica *Financial*

sociedade – Sandbox *regulatório de IA*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas/consulta-a-sociedade-sandbox-regulatorio-de-ia.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 8).

[228] DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 1.082.

[229] TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 374 e pp. 394-395. Tradução livre.

[230] Há relatos na literatura no sentido de que o nascedouro da regulação *sandbox* se deu ainda no ano de 2012, nos Estados Unidos, por intermédio do "Project Catalyst", concebido pelo departamento responsável pela proteção dos consumidores na seara da regulação financeira. Como apontado por Carina de Castro Quirino e Marcella Flores da Cunha, "[é] possível remeter sua primeira experiência ao *Project Catalyst*, criado em 2012 pelo *U. S. Consumer Financial Protection Bureau*. O projeto visava trazer uma melhor compreensão das inovações que vinham ocorrendo no mercado de produtos e serviços financeiros e seus possíveis efeitos sobre os consumidores". QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Flores da. A importância do *sandbox* regulatório para municípios. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-importancia-do-sandbox-

Conduct Authority (FCA)[231], responsável pela regulação do sistema financeiro naquela localidade, quando do lançamento do *Project Innovate*, iniciativa abrangente da Administração Pública britânica que tem por objetivo incentivar o desenvolvimento de inovações diruptivas em prol do incremento à competição no mercado financeiro[232]-[233]. No ano seguinte, em 2015,

> com o intuito de tornar Londres a capital mundial das inovações financeiras disruptivas, o *Her Majesty Treasury* (Tesouro de Sua Majestade) – departamento do Governo do Reino Unido –, questiona a FCA sobre a viabilidade de se implementar "Sandboxes" para remover barreiras regulatórias desnecessárias à inovação no país. Em novembro daquele mesmo ano, o órgão regulador financeiro divulga um relatório em que examina os principais aspectos relacionados ao desenvolvimento de *Sandboxes*, assim como o potencial dessa iniciativa em atender os interesses dos consumidores[234].

No aludido documento, intitulado "*Regulatory Sandbox*", lançado um ano depois do início do *Project Innovate*[235] e que teve por finalidade se apresentar como um pontapé inicial de um processo de expansão do Projeto em si por meio da introdução de uma unidade voltada à constituição de um ambiente regulatório experimental, a FCA expôs as três indagações centrais que guiaram a construção do modelo da pioneira regulação *sandbox* britânica no mercado financeiro do Reino Unido. Foram elas:

> (i) que barreiras regulatórias as empresas enfrentam ao testar novas ideias? Como e até que ponto elas podem ser reduzidas?[236]

---

regulatorio-para-municipios-16102021#:~:text=O%20projeto%20visava%20trazer%20uma,poss%C3%ADveis%20efeitos%20sobre%20os%20consumidores>. Acesso em: 30 dez. 2023. (Grifos do original).

[231] "*Sandboxes were first mentioned in August 2014 in the context of the UK FinTech policy which was developed with the aim to elevate the United Kingdom to the global capital of FinTech (HM Treasure 2016). The first set of sandboxes were established by the UK Financial Conduct Authority and ran between 2015 and 2020*" (RANCHORDAS, Sofia. *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes*: law without order?. Law & Method, v. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 8

[232] FCA. *Our innovation services*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/our-innovation-services>. Acesso em: 10 dez. 2023.

[233] Conforme consignado pela FCA em documento editado em novembro de 2015, "Project Innovate was developed by the FCA to foster competition and growth in financial services by supporting both small and large businesses that are developing products and services that could genuinely improve consumers' experience and outcomes". Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

[234] SILVA, Luiza Caldeira Leite. *Sandbox regulatório*: experimentalismo no direito exponencial. Trabalho de conclusão de graduação, Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 2020, p. 20.

[235] FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

[236] Original: "what regulatory barriers do firms face when testing out new ideas? How and to what extent can they be lowered?". (Tradução live).

> (ii) quais salvaguardas devem ser implementadas para garantir que os consumidores e o sistema financeiro sejam adequadamente protegidos durante os testes?[237]
>
> (iii) quais disposições regulatórias são exigidas pela legislação da União Europeia e, portanto, não pode ser mudadas diretamente pela FCA?[238]

A partir das aludidas questões, a FCA consignou no mesmo documento quais seriam os critérios que planejava utilizar para fins de seleção das empresas interessadas em participar do ambiente regulatório experimental. Além disso, foram indicadas quais as salvaguardas imaginadas pelo regulador que viriam a ser asseguradas aos participantes do futuro ambiente experimental, bem como as linhas gerais do procedimento a ser observado por ela e pelos agentes regulados ao longo de toda a implementação dos experimentos voltados a fomentar a inovação e a competição no mercado financeiro britânico[239].

Especificamente quanto aos critérios de seleção dos eventuais interessados, consignou-se que "os critérios do *sandbox* são semelhantes aos critérios para solicitar apoio do Innovation Hub da FCA"[240], sendo eles: *(i)* se a empresa estaria, ou não, inserida na esfera de atuação da FCA; *(ii)* se a inovação seria, ou não, considerada genuína (*i.e.*, se seria, de fato inovadora e se seria uma oferta significativamente diferenciada no mercado em que está inserida); *(iii)* se a inovação geraria, ou não, benefícios aos consumidores dos produtos e/ou serviços tidos por inovadores (sejam benefícios diretos ou advindos do acirramento da concorrência entre os participantes de determinado mercado); *(iv)* se havia mesmo a necessidade da implementação do modelo *sandbox* (*i.e.*, se a realização dos testes consumidores real seria mesmo necessária); e, por fim, *(v)* se houve investimentos que podem ser considerados suficientes por parte das empresas no que concerne à construção das soluções tidas por inovadoras[241]-[242].

---

[237] Original: "what safeguards should be in place to ensure consumers and the financial system are appropriately protected during testing?". (Tradução livre).

[238] Original: "what regulatory arrangements are mandated by EU legislation and therefore are not within the gift of the FCA to change". (Tradução livre).

[239] FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 7.

[240] Original: "the sandbox criteria is similar to the criteria for requesting support from the FCA's Innovation Hub". FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 7. (Tradução livre).

[241] FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 7.

[242] Posteriormente, já no momento da implementação do primeiro ciclo *sandbox* no Reino Unido, a FCA editou um quadro esquemático em que constam os critérios de elegibilidade das empresas eventualmente interessadas em participarem do ambiente regulatório experimental. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox/eligibility-criteria>. Acesso em: 10 dez. 2023.

Em junho de 2016, a primeira iniciativa relacionada à regulação *sandbox* foi efetivamente lançada pela FCA[243], oportunidade em que foi aberto o primeiro período de aplicações por parte das empresas interessadas em submeter as suas iniciativas tidas por inovadoras no espaço de regulação experimental. Naquele contexto, a FCA produziu dois grandes modelos de regulação *sandbox*, um específico voltado às novas empresas, que não detinham autorização prévia para atuarem no mercado financeiro britânico e que passaram a poder requerer o que se passou a denominar de "autorização restrita"[244] via ambiente regulatório experimental, e outro dirigido às empresas que já detinham autorização para atuarem no mercado financeiro britânico, que passariam a submeter seus produtos e serviços tidos por inovadores especificamente via regulação *sandbox*. Dentre as ferramentas disponibilizadas pela via da regulação *sandbox* às empresas já autorizadas pela FCA a atuarem no mercado financeiro britânico, estão as seguintes: *(a)* as "No enforcement action letters" (NALs); *(b)* os "Individual Guidance" (IG); e *(c)* os *Waivers*.

As NALs ou cartas de não punição – em tradução livre – são espécies de compromissos assumidos e documentados pela FCA nos ambientes regulatórios experimentais em que a entidade reguladora se compromete a não aplicar medidas coercitivas em face das empresas participantes dos *sandboxes*, justamente para que se viabilizem espaços propícios à inovação, partindo-se da premissa de que ameaças coercitivas são obstáculos à construção de soluções inovadoras. Como explicitado pela FCA, a emissão de cartas de não punição não impede que a referida entidade regulatória britânica verifique se as respectivas atividades desempenhadas pelas empresas participantes do ambiente regulatório experimental e que são beneficiárias das NALs violam, ou não, os requisitos exigidos pelas normas jurídicas para que atuem no mercado financeiro e se trazem prejuízos à dinâmica de funcionamento dos respectivos mercados em

---

[243] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 10.

[244] Conforme consignado pela FCA, "[t]he restricted authorisation option will allow firms to become authorised in their own right while only having to meet authorisation requirements that are proportionate to testing activities. This process should also be quicker than applying for a 'full' authorisation. When launching full commercial activity, firms will have to apply to have restrictions lifted in order to carry on relevant regulated activities but they will not have to apply for new authorisation" (FCA. Regulatory Sandbox: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 8).

sentido amplo, não sendo as referidas cartas, portanto, espécies de salvo-conduto geral concedidos às empresas participantes[245].

De sua vez, os IGs ou guias individuais – também em tradução livre – são espécies de documentos de orientação emitidos pela FCA a determinadas empresas participantes do ambiente regulatório experimental, a partir de consultas formuladas por elas à entidade reguladora, que têm por finalidade elucidar as interpretações corretas acerca das normas que lhes são aplicáveis, incrementando o grau de segurança jurídica para fins de sua atuação nos ambientes regulatórios experimentais[246]. Por fim, os *waivers* se apresentam como mecanismos de modificação e/ou renúncia da aplicação das regras dirigidos a determinadas empresas participantes dos ambientes regulatórios experimentais, permitindo-se a adoção de determinadas condutas que seriam consideradas violadoras das regras editadas pela FCA em situações sem a vigência dos *waivers* e que fatalmente ensejariam a imposição de penalidades administrativas[247].

Em ambos os modelos descritos anteriormente, a regulação *sandbox* britânica tem como um de seus principais pilares a concessão de uma série de salvaguardas aos agentes regulados com a finalidade de "atenuar os riscos associados aos *sandboxes* e evitar que eles tenham repercussões diretas sobre os clientes"[248]. Assim, dentre as salvaguardas garantidas pela FCA aos participantes dos modelos regulatórios experimentais estão mecanismos como *(i)* a limitação das atividades de testes a clientes que tenham dado seu consentimento esclarecido; *(ii)* a exigência de que os agentes regulados tenham recursos suficientes para compensar eventuais perdas experimentadas pelos consumidores dos produtos objeto dos testes; *(iii)* a concessão de garantias dos mesmos direitos dos clientes de entidades autorizadas e supervisionadas; e *(iv)* estabelecer, em cada caso, medidas relacionadas à transparência, proteção e compensação[249].

---

[245] FCA. Regulatory Sandbox: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 9.

[246] FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 9.

[247] FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 9.

[248] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 10.

[249] FCA. Regulatory Sandbox: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, pp. 9-10.

Ainda quanto ao modelo britânico, foram criadas duas ferramentas auxiliares ao modelo *sandbox* em si, a serem lideradas pelos próprios agentes regulados, denominados de forma ampla de "*sandboxe*s da indústria"[250], quais sejam: *(i)* o *virtual sandbox*; e *(ii)* o *sandbox umbrella*. O *virtual sandbox* nada mais é do que "um ambiente que permite às empresas testarem as suas soluções virtualmente sem entrar no mercado real. Várias grandes empresas já possuem soluções semelhantes de tecnologias de teste, mas elas operam separadamente umas das outras e com dados apenas dos proprietários de tais *sandboxes*"[251]-[252]. De sua vez, o *sandbox umbrella* consiste em estratégia por meio da qual "uma empresa sem fins lucrativos pode ser criada pela indústria e se apresentar como espécie de guarda-chuva que permita que inovadores não autorizados ofereçam os seus serviços sob a sua proteção, como representantes nomeados. A empresa guarda-chuva precisa ser autorizada com as permissões apropriadas e depois supervisionada pela FCA como outras empresas autorizadas. A empresa guarda-chuva monitora seus representantes nomeados"[253].

---

[250] TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 387. Ainda quanto aos *sandboxes* da indústria, "[s]alient examples of industry sandboxes include Boston Fintech Sandbox and Bill Melinda Gates Foundation's Level One Project.231 Some Chinese blockchain initiatives also claim themselves as blockchain industry sandboxes, such as the Taishan Sandbox launched by Andrew International Sandbox Research Institute in December 2017.232 Some also refer to FinTech Delivery Panel'S233 Guide on Supporting Fintechs in Engaging With Financial Institutions as a similar form of industry sandbox as the Guide aims to facilitate standardized interactions between fintech firms and financial institutions" (TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 388).

[251] Original: "an environment to enable firms to test their solutions virtually without entering the real market. A number of large fims already have similar solutions of testing technologies but we understand these operate separately from each other and with data only from the owners of these sandboxes". FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 12. (Tradução livre).

[252] Como explicitado pela FCA, "[t]he virtual sandbox could be, for example, a cloud-based solution set up and equipped in collaboration between the industry, which businesses then could customise for their products or services, run tests with public data sets or data provided by other firms through the virtual sandbox, and then invite firms or even consumers to try their new solution. In this environment, there is no risk of consumer detriment, risk to market integrity or financial stability while testing." (FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 12). A técnica do virtual sandbox é utilizada pela Microsoft no mecanismo de "Área Restrita" do Windows, que "fornece um ambiente de área de trabalho leve para executar aplicativos isolados com segurança. O software instalado dentro do ambiente da Área Restrita do Windows permanece "sandbox" e é executado separadamente da máquina host. Uma área restrita é temporária. Quando é fechado, todos os softwares e arquivos e o estado são excluídos." (Disponível em: https://learn.microsoft.com/pt-br/windows/security/application-security/application-isolation/windows-sandbox/windows-sandbox-overview. Acesso em: 03. fev. 2024).

[253] Original: "not-for-profit company could be set up by industry to act as a sandbox umbrella that allows unauthorized innovators to offer their services under its shelter as appointed representatives. The umbrella company would need to be authorised with appropriate permissions and then supervised by the FCA as other authorised firms. The umbrella company would monitor its appointed representatives". FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 13. (Tradução livre).

Em seu primeiro ciclo de testes (primeiro "cohort", como são chamados os ciclos ou grupo de participantes do ambiente *sandbox* no Reino Unido), a FCA estabeleceu como critérios de elegibilidade de eventuais interessados em participar do ambiente regulatório experimental: *(i)* que as empresas interessadas dessem algum tipo de suporte e/ou estimulassem a prestação de serviços financeiros no Reino Unido; *(ii)* que as empresas disponibilizassem inovações consideradas genuínas; *(iii)* que os produtos e/ou serviços tidos por inovadores apresentassem benefícios identificáveis aos consumidores; *(iv)* fosse demonstrada a necessidade da ocorrência da testagem do produto e/ou serviço em ambiente de *sandbox*; e *(v)* que a tecnologia fosse trazida pronta para a sua inserção no ambiente de teste[254].

No ano de 2017, a FCA elaborou o documento intitulado "Regulatory sandbox lessons learned report", que conta com diagnóstico amplo a respeito do primeiro ciclo de regulação *sandbox* implementado no Reino Unido, bem como alguns aportes a respeito do segundo ciclo[255]. Conforme consta do aludido relatório, que apresenta um diagnóstico amplamente positivo dos primeiros passos do regime experimental britânico, *(i)* 75% das empresas participantes do primeiro ciclo de *sandbox* completaram o teste; *(ii)* cerca de 90% das empresas que completaram os testes continuaram a atuar no aludido mercado após a realização de seus testes; *(iii)* a maioria das empresas que receberam a autorização temporária e restrita conquistaram autorizações definitivas após o período de testes; e *(iv)* 77% das empresas aceitas no segundo ciclo progrediram por intermédio dos testes[256].

Também no aludido documento de avaliação produzido pela FCA registrou-se que foram recebidas "146 inscrições nos dois primeiros ciclos, 50 foram aceitas e 41 empresas realizaram os testes"[257]. Além do que "cerca de um terço das empresas que testaram no primeiro ciclo usaram os seus aprendizados para dinamizar significativamente seu modelo de negócios antes do lançamento no mercado mais amplo" e "40% das empresas que completaram os testes

---

[254] FCA. *Regulatory sandbox lessons learned report*. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 4.

[255] O documento foi divulgado após um ano do início do modelo regulatório *sandbox* no Reino Unido.

[256] FCA. *Regulatory sandbox lessons learned report*. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, pp. 5-6. Tradução livre.

[257] Original: "146 inscrições nas duas primeiras coortes do sandbox. Desses candidatos, 50 foram aceitos e 41 testaram ou estão atualmente testando uma série de propostas no sandbox". FCA. *Regulatory sandbox lessons learned report*. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 6. (Tradução livre).

no primeiro ciclo receberam investimento durante ou após seus testes sandbox"[258]. Ainda quanto aos dois primeiros ciclos de regulação *sandbox* realizados pela FCA, conforme documentado pela entidade reguladora britânica, a maior parte das empresas participantes do modelo experimental pertencia ao setor de "varejo bancário"[259], além do que a esmagadora maioria delas eram *startups* que ainda não possuíam autorização para atuarem no mercado financeiro, tendo obtido, pela via do *sandbox*, a autorização restrita concebida no aludido modelo regulatório de testes[260].

Ressalte-se que a ampliação da nacionalidade das empresas participantes foi registrada pela FCA, a partir de um cotejo entre as empresas participantes do primeiro e do segundo ciclos de regulação *sandbox*. Quanto ao ponto, consignou-se no relatório diagnóstico no sentido de que "a maioria das empresas que participaram dos dois primeiros ciclos *sandbox* da FCA está sediada na região de Londres. No entanto, esta tendência parece estar se modificando. Aproximadamente 35% das empresas testadas no segundo grupo estão sediadas fora de Londres, representando um aumento acentuado quando comparado com os 25% de empresas no primeiro grupo."[261].

Em 2018, tendo-se em conta os primeiros diagnósticos produzidos acerca da regulação *sandbox* implementada em solo britânico, a FCA propôs a criação de um *Global Sandbox*, "um ambiente onde se pudesse ter como objetivo a realização de cross-board testing, que nada mais é do que o registro conjunto de reguladores de jurisdições diferentes para autorização de startups e empresas tradicionais, que distribuem e ofertam simultaneamente produtos e serviços inovadores em diferentes jurisdições"[262].

Ainda considerando-se os resultados obtidos pela FCA em seus primeiros ciclos de *sandboxes*, a partir de 2019, ganhou força no Reino Unido o debate a respeito dos *sandboxes*

---

[258] Original: "round a third of firms that tested in the first cohort used the learnings to significantly pivot their business model ahead of lauch in the wider market"; "40% of firms which completed testing in the first cohort received investment during or following their sandbox tests". *Idem*. (Tradução livre).

[259] FCA. *Regulatory sandbox lessons learned report*. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 8.

[260] *Idem*.

[261] Original: "a majority of sandbox firms in the first two cohorts are based in Greater London. However, this trend does appear to be changing. Approximately 35% of firms testing in the second cohort are based outside London, representing a marked increase when compared to the 25% of firms in the first cohort", *Idem*. (Tradução livre).

[262] SOARES, Marcelo Costa. *Sandbox* no Brasil, inovação e desenvolvimento econômico. *Portal Jota*, 2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sandbox-nobrasil- inovacao-e-desenvolvimento-economico-15102021. Acesso em: 17 out. 2021.

intersetoriais ("cross-sector sandbox"), que envolveriam múltiplas entidades reguladoras daquela localidade[263]. Os *sandboxes* multisetoriais levam em conta a natureza transversal dos modelos de negócios e pretendem ser vias de compartilhamento de aprendizados entre os reguladores participantes do ambiente multisetorial, buscando-se o tratamento coerente de matérias que suplantam um dado setor econômico-regulatório[264]. Ainda não há notícias da implementação dessa modalidade de *sandbox* no contexto britânico, apenas debate teórico a respeito de sua estruturação no futuro.

Vale ressaltar, por fim, que, nos períodos iniciais de implementação do modelo de regulação experimental produzido pela FCA, especialmente nos primeiros ciclos (*cohorts*), eventuais interessados deveriam se inscrever em determinado período do ano, em que se abria uma janela de inscrição para o público em geral. A partir do ano de 2021, mudou-se a sistemática do programa para uma modelagem "*always open*", em que durante todos os meses do ano os interessados passaram a poder apresentar suas inscrições para inclusão no ambiente de regulação experimental[265], tornando-se, pois, uma iniciativa perene.

O panorama ora descrito não deixa dúvidas de que o Reino Unido se transformou "em um centro de referência para outras jurisdições" quanto ao tema dos *sandboxes* regulatórios[266]. É o que se verá em detalhes no subitem a seguir.

2.3. O processo de expansão da regulação via ambiente regulatório experimental ao redor do mundo

[263] FCA. *Call for Input: Cross-Sector Sandbox*. [S.l.: s.n.], maio, 2019. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/call-for-input/call-for-input-cross-sector-sandbox.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 5.

[264] FCA. *Call for Input: Cross-Sector Sandbox*. [S.l.: s.n.], maio, 2019. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/call-for-input/call-for-input-cross-sector-sandbox.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 6.

[265] FCA. *Regulatory Sandbox*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox#section-regulatory-sandbox-tests.>. Acesso em: 15 jul. 2023.

[266] QUIRINO, Carina de Castro; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Sandbox regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, pp. 9-33, out./dez. 2023, p. 18.

A partir do caso britânico, a figura do *sandbox* regulatório se espraiou para diversas partes do Planeta, especialmente para os mercados de capitais de diversos países, apresentando-se como uma das respostas adotadas pelos aparatos estatais aos reveses trazidos pela Crise Financeira Global de 2009 a todo o sistema financeiro internacional.[267] Saliente-se que, segundo consta da literatura especializada, grande parte das complicações geradas pela mencionada Crise planetária foram atribuídas a uma atuação ineficiente e intempestiva dos agentes reguladores nacionais dos respectivos sistemas financeiros.[268]

A aposta na "caixa de areia regulatória" passou a ser, então, uma forma de tentar prevenir novas crises financeiras desse tipo, por intermédio de uma interação mais acentuada entre os agentes reguladores e os agentes regulados[269], em prol da geração facilitada de inovações financeiras, da inclusão de novos agentes nos mercados, do incremento da competição no setor financeiro e do desenvolvimento econômico em sentido mais amplo.[270] Tendo-se em conta os resultados positivos alcançados pelos primeiros ciclos experimentais implementados pela FCA no Reino Unido, o modelo britânico de *sandbox* regulatório foi, inicialmente, exportado para países como "Austrália (*Australian Securities and Investment Commission*, 2017), Canadá (Badour e Fouin, 2017), Países Baixos (AFM, 2016) e Singapura (*Monetary Authority of Singapore*, 2016)"[271].

No contexto australiano, por exemplo, a regulação *sandbox* contou, inicialmente, com a liderança da *Australian Securities and Investiment Comission* (ASIC) e tinha por escopo "eleger *fintechs* qualificadas para testar determinados produtos ou serviços por até 12 meses sem uma licença concedida pela Australian Financial Services License (AFSL) ou pela

---

[267] "*Financial regulators have in the past two years started to seek to balance the traditional regulatory objectives of financial stability and consumer protection – the focus of post-Crisis regulatory changes – with the objectives of promoting growth and innovation. The result has been a process of regulatory innovation including technology ("RegTech") and changes to existing frameworks such as the establishment of regulatory sandboxes*" (ZETZSCHE, Dirk. et. al. *Regulating a revolution*: from regulatory sandboxes to smart regulation. EBI Law Working Paper Series, Faculty of Law, Economics and Finance, n. 6, 2017, p. 4).

[268] BROMBERG, Lev; GODWIN, Andrew; RAMSAY, Ian. Fintech Sandboxes: achieving a balance between regulation and innovation. *Journal of Banking and Finance Law and Practice*, n. 4, v. 28, pp. 314-336, 2017, p. 314. No mesmo sentido, ver: TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 393.

[269] RANCHORDAS, Sofia. *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes*: Law without Order?. *Law & Method*, v. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 3

[270] MARIN, Aaron; BALESTRA, Giulia. Using regulatory sandboxes to support responsible innovation in the Humanitarian Sector. *Global Policy*, v. 10, n. 4, nov., 2019, p. 734.

[271] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 10.

Australian Credit License (ACL)"[272], reproduzindo, em grande medida, a estrutura do modelo britânico de ambiente regulatório experimental. A sua implementação se iniciou em dezembro de 2016, pouco tempo depois do primeiro *cohort* realizado pela FCA no Reino Unido[273]-[274], "tendo atraído durante o seu ciclo de existência apenas sete participantes"[275].

Mais recentemente, em setembro de 2020, diante da abrangência limitada do modelo estabelecido pela ASIC, desenvolveu-se naquele País o *enhanced regulatory sandbox* – (ERS), em tradução livre, *sandbox* regulatório "aprimorado" –, que veio a substituir o modelo implementado inicialmente pela ASIC[276]-[277], em que

> deve se atender aos critérios de elegibilidade para testar na área restrita regulatória aprimorada, incluindo a satisfação de dois novos testes – o teste de benefício público líquido e o teste de inovação. Também há limitações sobre quais serviços e produtos financeiros você pode fornecer e quais atividades de crédito você pode realizar. Há um limite individual de US$ 10.000 no valor de determinados serviços financeiros que você pode fornecer a clientes de varejo e um total agregado de US$ 5 milhões. limite de exposição para todos os serviços financeiros fornecidos e atividades de crédito realizadas com todos os seus clientes[278].

---

[272] Original: "eligible fintech companies to teste certain products or services for up to 12 months without an Australian Financial Services License (AFSL) or Australian Credit License (ACL)" MAKARIM, Edmon; MAHARDIKA, Zahrashafa Putri. Regulatory Sandbox: a regulatory model to guarantee the accountability of electronics financial technology implementation. In: *3rd International Conference on Law and Governance*. Atlantis Press, 2020. Disponível em: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/iclave-19/125937730>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 167. (Tradução livre).

[273] ASIC. *Comparison of key features of the ASIC sandbox and the Australian Government's enhanced regulatory sandbox*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://download.asic.gov.au/media/5763623/comparison-asic-sandbox-enhanced-regulatory-sandbox-published-25-august-2020.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[274] DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, pp. 1.078-1.113, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 1.079.

[275] DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, pp. 1.078-1.113, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 1.079.

[276] ASIC. Comparison of key features of the ASIC sandbox and the Australian Government's enhanced regulatory sandbox. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://download.asic.gov.au/media/5763623/comparison-asic-sandbox-enhanced-regulatory-sandbox-published-25-august-2020.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[277] DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, pp. 1.078-1.113, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, pp. 1.100-1.102.

[278] Original: "must meet eligibility criteria to test in the enhanced regulatory sandbox, including satisfying two new tests – the net public benefit test and the innovation test. There are also limitations on what financial services and products you can provide, and what credit activities you can engage in. There is a $10,000 individual limit on the value of certain financial services that you can provide to retail clients, and an aggregate $5 million total exposure limit for all financial services provided to and credit activities engaged in with all your clients" Disponível em: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox-ers/info-248-enhanced-regulatory-sandbox/>. Acesso em: 30 dez. 2023. (Tradução livre).

O *sandbox* regulatório "aprimorado" australiano, do qual "se espera uma contribuição para que se acelere o desenvolvimento doméstico das tecnologias do setor financeiro"[279], passou a permitir um período de testes mais amplo do que aquele estabelecido inicialmente pela ASIC, abrindo-se margem para a fixação de um período de até 24 meses para a testagem de novos produtos e serviços[280], não se admitindo a extensão do lapso temporal dirigido aos testes ou a sua paralisação[281]. Além disso, o novo modelo de regulação *sandbox* australiano inaugurado em 2020 passou a permitir não apenas que "unlicensed Australian businesses" e "empresas estrangeiras registradas localmente" fossem eleitas para integrarem o ambiente regulatório experimental, mas também "empresas licenciadas testando novos serviços que atualmente não estão autorizadas a fornecer", mantendo-se, ainda robusto sistema de salvaguardas aos consumidores[282]. Ainda a respeito do *enhanced regulatory sandbox*, criou-se um sistema de notificação dos clientes e da entidade reguladora australiana para fins de notificação da ocorrência de determinados eventos no referido ambiente de testagem (*p.e.*, quando um fornecedor altera materialmente sua oferta)[283], para fins de aprimorar o diálogo entre os agentes envolvidos durante o período de testes e evitar eventuais danos aos consumidores durante o processo[284].

Já em Singapura, que também se valeu da experiência britânica, a regulação *sandbox* está a cargo da *Monitory Authority of Singapore* (MAS), que "acredita que um dos principais impulsionadores da transformação de Singapura em um centro financeiro inteligente é a criação

---

[279] DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, pp. 1.078-1.113, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 1.078.

[280] ASIC. *INFO 248 Enhanced Regulatory sandbox*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox-ers/info-248-enhanced-regulatory-sandbox/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[281] ASIC. *INFO 248 Enhanced Regulatory sandbox*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox-ers/info-248-enhanced-regulatory-sandbox/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[282] HUME, Jane. *Regulatory sandbox to boost Fintech innovation and competition in the financial system*. Ministers Treasury portfolio. Disponível em: <https://ministers.treasury.gov.au/ministers/jane-hume-2019/media-releases/regulatory-sandbox-boost-fintech-innovation-and-competition>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[283] ASIC. *INFO 248 Enhanced Regulatory sandbox*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox-ers/info-248-enhanced-regulatory-sandbox/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[284] Há, na literatura jurídica australiana, críticas no sentido de que a reforma do modelo de regulação *sandbox* naquele País se deu de forma apenas superficial, não modificando as estruturas da regulação *sandbox*, mantendo-se a figura da autorização afastada do ambiente experimental. Como afirma Anton Didenko, "the current sandbox reform merely scrapes the surface of the many challenges underlying ASIC's sandbox. It has argued that these challenges can only be adequately resolved by revising the chosen sandbox model and switching to an authorisation-based sandbox design" (DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, pp. 1.078-1.113, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 1.113).

de um ambiente regulamentar que conduza à utilização inovadora da tecnologia"[285]. Como explicitado por Edmon Makarim e Zahrashafa Putri Mahardika, ao se debruçar sobre o modelo de *sandbox* singapuriano em cotejo com aquele implementado no Reino Unido pela FCA,

> o regime, que está aberto tanto para instituições financeiras como para outras empresas, é, em muitos aspectos, semelhante ao do *sandbox* da FCA. No âmbito do regime, o MAS determina os requisitos legais e regulamentares específicos que preparou para flexibilizar cada requerente que pretenda participar no sandbox regulatório, que inclui uma fase de candidatura e uma fase de avaliação. Se a aplicação for aprovada, o conceito poderá ser implantado em uma escala mais ampla, a menos que o *sandbox* falhe ou a fase de experimentação seja estendida[286].

No contexto singapuriano, com o passar do tempo, se consolidaram três modelos de regulação pela via do *sandbox*, são elas: *(a) sandbox* propriamente dito, implementado a partir do ano de 2016, voltado, essencialmente, a modelos de negócios considerados mais complexos, em que se exige um nível considerável de customização para fins de se equilibrar os riscos e os benefícios dos experimentos[287]-[288]; *(b) sandbox express*, evolução do modelo inaugurado em Singapura no ano de 2016, que compreende espécie de "fast-track" para a aprovação da realização de atividades consideradas de baixo risco e que já são bem compreendidas nos respectivos mercados[289]; e *(c) sandbox plus*, que representa "assistência completa em áreas de apoio regulatório e subvenção financeira"[290]. Diferentemente do modelo inicialmente

---

[285] Original: "believes that a key driver to transforming Singapore into a smart financial centre is the provision of a regulatory environment that is conducive for innovative use of technology". MAS. *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*. [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/-/media/mas-media-library/development/regulatory-sandbox/sandbox/fintech-regulatory-sandbox-guidelines-jan-2022.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 3. (Tradução livre).

[286] Original: "The regime, which is open for both financial institucions and Other businesses is in most respects similar to that of the FCA's sandbox regulation. Under the regime, MAS determines the specific legal and regulatory requirements that it prepared to relax for each applicant that wishes to participate in the regulatory sandbox, which includes na application stage and evaluation stage. If the application is approved, the concept may be deployed on a broader scale unless the sandbox fails or th experimentation stage in extended". MAKARIM, Edmon; MAHARDIKA, Zahrashafa Putri. Regulatory Sandbox: a regulatory model to guarantee the accountability of electronics financial technology implementation. In: 3rd International Conference on Law and Governance. Atlantis Press, 2020. Disponível em: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/iclave-19/125937730>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 167. (Tradução livre).

[287] MAS. *Overview of Regulatory Sandbox*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[288] Assim como na Austrália, há relatos no sentido de que o modelo *sandbox* singapuriano atraiu poucos interessados (DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, pp. 1.078-1.113, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 1.079).

[289] MAS. *Overview of Regulatory Sandbox*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[290] Original: "one-stop assistance in áreas of regulatory support and financial grant". MAS. *Overview of Regulatory Sandbox*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox>. Acesso em: 20 dez. 2023. (Tradução livre).

implementado no Reino Unido, o funcionamento do *sandbox* singapuriano se dá em um fluxo contínuo, permitindo desde o seu nascedouro que as empresas apresentem seus projetos a qualquer tempo.

Assim como no modelo britânico, as salvaguardas desempenham papel de centralidade na estrutura dos ambientes regulatórios experimentais de Singapura[291], tanto para conter os impactos de eventuais falhas no contexto da testagem em relação aos consumidores, bem como para "manter a segurança e a solidez globais do sistema financeiro" daquele País[292]. A autoridade singapuriana divide o procedimento de ingresso no ambiente regulatório experimental em três etapas principais, quais sejam: *(i)* "Application Stage", em que autoridade "analisará a solicitação e se esforçará para informar o requerente sobre sua potencial adequação para um *sandbox* no prazo de 21 dias úteis"; *(ii)* "Evaluation Stage", em que "o tempo necessário para avaliar completamente o pedido (T1) depende da sua integralidade e complexidade, e dos requisitos legais e regulamentares específicos envolvidos"; e *(iii)* ""Experimentation Stage", fase que se inicia após a aprovação do projeto/aplicação apresentado pela empresa interessada, em que "a entidade *sandbox* [leia-se, a empresa selecionada] deve notificar os seus clientes de que o serviço financeiro está a operar em sandbox e divulgar os principais riscos associados ao serviço financeiro. A entidade *sandbox* também é obrigada a obter o reconhecimento dos clientes de que leram e compreenderam esses riscos[293]".

No início do ano de 2018, "havia mais de 20 jurisdições implementando ou explorando ativamente o conceito [de sandbox regulatório]"[294]. Em tempos mais recentes, há registros que dão conta de que a regulação *sandbox* está presente em ano menos 57 países ao redor do mundo. Nesse sentido, como apontado por Rafael Fassio, em estudo elaborado em parceria com a área

---

[291] MAS. *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*. [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/-/media/mas-media-library/development/regulatory-sandbox/sandbox/fintech-regulatory-sandbox-guidelines-jan-2022.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 4.

[292] MAS. *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*. [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/-/media/mas-media-library/development/regulatory-sandbox/sandbox/fintech-regulatory-sandbox-guidelines-jan-2022.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 4.

[293] Originais: "shall review the application and endeavour to inform the applicant of its potential suitability for a sandbox within 21 working days"; "the time required to fully assess the application (T1) is dependent on its completeness and complexity, and the specific legal and regulatory requirements involved"; e "[t]he he sandbox entity [leia-se, a empresa selecionada] shall notify its customers that the financial service is operating in a sandbox and disclose the key risks associated with the financial service. The sandbox entity is also required to obtain the customers' acknowledgement that they have read and understood these risks". (Tradução livre).

[294] Original: "there were more than 20 jurisdictions actively implementing or exploring the concept" MAKARIM, Edmon; MAHARDIKA, Zahrashafa Putri. Regulatory Sandbox: a regulatory model to guarantee the accountability of electronics financial technology implementation. In: *3rd International Conference on Law and Governance.* Atlantis Press, 2020. Disponível em: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/iclave-19/125937730>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 164. (Tradução livre)

técnica do Tribunal de Contas da União (TCU), "[u]m mapeamento realizado pelo Banco Mundial apontou a existência de 73 ambientes regulatórios experimentais no setor financeiro, divididos em 57 países, já em novembro de 2020"[295]. É possível que, hoje, tal número seja ainda mais expressivo, relevando uma certa globalização da figura do ambiente regulatório experimental.

Ressalte-se que, atualmente, ainda em uma perspectiva global, a aposta na regulação *sandbox* não se restringe apenas ao mercado de capitais, como visto nos momentos iniciais de estruturação da aludida figura no Reino Unido e no cenário europeu continental. Hoje, as iniciativas *sandbox* têm se expandido para diversas partes do mundo e para múltiplas esferas regulatórias, tais quais a regulação de tecnologias *blockchain*, como se vê no mercado chinês[296], e para a regulação da Inteligência Artificial (IA), como se vê na União Europeia. No âmbito da aludida Organização Internacional, editou-se recentemente norma voltada a regular o tema da IA que conta com dispositivo dedicado especificamente à regulação pela via experimental, que abre margem para a instituição de "*ambientes de testagem da regulamentação da IA*" (art. 53 do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que "estabelece regras harmonizadas em matéria de Inteligência Artificial).[297]

---

[295] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 13.

[296] GUO, Ye; LIANG, Chen. Blockchain application and outlook in the banking industry. *Financial Innovation*, n. 2, v. 1, pp. 1–12, 2016.

[297] "Artigo 53.º Ambientes de testagem da regulamentação da inteligência artificial

1. Os ambientes de testagem da regulamentação da IA estabelecidos pelas autoridades competentes de um ou vários Estados-Membros ou pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados devem proporcionar um ambiente controlado que facilite o desenvolvimento, a testagem e a validação de sistemas de IA inovadores por um período limitado antes da sua colocação no mercado ou colocação em serviço de acordo com um plano específico. Tal deve ocorrer sob a supervisão e orientação diretas das autoridades competentes com vista a garantir a conformidade com os requisitos do presente regulamento e, quando pertinente, de outra legislação da União e dos Estados-Membros supervisionada no ambiente de testagem.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que, no caso de os sistemas de IA inovadores envolverem o tratamento de dados pessoais ou de outro modo se enquadrarem na competência de supervisão de outras autoridades nacionais ou autoridades competentes que disponibilizam ou apoiam o acesso a dados, as autoridades nacionais de proteção de dados e essas outras autoridades nacionais são associadas ao funcionamento do ambiente de testagem da regulamentação da IA.

3. Os ambientes de testagem da regulamentação da IA não afetam os poderes de supervisão e de correção das autoridades competentes. A identificação de quaisquer riscos significativos para a saúde e a segurança e os direitos fundamentais durante o desenvolvimento e a testagem desses sistemas deve conduzir à adoção imediata de medidas de atenuação e, na sua falta, à suspensão do processo de desenvolvimento e testagem até que se verifique essa atenuação.

4. Os participantes no ambiente de testagem da regulamentação da IA continuam a ser responsáveis, nos termos da legislação aplicável da União e dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade, por quaisquer danos infligidos a terceiros em resultado da experimentação que ocorre no ambiente de testagem.

5. As autoridades competentes dos Estados-Membros que criaram ambientes de testagem da regulamentação da IA devem coordenar as suas atividades e cooperar no quadro do Comité Europeu para a Inteligência Artificial.

Ainda a respeito do contexto europeu e da ampliação da utilização do instituto do *sandbox* regulatório, conforme consignado pelo Conselho da União Europeia (2020/C 447/01), em documento intitulado "sobre ambientes de testagem da regulamentação e cláusulas de experimentação enquanto ferramentas para um quadro regulamentar favorável à inovação, preparado para o futuro e resiliente, capaz de dar resposta a desafios disruptivos na era digital",

> os ambientes de testagem da regulamentação são cada vez mais utilizados numa série de setores, por exemplo nos serviços financeiros, jurídicos e de saúde, na aviação, nos transportes e na logística, bem como na energia, e implicam frequentemente a utilização de novas tecnologias emergentes – como a inteligência artificial (IA) e as tecnologias de cadeia de blocos/tecnologias de livro-razão distribuído (DLT) – ou a utilização inovadora das tecnologias existentes[298].

É importante salientar que a figura do *sandbox* regulatório não se apresenta como uma ferramenta vista como unanimemente benéfica no cenário internacional. Como apontado na literatura,

> reguladores de jurisdições relevantes como França, Estados Unidos, Alemanha e Luxemburgo já declararam publicamente que não pretendem implementar regulações *sandbox* em um futuro próximo, demonstrando que não é pacífico o entendimento de que este novo instrumento regulatório traz mais benefícios do que riscos para o sistema financeiro. **Nessas jurisdições, parece haver uma tendência por privilegiar projetos que acompanhem as evoluções no mercado financeiro decorrentes da inovação e que aconselhem os participantes desse mercado, sem a necessidade de instituir regime de autorização temporária para esses negócios**[299].

À luz do cenário exposto, o que se constata é que o modelo britânico de regulação *sandbox* se expandiu para diversas partes do Planeta, com destaque para as realidades verificadas na Austrália e em Singapura, ganhando corpo em setores diversos, e não apenas no

---

Essas autoridades devem apresentar relatórios anuais ao Comité e à Comissão sobre os resultados da aplicação desse sistema, incluindo boas práticas, ensinamentos retirados e recomendações sobre a sua configuração e, se for caso disso, sobre a aplicação do presente regulamento e de outra legislação da União supervisionada no ambiente de testagem.

6. As modalidades e condições de funcionamento dos ambientes de testagem da regulamentação da IA, incluindo os critérios de elegibilidade e o procedimento de candidatura, seleção, participação e saída do ambiente de testagem, bem como os direitos e as obrigações dos participantes, devem ser estabelecidas em atos de execução. Os referidos atos de execução são adotados de acordo com o procedimento de exame a que se refere o artigo 74.º, n.º 2".

[298] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XG1223(01)&from=EN>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[299] COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 2, jul., 2018. Disponível em: <https://ww.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>. Acesso em: 9 abr. 2023, pp. 279-280. (Grifou-se).

campo da regulação financeira, como se vê atualmente na União Europeia. Não demorou muito para que os *sandboxes* regulatórios chegassem ao Brasil, o que, como se verá, ganhou força a partir do ano de 2019. É sobre esse assunto que o subitem a seguir tratará.

2.4. A chegada da regulação *sandbox* à realidade brasileira: o seu espraiamento via regulação do mercado financeiro nacional

Inicialmente, a regulação *sandbox* encontrou guarida no contexto brasileiro no âmbito de atuação das *fintechs*, *startups* que atuam no setor financeiro[300]. Como ressaltam Cláudio Finkelstein e Juliana Mascarenhas de Araújo, "[d]iferentemente do quanto visto no Reino Unido, onde uma única agência reguladora concentra o desenvolvimento de *Sandbox*, no Brasil foram instituídos três procedimentos distintos: um sob a regulamentação da CVM, outro sob a supervisão do BCB e um terceiro de responsabilidade da SUSEP"[301].

O pontapé inicial para a implementação do *sandbox* regulatório no Brasil se deu em junho de 2019 por meio do Comunicado Conjunto da Secretaria Especial de Fazenda do à época Ministério da Economia, do Banco Central, da CVM e da SUSEP, em que as referidas instituições públicas brasileiras tornaram pública a intenção de implantar modelos de regulação *sandbox* no Brasil. Conforme consta do aludido documento,

> [e]ssa iniciativa [da regulação via *sandbox*] surge como resposta à transformação que vem acontecendo nos segmentos financeiro, de capitais e securitário. O uso de tecnologias inovadoras, como *distributed ledger technology* – DLT, *blockchain*, *roboadvisors* e inteligência artificial, tem permitido o surgimento de novos modelos de negócio, com reflexos na oferta de produtos e serviços de maior qualidade e alcance.
> Esse cenário impõe aos reguladores o desafio de atuar com a flexibilidade necessária, dentro dos limites permitidos pela legislação, para adaptar suas regulamentações às mudanças tecnológicas e constantes inovações, de forma que as atividades reguladas mantenham conformidade com as regras de cada segmento, independentemente da forma como os serviços e produtos sejam fornecidos, principalmente sob as perspectivas da segurança jurídica, da proteção ao cliente e investidor e da segurança, higidez e eficiência dos mercados[302].

---

[300] PEREIRA, Reginaldo et al. O *sandbox* regulatório no novo marco legal das startups e do empreendedorismo inovador brasileiro. *Conjecturas*, v. 22, n. 12. Disponível em: <https://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1520/1122>. Acesso em: 23.11.2023, p. 216.
[301] FINKELSTEIN, Cláudio; ARAÚJO, Juliana Mascarenhas. Para além das caixas – *fintechs* e o *sandbox* regulatório brasileiro. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 93, pp. 285-305, jul./set., 2021, p. 291.
[302] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Comunicado Conjunto Ministério da Economia, Banco Central, CVM e Susep*: divulga ação coordenada para implantação de regime de sandbox regulatório nos mercados financeiro,

A primeira iniciativa concreta de se criar um ambiente de regulação *sandbox* no Brasil partiu da CVM. Isso se deu por meio da edição, em maio de 2020, da Instrução CVM nº 626[303], que passou a regulamentar a constituição e o funcionamento do *sandbox* regulatório no mercado de valores mobiliários. Pouco depois, em 2021, em linha com o movimento de "revisaço regulatório"[304] pretendido pelo Decreto Federal nº 10.139/2019[305], a referida Instrução foi revogada pela Resolução CVM nº 29/2021[306], que a partir de então passou a tratar do tema da regulação *sandbox* na esfera de atuação da CVM, sem apresentar, porém, "*alterações substanciais de conteúdo*" em cotejo com as previsões constantes da Instrução CVM nº 626.

Conforme consta do art. 1º da Resolução CVM nº 29/2021, no bojo de um "*ambiente regulatório experimental*", as "*pessoas jurídicas participantes podem receber autorizações temporárias para testar modelos de negócio inovadores em atividades no mercado de valores mobiliários regulamentadas pela Comissão de Valores Mobiliários*". Em outras palavras, o que se vê é que o modelo de regulação *sandbox* verificado na CVM centra-se na concessão de autorizações temporárias a (novos) agentes atuantes no mercado de valores mobiliários brasileiro, abrindo-se a possibilidade de que se realizem *testes* de novos modelos de negócios considerados inovadores. O art. 2º, II, da aludida Resolução define que autorização temporária é aquela: "*concedida em caráter temporário para desenvolvimento de atividade regulamentada específica, em regime diverso daquele ordinariamente previsto na regulamentação aplicável, por meio de dispensa de requisitos regulatórios e mediante fixação prévia de condições, limites e salvaguardas voltadas à proteção dos investidores e ao bom funcionamento do mercado de valores mobiliários*".

À luz das normas atualmente vigentes, conceito central para a regulação *sandbox* da CVM é o de "*modelo de negócio inovador*", que consiste em atividade que, de forma cumulativa, ou não, "*utilize tecnologia inovadora ou faça uso inovador de tecnologia*" ou

securitário e de capitais brasileiros, [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16776/nota>. Acesso em: 12 jul. 2023.

[303] CVM. *Resolução CVM nº 626*, 2020. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst626.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

[304] MENDONÇA, José Vicente Santos de. É o revisaço regulatório – só que (ainda) não. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/e-o-revisaco-regulatorio-so-que-ainda-nao-29112019>. Acesso em: 11 ago. 2023.

[305] Trata-se de informação obtida junto à CVM via sistema Fala.BR do Governo Federal (Pedido de Acesso à Informação nº 18820.001113/2023-39).

[306] CVM. *Resolução CVM nº 29*, 2021. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

"*desenvolva produto ou serviço que ainda não seja oferecido ou com arranjo diverso do que esteja sendo ofertado no mercado de valores mobiliários*" (alíneas "a" e "b" do inciso IV do art. 2º da Resolução CVM). Tal modelo deve ter "*o potencial de promover ganhos de eficiência, redução de custos ou ampliação do acesso do público em geral a produtos e serviços do mercado de valores mobiliários*" (parágrafo único do art. 2º da Resolução CVM em referência).

O procedimento de criação de um ambiente experimental na CVM se inicia por meio da emissão de um comunicado ao mercado (art. 3º da Resolução CVM), em que deve constar o cronograma previsto para o procedimento de seleção de eventuais interessados, bem como os critérios de elegibilidade para ingressarem no ambiente de regulação experimental (incisos I e II do art. 3º da Resolução). O art. 5º da Resolução CVM nº 29/2021 traz os critérios mínimos de elegibilidade de eventuais participantes, dentre os quais o de que as atividades desempenhadas por eles se enquadrem no já citado conceito de "*modelo de negócio inovador*" (inciso I do art. 5º da Resolução).

O art. 6º da Resolução CVM, de sua vez, disciplina quais elementos devem constar das propostas formalizadas pelos eventuais participantes, que devem ser analisadas de acordo com os parâmetros constantes do art. 7º da Resolução CVM em referência. Cabe ao Colegiado da CVM decidir sobre a concessão, ou não, dos pedidos de autorizações temporárias apresentados pelos interessados em suas propostas formais (art. 12 da Resolução CVM), tendo tais autorizações temporárias o prazo de um ano, prorrogável por mais um ano (§ 2º do art. 12 da Resolução CVM). Os arts. 16 e 17 da Resolução CVM cuidam do encerramento da participação no ambiente regulatório experimental, que pode se dar em razão do "*decurso do prazo estabelecido para participação*"; "*a pedido do participante*"; "*em decorrência de cancelamento da autorização temporária, nos termos do art. 17*" e "*mediante obtenção de registro definitivo junto à CVM para desenvolver a respectiva atividade regulamentada*" (art. 16, incisos I a IV da Resolução CVM).

Ainda durante o processo de institucionalização do programa de *sandbox* da CVM, criou-se, por intermédio da edição da Portaria CVM/PTE nº 75/2020, o Comitê de *Sandbox*, composto por um grupo de servidores da CVM divididos em dois núcleos centrais, um intitulado de estratégico e outro com funções eminentemente operacionais, "*com o objetivo de conduzir as atividades relacionadas a esse ambiente regulatório*".[307] É missão do Comitê

[307] CVM. *Comitê Sandbox*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/menu/acesso_informacao/institucional/comites/comite_sandbox.html>. Acesso em: 10 fev. 2024.

promover o monitoramento das autorizações temporárias, nos termos do art. 13 da Resolução CVM nº 29/2021.

Até o momento, a CVM realizou apenas um processo de seleção de interessados, no ano de 2021.[308] O processo de admissão de participantes no ambiente regulatório experimental da Comissão se iniciou em janeiro de 2021 e o resultado da seleção foi divulgado em dezembro daquele ano, em que foram escolhidas um total de 4 (quatro) empresas[309]. As referidas empresas receberam autorizações temporárias da CVM para prestarem serviço de escrituração de valores mobiliários para empresas em estágio inicial de desenvolvimento (Basement Soluções de Captação e Registro Ltda.) e para administrar mercados de balcões organizados voltados para empresas emergentes (Beegin Soluções em Crowdfunding Ltda), para a negociação de valores mobiliários de *startups* (Start Me Up Crowdfunding Sistemas para Investimento Colaborativo Ltda. (SMU)) e para a negociação de debêntures e cotas de fundos fechados (Vórtx Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda.). Segundo informado pela CVM, não houve até o momento a realização de pedidos de concessão de autorizações definitivas por partes das empresas selecionadas no primeiro e único processo de seleção realizada até aqui[310]. Houve apenas a prorrogação das autorizações temporárias anteriormente concedidas, tendo sido um pedido de prorrogação indeferido pela Comissão.[311]

A regulação *sandbox* se espraiou também para a esfera de atuação do Conselho Monetário Nacional ("CMN") e do Banco Central do Brasil ("BCB"), tendo por objetivos principais "[e]*stimular a inovação e a diversidade de modelos de negócio, estimular a concorrência entre os fornecedores de produtos e serviços financeiros e atender às diversas necessidades dos usuários, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), assegurando a higidez desses sistemas*".[312]

---

[308] Informação obtida junto à CVM via sistema Fala.BR do Governo Federal (Pedido de Acesso à Informação nº 18820.001113/2023-39).

[309] CVM. *Sandbox Regulatório*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/normas/sandbox-regulatorio>. Acesso em: 11 ago. 2023.

[310] Informação obtida junto à CVM via sistema Fala.BR do Governo Federal (Pedido de Acesso à Informação nº 18820.001113/2023-39).

[311] Informação obtida junto à CVM via sistema Fala.BR do Governo Federal (Pedido de Acesso à Informação nº 18820.001113/2023-39).

[312] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Sandbox regulatório*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sandbox>. Acesso em: 19 jul. 2023.

A Resolução CMN nº 4.865/2020[313] e a Resolução BCB nº 29/2020[314] disciplinam o intitulado Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (*Sandbox* Regulatório).[315]-[316] As referidas normas, que contam com previsões muito similares, trazem diversas definições relevantes para fins de estruturação da regulação *sandbox* no setor financeiro, destacando-se a de "projeto inovador", que compreende "*produto ou serviço experimental no âmbito do Sistema Financeiro Nacional ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro*" que "*empregue inovação tecnológica ou promova uso alternativo de tecnologia já existente*" e "*promova aprimoramentos, tais como ganhos de eficiência, alcance ou capilaridade, redução de custos ou aumento de segurança*" (alíneas "a" e "b" do art. 2º, II, da Resolução CMN nº 4.865/2020 e alíneas "a" e "b" do art. 2º, II, da Resolução BCB nº 29/2020).

À luz das Resoluções do CMN e do BCB, a regulação via *sandbox* se operacionaliza por meio de *ciclos*, "*cuja duração será determinada pelo Banco Central do Brasil, devendo ser limitada ao prazo de um ano, prorrogável uma única vez por igual período*" (*caput* do art. 4º da Resolução CMN e da Resolução BCB). O art. 12 da Resolução CMN determina que os participantes do ambiente controlado de testes implementem "*estrutura de gerenciamento de*

---

313 BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução CMN nº 4.865*, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4865>. Acesso em: 19 jul. 2023.

314 BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução BCB nº 29*, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=29>. Acesso em: 20 jul. 2023.

315 O CMN e o BCB definem *sandbox* regulatório como "*um ambiente em que entidades são autorizadas pelo Banco Central do Brasil para testar, por período determinado, projeto inovador na área financeira ou de pagamento, observando um conjunto específico de disposições regulamentares que amparam a realização controlada e delimitada de suas atividades*" (art. 3º da Resolução CMN nº 4.865/2020 e art. 3º da Resolução BCB nº 29/2020).

316 Como consignado na Exposição de Motivos que deu origem à Resolução CMN, "*Nos últimos anos, a forte evolução tecnológica, especialmente com o surgimento e massificação do acesso da população a smartphones, tem propiciado o surgimento de novos modelos de negócio no segmento financeiro, com oferta de produtos e de serviços de modo mais ágil e mais conveniente aos clientes. Entretanto, novas empresas, muitas vezes, se deparam com dificuldades, especialmente regulatórias, para implementar seu negócio. Isso ocorre porque o mercado financeiro é altamente regulado, considerando sua relevância na economia e a eventual ocorrência de crises com potencial de irradiação de seus efeitos para outros setores da economia*" (Disponível em: <https://normativos.bcb.gov.br/Votos/CMN/2020102/Voto_1022020_CMN.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023, p. 3). Ainda nos termos da EM, explica-se a opção por editar duas normas a respeito do tema, uma do CMN, e outra do próprio BCB, nos seguintes termos "*apesar de o Sandbox Regulatório ser ambiente único no âmbito do Banco Central, considerou-se mais adequado segmentar a regulamentação em dois atos normativos distintos, resolução CMN e resolução BCB, observando a competência regulatória de cada uma dessas autoridades reguladoras. Ou seja: a resolução CMN ora proposta e a resolução BCB de teor similar tratam do mesmo Sandbox operacionalizado pelo BCB, **embora contenham disposições voltadas aos produtos e serviços sob regulação de cada um dos dois órgãos**. Devem, portanto, ser lidas em conjunto, o que possibilitará que um projeto inovador abarque atividades sujeitas à regulação tanto do Conselho Monetário Nacional (CMN) quanto do BCB*" (Disponível em: <https://normativos.bcb.gov.br/Votos/CMN/2020102/Voto_1022020_CMN.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023, pp. 4-5). (Grifou-se).

riscos", abarcando o risco operacional, que pode ser definido como "*a possibilidade de ocorrência de perdas resultantes de eventos externos ou de falha, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas ou sistemas associados à execução do projeto inovador*" (§ 2º do art. 12 da Resolução CMN e da Resolução BCB), o risco de crédito, "*quando a execução do projeto inovador implicar a captação de recursos públicos*" e os "*demais riscos a que o participante esteja exposto de maneira relevante*" (incisos I a III do § 1º do art. 12 da Resolução do CMN e da Resolução BCB).

A Resolução CMN e a Resolução BCB em destaque tratam, em seu art. 14, do "*acompanhamento das atividades relativas ao projeto inovador*" desempenhadas pelos participantes do ciclo de regulação *sandbox*, que devem ter como paradigma uma "*interação periódica e tempestiva, de forma presencial ou remota*" entre os agentes reguladores e os participantes do ambiente experimental (art. 14, I, da Resolução CMN nº 4.865/2020 e da Resolução BCB nº 29/2020). O art. 24 da Resolução CMN nº 4.865/2020 e o art. 25 da Resolução BCB nº 29/2020 trazem o rol de potenciais participantes do ambiente de regulação *sandbox*.[317]

O processo de participação em ambientes experimentais se inicia por meio da edição de ato normativo de convocação por parte do Banco Central do Brasil (art. 25 da Resolução CMN e art. 26 da Resolução BCB), abrindo-se, em seguida, período de inscrição por parte dos interessados a ingressarem no ambiente experimental (art. 26 a 28 da Resolução CMN; art. 27 a 29 da Resolução BCB). Em um segundo momento, ocorrem as fases de seleção dos participantes e de concessão de autorizações temporárias, também a cargo do BCB (art. 29 a 39 da Resolução CMN; art. 30 a 40 da Resolução BCB). Ao final de todo o ciclo, ocorre a fase de encerramento das atividades dos participantes do ambiente experimental, seja em razão do término do período estabelecido para fins de participação no ambiente *sandbox*, seja em razão da obtenção, por parte do agente regulado, de autorização definitiva, ou mesmo em decorrência do cancelamento da autorização concedida ao regulado para participar do ambiente experimental (art. 40 da Resolução CMN; art. 41 da Resolução BCB).

---

[317] "Art. 24. Somente podem participar do *Sandbox* Regulatório:
I - as pessoas jurídicas de direito privado previstas no art. 44, incisos I, II e VI, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
II - os prestadores de serviços notariais e de registro, de que trata a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994
III - as empresas públicas; e
IV - as sociedades de economia mista".

Em 16 de dezembro de 2020, o BCB editou a Resolução BCB nº 50/2020[318], que trouxe os "*requisitos para instauração e execução pelo Banco Central do Brasil do Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (Sandbox Regulatório) – Ciclo 1, bem como sobre os procedimentos e requisitos aplicáveis à classificação e à autorização para participação nesse ambiente*", em complemento às previsões constantes da Resolução CMN nº 4.865/2020. Pouco depois, em março de 2021, editou-se a Resolução BCB nº 70/2021, que instituiu o Comitê Estratégico de Gestão do *Sandbox* Regulatório ("CESB") e trouxe como anexo o regulamento atinente ao funcionamento do aludido Comitê.[319] O Regulamento estabelece que cabe ao CESB "selecionar e classificar os projetos candidatos a participação no *Sandbox* Regulatório, bem como autorizar sua participação" (art. 1º, I, do Regulamento).

Até o momento, o BCB deu início apenas ao Ciclo 1 do ambiente controlado de testes para inovações financeiras e de pagamento, em que foram apresentadas um total de 52 inscrições.[320] Desse total, sete projetos foram classificados para participarem do Ciclo 1, segundo consta do Comunicado nº 003/2021, emitido pelo BCB em 25 de novembro de 2021.[321] Ainda nos termos do Comunicado, consta expressamente que "*o início das atividades está condicionado à apresentação e aprovação pelo Cesb do plano de descontinuidade desses projetos ao final do Ciclo 1 do* Sandbox *Regulatório, conforme estabelecido no art. 9º da Resolução BCB nº 50, de 2020*".

Mais recentemente, o BCB lançou o "Relatório de Gestão Sandbox Regulatório" referente ao 1º Ciclo (2022)[322], em que são esmiuçados os objetivos e as expectativas a respeito da iniciativa. Além disso, consta do documento detalhamentos a respeito da forma como

---

[318] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução BCB nº 50*, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=50>. Acesso em: 20 jul. 2023.

[319] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução BCB nº 50*, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=50>. Acesso em: 20 jul. 2023.

[320] Nos termos dos Comunicados nº 001/2021 e n º 002/2021, ambos editados pelo BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/sandboxdocs/comunicados_ciclo1/Comunicado%20001.pdf>; <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/sandboxdocs/comunicados_ciclo1/Comunicado%20002%20Sandbox.pdf >. Acesso em: 20 jul. 2023.

[321] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/sandboxdocs/comunicados_ciclo1/Comunicado%20003%20divulga%20a%20classifica%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

[322] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/sandboxdocs/relatorios_cesb/Relatorio_Gestao_Sandbox_Regulatorio_2022_REV3%20(003).pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ocorreu a seleção dos projetos, as discussões sobre os projetos travadas ao longo do processo seletivo ocorrido no CESB, bem como o andamento dos projetos no momento da edição do Relatório.

Não tardou para que a "caixa de areia regulatória" também conquistasse o seu espaço na esfera de atuação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da SUSEP. Em março de 2020, editou-se a Resolução nº 381/2020, que "[e]stabelece as condições para autorização e funcionamento, por tempo determinado, de sociedades seguradoras participantes exclusivamente de ambiente regulatório experimental"[323] e a Circular nº 598/2020, que "dispõe sobre autorização, funcionamento por tempo determinado, regras e critérios para operação de produtos, transferência de carteira e envio de informações das sociedades seguradoras participantes exclusivamente de ambiente regulatório experimental". [324]

Assim como no CMN e no BCB, também na esfera de atuação da SUSEP ganha centralidade o conceito de projeto inovador, que consiste no "desenvolvimento de produto e/ou serviço no mercado de seguros que seja oferecido ou desenvolvido a partir de novas metodologias, processos, procedimentos, ou de tecnologias existentes aplicadas de modo diverso" (art. 2º, XI, da Resolução nº 381/2020 e art. 2º, V, da Circular nº 598/2020). Nos termos do art. 4º da Resolução, o *sandbox* regulatório da SUSEP se inicia por intermédio da publicação de edital para a seleção de interessados e o prazo de participação de tais agentes não deve ser maior do que o período de 36 (trinta e seis) meses (art. 4º, I, da Resolução). O art. 5º da Resolução, de sua vez, estabelece os critérios de elegibilidade dos eventuais interessados em participar do ambiente experimental.

Conforme consta do art. 7º da Resolução nº 381/2020, os eventuais interessados em participar do processo de seleção realizado pela SUSEP devem formular pedido de autorização temporária para atuação no mercado securitário. Cabe aos interessados, quando da formulação do pedido de autorização temporária, protocolar "requerimento identificando o responsável pela condução do projeto inovador perante à Susep" (art. 3º, *caput*, da Circular nº 598/2020). As autorizações temporárias são avaliadas pela SUSEP e "os primeiros 10 projetos inovadores considerados habilitados serão selecionados"[325], além disso, "a critério da Susep, até mais 10

[323] CNSP. *Resolução CNSP nº 381*, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-381-de-4-de-marco-de-2020-246507718>. Acesso em: 20 jul. 2023.
[324] SUSEP. Circular SUSEP nº 598, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-598-de-19-de-marco-de-2020-249021945>. Acesso em: 21 jul. 2023.
[325] SUSEP. *Perguntas e Respostas sobre o Sandbox Regulatório – 1ª Edição*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/sandbox-regulatorio/perguntas-e-respostas-sobre-o-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 20 jul. 2023.

projetos poderão ser selecionados". Segundo consta do site da Superintendência, "após deliberação, os projetos inovadores selecionados serão divulgados no site e precisarão comprovar que atendem uma série de requisitos (conforme disposto no Capítulo III da Resolução CNSP nº 381/2020".[326]

Com a finalidade de tutelar os consumidores que contratam os serviços securitários inseridos no ambiente experimental, o art. 14 da Resolução em evidência estabelece que "é obrigatório a instituição de Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC pelas sociedades seguradoras participantes do *Sandbox* Regulatório", cabendo ainda o envio à SUSEP de "relatório de ocorrência de reclamações, conforme periodicidade e padrão estabelecidos pela Autarquia" (parágrafo único do art. 14 da Resolução).

O art. 36 da Resolução estabelece ainda que a SUSEP "poderá cancelar a autorização temporária da sociedade seguradora participante do Sandbox Regulatório ou suspender a comercialização do(s) plano(s) de seguros, a qualquer momento, caso os requisitos previstos [na] Resolução ou em regulamentação específica não sejam cumpridos, garantido o direito ao contraditório". O disposto no art. 30 da Circular nº 598/2020 densifica as hipóteses de cancelamento da autorização temporária, que poderá ter lugar, por exemplo, quando o "índice de reclamação de clientes efetivos apurado acima de 5% (cinco por cento), de forma cumulativa" (inciso I do art. 30 da Circular nº 598/2020).

Até o momento, a SUSEP lançou dois editais para fins de "seleção para os interessados em participar do *Sandbox* Regulatório que possuam projeto inovador". O primeiro deles foi lançado em junho de 2020 (Edital Eletrônico nº 2/2020/SUSEP)[327] e foram considerados habilitados os projetos inovadores que atingissem a pontuação mínima de 70 (setenta) pontos, observados os critérios previstos no Edital. O segundo Edital foi lançado em julho de 2021 (Edital Eletrônico nº 1/2021/SUSEP)[328] e a pontuação mínima foi elevada para o patamar de 85 (oitenta e cinco) pontos.

---

[326] SUSEP. *Perguntas e Respostas sobre o Sandbox Regulatório – 1ª Edição*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/sandbox-regulatorio/perguntas-e-respostas-sobre-o-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 12 ago. 2023.

[327] SUSEP. *Edital Eletrônico SUSEP nº 2/2020/SUSEP*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-sandbox/edicao01/Edital_2.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

[328] SUSEP. *Edital Eletrônico SUSEP nº 1/2021/SUSEP*, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-eletronico-susep-n-1/2021-334115727>. Acesso em: 21 jul. 2023.

2.5. Os benefícios da implementação da regulação *sandbox*, à luz do contexto brasileiro

Feito esse panorama a respeito do nascedouro da regulação *sandbox* no contexto brasileiro, passa-se a tratar especificamente dos (eventuais) benefícios dos *sandboxes* a partir da óptica das empresas participantes dos ambientes experimentais, dos agentes reguladores estatais envolvidos nos espaços de testagem e sob o prisma dos consumidores dos produtos e serviços tidos por inovadores e que são submetidos aos ambientes de testes. Conforme sustenta Bruno Feigelson, os *sandboxes* regulatórios ou ambientes regulatórios experimentais apresentam benefícios múltiplos[329], que serão explorados a seguir[330].

Como explica Khushboo Agarwal, voltando-se os olhos para o modelo de regulação *sandbox* britânico implementado pela FCA, os benefícios associados à criação de "caixas de areia regulatórias" incluiriam *(i)* um diálogo mais franco e ativo entre reguladores e regulados, *(ii)* a abertura para a estruturação de marcos regulatórios voltados à inovação, atentos aos seus riscos e que permitem uma abordagem regulatória baseada em dados, o que tende a facilitar a inovação, a competição e a inclusão de novos agentes nos respectivos mercados. Além disso, a autora aponta que, em países com marcos regulatórios mais fragmentados, a regulação via *sandbox* pode *(iii)* ajudar a antecipar ações adotadas por diferentes reguladores sobre uma mesma matéria e/ou produto/serviço. Para os investidores, na visão de Agarwal, o fato de uma empresa estar participando de um *sandbox* pode *(iv)* fornecer alguma certeza e garantia sobre os riscos regulatórios associados à inovação.[331]

Debruçando-se sobre a regulação *sandbox* nacional, é possível indicar, sob a ***perspectiva das empresas***, que o modelo experimental aqui implementado pretende viabilizar que elas desenvolvam e levem seus produtos e serviços aos mercados **de forma mais célere e eficaz**. A testagem de novos produtos, serviços ou soluções tecnológicas inovadoras em um ambiente regulatório controlado de experimentação tende a se dar com custos mais baixos, "na medida em que [o ambiente regulatório experimental] reduz custos de transação, bem como o

[329] FEIGELSON, Bruno. *Sandbox e o direito exponencial*. Tese (Doutorado em Direito da Cidade), Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019, pp. 193-202.
[330] Diante da implementação relativamente recente dos ciclos de *sandboxes* no contexto brasileiro, não foram localizados documentos que tragam em detalhes diagnósticos acerca dos regimes experimentais já implementados e eventuais benefícios decorrentes dos mesmos.
[331] AGARWAL, Khushboo. 'Playing in the Regulatory Sandbox', *NYU Journal of Law & Business*, [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <https://www.nyujlb.org/single-post/2018/01/08/Playing-in-the-Regulatory-Sandbox>. Acesso em: 03 jul. 2023.

tempo de maturação da atividade, induzindo investimentos nas novas tecnologias"[332]. Espera-se que o ambiente regulatório experimental atue como espécie de catalisador das inovações, acelerando processos inventivos e aumentando as chances de sucesso dos experimentos. Trata-se de benefício que foi expressamente aventado pela Diretoria Colegiada da CVM quando do processo de implementação de seu modelo de *sandbox* regulatório[333].

O desenvolvimento mais célere e eficaz de novos produtos que se busca alcançar por intermédio da implementação dos ambientes regulatórios experimentais está associado diretamente a outro benefício comumente relacionado aos *sandboxes*, qual seja, o **incremento à competividade dos respectivos mercados em que são inseridos os modelos de regulação experimental**. Prova de que o incremento à competividade é um benefício central no que concerne à implementação dos *sandboxes* regulatórios reside no fato de que o Banco Central do Brasil inseriu a criação e o desenvolvimento de seu próprio ambiente regulatório experimental em sua agenda institucional ("Agenda BC#") justamente no eixo "Competitividade". Conforme consignado no Edital de Consulta Pública nº 72/2019, do BCB, que foi lançado com a finalidade de recolher subsídios a respeito dos atos normativos relativos aos *sandboxes* que viriam a ser editados pelo Banco,

> [a] implantação desse ambiente é mais uma iniciativa constante da **Agenda BC#, na dimensão Competitividade**, **que visa a fomentar a concorrência** e a possibilitar o desenvolvimento de novos modelos de negócios e a adoção de processos e sistemas mais modernos e dinâmicos, preservando, por outro lado, a segurança, a higidez e a eficiência do sistema financeiro[334]-[335].

Para além trazer a expectativa de redução dos custos de transação relacionados aos produtos e serviços tidos por inovadores, bem como contribuir para o incremento da competitividade dos mercados em que se insere, a regulação *sandbox*, ainda sob a óptica das empresas, contribui para **mitigar os riscos para que as mesmas apostem em soluções inovadoras, robustecendo-se os níveis de segurança jurídica dos respectivos mercados a**

---

[332] BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier. *Sandbox* regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*, Santa Fe, v. 7, n. 2, pp. 71-87, jul./dez., 2020, p. 84.

[333] Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/decisoes/2020/20200408_R1/20200408_D1472.html>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[334] Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=530&pagina=49&data=29/11/2019&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[335] Tal benefício de incremento à competitividade também foi aventado pela Diretoria Colegiada da CVM (Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/decisoes/2020/20200408_R1/20200408_D1472.html>. Acesso em: 30 dez. 2023).

partir dos ambientes controlados de experimentação jurídico-administrativa[336]. É inegável que a aposta em soluções, produtos e/ou serviços inovadores se apresenta, naturalmente, como uma rota de riscos relevantes e de diferentes ordens (*i.e.*, riscos financeiros, sancionatórios, humanos, dentre outros). É preciso, pois, pensar em estratégias regulatórias capazes de preservar a existência de um espaço propicio à inovação e que, ao mesmo tempo, tragam algum tipo de controle aos riscos (relevantes) inerentes às soluções inovadoras. É nessa senda que encontram campos férteis de atuação os *sandboxes* regulatórios.

Nos ambientes regulatórios experimentais, o que se espera é que os riscos relacionados à imposição de sanções, *p.e.*, sejam minorados a partir da concessão dos descontos regulatórios por parte dos agentes reguladores e, justamente por intermédio dos ambientes de testagem, sejam incrementados os níveis de "segurança jurídica para que as *fintechs* possam testar os produtos e serviços financeiros inovadores, reduzindo os custos para viabilizar a introdução desses novos modelos de negócio nos mercados financeiros"[337] No mesmo sentido, consignou-se no Edital de Audiência Pública SDM nº 05/2019, lançado pela CVM para fins de permitir a avaliação dos projetos de normas relativas ao seu ambiente regulatório experimental, que,

> [o]s participantes do *sandbox* regulatório beneficiam-se de diversas maneiras. Uma delas é a orientação oferecida pelos reguladores aos participantes a respeito dos limites de atuação e das normas legais e regulamentares aplicáveis às suas atividades. O *sandbox* possibilita que os modelos de negócios inovadores sejam desenvolvidos sob monitoramento dos reguladores, recebendo orientação a respeito do arcabouço regulatório vigente e do perímetro regulatório de cada regulador. Tal aconselhamento constitui fonte valiosa de segurança jurídica e de redução de custos para desenvolver produtos, serviços e modelos de negócio inovadores[338].

Aventa-se, ainda, que os ambientes regulatórios experimentais tendem a **facilitar o acesso, por parte das empresas, às alternativas de financiamentos**, reduzindo-se os custos de capital de tais iniciativas[339]. Tal benefício foi explicitamente indicado pela FCA no relatório editado em 2015, em que foram apresentadas as bases e as principais motivações para a

---

[336] FEIGELSON, Bruno. *Sandbox e o direito exponencial*. Tese (Doutorado em Direito da Cidade), Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019, pp. 196-197.

[337] SILVA, Luiza Caldeira Leite. *Sandbox regulatório*: experimentalismo no direito exponencial. Trabalho de conclusão de graduação, Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 2020, p. 51.

[338] Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/audiencias_publicas/ap_sdm/anexos/2019/sdm0519_Edital.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[339] FEIGELSON, Bruno. *Sandbox e o direito exponencial*. Tese (Doutorado em Direito da Cidade), Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019, pp. 199-200.

implementação da regulação *sandbox* no Reino Unido[340]. Da mesma forma, consignou a Diretoria Colegiada da CVM, pouco depois da Consulta Pública nº 05/2019, em que foi analisada a minuta de instrução para a implementação de *sandbox* regulatório no mercado de capitais brasileiro, que a regulação *sandbox* teria a aptidão para promover o "aumento da visibilidade e tração de modelos de negócios inovadores, com possíveis impactos positivos em sua atratividade para o capital de risco"[341].

Sob a ***perspectiva da atuação estatal***[342], observe-se que os reguladores, pela via da regulação *sandbox*, podem **acompanhar mais de perto todo o processo de criação e implementação das novas tecnologias/dos novos produtos e serviços viabilizados por elas**, aprendendo sobre seu funcionamento e impacto ao longo do processo de testagem em si. Como apontado por Diego Herrera e Sonia Vadillo, "[o]s Bancos de Testes Regulatórios tornam-se a ferramenta mais econômica para que os órgãos reguladores e supervisores da região possam saber em primeira mão o que as plataformas fazem. O objetivo final é poder regulamentar de forma equilibrada e proporcional os negócios das plataformas sem impedir o avanço da inovação"[343]

Há, assim, um notório movimento de aproximação entre os reguladores e os regulados, estimulando-se o diálogo efetivo entre eles e travando-se "uma peculiar relação simbiótica e dialógica"[344] entre tais agentes. Assim, a via do *sandbox* permite à Administração Pública brasileira a "compreender os efeitos das mudanças, com a flexibilidade necessária para o

---

340 FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 17.

341 Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/decisoes/2020/20200408_R1/20200408_D1472.html>. Acesso em: 30 dez. 2023.

342 Conforme salienta Leandro Oliveira, "um ponto normalmente esquecido quando se trata de *sandbox* é que ele é um ambiente experimental não só para os empreendedores, mas também para o Estado, que pode testar, na prática, o efeito de novas regulamentações" (OLIVEIRA, Leandro. O Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador. In: MORETTI, Eduardo; OLIVEIRA, Leandro Antonio Godoy. (Orgs.). *Startups*: aspectos jurídicos relevantes, v. 2, 2022, p. 25).

343 HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. *Sandbox regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 4.

344 REIS, Guilherme Alberge. O sandbox regulatório como alternativa para regular tecnologias disruptivas desenvolvidas por fintechs. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 72, p. 95-110, out./dez., 2020, p. 104.

refinamento de suas regras"[345], oferecendo-se "um processo colaborativo em que inovações tecnológicas e novos modelos de negócios podem ser explorados com reguladores"[346].

Tal aproximação entre os agentes reguladores e os regulados também colabora para que se **reduza a assimetria de informações existente entre eles**. Conforme explicitam Daniela Pellin e Wilson Engelmann: "o importante durante o processo de *sandbox* é que as empresas implicadas no experimento regulatório entreguem dados à autarquia e assim reduzam a assimetria informativa de forma prejudicial à competência e à regulação eficiente"[347]. Além disso, em linha com as colocações de Diego Herrera e Sonia Vadillo, "[o]s Bancos de Testes Regulatórios tornam-se a ferramenta mais econômica para que os órgãos reguladores e supervisores da região possam saber em primeira mão o que as plataformas fazem"[348].

Além do aspecto econômico/de eficiência, os reguladores encontram na via dos *sandboxes* regulatórios verdadeiras **fontes de aprendizados institucionais**, que contribuem para a modernização do processo de regulamentação das matérias relacionadas aos testes, a partir das experiências verificadas no bojo dos ambientes controlados de regulação[349]. Durante o processo de edição das normas relativas ao *sandbox* regulatório no Banco Central, o benefício do aprendizado institucional foi destacado expressamente pelo então diretor Regulação do Banco, Otávio Damaso, como uma das razões para a incorporação do ambiente experimental, nos seguintes termos: "[a]s empresas que entrarem no *Sandbox* passarão a ter um acompanhamento do BC, podendo contribuir também para o aperfeiçoamento da regulação, inclusive de novos produtos e serviços financeiros. **É um movimento de aprendizado de**

---

[345] QUIRINO, Carina de Castro; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Sandbox regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 9-33, out./dez. 2023, p. 10.

[346] Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Dropbox/PC%20(2)/Downloads/anpd-sandbox-regulatorio-consulta-bilingue.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[347] Original: "o importante durante el proceso de sandbox es que las empresas implicadas en el experimento regulatorio – es decir, la indústria – entreguen datos a la autarquia y así reduzcan la asimetría informativa tan prejudicial para la competência y la regulación eficiente". PELLIN, Daniela; ENGELMANN, Wilson. Sandbox regulatorio como fuente de derecho en caso de la disrupción nanotecnológica brasileña. Mundo Nano. *Revista Interdisciplinaria En Nanociencias Y Nanotecnología*, v. 15, n. 28, pp. 1-17, 2021. Disponível em: <http://mundonano.unam.mx/ojs/index.php/nano/article/view/69671>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 12. (Tradução livre).

[348] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. *Sandbox regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 4.

[349] TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 377.

ambas as partes"[350]. É importante destacar que se salientou, à época, como se vê do trecho em referência, que as lições extraídas dos experimentos não são aprendidas apenas pelos agentes reguladores, mas também pelos agentes regulados participantes dos ambientes de testes.

Ainda sob a perspectiva do aprendizado institucional, trata-se de benefício que também foi aventado expressamente pela CVM no bojo do Edital de Audiência Pública SDM nº 05/2019, nos seguintes termos: "o *sandbox* regulatório constitui um espaço de aprendizagem para os reguladores que os permite acompanhar de perto o desenvolvimento de novos modelos de negócios e coletar insumos valiosos para analisar riscos decorrentes das inovações, e também para aferir a necessidade de alterações regulatórias ou de novas abordagens de supervisão"[351]. O que se vê, portanto, conforme ressaltado por Felipe Buoro e Maria Eugênia Finkelstein, é que a regulação *sandbox* contribui para "informar a elaboração de políticas de longo prazo através da aprendizagem e experimentação"[352].

Além disso, a regulação pela via do *sandbox* pode se apresentar como **possível solução para o denominado dilema de *Collingridge***. Como apontam Patrícia Ferreira Baptista e Clara Iglesias Keller, "o dilema de Collingridge se refere ao momento em que seria mais eficiente promover a reconexão regulatória, podendo ela acontecer assim que a disrupção acontece, ou uma vez que o novo arranjo promovido pela inovação já se encontra estabelecido em algum grau".[353].

Como amplamente difundido na literatura jurídica, um dos principais desafios que circundam a atuação regulatória do Estado na atualidade pode ser representado pela seguinte indagação: "quando regular uma nova tecnologia disruptiva?"[354]. Não apenas o conteúdo e a intensidade das intervenções estatais são questões preocupantes e desafiadoras para os agentes reguladores na contemporaneidade, mas também o momento em que intervenções regulatórias ocorrem (ou, não ocorrem). Por intermédio da regulação *sandbox*, os agentes reguladores

---

[350] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *BC coloca em consulta pública regras para funcionamento do Sandbox Regulatório*. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/395/noticia>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[351] CVM. *Edital de Audiência Pública SDM nº 05/2019*. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/audiencias_publicas/ap_sdm/anexos/2019/sdm0519_Edital.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[352] BUORO, Felipe Franceschi; FINKELSTEIN, Maria Eugênia. Sandbox regulatório: considerações sobre o Direito Comparado e o Direito brasileiro. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 94, pp. 171-188, out./dez., 2021, p. 172.

[353] BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 273, pp. 123-163, set./dez., 2016, p. 239.

[354] BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, n. 273, pp. 123–163, 2016, pp. 144-149.

podem testar as soluções jurídicas frente aos produtos e serviços tidos por inovadores, buscando, por meio da testagem, encontrar a solução jurídica mais adequada frente à inovação e podendo fazê-la (ou, ao menos, tentar fazê-la) no tempo adequado, a partir justamente das informações e dos dados extraídos ao longo do processo de testagem, evitando-se que a intervenção regulatória se dê de forma prematura, em que a inovação sequer floresceu adequadamente, ou de forma intempestiva, em que a solução inovadora já se consolidou e difundiu antes mesmo de qualquer intervenção do aparato estatal. Em linha com o que explicitam Luiz Alberto Blanchet, Gustavo Gazotto e Ariê Ferneda, a regulação pela via do *sandbox* "permite ao administrador compreender as reais particularidades do modelo de negócio antes que atinja uma proporção de mais difícil controle, franqueando uma sistemática regulatória mais dinâmica"[355].

A via do *sandbox* também viabiliza que se **sofistique o processo regulatório de edição de normas e se desenvolvam atos normativos que se encaixem/se adequem aos casos concreto de forma mais apropriada**, frente as particularidades e o ineditismo das inovações, conferindo espaço para o pleno desenvolvimento das novas tecnologias sem a insegurança jurídica e ameaças de riscos sistêmicos causadas pela ausência de regulação específica adequada. Abre-se a possibilidade do desenvolvimento de verdadeira regulação customizada, além do que "evita as rupturas ou constantes modificações da regulação, as quais são deletérias à segurança jurídica e a um ambiente sadio de mercado"[356]. Tal benefício também foi aventado expressamente pela CVM no bojo do Edital de Audiência Pública SDM nº 05/2019. Conforme consignado no documento, "o ambiente regulatório experimental pretende trazer benefícios ao desenvolvimento e aprofundamento do mercado financeiro e de capitais por meio [da] [...] redução da incerteza regulatória na implementação de inovações e possível aprimoramento do arcabouço regulatório aplicável às atividades regulamentadas"[357].

Sob o ***ponto de vista dos consumidores*** dos produtos e/ou serviços tidos por inovadores, a partir da regulação *sandbox*, eles **podem desfrutar de produtos que melhor satisfaçam os seus interesses e a um custo menor**, como explicitado anteriormente, devido à diminuição dos

---

[355] BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier; Sandbox regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*., Santa Fe, vol. 7, n. 2, pp. 71-87, jul./dic. 2020, pp. 84-85.

[356] HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou sandbox regulatório – compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, p. 113-136, jan./abr., 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 129.

[357] CVM. *Edital de Audiência Pública SDM nº 05/2019*. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/audiencias_publicas/ap_sdm/anexos/2019/sdm0519_Edital.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

riscos de investimento, em razão do experimento estar inserido em um ambiente controlado, bem como em decorrência do ambiente de testes e a flexibilidade inerente a ele propiciar espaço para a criação de novos produtos e serviços capazes de atender aos gostos e desejos dos consumidores de forma personalizada.

Além disso, a regulação *sandbox* pode viabilizar o **aumento do acesso de determinadas camadas da população, especialmente as parcelas mais pobres, aos produtos e serviços tidos por inovadores e que são submetidos ao ambiente experimental**. Torna-se possível, assim, atingir novos públicos que antes do experimento não tinham acesso a esse tipo de produto e/ou serviço. No mercado financeiro, por exemplo, a regulação *sandbox* tem o potencial de viabilizar a inclusão financeira de pessoas mais pobres/promover a bancarização dessa parcela da população que antes não tinha acesso aos serviços financeiros. O aludido benefício foi aventado pela Diretoria Colegiada da CVM quando da construção e implementação de sua regulação *sandbox*, nos seguintes termos: "[o]s benefícios esperados com a implementação do sandbox são: [...] (vi) inclusão financeira decorrente do lançamento de produtos e serviços financeiros menos custosos e mais acessíveis"[358].

2.6. Os riscos da implementação da regulação via *sandbox*, à luz do contexto brasileiro

A via do *sandbox* regulatório não traz consigo somente benefícios, ainda que eles sejam inúmeros, como visto no subitem anterior. Há também riscos relevantes inerentes a tal via da experimentação que merecem ser objeto de atenção no presente trabalho. Saliente-se, desde logo, que os riscos abordados a seguir – bem como aqueles tratados no item dedicado aos laboratórios de inovação – orientarão a abordagem do que chamamos neste trabalho de *ciclo da experimentação jurídico-administrativ*a (Capítulo 4 desta Dissertação).

Inicialmente, observe-se que há certo silêncio na literatura jurídica especializada brasileira quanto aos riscos da figura do *sandbox*. O que se vê é que se dá muito mais atenção aos benefícios de tal instituto do que aos seus eventuais riscos, no afã de se garantir a sua expansão no contexto brasileiro. É preciso, porém, refletir sobre os riscos dos ambientes regulatórios experimentais não só para proteger os agentes envolvidos (i.e., empresas

[358] Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/decisoes/2020/20200408_R1/20200408_D1472.html>. Acesso em: 30 dez. 2023.

interessadas, reguladores e consumidores dos produtos e serviços), mas também para, a partir da análise dos riscos, se contribuir para o aprimoramento dessa figura, especialmente diante do fato de que se verifica a sua notória expansão para diversos setores econômicos nos cenários global e brasileiro.

Nas palavras de Khushboo Agarwal, também tendo em mira o modelo de *sandbox* regulatório britânico, os principais riscos relacionados à construção e implementação de um ambiente de regulação *sandbox* seriam *(i)* a geração de riscos mais elevados para os consumidores e para o sistema financeiro devido ao fato de que a atividade *sandbox* não é totalmente regulada; *(ii)* a falta de padrões para a criação e a implementação de *sandboxes*, especialmente diante da prestação transfronteiriça de serviços; *(iii)* que nem todo *sandbox* revela a extensão das regras e regulamentos que podem ser relaxados, o que pode resultar em um falta de transparência, insegurança jurídica e outras consequências; *(iv)* alguns países podem não ter capacidade regulatória para efetivamente operar um *sandbox*, ou seja, recursos, equipe, experiência, e ferramentas; e *(v)* podem surgir desafios ao tentar equilibrar diferentes objetivos regulatórios, como inclusão financeira, estabilidade, integridade, proteção ao consumidor e concorrência.[359]

Voltando-se os olhos para a realidade brasileira, é preciso ter em conta que a regulação *sandbox* pode acabar gerando o "favorecimento das empresas participantes do *sandbox* pela criação de vantagens econômicas inacessíveis a outros *players* no mercado"[360], gerando, assim, relevantes **riscos de ordem concorrencial**. Assim, como alerta Rafael Fassio, em estudo elaborado com o apoio institucional e técnico do TCU,

> todo programa de *sandbox* precisar gerar benefícios aos seus participantes, como, por exemplo, o afastamento temporário e condicionado de parte da legislação vigente. O risco é que a inclusão de firmas no ambiente regulatórios experimental gere benefícios anormais a ponto de prejudicar a competição, estimulando comportamentos oportunistas. Por exemplo, a existência de regimes diferenciados para participantes que prestam o mesmo tipo de serviço no mercado pode gerar um custo regulatório maior, causando desvantagem para as empresas não participantes do programa. Muito embora o caráter recente do sandbox torne impossível saber se esses riscos já se concretizaram na prática, trata-se de uma distorção potencial que se justifica pelo incentivo à inovação e que, por esse motivo, precisa ser mitigada pela imposição de limites, condições e salvaguardas[361].

[359] AGARWAL, Khushboo. 'Playing in the Regulatory Sandbox', *NYU Journal of Law & Business*. [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <https://www.nyujlb.org/single-post/2018/01/08/Playing-in-the-Regulatory-Sandbox>. Acesso em: 03 jul. 2023.
[360] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox* Regulatório no Marco Legal das *Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 43.
[361] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox* Regulatório no Marco Legal das *Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 43.

Especificamente quanto ao mercado financeiro, *p.e.*, em que já há certo grau de conflituosidade entre os *players* já consolidados e os *startups* que se voltam essencialmente para a geração de produtos e serviços inovadores, "as instituições financeiras tradicionais sujeitam-se a ônus regulatórios robustos, podendo receber a mensagem de que as *startups* participantes do programa de experimentação estariam em situação de vantagem"[362]. Nessa mesma direção, a Autoridade dos Mercados Financeiros da França, a partir de uma perspectiva crítica – "entende que [os ambientes regulatórios experimentais] podem criar um desequilíbrio nas regras do mercado ("unleveled playing field") entre as empresas integrantes do *sandbox* e outros inovadores ou operadores tradicionais"[363].

Ainda, conforme consignado por Diego Herrera e Sonia Vadillo,

> [e]m alguns mercados internacionais, vêm-se observando como as empresas já estabelecidas estão encontrando dificuldades no momento de inovar devido às limitações das normas a que estão sujeitas. Por esse motivo, bancos e outras entidades financeiras supervisionadas vêm reclamando a aplicação de regras equitativas ("level playing field") que fomentem a concorrência e assegurem que os mercados funcionem de forma eficiente. Nesse sentido, os órgãos reguladores devem facilitar que qualquer entidade que pretenda inovar, seja um novo concorrente ou um operador convencional, encontre espaço para explorar e testar suas ideias, com requisitos proporcionais aos tipos de produto ou serviço oferecidos[364].

Assim, a regulação *sandbox*, apesar de se apresentar como importante ferramenta de estímulo à inovação e que tem ganhado cada vez mais espaço, pode se materializar concretamente como elemento de desestímulo a ela no que diz respeito aos *players* já consolidados nos respectivos mercados. Em muitos casos, o que se vê é que os *sandboxes* regulatórios contam com disposições restritivas no que tange, por exemplo, ao porte e ao nível de recursos financeiros das empresas eventualmente interessadas em atuar nos ambientes de testagem, com a finalidade precípua de estimular o surgimento de novos *players* inovadores/de empresas menores. Tais restrições, porém, acabam por inibir a participação de *players* já

---

[362] REIS, Guilherme Alberge. O sandbox regulatório como alternativa para regular tecnologias disruptivas desenvolvidas por fintechs. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 72, pp. 95-110, out./dez., 2020, p. 105.

[363] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 13.

[364] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 23.

consolidados que podem ter nos *sandboxes* fontes de desestímulo à inovação e, no limite, de sufocamento da própria concorrência quanto a produtos e serviços tidos por inovadores.

No contexto brasileiro, os riscos de ordem concorrencial relacionados aos ambientes regulatórios experimentais têm fortalecido um movimento de aproximação entre os órgãos reguladores que desenvolvem seus próprios ambientes de teses (*p.e.*, o BCB[365] e a CVM[366]) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Recentemente, a Autarquia lançou o vigésimo número de sua série "Cadernos do CADE", por intermédio da qual apresenta estudos sobre os mais diversos setores econômicos sob as lentes de sua esfera de atuação, qual seja, a defesa da concorrência, e que tem por objetivo principal "consolidar, sistematizar e divulgar a jurisprudência do Cade relativa a um mercado específico, considerando seus aspectos econômicos e concorrenciais"[367].

A referida edição da série tem por foco os mercados de serviços bancários e de seguros "nos quais foram identificadas atuações do Cade"[368]. Há, no referido documento, itens específicos dedicados às figuras dos *sandboxes* implementados tanto pelo BCB, como pela SUSEP[369], o que, por si só, demonstra a crescente preocupação do CADE no que diz respeito aos ambientes regulatórios experimentais. Ainda quando do lançamento do Caderno, a Autarquia explicitou que "esse ambiente de inovação [que tem caracterizado os setores bancário e securitário] desafia a atuação das autoridades de regulação setorial e de defesa da concorrência com inovações como os *sandboxes* regulatórios e com a atuação conjunta das autoridades, como viabilizado pelo memorando de entendimentos firmado entre Banco Central do Brasil e Cade"[370].

---

[365] Em 2018, o BCB e o CADE assinaram memorando de entendimento para atuarem em parceria em prol da concorrência no mercado financeiro brasileiro (BANCO CENTRAL DO BRASIL. BC e Cade vão trabalhar juntos para fomentar concorrência no sistema financeiro. [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/231/noticia>. Acesso em: 30 dez. 2023).

[366] Ainda no ano de 2008, o CADE e a CVM celebraram acordo de cooperação técnica, "visando ao desenvolvimento e à implantação de sistemas de intercâmbio de informações, com o objetivo de viabilizar e promover as atividades de regulação e de fiscalização exercida pelas partes no âmbito de suas competências". Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/convenios/anexos/CADE.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[367] CADE. *Cade lança estudo sobre mercados de bancos e seguradoras*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/estudo>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[368] CADE. *Cadernos do CADE*: mercados de bancos e seguradoras. n. 20, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno%20Bancos%20e%20Seguradoras%20nov%202023.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[369] CADE. *Cadernos do CADE*: mercados de bancos e seguradoras. n. 20, Brasília, DF, 2023Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno%20Bancos%20e%20Seguradoras%20nov%202023.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, pp.

[370] CADE. *Cade lança estudo sobre mercados de bancos e seguradoras*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/estudo>. Acesso em: 30 dez. 2023.

Para além dos riscos de ordem concorrencial, os ambientes regulatórios experimentais tendem a **incrementar os riscos gerados aos consumidores dos produtos e/ou serviços inseridos na via do *sandbox*, bem como aos próprios mercados em que tais *players* estão inseridos**, tendo em vista se tratar de um ambiente de testagem/de experimentação jurídico-administrativa. É inegável que, por meio da regulação *sandbox*, abre-se mão, em alguma medida, da segurança dos consumidores, das empresas interessadas e até mesmo dos agentes reguladores envolvidos, já que todos eles estão submetidos a testes que se inserem no mundo real.

As salvaguardas, a temporalidade e o escopo limitado dos experimentos são componentes que buscam minorar o grau de insegurança gerada pelos testes em si, gerando ambientes de testagem que são comparativamente mais seguros do que aqueles em que ausentes as salvaguardas e as limitações. No entanto, não há como negar que por se tratar de ambientes de testes os riscos são elementos quase que naturais de tais espaços e que são comumente mais elevados do que os que se verificam em ambientes que não são voltados à testagem de novos produtos, serviços e processos, ambientes regulatórios tidos como tradicionais.

Diante desse cenário, como se vê no modelo implementado pela FCA, exige-se que os consumidores forneçam declarações de consentimento inequívoco quanto a sua participação no ambiente regulatório experimental[371]; na CVM, há experiente similar, na medida em que os interessados devem "termo de ciência de risco", conforme art. 15 da Resolução CVM nº 29/2021. Vale ressaltar, ainda, que, tanto no regime experimental vigente no BCB, como naqueles estruturados pela CVM[372] e pela SUSEP[373] há procedimentos normatizados de aferição e controle dos riscos dos experimentos e há, ainda, mecanismos expressos de interrupção dos experimentos a depender do nível (elevado) dos riscos atingidos por eles durante o período de testagem[374].

Há, ainda, risco relacionado à certa **desordem quanto à construção e à implementação da regulação via *sandbox***. Saliente-se que nem todo *sandbox* revela a extensão das regras e regulamentos que podem ser relaxados, o que pode resultar em uma falta de transparência, insegurança jurídica e outras consequências nocivas à ordem jurídica, aos agentes participantes e aos consumidores. No contexto australiano, acredita-se que a aludida

---

[371] FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.
[372] Cf. art. 13, § 2º, IV, e art. 17, III, da Resolução CVM nº 29/2021.
[373] Cf. art. 29 da Resolução CNSP nº 381/2020.
[374] Cf. art. 36 da Resolução CNSP nº 381/2020.

desordem no processo de construção e implementação é um dos fatores que explica o insucesso do modelo de regulação *sandbox* implementado naquele País a partir de 2016 e que motivou a reforma do modelo poucos anos depois[375].

O aludido cenário de desordem tende a se intensificar diante de uma realidade marcada, cada vez mais, por serviços considerados transversais que exigem a atuação de entidades regulatórias diversas e que podem exigir a estruturação de *sandboxes* multissetoriais, como já se aventa no contexto do Reino Unido[376]. As exigências de coordenação regulatória[377] que circundam os *sandboxes* tendem a incrementar os riscos de que se configurem sistematicamente efeitos caronas no bojo dos ambientes regulatórios experimentais[378]. Conforme ilustra Rafael Fassio acerca do aludido risco,

> [c]onsidere, por exemplo, a implantação de um programa de sandbox voltado ao teste de medicamentos para doenças negligenciadas desenvolvidos por *healthtechs*, em parceria com uma universidade. Nesse caso, a iniciativa precisaria envolver necessariamente a atuação de órgãos de saúde municipais, estaduais e federais, além da ANVISA, por conta das regras de regulação setorial aplicáveis ao tema. Nesse caso hipotético, tirar o sandbox do papel exige intensas negociações bilaterais com todas as entidades envolvidas, o que desestimula a ação de *first movers* e aumenta os custos de transação associados

[375] DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, pp. 1.078-1.113, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023, pp. 1.079-1.080.

[376] Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas/consulta-a-sociedade-sandbox-regulatorio-de-ia.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[377] Sobre coordenação regulatória, Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge explicam que "[t]he threat of a 'race to the bottom' as well as the realization that some problems require cross-jurisdictional approaches has prompted considerable debates regarding the possibilities and potential of regulatory coordination. Coordination, 'joined-up regulation', or other terms are used to advocate greater harmonization of approaches. At the same time, coordination is also about controlling processes (to make them more harmonious)—and there- fore inherently about political strategies" (BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Understanding regulation: theory, strategy and practice. 2ª ed. Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 367-368). Voltando-se os olhos para a realidade brasileira, Alexandre Santos de Aragão alerta que "[a] multiplicação e setorização das sedes regulatórias acarreta a inevitável necessidade de coordenação entre elas, o que vem sendo efetivado das mais diversas formas, raramente, no entanto, com recursos a meios hierárquicos poucas vezes, que obstariam a apreciação pluralista de todos a aspectos e interesses setoriais envolvidos mediante a imposição pura e simples da vontade do superior hierárquico. Noutras palavras, via de regra prescinde-se de mecanismos verticais de solução dos conflitos de competência positivos ou negativos entre diversos organismos reguladores e entre o conteúdo das suas regras, conflito este bastante comum em razão da vagueza dos valores e objetivos que visam a implementar." (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013, pp. 108-109).

[378] Confira-se elucidativo exemplo de Robert Cooter e Thomas Ulen a respeito da figura do free rider: "Those people who do not pay for their consumption of a public good are called "free riders". To appreciate this concept, imagine that a street car has an eletric meter in it and, in order to make the street car move, the riders must put money into the meter. The riders will realize that anyone who pays provides a free ride for everyone else. Perhaps some riders will, nontheless, put their full fare into the meter; some will put some money in but not their full fare; and some will not put anything in at all. Because of "free riders", not enough Money will be put in the meter, so the street car company will provide fewer street cars than efficiency requires. In general, markets supply too little of a public good because the private supplier cannot exclude users of it who do not pay their share of the costs". COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & economics*. Boston, Pearson, 2008, p. 109

> à negociação das regras de governança e do procedimento de operação do sandbox. Há, aqui, uma nítida falha de incentivo para a constituição do ambiente regulatório experimental, a qual estimula o comportamento caronista (*free rider*) e reduz o potencial do instrumento para diminuir barreiras regulatórias à introdução de inovação no mercado[379].

Outro risco aventado quanto à construção e à implementação da via regulatória do *sandbox* reside na **falta de capacidade institucional da Administração Pública brasileira[380], que se materializa, por exemplo, na ausência de pessoal especializado e de estrutura material**, o que pode comprometer a existência e a qualidade dos ambientes experimentais e incrementar os seus riscos. Como salientado por Rafael Fassio, em estudo elaborado com o apoio institucional do TCU, "as experiencias internacionais bem-sucedidas mostram que a operação de um programa de *sandbox* **demanda tempo, recursos humanos e elevado nível de comprometimento institucional**"[381]. No mesmo sentido, explicita Paulo Modesto que as características dos *sandboxes* regulatórios demandam "equipes preparadas e recursos tanto nos órgãos e nas entidades reguladoras quanto nas entidades reguladas: planejamento, monitoramento, conferência de resultados são tarefas que demandam pessoal qualificado, recursos e tempo"[382]. Ainda nas palavras do referido autor, "[p]ara a administração pública, os *sandboxes* regulatórios não interessam apenas por fomentarem a inovação; o interesse reside sobretudo na melhoria da regulação, isto é, na aprendizagem regulatória".

No contexto brasileiro, não são recentes as notícias e as evidências de que há importantes *déficits* de servidores públicos nas mais diferentes esferas e órgãos públicos nacionais. Na Administração federal, por exemplo, há relatos de 1/3 das vagas existentes se encontram desocupadas[383]. No BCB, há registros de *déficit* da ordem de 43% dos cargos[384]; na CVM, há dados que dão conta de um *déficit* de 30%, se comparado com o quadro de servidores

---

[379] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 41. (Grifos do original).

[380] SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Chicago Law School*, n. 156, 2002, p. 2

[381] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 12. (Grifos do original).

[382] MODESTO, Paulo. Sandbox regulatório e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/sandbox-regulatorio-e-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

[383] NOIA, Julia. Uma em cada três vagas do serviço público federal está desocupada. Falta de pessoal afeta servidores e população. *Jornal Extra*. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/servidor-publico/noticia/2023/03/uma-em-cada-tres-vagas-do-servico-publico-federal-esta-desocupada-falta-de-pessoal-afeta-servidores-populacao-25670598.ghtml>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[384] AUGUSTO, Otávio. Banco Central: paralisação de servidores atrasa dados econômicos. *Antagonista/Crusoé*. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/economia/banco-central-paralisacao-de-servidores-atrasa-dados-economicos/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

de 2010[385]. Além disso, os problemas e limitações de ordem orçamentária também são lembrados diuturnamente pelas autoridades públicas nacionais. Assim, tendo em conta o Brasil real, não há como negar que as limitações de pessoal[386] e de recursos financeiros são elementos que podem colocar em risco a estruturação, a qualidade e a consolidação dos ambientes regulatórios experimentais.

Vale ressaltar que a deficiência quanto ao quadro de pessoal é questão que já foi indicada expressamente em documento elaborado pela ANTT quando do processo de criação de sua própria regulação *sandbox*, em que a referida Agência relata o processo de diálogo que travou com a CVM, o BCB e a SUSEP, nos seguintes termos: "[e]m reuniões com órgãos externos que possuem o *sandbox* regulatório implementado, observou-se que um dos principais desafios enfrentados pelos órgãos quando da avaliação dos projetos apresentados é a escassez de conhecimento especializado por parte dos servidores para avaliar os projetos"[387].

Por fim, ainda nas palavras de Rafael Fassio, um último risco aventado quanto à figura do *sandbox* reside no de **configuração de *by-pass* regulatório/risco de captura do regulador**[388] **pelo setor regulado/pelos agentes participantes dos experimentos**, quadro este que pode tornar o *sandbox* uma verdadeira antessala para a desregulação total – especialmente se o programa de regulação *sandbox* não contar com recursos humanos e materiais adequados para seu devido acompanhamento.

Como relatado anteriormente, a instituição de regimes regulatórios experimentais tende a gerar uma importante aproximação entre os agentes reguladores e os regulados, que podem fazer do ambiente experimental fonte de aprendizado mútuo. Contudo, tendo-se em conta a vida como ela é, a aludida aproximação viabilizada pelos *sandboxes* pode abrir caminho

---

[385] PIMENTA, Guilherme. Presidente da CVM pede 120 vagas e recomposição do orçamento a Haddad. *Valor Econômico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/03/07/presidente-da-cvm-pede-120-vagas-e-recomposio-do-oramento-a-haddad.ghtml>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[386] Há, ainda, relevante dificuldade quanto a retenção de talentos por parte dos agentes reguladores. Ver: TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, pp. 355-404, 2019, p. 396.

[387] ANTT. *Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre o* Sandbox *Regulatório da ANTT*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[388] A teoria da captura envolve o estudo do desvio de finalidade das agências reguladoras que acabam por enveredar para o atendimento de interesses empresariais, se afastando do interesse público que as instituiu. Sobre o tema, Sérgio Guerra aduz que "[a] teoria da captura volta-se, em princípio, ao tema que envolve a independência decisória (e não consultiva), que representa o estabelecimento do Conselho Diretor da Agência Reguladora como última instância de decisão, haja vista a sua vinculação administrativa (e não subordinação hierárquica) ao respectivo Ministério." (GUERRA, Sérgio. Teoria da captura de agência reguladora em sede pretoriana. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, n. 244, Rio de Janeiro, 2007, p. 331).

para que as intervenções regulatórias, a partir deles, sejam realizadas não com a finalidade de atender o(s) interesse(s) público(s)[389], mas sim interesses privados das corporações envolvidas nos experimentos. Abre-se caminho, ainda na perspectiva de eventual captura, para a concessão de descontos regulatórios desarrazoados, desproporcionais e que podem ser nocivos não somente aos consumidores dos produtos e serviços tidos por inovadores, mas também à higidez dos próprios mercados.

Ao ver Rafael Fassio, visão com a qual se coaduna no presente trabalho, "o *sandbox* não pode ser usado, em nítido desvio de finalidade, como forma de evitar a incidência da regulação já existente". Assim, o que se vê é que "[o] caráter especial dos ambientes regulatórios experimentais, dotados de eficácia derrogatória no direito brasileiro, exigem uma atenção especial para evitar que a adesão oportunista a um programa de *sandbox* se torne uma forma de evitar o cumprimento de requisitos já impostos pela legislação vigente".[390]

2.7. A expansão do modelo brasileiro de *sandbox* regulatório para além da regulação do mercado financeiro

Em tempos mais recentes, a via do *sandbox* ultrapassou as fronteiras do mercado financeiro nacional e vem se espraiando para outros setores regulados brasileiros, notadamente os setores de energia elétrica e de transportes terrestres. Além disso, tem sido travados acalorados debates a respeito do assunto no campo da regulação das telecomunicações, encampados especialmente pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), tem-se a figura dos *sandboxes* tarifários, que consistem em "projetos para experimentação de novas modalidades tarifárias ou formas de faturamento, frente à necessidade atual de modernização das tarifas, em especial,

---

[389] Frise-se que os interesses públicos, em rigor, são vários (BAPTISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo. 2ª ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 142). A natureza plurissignificativa do interesse público, aliás, foi potencializada no marco do constitucionalismo contemporâneo, já que o texto constitucional de 1988 é prodigo em proteger direitos e garantias fundamentais de diferentes tipos e grupos. Supera-se ideia de que há um interesse público superior, autônomo e indisponível abre-se caminho a que o(s) interesse(s) público(s) possam ser realizados "com maior eficiência em um contexto de harmonia e, simultaneamente, com a satisfação de interesses privados" (BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. 2ª ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 183).

[390] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 40.

para os consumidores atendidos em Baixa Tensão"[391] e que se apresentam como "uma das experiências mais bem documentadas de *sandbox* regulatório fora do setor financeiro no cenário brasileiro"[392]. Os debates a respeito de sua estruturação se iniciaram ainda no ano de 2021[393].

A partir daquele momento, foram estabelecidas três linhas de ação para fins de implementação do *sandbox* tarifário por parte da Agência, quais sejam: *(i)* o estabelecimento de um regulamento específico (Resolução Normativa) que desse as diretrizes gerais dos *Sandboxes* tarifários, permitindo o desenvolvimento de pilotos robustos, com resultados consistentes; *(ii)* a definição de um projeto de "governança" dos diversos sandboxes que serão criados pelos agentes, de modo a permitir uma atuação mais próxima da ANEEL na realização, acompanhamento e aprendizado dos projetos-pilotos de tarifa e evitar a redundância e repetição de projetos e esforços; e *(iii)* a realização de chamadas públicas para incentivar a execução por parte das distribuidoras.

Em dezembro de 2021, a ANEEL editou a Resolução Normativa nº 966/2021[394]-[395], que tem por finalidade "[e]stabelecer as condições para o desenvolvimento e aplicação de projetos-pilotos que envolvam faturamento diferenciado de seu mercado por concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica"[396]. Conforme explicitado no voto que deu amparo à edição da Resolução, exarado pelo Diretor Sandoval Feitosa, "[p]rincípio central da proposta de Resolução Normativa é não trazer muitas amarrações

---

[391] ANEEL. *Sandboxes tarifários*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/empreendedores/sandboxes-tarifarios>. Acesso em: 22 dez. 2023.

[392] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 36.

[393] ANEEL. *Sandboxes tarifários*: regulamentação e governança. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/empreendedores/sandboxes-tarifarios/regulamentacao-e-governanca>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[394] "Em 21 de maio de 2021, foi realizada reunião técnica com representantes das distribuidoras com o intuito de discutir as oportunidades e desafios atuais na realização de projetos-pilotos de tarifa, mas principalmente apresentar a evolução do ambiente de experimentação da ANEEL para a realização *Sandboxes* tarifários, considerando ampla literatura internacional sobre a matéria, a realização de alguns processos na ANEEL, como também a previsão no ordenamento jurídico nacional, o que traz a perspectiva e potencial de auferir maiores e melhores resultados para a evolução do modelo tarifário brasileiro do grupo B".

[395] Como indicado no voto que deu origem à Resolução, "[a] ANEEL tem inovado com a utilização de Sandboxes regulatórios antes mesmo da instituição do comando legal, hoje previsto na Lei Complementar nº 182, publicada em 01 de junho de 2021, que instituiu o marco legal das startups e do empreendimento inovador" – voto que deu amparo à Resolução da ANEEL" (Processo nº 48500.000444/2020-92, Voto do Relator Diretor Sandoval Feitosa. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2021966_1.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 3).

[396] Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2021966.html>. Acesso em: 20 dez. 2023.

conceituais ou quantitativas que inibam ou limitem o desenvolvimento de projetos de inovação e investigação de modelos tarifários"[397].

A aludida Resolução exige que "[o] número de participantes do projeto deve corresponder a uma amostra representativa, justificada na apresentação do projeto à ANEEL" (cf. art. 6º da Resolução), estabelece que "as regras e normas afastadas temporariamente devem constar da aprovação da ANELL" ao projeto-piloto (cf. art. 9º, § 2º, da Resolução), além do que prevê que [t]ecnologias experimentais de medição que agreguem novos serviços e funcionalidades poderão ser custeadas com recursos advindos do projeto-piloto" (cf. art. 11, parágrafo único, da Resolução). Ainda nos termos da aludida Resolução, consta expressamente que as distribuidoras de energia submetidas à via da regulação *sandbox* devem "desenvolver sistemática de monitoramento e análise dos resultados" à luz dos projetos-piloto aprovados pela ANEEL.

Até o momento, foram abertas duas chamadas públicas quanto aos *sandboxes* tarifários por parte da ANEEL. Na 1ª Chamada Pública, foram recebidos 14 projetos, que abrangem um total de 18 áreas de concessão, em que se destacam "os seguintes temas abordados "novas modalidades tarifárias: horárias, binômias, trinômias e dinâmicas"; "pré-pagamento"; "fatura digital"; "tarifas para redes com inserção de geração distribuída". Confira-se, a seguir, o relato produzido pela própria Agência a respeito dos *sandboxes* tarifários após o primeiro processo de seleção de projetos:

> [d]epois de um ano de preparação e estruturação, chegou o momento de viabilizar o primeiro conjunto de projetos experimentais relacionados à aplicação de novas tarifas ou de novas formas de faturar o consumo de energia. A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) aprovou nesta terça-feira (18/4) o início das atividades de seis projetos de *sandboxes* tarifários, orçados em R$ 76,7 milhões – dos quais R$ 61,2 milhões serão financiados pelo Programa de Pesquisa e Desenvolvimento gerido pela ANEEL. As propostas, apresentadas por distribuidoras de energia elétrica ou seus grupos gerenciais, foram selecionadas entre as 14 avaliadas no escopo da Primeira Chamada de Sandboxes Tarifários, lançada em agosto de 2022.
> (...)
> Entre os seis projetos escolhidos, cinco tratam de modalidades tarifárias e um, de modalidade de faturamento (pré-pagamento). A duração média deles será de 30 meses, sendo que alguns alcançam até 44 meses (projeto Tarifa Horária – Energisa). A preparação de campo durará em média 13 meses e o primeiro projeto a chegar aos consumidores levará sete meses. Cada projeto será aplicado em partes da área de concessão da empresa proponente, afetando diretamente mais de 41,5 mil unidades consumidoras.
> (...)

[397] Processo nº 48500.000444/2020-92, Voto do Relator Diretor Sandoval Feitosa. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2021966_1.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 6.

> Para a avaliação técnica das 14 propostas, uma consultoria foi contratada pelo grupo responsável pelo Projeto de Governança dos *Sandboxes Tarifários*, que é liderado pela Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista). Posteriormente, a ANEEL analisou a relevância regulatória dos planos de projetos apresentados, considerando o aproveitamento e a conveniência regulatória, o atendimento a princípios legais e a conformidade das propostas com a Resolução Normativa nº 966/2021, específica sobre sandboxes tarifários[398].

Quanto à 2ª Chamada Pública, segundo consta do endereço eletrônico da ANEEL, o prazo para apresentação de propostas por parte das empresas interessadas se encerrou em 21 de dezembro de 2023[399]. Segundo informe da Agência, "[a]té 05 de março de 2024 estas distribuidoras devem encaminhar o Plano de Projeto de cada proposta de *Sandbox*"[400], tendo sido recebidos "14 propostas iniciais de projetos de 8 distribuidoras"[401].

Mais recentemente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) também passou a contar com regime de *sandbox* regulatório próprio, após a realização de diversos estudos técnicos por parte da Agência e de amplo diálogo com outras instituições públicas que possuem, há mais tempo, os próprios regimes regulatórios experimentais[402]. Em um primeiro momento, a regulação *sandbox* foi incluída na Agenda Regulatória da Agência 2021-2022 (Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020).[403]

Pouco depois da inclusão do *sandbox* na sua Agenda Regulatória, a ANTT realizou AIR sobre o tema, partindo-se da premissa de que as novas tecnologias têm impactado fortemente o setor de transportes terrestres e de que o *sandbox* pode ser uma estratégia interessante para lidar com esse novo cenário, especialmente diante dos desafios ambientais e de proliferação de figuras como os veículos autônomos[404]. Conforme consta do relatório de AIR produzido pela área técnica da Agência Reguladora,

---

[398] ANEEL. *Sandboxes tarifários*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/empreendedores/sandboxes-tarifarios>. Acesso em: 22 dez. 2023.

[399] Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/empreendedores/sandboxes-tarifarios/2a-chamada-publica>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[400] *Idem*.

[401] *Idem*.

[402] Conforme consignado na Nota Técnica nº 5.388/2021/COEPE/GERAP/SUART/DIR, "[a]lém da Consulta Interna, como forma de colher experiências de outros órgãos reguladores brasileiros já avançados nesse assunto, técnicos da ANTT se reuniram 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). Nessa troca de experiências, foram apresentados como foi o processo de implementação do Sandbox, a fase atual em que se encontram e as lições aprendidas".

[403] ANTT. *Agenda Regulatória* (2021-2022), [S.l.: s.n.], 2021. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/agenda-regulatoria-2021-2022>. Acesso em: 12 ago. 2023.

[404] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 6.

> [d]urante o processo de 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[405].

No bojo da Análise de Impacto Regulatório, a área técnica da Agência recomendou, então, a adoção da terceira alternativa vislumbrada durante o processo de elaboração da Resolução, qual seja, permitir o uso do *sandbox* para testar produtos ou serviços considerados inovadores, bem como soluções regulatórias também tidas por inovadoras. Consignou-se, na ocasião, que, por intermédio do *sandbox* "a ANTT terá uma ferramenta mais flexível e que atende às suas necessidades de estímulo de inovação de maneira mais completa"[406], além disso "[e]spera-se, com a implementação dessa nova ferramenta regulatória, acelerar a adoção de novas tecnologias na ANTT e no setor regulado, possibilitando o surgimento de novos serviços e produtos, além de agilizar a tomada de decisão para regulamentos que tenham alta complexidade de implementação"[407].

No fim do ano de 2022, finalmente, foi editada a Resolução ANTT nº 5.999, de 3 de novembro de 2022, norma específica que traz "*as regras para constituição e funcionamento de ambiente regulatório experimental (*Sandbox *Regulatório)*".[408] Em linha com a sugestão formulada no âmbito da AIR, adotou-se como escopo do regime experimental a testagem de "produto, serviço ou solução regulatória inovador" (cf. art. 2º, VI, da Resolução).

No modelo de *sandbox* estabelecido pela ANTT, "o processo de admissão de participantes no ambiente regulatório experimental será iniciado por meio de publicação do edital de participação, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANTT para o segmento proposto", nos termos do art. 3º, *caput*, da Resolução, diferentemente do que se vê atualmente no Reino Unido, em que a FCA adota o modelo "always open". Ainda nos termos da Resolução, o que

---

[405] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 6.

[406] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 6.

[407] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 6.

[408] Disponível em: <https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00005999&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DG/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true>. Acesso em: 21 jul. 2023.

se vê é que os editais contarão com duas etapas subsequentes: *(i)* a primeira, relativa ao processo de seleção; e *(ii)* a segunda, relativa à concessão da autorização temporária para a testagem de produto, serviço ou solução regulatória inovadora (art. 6º, I e II, da Resolução). Nos termos do parágrafo único do art. 6º da Resolução, saliente-se que "[a] seleção na primeira etapa é pré-requisito para a etapa de autorização temporária e não gera direito adquirido à concessão desta".

No que concerne aos critérios de elegibilidade, a Resolução incorpora o posicionamento de que qualquer interessada "deverá ser pessoa jurídica de direito privado e prestar serviço de transportes terrestres, mediante concessão, autorização ou permissão outorgada pela ANTT" (art. 8º, I, da Resolução). Em outras palavras, apenas empresas já reguladas pela ANTT podem requerer ingresso no regime regulatório experimental, conforme sugerido no relatório de AIR[409]. Cabe à Comissão de *Sandbox*, "comissão a ser instituída para cada edital, a qual será responsável pela supervisão das atividades específicas relacionadas ao ambiente regulatório experimental", nos termos do art. 2º, III, da Resolução, avaliar os documentos apresentados pelas empresas interessadas em participar do ambiente *sandbox*, conforme art. 12 da Resolução.

Ainda no que tange ao modelo de ambiente regulatório experimental adotado pela ANTT, as autorizações temporárias possuem posição de centralidade. Nos termos do art. 18 da Resolução, elas serão concedidas por intermédio de deliberação da Diretoria Colegiada da Agência e terão "prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, prorrogáveis por até 12 (doze) meses" (art. 18, § 1º, da Resolução). O art. 23 da Resolução prevê as hipóteses de suspensão ou cancelamento das autorizações temporárias concedidas pela Agência e o art. 25 da norma estabelece que nos casos de encerramento de participação da empresa no ambiente regulatório experimental, ela "deverá colocar em prática o seu plano de contingência para descontinuação ordenada da atividade regulamentada, previsto no inciso V do art. 11, comunicando o fato aos seus usuários com antecedência mínima de 90 (noventa) dias do término do prazo estabelecido do ambiente experimental regulatório ou da comunicação da participante, o que ocorrer primeiro".

O primeiro projeto de *sandbox* regulatório implementado pela ANTT, com esteio na Resolução em referência, foi o de instalação de pedágio eletrônico (*free flow*) na BR 101/RJ, a partir de constatações relacionadas à demora e ineficiência do pedágio físico, bem como dos

[409] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 8.

altos custos atrelados às suas instalações. Segundo consta do *site* da Agência, "[o] ambiente experimental regulatório permitiu a troca do pedágio físico pelo pedágio eletrônico"[410], trazendo como vantagens "a não necessidade de parar em praças de pedágios, maior segurança, recuperação da estrada, instalação de marcos quilométricos e de placas de sinalização e atendimento 24 horas nos Serviços de Atendimento ao Usuários (sal)".[411] O segundo projeto se relaciona com a instalação de Sistema de Pesagem Dinâmica de Veículos em Velocidade da Via (HS-WIM) "no trecho da Concessionaria Ecovias do Cerrado, BRs 364 e 365, que ligam Uberlândia (MG) à Jataí (GO)"[412] e, segundo consta do endereço eletrônico da ANTT, o seu cronograma ainda está em fase de elaboração[413].

Há, ainda, estudos em curso na ANATEL com a finalidade de se desenvolver um ambiente regulatório experimental próprio para o setor de telecomunicações brasileiro, dada a sua inserção no item 2 da Agenda Regulatória da ANATEL para o biênio 2023-2024.[414] No momento, a Agência prepara a implementação de dois projetos-pilotos de *sandbox* regulatório, um relacionado ao setor de satélites e outro relacionado à cobertura de sinal/repetidores e reforçadores de sinal de celulares em municípios[415], a serem postos em prática "antes da aprovação das normas regulamentares que balizarão esses ambientes experimentais, sendo tais programas expressamente autorizados pelo art. 11 da LCP nº 182/2021"[416].

---

[410] Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/ambiente-regulatorio-experimental-sandbox-regulatorio-1/pedagio-eletronico-free-flow>. Acesso em: 21 jul. 2023.

[411] Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/ambiente-regulatorio-experimental-sandbox-regulatorio-1/pedagio-eletronico-free-flow>. Acesso em: 21 jul. 2023.

[412] Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/ambiente-regulatorio-experimental-sandbox-regulatorio-1/pesagem-em-alta-velocidade-hs-wim/sistema-de-pesagem-dinamica-de-veiculos-em-velocidade-da-via-hs-wim>. Acesso em: 21 jul. 2023.

[413] *Idem*.

[414] ANATEL. Agenda Regulatória (2023-2024). [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/2023-2024>. Acesso em: 21 jul. 2023. Segundo consta do site da Agência, o ambiente experimental está atualmente sob exame da Procuradoria Federal Especializada junto à ANATEL, após a realização de consulta pública sobre o assunto. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-e-bacen-discutem-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 21 jul. 2023.

[415] POSSEBON, Samuel. Com satélites e celular, Anatel prepara dois pilotos de 'sandbox' regulatório. *Teletime*, 2023. Disponível em: <https://teletime.com.br/21/07/2023/com-satelites-e-celular-anatel-prepara-dois-pilotos-de-sandbox-regulatorio/#:~:text=de%20'sandbox'%20regulat%C3%B3rio-,Com%20sat%C3%A9lites%20e%20celular%2C%20Anatel,dois%20pilotos%20de%20'sandbox'%20regulat%C3%B3rio&text=A%20Anatel%20prepara%20os%20dois,n%C3%A3o%20previstas%20na%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20atual.>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[416] Cf. Parecer 532/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, p. 25.

2.8. A regulação *sandbox* nos entes federativos subnacionais brasileiros: os casos de Foz do Iguaçu e Londrina, no Paraná, e do Município do Rio de Janeiro

A regulação via *sandbox* tem se expandido não só na esfera federal, como visto nos subitens anteriores do presente trabalho, mas também pelos municípios ao redor do País, com destaque para Foz do Iguaçu e Londrina, ambos localizados no Estado do Paraná, e para o Município do Rio de Janeiro, materializando-se como ferramental importante do experimentalismo jurídico-administrativo *via entes federativos subnacionais*.

Conforme explicitado por Carina de Castro Quirino, Helena Hocayen e Marcella da Cunha, "as experiências já existentes de *sandbox* regulatório estão mais ajustadas em setores regulatórios específicos [no plano federal], mas há uma crescente onda de regulamentações/ atos administrativos no Brasil que vêm instituindo o *sandbox* regulatório em nível local"[417]. Rafael Fassio, ao se debruçar sobre o aludido fenômeno de expansão da regulação *sandbox* nos entes federativos subnacionais, especialmente nos municípios brasileiros, salienta que "embora vários entes federados tenham editado atos normativos sobre ambientes regulatórios experimentais, a existência de poucas iniciativas em curso revela um certo uso retórico em relação ao tema"[418]. Evidência do referido uso retórico da figura do *sandbox* regulatório reside no fato de que há relevante "quantidade de Municípios cuja única referência ao *sandbox* seja a edição de uma lei ou decreto sobre o tema, sem qualquer indício de que a norma, efetivamente, tenha saído do papel"[419].

Em Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, tem-se o exemplo pioneiro de regulação *sandbox* municipal no contexto brasileiro, que "[m]esmo quase um ano antes do Marco Legal de *Startups* e Empreendedorismo Inovador entrar em vigor, [...] foi alicerçado concomitantemente na Lei de Inovação, de 2004, e na Lei de Liberdade Econômica, de

---

[417] QUIRINO, Carina de Castro; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Sandbox regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, pp. 9-33, out./dez. 2023, p. 9.

[418] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 29.

[419] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 29.

2019"[420]. Por lá, a normatização do *sandbox* regulatório se deu por intermédio do advento do Decreto Municipal nº 28.244/2020, que "[r]egulamenta no âmbito do Município de Foz do Iguaçu, a instituição de ambientes experimentais de inovação científica, tecnológica e empreendedora, sob o formato de Bancos de Testes Regulatórios e Tecnológico– "Programa Sandbox – Foz do Iguaçu"'[421].

Nos termos do aludido Decreto, o objetivo central da regulação *sandbox* do Município de Foz do Iguaçu é promover o desenvolvimento de *smart cities*[422], tendo-se por foco a transformação do bairro "Vila A" no primeiro bairro inteligente do País (art. 1º, § 1º, I, do Decreto Municipal). Diferentemente dos modelos detalhados até aqui existentes no plano federal, as atenções da regulação *sandbox* do Município paranaense em referência se voltam para questões afetas ao desenvolvimento e organização do espaço urbano daquela localidade, especificamente de uma região específica da cidade fronteiriça.

A Administração de Foz do Iguaçu decidiu por instituir um Comitê Gestor da regulação *sandbox*, como se vê na CVM, que dispõe de competência para regulamentar, decidir a respeito do ambiente *sandbox*, bem com monitorar a sua implementação, conforme art. 4º, *caput*, do Decreto, e que é composto por autoridades municipais (*i.e.*, secretários diversos do Município de Foz do Iguaçu) e por representantes da sociedade civil (cf. art. 5º do Decreto). Nos termos do art. 3º, *caput*, do Decreto Municipal nº 28.244/2020, o Comitê Gestor "poderá autorizar, durante o período destinado à realização dos testes e experimentações temáticas, a suspensão da eficácia da legislação municipal, em matéria fiscal, econômica, urbanística ou outras". Ainda nos termos do Decreto, os ambientes experimentais podem ter duração de 6 a

---

[420] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 29.

[421] FOZ DO IGUAÇU. *Decreto Municipal nº 28.244*, de 23 de junho de 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2020/2825/28244/decreto-n-28244-2020-regulamenta-no-mbito-do-municipio-de-foz-do-iguacu-a-instituicao-de-ambientes-experimentais-de-inovacao-cientifica-tecnologica-e-empreendedora-sob-o-formato-de-bancos-de-testes-regulatorios-e-tecnologicos-programa-sandbox-foz-do-iguacu>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[422] "Uma cidade inteligente, apesar de não ter uma definição pacificada na doutrina, concentra-se como uma nova proposição de uso de inovações tecnológicas para aprimorar a qualidade de vida, a eficiência de serviços e operações urbanos por meio da integração das tecnologias da informação e comunicação (TICS) como meio para viabilizar as cidades do futuro. Em que pese estas definições, enquadra-se ainda como um fenômeno contemporâneo do urbanismo, caracterizado pela ampla inserção cidadã dos indivíduos nos espaços da cidade onde habita, oferecendo, a cidade, aos seus habitantes uma experiência ecoeficiente, digitalmente inclusiva e participativa." (VALLE, Vivian Lima López; CORCOVADO, João Miguel França. Regulação do uso comercial de drones no espaço aéreo urbano e sua logística para transporte de objetos nas smart cities. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, pp. 185-200, maio/ago. 2021, pp. 189-190).

12 meses, nos termos do art. 6º do Decreto, admitindo-se a sua renovação, desde que o pleito seja devidamente fundamento (parágrafo único do art. 6º do Decreto[423]).

Especificamente quanto à modelagem jurídica do *sandbox* do Município de Foz do Iguaçu,

> as informações públicas disponíveis na *internet* não deixam claro qual é a modelagem jurídica do projeto. Ao que parece, o principal executor do projeto não é a Prefeitura, mas sim o Parque Tecnológico Itaipu (PTI), a quem foram destinados R$ 6 milhões pela ABDI, via convênio, para executar o "Programa Vila A inteligente" por três anos. Igualmente, não foi possível localizar os atos editados pelo Comitê Gestor – o que impossibilita saber se efetivamente houve normas suspensas de 2020 até aqui, bem como, em caso positivo, quais foram esses atos normativos[424].

Em julho de 2021, a Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu, em parceria com instituições como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a estatal Itaipu Binacional, lançou edital de chamada pública para selecionar "soluções tecnológicas orientadas pelo conceito de *smart cities* (cidades inteligentes) em ambiente *Sandbox*", "[c]om o propósito o de melhorar a qualidade de vida da população"[425]. Na ocasião, foram apresentadas 18 propostas[426], tendo sido efetivamente inseridas no 1º ciclo experimental 6 propostas[427]. Atualmente, está em curso o processo de seleção referente ao 4º ciclo, tendo sido divulgada a relação de propostas pré-selecionadas[428].

Assim como nos exemplos implementados no plano federal, o que se observa é um cenário de carência de dados quanto ao *sandbox* implementado em Foz do Iguaçu, seja quanto a sua dinâmica de funcionamento propriamente dita, seja quanto a eventuais diagnósticos a respeito da implementação do modelo de regulação (urbana) experimental. Há, porém, notícias que dão conta de que algumas iniciativas inseridas no ambiente regulatório experimental já

---

[423] "Parágrafo único. Sempre que se mostrar oportuno e conveniente, o Comitê Gestor poderá, de ofício ou mediante requerimento, renovar o ciclo de experimentação em ambiente *Sandbox*, fundamentando expressamente as razões da renovação".

[424] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 32.

[425] Disponível em: <https://hubiguassu.pti.org.br/wp-content/uploads/2022/04/EDITAL-SMART-VITRINE-V.3.1-25-03.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[426] Disponível em: <https://hubiguassu.pti.org.br/wp-content/uploads/2021/08/01-BANCO-DE-PROPOSTAS-E-PRE-SELECAO-DAS-PROPOSTAS.docx.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[427] Disponível em: <https://hubiguassu.pti.org.br/wp-content/uploads/2021/09/04-DIVULGAC%CC%A7A%CC%83O-DAS-PROPOSTAS-SELECIONADAS-1o-CICLO.docx.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[428] Disponível em: <https://hubiguassu.pti.org.br/wp-content/uploads/2022/10/14-BANCO-DE-PROPOSTAS-E-PRE-SELECAO-DAS-PROPOSTAS-4o-CICLO-1.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

saíram no papel no bairro "Vila A"[429]. Como documentado pela ABDI, parceira da Prefeitura no processo de implementação das iniciativas experimentais, "[a]s novas soluções, já oficialmente inauguradas, oferecem à população estações de hidratação com água quente e fria; totens inteligentes que oferecem internet wireless, carregamentos de celular, entre outros; equipamento que facilita a coleta do óleo de cozinha usada pela população e gera benefícios no mercado local; e equipamento de medição e monitoramento da energia em residências e comércios"[430].

Ressalte-se, por fim, como consignado por Rafael Fassio, "cidades como Londrina, Macapá, Curitiba, Volta Redonda, Recife e São Paulo editaram leis e regulamentos claramente inspirados no modelo inaugurado por Foz do Iguaçu, o que confirma a relevância do modelo"[431].

No Município de Londrina, no Paraná, de sua vez, foi editado em 2021 o Decreto Municipal nº 310/2021, que instituiu o Programa *Sandbox*-Londrina.[432] Nos termos do referido Decreto, o Comitê Gestor do Programa, composto por representantes de diversos órgãos da municipalidade, "poderá autorizar, durante o período destinado à realização dos testes e experimentações temáticas, a suspensão da eficácia da legislação municipal, em matéria econômica, urbanística ou outras, conforme delimitado em ato do Comitê Gestor, desde que configurado, de modo inequívoco, o caráter inovador" (art. 3º, *caput*, do Decreto), sendo presumivelmente inovadores os produtos ou serviços baseados, de forma majoritária, "em soluções de Big Data e Internet das Coisas (IoT), nos eixos estratégicos estabelecidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI – no âmbito do Plano Nacional de IoT, quais sejam: Indústria 4.0, Saúde, Rural e Cidade Inteligente (Smart City), conforme disciplinado pelo Decreto Federal no 9.854/2019 e atos posteriores do MCTI e das Câmaras Temáticas do Plano".

---

[429] Disponível em: <https://www.bemparana.com.br/noticias/parana/primeiro-bairro-sandbox-do-pais-entra-na-fase-de-testes-em-foz/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[430] ABDI. *Bairro* Sandbox *já é uma realidade em Foz*, 2022. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/bairro-sandbox-ja-e-uma-realidade-em-foz/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[431] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, pp. 31-32.

[432] LONDRINA. *Decreto Municipal nº 310*, de 15 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4303-Assinado-Pdf.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

Em Londrina, os ambientes experimentais também devem se organizar por meio de ciclos, que podem ter duração de 6 (seis) a 12 (doze) meses, nos termos do *caput* do art. 6º do Decreto, cabendo ao Comitê Gestor do Programa

> encaminhar, aos órgãos e/ou entidades competentes, relatório contendo os resultados colhidos, destacando eventuais necessidades de ajustes ou implementação de norma jurídica, sempre no intuito de fomentar o desenvolvimento, a execução, a operação e/ou a comercialização de novas modalidades de produtos e de serviços, em observância ao estabelecido no inciso VI, do art. 3º da Lei Federal no 13.874, de 20 de setembro de 201– - Declaração Federal de Direitos de Liberdade Econômica.

Até o momento, não há notícias de que o Poder Público Municipal de Londrina tenha efetivamente implementado qualquer ciclo do ambiente experimental naquela localidade, havendo apenas a base normativa para tanto, evidenciando-se, em certa medida, o uso retórico cunhado por Rafael Fassio em estudo a respeito dos *sandboxes* elaborado com o apoio técnico do TCU.

No Município do Rio de Janeiro, o *sandbox* regulatório encontra fundamento normativo no Decreto Municipal nº 50.697/2022[433], que "foi um dos modelos de maior influência na regulamentação adotada por outros Municípios, como Criciúma, Maceió e Goiânia"[434]. À luz do referido Decreto, o administrador municipal carioca define o ambiente regulatório experimental como "um instrumento de teste de processos, procedimentos, serviços ou produtos que não se enquadram no cenário regulatório pré-existente, permitindo-se o afastamento de normas infralegais aplicáveis, de modo controlado, sob período determinado e previamente estabelecido, e sob um conjunto específico de diretrizes, pelo Poder Público" (art. 4º, I, do Decreto Municipal em referência).

A finalidade precípua da criação do ambiente regulatório experimental no plano municipal do Rio de Janeiro, que está sob a gerência da Subsecretaria de Regulação e Ambiente de Negócios da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação – DEIS/SUBRAN da SMDEIS, foi "servir como instrumento de auxílio ao desenvolvimento econômico do município do Rio de Janeiro" (*caput* do art. 2º do Decreto

---

[433] RIO DE JANEIRO. *Decreto Municipal nº 50.697*, de 26 de abril de 2022. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/825386/5322#:~:text=ABRIL%20DE%202022-,Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20regras%20para%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e%20funcionamento%20de%20ambiente,regulat%C3%B3rio)%2C%20e%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acesso em: 30 jul. 2023.

[434] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 34.

Municipal). Assim como nos modelos verificados no âmbito federal, a regulação *sandbox* carioca centra-se na concessão de autorizações temporárias a empresas interessadas que se pautam na "dispensa de determinados requisitos regulatórios e mediante fixação prévia das condições, limites e salvaguardas" (art. 4º, V, do Decreto Municipal). Ainda no que tange às estruturas da regulação *sandbox* carioca, conforme Rafael Fassio,

> À diferença do modelo instituído pelo Município de Foz de Iguaçu, que criou um Comitê Gestor com competência para identificar, constituir e monitorar ambientes regulatórios experimentais, o Rio de Janeiro optou por organizar seu programa por meio de uma chamada pública, recebendo propostas de pessoas jurídicas – como empresas, institutos de pesquisa e entidades sem fins lucrativos – que apresentam projetos aptos à instituição de um sandbox.
> Em outras palavras, ao passo que o modelo de Foz do Iguaçu atua em abstrato, prevendo a suspensão da eficácia de normas municipais em dada circunscrição territorial, por ato administrativo do Comitê (em especial, no bairro inteligente "Vila A")33, a opção difundida pelo Município do Rio de Janeiro limita o sandbox ao contexto de projetos específicos, em concreto, preconizando uma abordagem *bottomup* e de caráter negocial, formalizada por um "Termo de Implantação de Solução Inovadora", celebrado com cada participante, e por uma resolução secretarial que concede a autorização temporária[435].

De início, nos termos do Decreto Municipal em destaque, o Poder Público emite um comunicado apresentando detalhes a respeito do processo de seleção dos projetos, tais quais o cronograma do processo seletivo e os critérios de elegibilidade dos projetos (art. 5º do Decreto Municipal). Logo depois, abre-se prazo para a apresentação das propostas formais por parte dos interessados, que devem observar os requisitos mínimos constantes do art. 7° do Decreto Municipal.

Cabe à Subsecretaria de Regulação e Ambiente de Negócios, vinculada à SMDEIS, realizar a seleção das propostas (art. 8º do Decreto Municipal). O Município do Rio de Janeiro elenca como projetos elegíveis ao ambiente de regulação *sandbox* aqueles que tenham por escopo *(i)* promover simplificações na forma de licenciar projetos urbanísticos; *(ii)* viabilizar tecnologias que promovam a digitalização dos serviços públicos municipais; *(iii)* possibilitar a utilização segura de drones para a atuação de entidades públicas e privadas; *(iv)* viabilizar a instalação de estruturas nas vias públicas municipais para a promoção de iniciativas sustentáveis; e *(v)* possibilitar a adoção de soluções de *smart city* e *Mobility as a Service*

[435] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 34.

(MaaS).[436] A efetiva concessão das autorizações temporárias deve observar " a inexistência de processo, procedimento, serviço ou produto já implementado, em larga escala, similar ao objeto da proposta" e "os riscos trazidos pelo teste do projetos (incisos I e II do Decreto Municipal).

Inaugura-se, a partir da fase de seleção e da efetiva concessão das autorizações temporárias, o processo de monitoramento delas por parte da SMDEIS (arts. 15 e 16 do Decreto Municipal), que se pauta em uma comunicação constante e estrita entre os Poderes Públicos e as empresas selecionadas. Nos termos do art. 18 do Decreto Municipal, o encerramento da participação no ambiente experimental se dá "por decurso do prazo estabelecido para participação"; "a pedido do participante" e "em decorrência de cassação de autorização temporária" (incisos I a III do art. 18 do Decreto Municipal).

Ainda no ano de 2022, houve o lançamento do primeiro edital voltado à "seleção e implantação de soluções voltadas a participação em ambiente regulatório experimental (*Sandbox*.Rio)".[437] Ao longo do procedimento, foram selecionados cinco projetos, que se encontram na fase de execução e são levados a cabo por empresas que atuam em diversos segmentos econômicos no Município do Rio de Janeiro, dentre eles, o de produção e comercialização de bebidas, o de energia, o de aviação e o de comércio (local).

No início do ano de 2023, foi lançado o segundo edital de seleção de interessados (Edital Chamada Pública nº 01/2023), reproduzindo, em linhas gerais, o modelo do primeiro Edital[438] Em novembro de 2023, divulgou-se a relação de projetos considerados elegíveis por parte da SMDEIS. Na oportunidade, dos 20 projetos apresentados, 15 foram considerados elegíveis e 5 foram classificados como inelegíveis[439]. Até o momento, não houve a divulgação dos projetos efetivamente selecionados para integrarem o ambiente de regulação experimental carioca no 2º ciclo.

Especificamente quanto a eventuais diagnósticos a respeito da implementação do *sandbox* regulatório carioca, como explicitado por Rafael Fassio, [n]ão há notícia sobre os

---

[436] RIO DE JANEIRO. *Sandbox.Rio*: quem pode participar?., 2023. Disponível em: <https://www.sandboxrio.com.br/sobre.html#quem-pode-participar-section>. Acesso em: 29 jul. 2023.

[437] Disponível em: <https://www.sandboxrio.com.br/anexos/primeiro-ciclo/Edital.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

[438] Disponível em: <https://www.sandboxrio.com.br/anexos/segundo-ciclo/Edital.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

[439] Disponível em: <https://www.sandboxrio.com.br/anexos/segundo-ciclo/Resultados%20Analise%20Elegibilidade.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023.

resultados parciais da implementação nem na página dedicada ao programa (http://www.sandboxrio.com.br/), nem na internet”[440].

[440] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 36.

3. OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO: ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS MULTIDISCIPLINARES VOLTADAS À EXPERIMENTAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.

3.1. O que são os laboratórios de inovação?

O experimentalismo jurídico-administrativo também tem se materializado por intermédio de estruturas administrativas pensadas e construídas justamente com a finalidade de viabilizar experimentos em ambientes controlados, restritos, quais sejam, os laboratórios de inovação. Os laboratórios se apresentam como verdadeiros intermediários da inovação no setor público[441]-[442] e, assim como os *sandboxes*, "são considerados vias de experimentação nas quais o setor público pode testar e ampliar inovações, redesenhar serviços e processos existentes, desenvolver protótipos, bem como empoderar a participação dos cidadãos, facilitar processos de aprendizagem e ampliar competências inovadoras e capacidades de redes (Tônurist et al., 2017)"[443]-[444].

As referidas estruturas administrativas, que "têm se tornado cada vez mais populares no setor público"[445], tendo-se como evidência deste cenário de expansão e de ganho de

[441] GASCÓ, Mila. Living labs: implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, v. 34, pp. 90-98, 2017, p. 93.

[442] "La necesidad de nuevas capacidades potencialmente obtenibles desde el exterior de las estructuras estatales clásicas por medio de la co-creación ciudadana, conecta estos nuevos problemas que surgen en la escena contemporánea con el concepto de innovación pública —concepto cuyos tres pilares son la innovación abierta, la co-creación y la inteligencia colectiva—, y a los laboratorios de innovación como el espacio idóneo para conjugar estas tres características: como espacios-frontera" (RODRIGUEZ, Exequiel. *Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública*: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. RedInnolabs – Programa CYTED, 2018, p. 8).

[443] LAURIANO, Nayara Gonçalves; FERREIRA, Marco Aurelio Marques. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*. São Paulo, v.17, n. 3, pp.413-429 set./dez. 2022, p. 416.

[444] Conforme documentado em estudo acadêmico realizado por pesquisadores brasileiros a respeito dos laboratórios de inovação existentes no Brasil e na Espanha, que contou com entrevistas com agentes públicos que ocupavam cargos de coordenação e direção dos laboratórios, "[a] experimentação é um dos pilares da inovação no LIG – Brasil, de acordo com o entrevistado (E01) "[...] em nossa visão para a inovação é necessário que envolva experimentação, ou seja, que a gente possa testar hipóteses e aprender por meio do teste" (OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. Revista de Gestão e Projetos (GeP), v. 13, n. 2, 89-115, maio/ago., 2022, p. 102).

[445] TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrindo laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro et al. *Inovação no setor público*: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017, p. 179.

protagonismo o aumento de publicações acadêmicas dedicadas à aludida figura[446], podem ser definidas como:

> espaços em que os governos e outras organizações experimentam novas formas de resolver velhos problemas. Eles têm um tipo de associação diferente do resto do governo. Os laboratórios incluem pessoas que são funcionários públicos, mas raramente pessoas que sempre o foram. Eles reúnem funcionários públicos com equipes mais amplas de *designers*, pesquisadores e desenvolvedores, assim como pesquisas sobre inovação sugerem que deveriam[447].

Tais espaços têm sido criados pelos Poderes Públicos ao redor de todo o mundo[448], incluindo-se a realidade brasileira, sob diferentes denominações e a partir de arranjos jurídicos-institucionais diversos. Como apontam Piret Tõnurist, Rainer Kattel e Veilko Lember "[n]o total, os laboratórios de inovação, tanto no setor público quanto no privado, são muito heterogêneos – em termos de suas atividades, sua escala e suas estruturas organizacionais, o que dificulta mapeá-los"[449]. No mesmo sentido, Nayara Gonçalves Lauriano e Marco Aurelio Ferreira, em estudo que trata do panorama atual dos laboratórios de inovação na América Latina sob a óptica da gestão pública, salientam "[o] estabelecimento dessas iniciativas em contexto internacional revela a proliferação de variadas nomenclaturas e perspectivas de relacionamentos perante o próprio governo, as organizações do setor público em geral e a sociedade (Williamson, 2015; McGann et al., 2018), delineando semelhanças e diferenças de

---

[446] BEZERRA, Douglas Moraes; PEREIRA, Alexandre Wállace Ramos; BRITO, Bárbara Alessandra Vieira de; BRESCIANI, Luiz Paulo. Laboratórios de inovação no setor público: o estágio atual das pesquisas e práticas internacionais. *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 12, n. 1, 2022, p. 27.

[447] Original: "spaces where government and other organizations experiment with new ways of solving old problems. They have a different kind of membership to the rest of government. Labs include people who are public servants, but only rarely people who have always been. They bring public servants together with wider teams of designers, researchers and developers, just as research about innovation suggests they should". BEGOVIC, Milica; OPRUNENCO, Alex; CAMPBELL, Dominic. Growing government innovation labs: an insider's guide. *UNDP – United Nations Development Programme*, USA, 2017, p. 11. (Tradução livre).

[448] No contexto europeu, por exemplo, registra-se a existência de laboratórios de inovação em todos os níveis de governo, desde as municipalidades até no âmbito de atuação dos ministérios nacionais. (FULLER, M.; Lochard, A. *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 14). Ainda quando ao contexto internacional, "[n]os Estados Unidos e no Reino Unido, por exemplo, os LIG mostram-se associados ao redesenho de serviços oferecidos a fim de torná-los mais baratos e alinhados ao usuário. Em países da Europa e Ásia, tal atuação é tida como mais recorrente na criação de novos serviços e na definição de como fazê-los funcionar (UNDP, 2017). Experiências como o MindLab (Dinamarca) e The Behavioral Insights Team (Reino Unido) são destacadas como referências dessa dinâmica, sendo via de influência para que governos em todo o mundo repensem sua coordenação, produção e entrega de bens e serviços (Tõnurist, Kattel, & Lember, 2017; UNDP, 2017)" (LAURIANO, Nayara Gonçalves; FERREIRA, Marco Aurelio Marques. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*. São Paulo, v.17, n. 3, pp. 413-429 set./dez., 2022, p. 414).

[449] TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrindo laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro et al. *Inovação no setor público*: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017, p. 185.

enfoque de atuação e de organização (Schuurman & Tônurist, 2017)"[450]. Assim, partindo-se do aludido diagnóstico de pluralidade de nomes e de arranjos, o que se vê concretamente no campo dos laboratórios de inovação é,

> o estabelecimento de laboratórios de inovação social (Joy, Shields, & Cheng, 2019); de laboratórios de inovação cidadã (Pascale & Resina, 2020); dos que atendem por *living labs* (Gascó, 2017; Cardullo, Kitchin, & Di Feliciantonio, 2018; Criado et al., 2021; Fuglsang, Hansen, Mergel, & Røhnebæk, 2021; Haug & Mergel, 2021); *city labs* (Capdevila, 2015; Scholl & Kemp, 2016); de laboratórios de políticas (Williamson, 2014, 2015ª; Whicher & Crick, 2019; Olejniczak, Borkowska-Waszak, Domaradzka-Widła, & Park, 2020; Lewis, 2021); e de LIG (Ramírez-Alujas, 2016; Criado et al., 2017; UNDP, 2017; Rodríguez & Grandinetti, 2018; Ferreira & Botero, 2020; Sano, 2020)[451].

Frise-se, ainda, que os laboratórios de inovação, "por adotarem a experimentação, fomentam uma cultura em que o erro não é visto como um fator de punição, e sim de aprendizados que pode promover novas soluções (SANO, 2020)"[452]-[453]. Além disso, geralmente, tais estruturas administrativas que se dedicam a fomentar a inovação

> apresentam maior grau de liberdade do que a instituição principal [a que se encontram vinculados]. Eles são criados com o objetivo exclusivo de promover a inovação. Por isso eles não são responsáveis pela realização de trabalhos operacionais ou pela oferta direta de bens ou serviços públicos. O propósito do laboratório de inovação é o de gerar conhecimentos, estratégias e experiências relevantes para o aprimoramento do serviço público[454].

No que concerne a sua estrutura, em regra, os laboratórios de inovação são compostos por equipes multidisciplinares (*e.g.*, são formadas por gestores públicos, advogados, engenheiros, arquitetos, cientistas políticas, dentre outros especialistas) e que se voltam a

---

[450] LAURIANO, Nayara Gonçalves; FERREIRA, Marco Aurelio Marques. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*. São Paulo, v.17, n. 3, pp. 413-429, set./dez., 2022, p. 416.

[451] LAURIANO, Nayara Gonçalves; FERREIRA, Marco Aurelio Marques. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*. São Paulo, v.17, n. 3, pp. 413-429, set./dez., 2022, p. 416.

[452] OLAVO, Antonio Vagner Almeida. *Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público*: um estudo no (011).LAB da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020, p. 54.

[453] Como afirma Pedro de Hollanda Dionísio, "o medo de ser sancionado por erros escusáveis gera um ambiente de imprevisibilidade e insegurança jurídica que tende a trazer sérios prejuízos à decisão do gestor público. A maior ou menor possibilidade de ser responsabilizado pessoalmente pela decisão tomada, e não a realização do interesse público no caso concreto, passa a ser um dos principais critérios de escolha entre as opções possíveis. [...] Os excessos do controle público e, em especial, a cultura de intolerância ao erro do gestor são, ainda, um grande desincentivo a inovações" (DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil*: contexto, fundamentos e parâmetros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2019, pp. 99-100).

[454] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, pp. 29-45, jan./mar. 2022, p. 35.

"fomentar a criatividade e a experimentação com o intuito de desenvolver inovações para melhorar os serviços públicos e lidar com problemas complexos".[455]-[456] Conforme indicado em estudo focado na análise do perfil e das características das equipes dos laboratórios de inovação[457], registrou-se que "quase 80% [dos laboratórios de inovação] contam com recursos humanos exclusivos"[458], além do que as equipes "costumam ser pequenas, uma vez que 54% são compostas por menos de dez integrantes"[459].

Ainda em termos de institucionalização dos laboratórios de inovação no contexto brasileiro, há estudo que indica que "o estágio de implementação dos laboratórios/das equipes [...] mostra que mais de 80% deles está formalizado por diferentes instrumentos normativos – por meio de lei, regimento interno, portaria etc. –, o que indica maior estabilidade de suas atividades e o compromisso das instituições em ampará-los legalmente"[460]. Para além da formação de equipes próprias e de algum grau de formalização do ponto de vista jurídico, a existência de forte apoio político das lideranças dos Poderes Públicos brasileiros também se apresenta como um dos elementos fundamentais para o adequado funcionamento de tais estruturas administrativas [461].

---

[455] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 12.

[456] Na percepção de Cartensen e Bason, os laboratórios de inovação são encarados como formas experimentais de governo, agindo como verdadeiros catalisadores da inovação (CARSTENSEN, Helle Vibeke; BASON, Christian. Powering collaborative policy innovation. Can innovation labs help? *The Public Sector Innovation Journal*, [s.l.], v. 17, n. 1, pp. 1-26, 2012, p. 5). No mesmo sentido, ver: FULLER, M.; Lochard, A. *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 1.

[457] Ainda são raros na literatura estudos voltados a apresentar diagnósticos acerca dos laboratórios de inovação no contexto brasileiro. Conforme apontam Douglas Bezerra, Alexandre Pereira, Bárbara Brito e Luiz Paulo Bresciani, "há uma carência de estudos sobre a avaliação dos resultados dos laboratórios e a identificação de oportunidades de inovação". (BEZERRA, Douglas Moraes; PEREIRA, Alexandre Wállace Ramos; BRITO, Bárbara Alessandra Vieira de; BRESCIANI, Luiz Paulo. Laboratórios de inovação no setor público: o estágio atual das pesquisas e práticas internacionais. Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade, v. 12, n. 1, 2022, p. 27).

[458] CAVALCANTE, Pedro; GOELLNER, Isabella de Araujo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Capítulo 17 – Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro. *Inovação e políticas públicas*: superando o mito da ideia. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019, p. 319.

[459] CAVALCANTE, Pedro; GOELLNER, Isabella de Araujo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Capítulo 17 – Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro. *Inovação e políticas públicas*: superando o mito da ideia. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019, p. 319.

[460] CAVALCANTE, Pedro; GOELLNER, Isabella de Araujo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Capítulo 17 – Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019, p. 323.

[461] QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 196.

Como explicam Carina de Castro Quirino e Marcella Brandão, em trabalho que tem por foco a implementação de laboratórios de inovação para fins de construção de governos digitais no contexto brasileiro, "é possível encontrar alguns pontos em comum nas definições apresentadas na literatura [para os laboratórios de inovação públicos], como (i) seu caráter colaborativo na busca por soluções inovadoras, (ii) a existência de espaços próprios diferentes da estrutura tradicional da Administração Pública, e (iii) a busca pela resolução de problemas relacionados a políticas públicas".[462]

Em mapeamento realizado por Hironobu Sano, no ano de 2020, foram localizados "43 laboratórios de inovação no setor público em todo o País"[463], tendo se verificado que "a maior parte dos laboratórios de inovação identificados faz parte do Poder Executivo, que concentra mais da metade das iniciativas (51%), com clara predominância, em termos quantitativos, do Executivo federal. Na esfera municipal, segundo registrado pelo estudo em referência, seriam, à época, apenas três iniciativas e todas vinculadas a secretarias da Prefeitura de São Paulo".[464] Ainda por intermédio do aludido mapeamento, identificou-se que:

> a principal área de atuação [dos laboratórios de inovação] é na gestão (42%), ou seja, há uma preocupação em se buscar inovações que impactem no funcionamento da máquina pública. Em seguida, a gestão do Judiciário (15%), que figura como a segunda área de atuação, indica que há uma preocupação crescente do sistema Judiciário – incluindo o Ministério Público como parte do sistema, embora se constitua como um órgão independente do Poder Judiciário – em melhoras a gestão da área finalística. A terceira área mais mencionada foram os serviços públicos (8%) e, por fim, a diversidade encontrada em termos de áreas de atuação reflete uma tendência de aceitação dos Lisp como parte da estratégia de inovação no setor público[465].

É possível extrair da experiência brasileira, para fins didáticos, dois modelos principais de laboratórios de inovação, a despeito da já comentada existência de diferentes nomes e arranjos conferidos a tais estruturas administrativas por parte dos Poderes Públicos nacionais. São eles: *(i)* os laboratórios de inovação que atuam, essencialmente, como incubadoras de novos

---

[462] QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 187.

[463] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 21.

[464] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 21.

[465] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 25.

produtos e serviços e que se apresentam como espaços construídos pelos Poderes Públicos para que agentes econômicos debatam e testem novas ideias em ambientes restritos, sem qualquer contato direto com os (potenciais) consumidores dos produtos e serviços inovadores (denominados neste trabalho de "laboratórios-incubadoras"); e *(ii)* os Laboratórios de Inovação em Governo ("LIGs"), voltados a tratar de temas afetos à gestão pública e que se destinam ao aprimoramento dos processos, dos procedimentos, das formas de organização e de gestão dos setores públicos tendo em vista a construção e a implementação de soluções inovadoras no aludido campo.

Voltando-se os olhos, primeiramente, para os laboratórios-incubadoras, como explicitado por Marcelo Costa Soares, tais estruturas administrativas implementadas pelos Poderes Públicos com vistas a fomentar a inovação em diferentes mercados "proporcionam uma primeira interação e troca de informações entre empresas e órgãos reguladores"[466]. Um exemplo bastante citado na literatura de tal modelo de laboratório de inovação, que será tratado em minúcias no subitem 3.2.4.1. deste trabalho, é justamente o Laboratório de Inovação Financeira do Banco Central do Brasil (LIFT Lab)[467], criado no ano de 2018, fruto de uma parceria firmada entre o próprio Banco e a Federação Nacional de Associações dos Servidores do Banco Central (FENASBAC). O LIFT Lab tem por foco incentivar, em espaços restritos e observadas as particularidades e a dinâmica de funcionamento do mercado financeiro brasileiro, "empresas e/ou pessoas que trazem novas ideias de empreendedorismo para o mercado e [que] só precisam daquele empurrãozinho para despontar"[468].

Diferentemente do que se vê nos *sandboxes*, nos laboratórios de inovação-incubadoras, os produtos/arranjos testados não são oferecidos ao mercado e aos consumidores de forma direta, mas sim, se destinam apenas ao espaço restrito e artificial propiciado pelos laboratórios-incubadoras para fins de criação de seus protótipos[469]. Conforme apontam Ross Buckley et al., "os laboratórios de inovação proporcionam todos os benefícios que a discussão política associa aos *sandboxes* regulatórios, ao mesmo tempo que evitam a maioria de suas

---

[466] SOARES, Marcelo Costa. *Sandbox* no Brasil, inovação e desenvolvimento econômico. *Portal Jota* [on-line], [s. l.], 15 out. 2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sandbox-nobrasil- inovacao-e-desenvolvimento-economico-15102021. Acesso em: 30 dez. 2023.

[467] "Na área de fomento à inovação, o BC também possui outro projeto de extrema importância: o Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)".

[468] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[469] Ao tratar da inovação na Administração da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça cuidou de utilizar o seguinte conceito para prototipagem: "[c]onsidera-se prototipagem a realização de experimentos e testes para avaliação prévia do impacto da implantação de determinado produto, serviço ou processo de trabalho." (art. 2º, parágrafo único, Resolução nº 395/2021 do Conselho Nacional de Justiça; "CNJ").

desvantagens, e que muitos benefícios normalmente atribuídos aos *sandboxes* são o resultado de terminologia inconsistente e, na verdade, resultam do trabalho dos centros de inovação".[470]

Ainda tendo em mira as principais diferenças existentes entre os laboratórios de inovação-incubadoras e os *sandboxes* regulatórios, conforme pontuado pelo Banco Central do Brasil, enquanto os *sandboxes* se destinam a acompanhar "projetos inovadores já amadurecidos, mas nos quais há a necessidade de validar o modelo de negócio por meio de sua efetiva implementação"[471], possibilitam "aos participantes fornecer produtos e serviços a clientes reais"[472] e exigem, que, em regra, o projeto experimental seja "apresentado por pessoa jurídica formalmente constituída"[473]; no bojo de laboratórios de inovação, como o LIFT, acompanha-se "o desenvolvimento da aplicação da tecnologia ou do modelo de negócio de projetos em maturação"[474]; não se permite "que os participantes forneçam produtos ou serviços a clientes reais no ambiente do laboratório"[475] e os projetos podem ser apresentados não apenas por pessoas jurídicas, mas "também por pessoas físicas"[476].

Já os laboratórios de inovação voltados à gestão pública, nomeados na literatura especializada como Laboratórios de Inovação em Governo (LIGs), se apresentam como estruturas administrativas de experimentação[477] desenvolvidas pelos Poderes Públicos com a finalidade de viabilizar a implementação de novas ideias e processos de trabalho no âmbito das Administrações Públicas, bem como propiciar espaços voltados a debates multidisciplinares acerca da gestão pública e de seus processos/procedimentos internos. Tais estruturas administrativas, que são considerados espaços dinâmicos, "na medida em que promove[m] por meio da criatividade o desenvolvimento de novas soluções para os problemas públicas

---

[470] Original: "innovation hubs provide all the benefits that the policy discussion associates with regulatory sandboxes, while avoiding most downsides of regulatory sandboxes, and that many benefits typically attributed to sandboxes are the result of inconsistent terminology and actually accrue from the work of innovation hubs". BUCKLEY, Ross P., et al. Building FinTech Ecosystems: Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs and Beyond. *Washington University Journal of Law and Policy*, n. 61, pp. 55-56, 2019, p. 56. (Tradução livre).

[471] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Sandbox regulatório*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sandbox>. Acesso em: 19 jul. 2023.

[472] *Idem*.

[473] *Idem*.

[474] *Idem*.

[475] *Idem*.

[476] *Idem*.

[477] OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, pp. 89-115, maio/ago., 2022, p. 94.

(Acevedo & Dassen, 2016)"[478], também são conhecidas na literatura especializada como i-Labs[479]. Frise-se, ainda, que os LIGs "ainda são expressões predominantemente empíricas e incipientes em reflexões e teorizações de base científica"[480].

Como apontado por Antonio Wagner Olavo, Gonzalo Beneyto, Carmen Nebot e Magnus Emmendoerfer, estudiosos do campo da Gestão Pública, "[o]s i-Labs no setor público, emergem da necessidade de flexibilizar as burocracias estatais (Emmendoerfer et al., 2019) e tem como objetivo explorar problemas complexos por meio de novas metodologias para a solução de problemas públicos (Ferrarezi et al., 2019)"[481], sendo "entendidos como espaço de construção, colaboração e compartilhamento de conhecimentos e informação (Cavalcante & Cunha, 2017). Nestes espaços, são promovidos ambientes dinâmicos, permitindo-se o desenvolvimento de produtos e/ou serviços, buscando desafiar questões públicas complexas, que as burocracias tradicionais não conseguem resolver (Selloni et al., 2013)"[482]. Segundo a literatura especializada na temática dos laboratórios de inovação voltados ao setor público/LIGs, eles podem ser

> desenvolvedores, capacitadores, educadores e arquitetos (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014). O primeiro desenvolve e cria soluções para problemas específicos. O segundo busca percepções externas ao setor público adaptando-o à realidade. O terceiro desenvolve os processos, habilidades e construção de uma nova cultura. O quarto busca realizar mudanças de designers no nível interno e externo[483].

---

[478] OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, pp. 89-115, maio/ago., 2022, p. 94.

[479] "Emmendoerfer et. al. (2019) propõem distinção de i-Labs em de governo e sociais. O primeiro, voltado para questões organizacionais da gestão pública, já o segundo para políticas públicas e demandas da sociedade" (OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, pp. 89-115, maio/ago., 2022, p. 90). Como explicitado na Introdução deste trabalho, a experimentação aplicada às políticas públicas não será objeto deste trabalho. Por essa razão, não tratar-se-á da figura dos laboratórios de inovação/i-Labs sociais no presente tópico.

[480] OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, pp. 89-115, maio/ago., 2022, p. 91.

[481] OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, pp. 89-115, maio/ago., 2022, p. 90.

[482] OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, pp. 89-115, maio/ago., 2022, p. 90.

[483] OLAVO, Antônio Vagner Almeida. Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público: um estudo no (011).lab da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020, p. 51.

O Laboratório de Inovação em Governo (GNova Lab) se apresenta como exemplo relevante desse segundo modelo de laboratórios de inovação/LIGs, que será abordado em detalhes mais adiante (subitem 3.2.4.2. desta Dissertação). Trata-se de estrutura administrativa criada no ano de 2016, resultado de uma parceria firmada entre a Administração Pública federal brasileira e o Governo da Dinamarca, e que está, atualmente, sob a alçada da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Os laboratórios de inovação que se estruturam com base no segundo modelo em referência também têm se difundido no âmbito dos tribunais brasileiros, em linha com a determinação da Resolução nº 395/2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[484] e inspirados no modelo inaugurado pela Justiça Federal de São Paulo, por intermédio do Laboratório de Inovação da Justiça Federal em São Paulo (iJuspLab)[485]. Mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reativou o seu Laboratório de Inovação e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS)[486], que foi criado no ano de 2022, por meio da Portaria STJ/GP 12/2022, e permaneceu praticamente inoperante desde então.

Ressalte-se que houve e ainda há iniciativas de colaboração internacional entre laboratórios existentes no exterior e unidades estruturadas no Brasil, objetivando a troca de experiências entre as duas estruturas administrativas voltadas à inovação no setor público. É o que se viu, por exemplo, por meio da parceria internacional firmada entre o MindLab, laboratório de inovação da Administração dinamarquesa, e o GNova, laboratório estruturado pela Escola Nacional de Administração Pública ("ENAP") brasileira.[487]

O que se vê, portanto, é que, assim como se observa quanto à regulação *sandbox*, também tem crescido a aposta na figura dos laboratórios de inovação na realidade brasileira, na condição de espaços voltados à experimentação jurídico-administrativa, seja para fins de fomentar a criação e o desenvolvimento de novos produtos e serviços nos diferentes mercados,

---

[484] Cf. estabelece o art. 4º da Resolução, "[o]s órgãos do Poder Judiciário deverão implementar a política de gestão da inovação com base nos princípios dispostos no art. 3º desta Resolução, instituindo laboratórios de inovação, ou espaços similares, físicos ou virtuais". Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[485] STJ. *STJ aposta em laboratório de inovação para melhorar e humanizar a Justiça*, 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/14032023-STJ-aposta-em-laboratorio-de-inovacao-para-melhorar-e-humanizar-a-Justica.aspx>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[486] STJ. *STJ aposta em laboratório de inovação para melhorar e humanizar a Justiça*, 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/14032023-STJ-aposta-em-laboratorio-de-inovacao-para-melhorar-e-humanizar-a-Justica.aspx>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[487] BRANDALISE, Isabella; FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. *Colaboração internacional para inovação*: o caso do GNova e do Mindlab. Brasília: Enap, 2018.

seja com a finalidade de aprimorar a gestão pública e os processos internos das Administrações Públicas brasileiras.

3.2. Os principais desafios relacionados à construção, à institucionalização e à implementação dos laboratórios de inovação no Brasil

Assim como visto a respeito dos *sandboxes* regulatórios, há inúmeros desafios no que concerne à construção, institucionalização e implementação dos laboratórios de inovação na realidade brasileira atual. Saliente-se, de partida, que os desafios abordados adiante se referem tanto aos laboratórios-incubadoras, quanto aos laboratórios de inovação em governo, observadas as particularidades de seus objetos e frentes de atuação.

O primeiro desafio aventado no presente trabalho está atrelado diretamente ao excesso de denominações conferidas pelos Poderes Públicos às diferentes formas de materialização dos laboratórios de inovação na realidade brasileira. Conforme explicitado anteriormente, os laboratórios de inovação têm se difundido em diversas partes do Planeta[488], incluindo-se a realidade brasileira[489], e se encontram em um contexto de notória expansão na atualidade, diante da complexificação da realidade e dos impactos gerados pelas novas tecnologias no que diz respeito ao funcionamento das máquinas administrativas e de seus processos de tomada de decisão[490], assumindo, na prática, diferentes nomenclaturas, formas jurídicas e modelos de relacionamento juntos aos Poderes Públicos[491].

Como indicado por Antônio Vagner Olavo, em dissertação dedicada aos laboratórios de inovação e sua relação com o intraempreendedorismo no setor público, "´[a] disseminação das ações e possibilidades dos i-Labs promoveu diferentes denominações, que, de acordo com

---

[488] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 12.
[489] FULLER, M.; Lochard, A. *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016; LAURIANO, Nayara Gonçalves; FERREIRA, Marco Aurelio Marques. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*. São Paulo, v.17, n. 3, pp. 413-429 set./dez. 2022, p. 414.
[490] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 14.
[491] LAURIANO, Nayara Gonçalves; FERREIRA, Marco Aurelio Marques. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*. São Paulo, v.17, n. 3, pp. 413-429 set./dez. 2022, p. 416.

Leminen (2015), representa mais de 70 tipos [de laboratórios de inovação] relacionados ao setor Público"[492]. À luz do cenário de proliferação dos laboratórios de inovação no Brasil e no mundo, associado às múltiplas nomenclaturas conferidas pelos Poderes Públicos a tais estruturas administrativas, o que se observa é um

> excesso de denominação [que] tem dificultado os pesquisadores e profissionais a compreender os laboratórios de inovação no referido setor público (WILLIAMSON, 2015; FEITOZA, 2018). Além da dificuldade de compreensão como um fenômeno teórico, o excesso de denominação também pode dificultar a escolha dos tipos de i-Labs pelos seus implementadores (EMMENDOERFER; OLAVO; CARVALHO JÚNIOR, 2019)[493].

Assim, o que se observa é que, além de representar um **desafio do ponto de vista teórico no que se refere à adequada compreensão do instituto do laboratório de inovação e de suas potencialidades**, o excesso de denominações conferidas aos laboratórios de inovação também trazem desafios aos gestores públicos no momento de **escolherem qual o tipo de i-Lab mais apropriado para ser implementado neste ou naquele caso, ou para tentar solucionar este ou aquele problema público diagnosticado pelos Poderes Públicos**, gerando-se, inclusive, certo grau de insegurança que pode até mesmo vir a prejudicar as enormes potencialidades do instituto abordadas anteriormente. Ressalte-se, por oportuno, que as dificuldades que circundam a escolha da via experimental mais adequada e os critérios e nuances que devem ser considerados pelos gestores públicos nos momentos da decisão por esta ou por aquela via experimental serão esmiuçados no Capítulo 4 da presente Dissertação.

Para além do excesso de denominações, que, como visto, traz consigo desafios teóricos e operacionais, outro desafio a ser suplantado pelos laboratórios de inovação reside no fato de se constatar **certo preconceito quanto às aludidas figuras no bojo dos Poderes Públicos nacionais, associado diretamente a uma certa desconfiança dos gestores responsáveis por tomarem as decisões quanto à importância e à efetividade de tais estruturas administrativas**[494]. A desconfiança quanto aos laboratórios de inovação é resultado,

---

[492] OLAVO, Antônio Vagner Almeida. *Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público*: um estudo no (011).lab da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020, p. 50.

[493] OLAVO, Antônio Vagner Almeida. *Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público*: um estudo no (011).lab da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020, p. 50.

[494] "A desconfiança dos gestores e demais servidores do órgão quanto aos resultados auferidos com o advento da inovação também foi apontada como entrave importante a ser superado quando da criação de laboratório de inovação" (SILVA, Adonias Michel; LOPES, André Vaz. A criação de um laboratório de inovação como estratégia para o fortalecimento da política nacional de trabalho no sistema prisional. *VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília/DF, 2021, p. 9).

essencialmente, de certo desconhecimento quanto à aludida figura, seus contornos e potencialidades, especialmente no que tange à capacidade de fomentarem a inovação[495]. O que se observa, na prática, conforme relatado por Hironobu Sano, em estudo que contém amplo mapeamento a respeito dos laboratórios de inovação no setor público no Brasil, é que tais estruturas "chegam a receber comentários pejorativos, tais como: brinquedoteca, *playground*, "imensa abobrinha""[496].

Considerando-se o aludido cenário e a imagem que alguns agentes públicos e privados têm dos laboratórios de inovação, conforme relatado por gestores de laboratórios de inovação situados no Brasil e na Espanha por intermédio de entrevistas concedidas a estudiosos de gestão pública, é preciso superar a ideia de que os laboratórios de inovação seriam '"uma modinha da administração" ou [...] uma replicação pura e simples do que ocorria nos demais órgãos, mas [sim] objetivava atender as necessidades da instituição"[497]. Torna-se necessário, então, apostar em um movimento em prol da sensibilização dos gestores públicos responsáveis por tomarem as decisões no que diz respeito à importância de tais estruturas para o adequado funcionamento da Administração Pública.

Outro desafio relacionado à implementação dos laboratórios de inovação centra-se na **carência de recursos financeiros** destinados a financiar a implementação de tais estruturas administrativas. O que se vê, por exemplo, no âmbito dos laboratórios de governo são, em regra, "baixos orçamentos, que podem ser captados de modo interno e/ou externo (SCHUURMAN; TÔRIST, 2016, SWIATEK, 2019). Contudo, para captar de modo externo é necessária autonomia (SCHUURMAN; TÔNUTIST, 2016)"[498], o que muitos deles não possuem, tendo em vista, dentre outras questões, a sua baixa normatividade, conforme tratar-se-á em mais detalhes no Capítulo 4.

Em estudo voltado a tratar dos principais desafios que permearam a implantação do Lab.ES, laboratório de inovação do Governo do Estado do Espírito Santo, Marília Câmara de Assis e Nara Falqueto Caliman apontam as restrições de ordem orçamentárias como um fator

---

[495] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 37.
[496] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 35.
[497] SILVA, Adonias Michel. *Laboratório de inovação para atuação na Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Pessoas, Inovação e Resultados da Escola Nacional de Administração Pública), Brasília, Distrito Federal, 2021, p. 16.
[498] OLAVO, Antônio Vagner Almeida. *Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público*: um estudo no (011).lab da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020, p. 54.

determinante para o insucesso de diversos projetos do laboratório capixaba e, consequentemente, para a própria estrutura administrativa em si. Conforme consignado pelas autoras, ao avaliarem diferentes fases de implementação do referido laboratório estruturado pela Administração do Estado do Espírito Santo,

> [a]lgumas restrições orçamentárias, decorrentes do cenário nacional e da política de ajuste fiscal e orçamentário por que passou o governo a fim de organizar e otimizar investimentos, inviabilizaram a priori algumas iniciativas que dependiam de um valor maior de investimento, como a implantação de um barramento para integração dos sistemas do governo. Porém, se por um lado, dificultaram a execução do que havia sido inicialmente planejado, por outro, estimularam o uso da criatividade para encontrar soluções alternativas e o estabelecimento de parcerias[499].

Além da carência de recursos financeiros, **dificuldades múltiplas quanto aos recursos humanos disponíveis** também são uma realidade desafiadora no âmbito dos laboratórios de inovação. Conforme também pontuado pelos gestores de laboratórios de inovação, "a carência de recursos financeiros e a necessidade de reunir servidores para atuar no laboratório, também foram lembrados pelos entrevistados como dificultadores enfrentados"[500]. Assim, "[a] solução encontrada foi a busca de maneiras de envolver os servidores nas atividades dos laboratórios, sem a necessidade de exclusividade de atuação, como a estratégia de "time voltante" utilizada pelo LA-BORA! gov"[501].

É importante ressaltar que diversos estudos acadêmicos registram que não é apenas o baixo quantitativo de pessoal disponível que representa desafio relevante quanto à implementação e o (in)sucesso dos laboratórios de inovação[502]. Há indicativos de que tais laboratórios demandam servidores motivados e engajados nos projetos tidos por inovadores. Trata-se de peças-chaves para o adequado funcionamento dos laboratórios de inovação; não bastando que questões numéricas sejam resolvidas pela Administração responsável pelo respectivo laboratório[503].

---

[499] ASSIS, Marília Câmara de; CALIMAN, Nara Falqueto. Desafios da implantação de laboratório de inovação em governo: o caso do estado do Espírito Santo. In: *Congresso Consad de Gestão Pública*, 10, 2017, Brasília. Anais, Brasília: Consad, 2017, pp. 9-10.

[500] SILVA, Adonias Michel. *Laboratório de inovação para atuação na Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Pessoas, Inovação e Resultados da Escola Nacional de Administração Pública), Brasília, Distrito Federal, 2021, p. 16.

[501] SILVA, Adonias Michel. *Laboratório de inovação para atuação na Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Pessoas, Inovação e Resultados da Escola Nacional de Administração Pública), Brasília, Distrito Federal, 2021, pp. 16-17.

[502] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 37.

[503] SANO, Hironobu. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 37.

Vale ressaltar que, diante da escassez de recursos financeiros e humanos, no ano passado, o BCB suspendeu a edição de 2023 do LIFT Lab, mesmo após ter divulgado a relação de empresas escolhidas para participarem de seu laboratório e terem, em seguida, seus projetos fomentados pelo Banco por meio do ambiente experimental[504]. Por meio de um comunicado, o Banco Central informou que "devido a limitações operacionais e de recursos humanos, ocorrente Lift Lab está suspenso por tempo indeterminado. O novo cronograma para o desenvolvimento dos 9 projetos selecionados será comunicado oportunamente"[505]. Até o momento, não há notícias de sua retomada.

Para além da escassez de recursos financeiros e humanos, a **sobrevivência em si dos laboratórios de inovação** se apresenta como outro desafio relevante no que tange à implementação de tais estruturas administrativas, tendo-se em conta, especialmente, que eles costumam se situar "em ambientes turbulentos e conflitantes (sem em termos de mudança tecnológica, seja em culturas organizacionais contraditórias"[506]. Conforme salientado por Antônio Vagner Olavo, "os laboratórios de inovação possuem uma alta mortalidade, por conta das mudanças rápidas das tecnologias, para que este sobreviva é necessário que tenha autonomia na seleção dos projetos e que possam evoluir suas capacidades de inovação (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017)"[507]. Como registrado por Daniela Coimbra Swiatek, em estudo que se centra em laboratório criado pelo Município de São Paulo,

> [a] despeito da recente proliferação de laboratórios de inovação em governo, o que Price (2014 apud Williamson 2015, p. 252) chama da "labificação das políticas públicas" que se acentou dsde 2010, essas iniciativas enfrentam frequentes crises de legitimação. O recente fechamento do emblemático laboratório dinamarquês MindLab demonstra esse risco claramente. Além do MindLab, outros laboratórios conhecimentos internacionalmente tiveram suas atividades encerradas, como é o caso dos laboratórios da Constelação Parsons (Parsons Desis Lab, 2013), The Studio (Irlanda), HDL (Finlândia) e DesignGov (Austrália), conforme Tônurist, Kattel e Lamber (2017, p. 192)[508].

---

[504] MALAR, João Pedro. Banco Central suspende laboratório de inovação financeira por "falta de recursos". Revista Exame. Disponível em: <https://exame.com/future-of-money/banco-central-suspende-laboratorio-inovacao-financeira/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[505] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[506] TÔNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrindo laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro et al. *Inovação no setor público*: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017, p. 194.

[507] OLAVO, Antônio Vagner Almeida. *Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público*: um estudo no (011).lab da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020, p. 54.

[508] SWIATEK, Daniela Coimbra. Inovando na relação da administração pública com tecnologia: o MOBILAB e a contratação de Startups pela Prefeitura de São Paulo. In: CAVALCANTE, Pedro. (Org.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Enap: Ipea, 2019. Disponível em:

Além das mudanças relacionadas ao desenvolvimento das tecnologias, a alta taxa de mortalidade dos laboratórios de inovação, que, segundo destacado por Hironobu Sano, "é maior do que outras agências governamentais (Puttick et al., 2014; Schuurman; Tõnurist, 2017)"[509], também está diretamente associada a questões da natureza político-eleitorais. Mudanças de gestão na direção das Administrações Públicas brasileiras podem representar a descontinuidade de laboratórios de inovação, a partir da introdução de novos ideários políticos por parte dos novos gestores e a não priorização de tais estruturas nas novas agendas políticas.

A maior suscetibilidade dos laboratórios de inovação no que concerne a mudanças nas contingências políticas e o baixo grau de autonomia que, em regra, dispõem se relaciona diretamente com o fato de que há **baixo grau de normatividade de tais estruturas administrativas**. Em muitos casos, os laboratórios de inovação não encontram amparo normativo em leis próprias, mas apenas em normas administrativas editadas pela Administração a que estão vinculados, ou mesmo editadas pelos próprios dirigentes dos laboratórios, sendo, portanto, revogáveis a qualquer tempo, o que tende a ocasionar um cenário de certa fragilidade quanto a tais estruturas administrativas.

Outro desafio situa-se na necessária **coordenação dos laboratórios de inovação com outros órgãos e estruturas da própria** Administração Pública a que estão vinculados, com repartições de outros entes públicos e com agentes dos mais diversos mercados – problemas complexos – estruturas multidisciplinares – demandam abordagem transversal do problema – o que pode suplantar as competências, atribuições; expertise dos laboratórios.

> Mais de 60% dos gestores de i-labs de nossa amostra concordaram com a necessidade de o laboratório ter uma coordenação com outras entidades governamentais em nível nacional; e 70% com a coordenação com o governo local/regional. Metade dos i-labs achou necessário coordenador suas atividades com entidades supranacionais e organizações internacionais. Ao mesmo tempo, todos os i-labs concordaram que precisavam coordenar suas atividades com os *stakeholders* do setor privado, organizações de interesse, grupos de usuários e organizações da sociedade civil[510].

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9432/1/Inovando%20na%20rela%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 308.

[509] SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 18.

[510] TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrindo laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro et al. *Inovação no setor público*: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017, p. 190.

Tendo-se em conta os problemas complexos que normalmente são submetidos aos laboratórios de inovação, exige-se a construção colaborativa de soluções para os referidos problemas públicos, a ser viabilizada justamente a partir de iniciativas de colaboração interinstitucional entre os laboratórios e outras entidades públicas. Conforme relatado pelo GNova Lab, desde que foi criado, ele é "procurado pelo ecossistema de inovação para compartilhar conhecimento, boas práticas e prestar orientações para inovar em governo"[511].

A criação da iniciativa Colabs por parte do Gnova Lab foi um reflexo direto da aludida procura por parte de outras autoridades públicas, vinculadas aos mais diversos entes federativos. O Colabs "consiste em um programa de aceleração e mentoria de equipes para o desenvolvimento de competências e capacidades de inovação no enfrentamento de problemas públicos complexos. As equipes escolhidas receberão apoio metodológico do Gnova Lab durante uma jornada de aproximadamente 12 meses"[512].

Por fim, mas não menos importante, outro desafio reside na **elaboração da prestação de contas** por parte dos laboratórios de inovação a ser dirigida à alta direção da Administração. Trata-se de peça fundamental para tais estruturas com vistas "a mostrar a relevância do Lisp a partir dos projetos implementados e dos resultados alcançados"[513] Como relatado por Hironobu Sano, "[e]sse tipo de preocupação parece aumentar com a perspectiva de mudança na alta direção, pois gera-se uma sensação de insegurança em relação ao lugar que o Lisp terá na nova gestão"[514]..

3.3. Estudos de casos de laboratórios de inovação no plano nacional.

3.3.1. Laboratório de Inovação Financeira do Banco Central do Brasil – LIFT Lab: um

---

511 ENAP. *GNova Lab entrega desenho do laboratório de inovação da Secretaria de Informação e Saúde Digital do Ministério da Saúde*, 2023. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/gnova-lab-entrega-desenho-do-laboratorio-de-inovacao-da-secretaria-de-informacao-e-saude-digital-seidigi-do-ministerio-da-saude>. Acesso em: 30 dez. 2023.

512 ENAP. *Confira o resultado final do CoLabs 2023*, 2023. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/confira-o-resultado-final-do-colabs-2023>. Acesso em: 30 dez. 2023.

513 SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 35.

514 SANO, H. *Laboratórios de Inovação no Setor Público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020. Disponível: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 35.

laboratório-incubadora de produtos e serviços do setor financeiro brasileiro.

No âmbito do BCB, para além do ambiente controlado de testes (*sandbox* regulatório) já mencionado no item 2.4., o LIFT Lab também se apresenta como outro projeto relevante em prol do desenvolvimento das inovações e da experimentação no setor financeiro[515], enquadrando-se no *modelo de laboratório-incubadora* descrito no subitem 3.1. deste trabalho. O referido projeto, que "assemelha-se a uma *sandbox* setorial"[516], se iniciou no ano de 2018 e é fruto de uma parceria firmada entre o Banco Central, a FENASBAC[517] e diversas empresas do setor de tecnologia, dentre elas a AWS, a Cielo, a IBM, a Microsoft, a Multiledgers, a Celers e a R3[518], as quais cabem oferecer, "de forma gratuita, um conjunto de serviços e tecnologias para suportar o desenvolvimento de protótipos de inovação pela sociedade [proponentes]"[519].

Observe-se, de início, que, *do ponto de vista normativo*, tem-se um baixo grau de institucionalidade do LIFT Lab. O Laboratório em referência não encontra amparo direto nas normas legais pertinentes ao setor financeiro nacional, nem mesmo conta com norma legal própria voltada a institui-lo e dar os seus contornos gerais. A referida estrutura administrativa conta, até o momento de finalização deste trabalho, apenas com um regulamento sucinto, de apenas cinco páginas, que dispõe de *baixo grau de normatividade*, na medida em que, para além de ser breve, não consta da norma administrativa interna qualquer referência a outro ato normativo que lhe dê fundamento de validade[520], cenário este que pode refletir no grau de autonomia do Laboratório, na efetividade de suas ações e até mesmo na sua sobrevivência a partir do transcorrer do tempo e de eventuais mudanças na conjuntura política. Foram identificados, ainda, acordos de cooperação celebrados pelo LIFT Lab com instituições de

---

[515] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[516] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 10.

[517] "O LIFT foi concebido dentro de um acordo de cooperação técnica entre o BCB e a Fenasbac". SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 11.

[518] Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/>. Acesso em: 21 jul. 2023. "O programa oferece à sociedade brasileira um conjunto de incentivos para a proposição de inovação em tecnologia e negócios financeiros. Tem como parceiros os fornecedores de tecnologia com foco em inovação e que desejam fornecer recursos e serviços de maneira gratuita para estimular o desenvolvimento de projetos de inovação no âmbito do SFN" (SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020, p. 6).

[519] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020, p. 7).

[520] LIFT LAB. *Regulamento*. Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/LIFT-Regulamento.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ensino e centro de pesquisas nacionais para fins de atuação coordenada entre eles[521], além do que os editais publicados para fins de seleção dos projetos experimentais de inovação financeira.

Voltando-se os olhos para o teor das normas constantes do Regulamento, o seu art. 1º define que o LIFT Lab é "um laboratório de pesquisa aplicada, configurado como um ambiente colaborativo virtual resultado de um acordo de cooperação" celebrado entre o Banco Central, a FENASBAC e empresas do setor de tecnologia (cf. art. 1º do Regulamento)[522]. O Laboratório "define um modelo de participação por meio da subscrição voluntária de parceiros. Esse modelo de subscrição é feito pela apresentação de uma carta de serviços a ser oferecida aos proponentes de projetos"[523]. Ainda no que se refere ao arranjo institucional, o LIFT Lab

> oferece mecanismo simplificado de fomento sem a necessidade de acordos ou contratos com o BCB ou a Fenasbac, substituídos por uma declaração de oferta pública de serviços/ produtos por tempo certo e limitado, e para objetivos específicos, todos declarados nas próprias cartas de serviços oferecidas pelos parceiros de tecnologias[524].

Nos termos do art. 3º do Regulamento, podem participar do LIFT Lab, *(i)* fornecedores de tecnologias; *(ii)* agentes da academia, "que desejam acompanhar e avaliar projetos na condição de tutorias e orientadores"; e *(iii)* proponentes de projetos, que são "responsáveis pela proposição e desenvolvimento de projetos de inovação tecnológica aplicados à indústria financeira". Ainda tendo em mira as previsões do Regulamento, o art. 4º da norma prevê que o LIFT Lab "materializa-se como um site de submissão de projetos a partir de uma lista de temas e de tecnologias", em que "[o]s temas são fornecidos pela coordenação do comitê de gestão e as tecnologias pelos diferentes provedores que subscrevem a iniciativa". O §1º do art. 4º do Regulamento veda que os "proponentes de projetos no LIFTLAB obte[nham] ganhos financeiros ou cobr[em] pelos serviços que irão utilizar a infraestrutura cedida para o laboratório".

---

[521] Acordos de cooperação com a Universidade de Brasília, com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com a Universidade Federal do Ceará e com o Centro de Estudos e Sistemas avançados de Recife. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/691/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[522] LIFT LAB. *Regulamento*. Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/LIFT-Regulamento.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[523] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In*: Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 11.
[524] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In*: Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 11.

Do ponto de vista de sua composição, o art. 5º do Regulamento estabelece que o LIFT Lab é "constituído por um Comitê de Gestão, sua Coordenação e um Grupo de Acompanhamento de Projetos (GAP)". O Comitê de Gestão é "[r]esponsável pela composição do ambiente de inovação e pela coordenação dos agentes que subscrevem a iniciativa. O Comitê é constituído pelo BCB e pela Fenasbac. Dele podem participar outros membros mediante convite"[525].

O procedimento a ser observado pelo LIFT Lab no que concerne à submissão de projetos por parte de eventuais interessados é composto por seis etapas consecutivas, contadas a partir da etapa da submissão dos projetos, conforme consta do art. 8º do Regulamento. São elas: "submissão de propostas de projetos; avaliação e seleção das propostas; desenvolvimento em Laboratório Virtual; suporte e desenvolvimento dos protótipos funcionais; apresentação e avaliação dos protótipos; e apresentação de resultados". Conforme esmiuçado por Aristides Cavalcante, chefe-adjunto do Departamento de Tecnologia da Informação (DEINF) do BCB,

> [t]odos os projetos são propostos pela sociedade, o que torna o LIFT um ambiente aberto de participação direta da sociedade na promoção de inovações para o Sistema Financeiro Nacional. As propostas são submetidas a um comitê de seleção que avalia o impacto inovador e o potencial de benefício ao cidadão de cada projeto. Os projetos selecionados, antes de iniciarem, passam por uma etapa de engajamento de servidores do BC, especialistas do mercado e da academia para serem amadurecidos e tornarem-se um protótipo em 90 dias de trabalhos conjuntos", explica Aristides Cavalcante, chefe-adjunto do Departamento de Tecnologia da Informação (Deinf)[526].

Diferentemente do que se vê, atualmente, no regime *sandbox* do Reino Unido, em que a FCA recebe candidaturas de empresas interessadas ao longo de todo o ano, no LIFT Lab do BCB, o recebimento de projetos ocorrerá "durante um período previamente definido" e tais projetos serão "elaboradas dentro dos padrões estabelecidos em chamada específica" (cf. art. 11 do Regulamento). Quanto à submissão das propostas, o art. 13 do Regulamento prevê que elas "serão submetidas em duas fases". Nos termos do art. 14 do Regulamento, "[a] submissão para a primeira fase deverá ser feita com um vídeo contendo uma ideia geral do projeto e destacando os aspectos inovadores dele num total de até 5 minutos e através de formulário específico". De sua vez, cf. art. 15 do mesmo Regulamento, "[a] submissão para a segunda fase

---

[525] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 12.

[526] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *LIFT Lab 2021*: Conheça as propostas de inovação no Sistema Financeiro Nacional do BC, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/565/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

envolverá a presença em atividades virtuais e a entrega de uma minuta de projeto, conforme modelo específico".

Conforme consta do art. 18 do Regulamento, que abre o capítulo da norma dedicado ao desenvolvimento do LIFT Lab, os "laboratórios virtuais serão disponibilizados para o desenvolvimento de protótipos funcionais das propostas selecionadas" espaços em que "[o]s participantes poderão desenvolver os protótipos e casos de uso aprovados pelo Comitê nesse ambiente". Nos termos do art. 22 da Regulamento, "[o]s proponentes dos projetos terão até 90 dias para o desenvolvimento de protótipos funcionais nos laboratórios virtuais que lhes serão oferecidos". Como explicam Fábio Araújo, Marcus Vinícius Cursino e André Henrique de Siqueira,

> [a]s atividades do LIFT são compostas principalmente por duas frentes de trabalho. Uma dada pelo parceiro de tecnologia que fornece a infraestrutura tecnológica aos projetos. E outra dada pelas reuniões periódicas do GAP para discussão do projeto e pontos de controle dos resultados parciais. O objetivo é fornecer aos proponentes uma experimentação do modelo de negócios, com uma avaliação crítica tanto do regulador quanto dos parceiros de tecnologia. Desse modo, a proposta é proporcionar uma avaliação da conformidade normativa, da aderência tecnológica e do modelo de negócios dos projetos[527].

Ainda voltando-se os olhos para o Regulamento do LIFT Lab, o seu art. 26 estabelece que "[a]o final do período de desenvolvimento dos projetos, caso os critérios de desenvolvimento tenham sido cumpridos, seus desenvolvedores apresentarão o protótipo funcional do projeto e o relatório final de resultados à equipe de acompanhamento (GAP)". Em complemento, o art. 27 da norma prevê que

> "[o] Comitê de Gestão fará uma apreciação do relatório final dos projetos e, caso os resultados sejam considerados relevantes, produzirá um relatório técnico dos mesmos. Este relatório fará uma apreciação do potencial de uso na indústria financeira, a aderência e lacunas da proposta em relação aos normativos vigentes, uma análise situacional do protótipo, riscos identificados e as perspectivas gerais de aplicação de projetos similares na indústria financeira, mapeados pela equipe de acompanhamento do projeto".

Os arts. 28 a 33 do Regulamento versam sobre as responsabilidades dos diversos agentes envolvidos no âmbito do LIFT Lab. Por fim, o art. 34 do Regulamento dispõe brevemente a respeito dos direitos dos proponentes dos projetos, prevendo expressamente que

---

[527] ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021, pp. 9-10.

"[o]s direitos sobre os protótipos desenvolvidos nos ambientes virtuais do LIFT serão exclusivos de seus proponentes ou de seus indicados".

Ao final do período de 90 dias estabelecido no art. 22 do Regulamento, tem-se o encerramento das fases do LIFT Lab. A partir deste momento, "os projetos que cumprem todas as fases são relatados em um artigo técnico a ser incluído na Revista LIFT *Papers* e apresentados em um evento aberto para a sociedade, denominado *LIFT Day*"[528].

Em 2018, na 1ª edição do LIFT Lab, foram recebidas 81 propostas e selecionadas 18 delas para compor a edição pioneira do Laboratório[529]. Nos termos explicitados no 1º Volume da Revista LIFT *Papers*, "[a]pesar da predominância de projetos vindos da região Sudeste, tivemos participação de todas as regiões, inclusive com projetos do exterior"[530].

Quanto às tecnologias empregadas pelos projetos participantes da 1ª edição do LIFT Lab, "a maioria dos proponentes trouxe o uso de *blockchain* e Inteligência Artificial como diferenciais de suas soluções. Dos 12 projetos finalistas, 7 fizeram uso de tais tecnologias"[531]. Registre-se que, conforme também consta do 1º Volume da Revista LIFT *Papers*, "ao final do ciclo de desenvolvimento, que durou 90 dias, 12 projetos alcançaram a conclusão com a participação de mais de 100 pessoas entre pesquisadores, desenvolvedores, especialistas e parceiros"[532].

No ano de 2019, ocorreu a 2ª edição do LIFT Lab, em que foram recebidas um total de trinta inscrições, tendo sido selecionados vinte projetos para serem testados no âmbito do Laboratório[533]. Como relatado no 2º Volume da Revista LIFT *Papers*, "[a]s propostas de projeto apresentadas vieram, em sua maioria, da região Sudeste (20), seguida pela região Centro-Oeste (5); Sul (3) e Nordeste (2). Não houve inscrições da região Norte"[534].

---

[528] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020, p. 7.
[529] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 6.
[530] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 13.
[531] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 13.
[532] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019, p. 6.
[533] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020, p. 7.
[534] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020, p. 7.

Ainda no que concerne à edição de 2019 do LIFT Lab, à luz da Agenda BC#, que se subdivide em quatro dimensões, quais sejam, inclusão[535], competitividade[536], transparência[537] e educação[538], as propostas apresentadas "tiveram a seguinte distribuição em relação aos temas da agenda proposta [...]: 33% sobre Inclusão, 32% sobre Competitividade, 27% sobre Educação e 8% sobre Transparência"[539]. André Siqueira, Marcus Vinícius Suares, Rafael Almeida, Marcos Francisco Macedo e Aristides Cavalcante Neto, ao analisarem o teor dos projetos apresentados na 2ª edição do LIFT Lab, apontam que,

> [o]s projetos apresentados na edição do LIFT 2019 concentram sua ênfase nos temas da Competitividade e Inclusão, apresentados na Agenda BC#. Observou-se o uso intensivo de tecnologias relacionadas às Interfaces de Programação de Aplicações (*Application Programming Interfaces* – API) nos projetos, o que favoreceu soluções de integração de serviços e a oferta de novos modelos de negócios, formatados nos protótipos desenvolvidos[540].

Em 2020, na 3ª edição do LIFT Lab, foram selecionados 25 projetos, a partir de um total de 67 interessados[541]. Do total de projetos apresentados no início da referida edição, 32 estavam alinhados à dimensão inclusão da Agenda BC#, 28 à dimensão competitividade, 5 à dimensão educação e, por fim, 2 à dimensão transparência[542]. Quanto à distribuição geográfica dos projetos, conforme relatado no 3º Volume da Revista LIFT *Papers*, "pode-se observar que há uma dispersão geográfica, uma vez que há projetos das diversas área do país e dois projetos

---

[535] "A dimensão Inclusão significa a facilidade de acesso ao mercado para todos: pequenos e grandes, investidores e tomadores, nacionais e estrangeiros". *Idem*.
[536] "A dimensão Competitividade busca a adequada precificação por meio de instrumentos de acesso competitivo aos mercados. Há diversas inovações, impulsionadas por tecnologia, que incentivam a competição". *Idem*.
[537] "A dimensão Transparência aprimora o processo de formação de preço e as informações de mercado e do BCB. Ela investe no incremento da comunicação, na avaliação de resultados e na simetria de informação". *Idem*.
[538] "A dimensão Educação almeja conscientizar o cidadão para que todos participem do mercado e cultivem o hábito de poupar. Nesse sentido, é chave a participação de agentes de mercado, como cooperativas e distribuidores de microcrédito". *Idem*,
[539] SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020, p. 9.
[540] SIQUEIRA, André Henrique de; SUARES, Marcus Vinícius Cursino; ALMEIDA, Rafael Sarres de; MACEDO, Marcos Francisco Ferreira de; CAVALCANTE NETO, Aristides Andrade. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020, p. 10.
[541] ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021, p. 7.
[542] ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021, p. 8.

do exterior. Nessa edição, houve a inscrição de um projeto da Costa Rica e outro da Polônia, além de dois outros projetos que eram de brasileiros localizados no exterior"[543].

No que se refere ao teor dos projetos apresentados na 3ª edição do LIFT Lab, observe-se que "[o]s projetos tratam sobre diversos objetos, como a mobilidade urbana, os incentivos à mudança de comportamento financeiro, a competitividade no mercado crédito etc"[544]. Apesar disso, "dois tópicos chamaram a atenção por sua recorrência nas discussões dos diversos projetos nas reuniões dos GAPs: a questão do *Open Banking* e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Essas questões são de fundamental importância para todas as fintechs, já que têm os dados de seus clientes, sejam cidadãos ou outras empresas, como um de seus principais insumos"[545]. Saliente-se, ainda, que "[o] Lift Lab 3ª Edição bateu recorde na entrega de projetos finalizados. Dos 25 selecionados, 21 alcançaram a fase final da edição 2020"[546], "com a apresentação do protótipo funcional e do relatório técnico"[547].

No ano seguinte, em 2021, foram selecionados 10 projetos de um total de 43 propostas submetidas ao LIFT Lab[548]. Em 2022, foram selecionados 8 projetos, "todos alinhados aos temas inclusão, competitividade, transparência, educação e sustentabilidade da Agenda BC#"[549].

Na edição de 2023, o Laboratório recebeu o maior número de inscrições de sua história, um total de 96 projetos[550]. 9 projetos foram selecionados pelo Comitê Gestor. Conforme indicado por Aristides Cavalcante, chefe-adjunto do Departamento de Tecnologia da Informação (Deinf) do Banco Central, "[o]s projetos selecionados tratam de relevantes temas

---

[543] ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021, p. 8.

[544] ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021, p. 11.

[545] ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021, p. 11.

[546] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/527/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[547] ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021, p. 10.

[548] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *LIFT Lab*: BC divulga sumário executivo dos projetos finalistas da última edição, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/607/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[549] BANCO CENTRAL DO BRASIL. BC publica lista de projetos selecionados para o LIFT 2022, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/627/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

[550] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *LIFT*: Conheça os projetos selecionados na edição de 2023 do LIFT Lab, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/708/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

da agenda de inovação do Banco Central como blockchain, tokenização de ativos, criptoativos, Pix, responsabilidade socioambiental e inovações para o aprimoramento de processos de Know-Your-Customer e Prevenção à lavagem de dinheiro"[551]. Ainda em 2023, em junho, o LIFT Lab foi eleito um dos melhores laboratórios de inovação do mundo, "ao conquistar a edição 2023 do prêmio "World's Best Financial Innovation Lab", na categoria Lab de Desenvolvimento Econômico"[552].

Sob uma lente mais ampla, o que se observa é que, ao longo dos cinco anos de existência do LIFT Lab, "foram, ao todo, 256 propostas de projetos submetidas ao LIFT Lab, sendo selecionados 91 projetos. Entre os 76 finalistas, 37% receberam investimentos do setor privado, durante ou logo depois da aceleração, totalizando um montante superior a R$ 400 milhões"[553]. Vale ressaltar, ainda, que

Mais recentemente, como explicitado anteriormente, o Banco Central decidiu por suspender a edição de 2023 do LIFT Lab, mesmo após ter divulgado a relação de empresas escolhidas para participarem de seu laboratório e terem seus projetos fomentados pelo Banco por meio do ambiente experimental[554]. Por meio de um comunicado, o BCB informou que "devido a limitações operacionais e de recursos humanos, o corrente Lift Lab está suspenso por tempo indeterminado. O novo cronograma para o desenvolvimento dos 9 projetos selecionados será comunicado oportunamente"[555]. Até o momento, não há notícias de sua retomada por parte do Banco Central.

3.3.2. GNova Lab – Laboratório de Inovação em Governo: laboratório de gestão pública inovadora na Administração Pública federal brasileira

[551] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *LIFT*: Conheça os projetos selecionados na edição de 2023 do LIFT Lab, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/708/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[552] BANCO CENTRAL DO BRASIL. L*IFT Lab é eleito um dos melhores laboratórios de inovação do mundo*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/691/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[553] BANCO CENTRAL DO BRASIL. L*IFT Lab é eleito um dos melhores laboratórios de inovação do mundo*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/691/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[554] MALAR, João Pedro. Banco Central suspende laboratório de inovação financeira por "falta de recursos". Revista Exame. Disponível em: <https://exame.com/future-of-money/banco-central-suspende-laboratorio-inovacao-financeira/>. Acesso em: 30 dez. 2023.
[555] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>. Acesso em: 30 dez. 2023.

O Laboratório de Inovação em Governo – GNova Lab é uma iniciativa pioneira da ENAP[556], criado no ano de 2016, fruto de uma parceria firmada entre o Governo Brasileiro e o Governo da Dinamarca[557], em que este último ofereceu "diversos cursos e visitas *in loco*"[558] aos servidores da ENAP responsáveis diretos pela estruturação do Laboratório brasileiro. O GNova "faz parte de um contexto amplo de inovação desenvolvida no Brasil, como a Rede de Inovação do Setor Público (Rede InovaGov), reunindo diversos atores, que buscam trocar experiências e desenvolver atividades (Ferrarezi et al., 2018)"[559] e, desde a sua constituição, "passou a assumir um papel fundamental na difusão desta experiência pelo país"[560]. Enquadra-se, como o próprio nome sugere, no modelo de *laboratórios de inovação em governo* descrito no subitem 3.2.1. deste trabalho.

O objetivo central do GNova é "conectar pessoas, instituições e governos para criar soluções inovadoras, utilizando uma abordagem que combina métodos como etnografia, análise comportamental, *design thinking* e teoria da mudança sistêmica"[561]. Como salientado por Cinara de Araújo Vila, "diante da sua consolidação e expansão, a missão principal [do GNova] foi ampliada, e a instituição passou a incorporar novos objetivos, dentre eles o fortalecimento da agenda de transformação digital, a partir do apoio à criação de novas unidades de inovação em estados e municípios"[562]. Assim, "hoje o propósito do GNova Lab é ousar novas formas de pensar desafios e agir em governo"[563].

---

[556] Como destacado por Hironobu Sano, "[a] Escola Nacional de Administração Pública tem um longo histórico de atuação na inovação, sendo a principal referência o Concurso de Inovação no Setor Público, que é realizado desde 1996. A janela de oportunidade para a criação do laboratório surgiu a partir do acordo de cooperação firmado entre o governo brasileiro e o dinamarquês por meio da Cooperação Setorial Estratégica em Inovação e Digitalização (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018". (SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 28).

[557] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, pp. 29-45, jan./mar., 2022, p. 35; ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 5.

[558] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, pp. 29-45, jan./mar. 2022, p. 35.

[559] OLAVO, Antonio Vagner Almeida. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, pp. 89-115, maio/ago., 2022, p. 99.

[560] BEZERRA, Douglas Moraes; PEREIRA, Alexandre Wállace Ramos; BRITO, Bárbara Alessandra Vieira de; BRESCIANI, Luiz Paulo. Laboratórios de inovação no setor público: o estágio atual das pesquisas e práticas internacionais. *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 12, n. 1, 2022, p. 17.

[561] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[562] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, pp. 29-45, jan./mar. 2022, p. 35.

[563] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 3.

Na atualidade, o GNova Lab está organizado em três eixos principais, quais sejam: *(i)* prospecção; *(ii)* experimentação, que "é o coração do laboratório"[564]; e *(iii)* disseminação, que se centra na criação de "estratégias para diálogos com os demais inovadores"[565].

No primeiro eixo, *da prospecção*, o foco é justamente na "constante prospecção de novas metodologias, de novos serviços, tecnologias e temas fronteiriços ao setor público – nacionais e internacionais – e o cultivo de redes com múltiplas especialidades"[566]. O eixo de prospecção viabiliza que o GNova acesse novos conhecimentos e novas experiências "que apoiam a experimentação e disseminação de inovações para diferentes públicos, tais como: cidadãos, servidores, pesquisadores e docentes"[567].

No *eixo da experimentação*, de sua vez, ganham destaque os denominados projetos de inovação, que se centram na solução de problemas públicos considerados complexos. Tais projetos, "modulados de acordo com o problema a ser enfrentado, ocorrem em ciclos com uma ou mais etapas: imersão nos problemas, ideação, prototipagem e teste de soluções"[568]. Conforme consignado no "Mapa de Abordagens GNova Lab", produzido no ano de 2022, e que conta com amplo diagnóstico acerca da atuação do Laboratório desde a sua criação, "[h]oje o GNova Lab se consolidou com um espaço que desenvolve e testa novas metodologias para o enriquecimento desse ciclo de enfrentamento a problemas públicos"[569] e "[t]odos os testes ocorrem no apoio a problemas reais atendendo a demandas de diferentes setores do governo"[570]. Ainda no que tange à atuação do GNova Lab, a referida estrutura administrativa "também tem testado, ao longo desses anos, modelos de gestão e formatos para gerar fomento ao ecossistema de inovação"[571].

---

[564] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 6.
[565] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7.
[566] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 6.
[567] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 6.
[568] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 6.
[569] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 6.
[570] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 6.
[571] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 6.

Conforme consta do endereço eletrônico do Laboratório sob responsabilidade da ENAP, "[g]eralmente, esses projetos são desenvolvidos em ciclos que envolvem: imersão nos problemas, ideação, prototipagem e teste de soluções. Ao longo desses ciclos, o laboratório utiliza metodologias ágeis e abordagens multidisciplinares inspiradas no *design*, nas ciências sociais e na economia comportamental. Todos os projetos geram capacidade inovadora nas equipes dos órgãos parceiros, que participam e aprendem fazendo ao longo do processo"[572]. Além do que, saliente-se que

> [o] GNova vem utilizando métodos ágeis, protótipos, experimentos, testes e entrevistas com usuários, valendo-se de uma combinação de metodologias das ciências sociais e do *design*, com vistas a construir novas respostas aos desafios públicos. Em comparação com outros métodos tradicionais, o aprendizado gerado é extremamente rápido, possibilitando descartar propostas ineficazes e fortalecer aquelas que apresentam mais efetividade para a sociedade[573].

De sua vez, *no eixo disseminação*, em que são criadas "várias estratégias para diálogos com os demais inovadores"[574], conforme também consta do "Mapa de Abordagens GNova Lab", foram adotadas as seguintes iniciativas,

> i. eventos: GNPapo – evento regular para e com inovadores; Inovaflix – gravações dos GNPapos em formato de série para maratonar; minicursos na EVG – Escola Virtual de Governo da Enap; Semana da Inovação; GNova de Portas Abertas – evento que recebe periodicamente quem quer conhecer o laboratório; e ii. Publicações: livros da "Coleção Inovação na Prática" que detalha as abordagens e metodologias empregadas nos projetos; livros e cadernos de inovação e curadorias de conteúdos[575].

Dentre as iniciativas realizadas pelo GNova Lab até aqui, três deles se destacam, por se conectarem diretamente com a temática da experimentação jurídico-administrativa, quais sejam: *(i)* a Janela GNova; *(ii)* a Escala Comportamental (ECIP); e *(iii)* o Programa Colabs.

A Janela GNova, implementada desde 2020, consiste em iniciativa composta essencialmente de "chamadas anuais [...] para equipes interessadas em desenvolver projetos de experimentação com apoio metodológico do lab"[576]. Conforme consignado no "Mapa de

---

[572] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, pp. 29-45, jan./mar. 2022, p. 39.
[573] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, pp. 29-45, jan./mar. 2022, p. 39.
[574] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7.
[575] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7.
[576] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 19.

Abordagens GNova Lab" de 2022, "[e]ntre 2020 e 2022, o lab acompanhou equipes de servidores do Poder Executivo federal e de outros poderes e esferas, dispostas a vivenciarem processos de experimentação em políticas públicas visando à resolução dos problemas públicos"[577].

Na 1ª edição da iniciativa, ocorrida em 2020, pretendeu-se selecionar equipes de servidores para apoiá-los na "geração de soluções para problemas públicos relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" da Organização das Nações Unidas ("ONU")[578] e "ampliar capacidades de inovação no setor público"[579]. Na ocasião, durante o período de quatro meses, foram desenvolvidos os seguintes projetos: *(i)* Adaptação ao teletrabalho, do LA-BORA! gov do Ministério da Economia; *(ii)* Buscas de pessoas desaparecidas, do Ministério da Justiça; *(iii)* Simplificação de atos normativos, da Agência Nacional de Águas (ANA); e *(iv)* Ampliação do acesso ao benefício previdenciário pelo segurado especial, da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1)[580].

Na 2ª edição, inaugurada em 2021, almejou-se selecionar equipes de servidores para "experimentar a aplicação de novas abordagens (*design* sistêmico e *insights* comportamentais) para a construção de soluções para problemas públicos" e "produzir conhecimento que amplie a capacidade de inovação do setor público para resolver problemas da população brasileira"[581]. Na referida edição, foram desenvolvidos três projetos. São eles: *(i)* Acolhimento de crianças e jovens, do Ministério da Cidadania; (ii) Inclusão produtiva de agricultores familiares, do MDS e *(iii)* Engajamento de servidores públicos, sob a responsabilidade da Enap e do então Ministério da Economia[582].

Na 3ª edição, de sua vez, ocorrida em 2022, buscou-se selecionar equipes de servidores para fins de "estimular o desenvolvimento de competências de inovação em unidades de inovação recém-criadas para realização de projetos de forma autônoma"[583]. Foram selecionados projetos apresentados dez equipes, maior número da iniciativa como um todo até o presente momento, dentre eles: *(i)* Inovação social na agropecuária, da Empraba; *(ii)* Ampliação do

[577] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 19.
[578] "Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade". Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 09 fev. 2024.
[579] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas#>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[580] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas#>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[581] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas#>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[582] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas#>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[583] Disponível em: <https://inovacaocidada.procomum.org/resultado-etapa-2/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

acesso e uso de tecnologias sociais para agricultores familiares, também da Empraba; *(iii)* Acesso à informação para emissão do RG no Mato Grosso, da SEPLAG-MT; *(iv)* Empregabilidade dos jovens da periferia de Fortaleza na área de TI, do Labifor – Fortaleza; *(v)* Comercialização e qualidade de cabos e fios elétricos nos marketplaces, do InovInmetro; *(vi)* Melhoria do acesso às políticas de assistência social pelos usuários do SUAS no DF, do Social@b-DF; *(vii)* Educação fiscal nas escolas do Rio Grande do Norte e além, do Lab RE-SET-RN; *(viii)* Melhoria do atendimento ao cidadão pelo Poder Judiciário de SC, do JudLab-TJ-SC; *(ix)* Articulação de atores para aceleração de inovação urbana em Teresina, do CESU-UFPI-Teresina; *(x)* Reunião de saberes e conteúdos sobre o compartilhamento de imóveis da União, do TransformaGov-SEGES-ME[584].

Na 4ª edição do Janela GNova, ainda em curso, buscou-se selecionar "equipes de servidores federais interessadas em desenvolver experimentos baseados na abordagem da inovação cidadã, compreendida como um processo de criação a partir da cidadania"[585], centrados ainda na geração de "ações e soluções que melhorem a qualidade dos serviços e das políticas públicas"[586]. Foram apresentados 22 projetos[587]; 10 equipes foram submetidas a entrevistas, apenas 4 equipes foram selecionadas para a fase de pré-laboratório[588] e, ao final, somente uma equipe de servidores, vinculados ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

De sua vez, a ECIP, que é "resultado de um projeto de cooperação técnica realizado entre a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Organização dos Estados Iberoamericanos para Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), durante o ano de 2022"[589], é uma escala que "foi desenvolvida para ser utilizada por qualquer pessoa que tenha interesse em avaliar a mudança de comportamento para inovação em políticas públicas de equipes"[590], tendo sido desenvolvida uma plataforma *online* para a sua implementação[591].

Como ressaltado em relatório produzido pela ENAP a respeito do ECIP,

---

[584] Disponível em: <https://inovacaocidada.procomum.org/resultado-etapa-2/>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[585] Disponível em: <https://inovacaocidada.procomum.org/chamada-publica/>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[586] Disponível em: <https://inovacaocidada.procomum.org/chamada-publica/>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[587] Disponível em: <https://inovacaocidada.procomum.org/chamada-publica/>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[588] Disponível em: <https://inovacaocidada.procomum.org/resultado-etapa-2/>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[589] Disponível em: <https://www.enap.gov.br/media_files/documentos/Rede_InovaGov/SEI_ENAP_0719371_Termo_de_Refer%C3%AAncia_Coopera%C3%A7%C3%A3o_Internacional.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.
[590] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas#>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[591] A ferramenta *online* "foi pensada e desenvolvida para ser usada quando for relevante avaliar os estágios de mudanças comportamentais de servidores (as) públicos que atuem em projetos e programas de inovação ao longo do tempo" (Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas#>. Acesso em: 20 dez. 2023).

> [p]or meio do desenvolvimento de uma metodologia de avaliação quantitativa, que implicou na construção da Escala Comportamental para Inovação Pública – ECIP, buscamos um instrumento que medisse o comportamento inovador como um processo de mudança e não somente as variações de emissão e frequência do comportamento manifesto. Tal processo inclui medidas desde o pensar de forma inovadora até o agir de forma inovadora[592].

Por fim, o Programa Colabs, criado em 2022, tem por foco selecionar laboratórios ou unidades de inovação dos Poderes Públicos recém-criados para fins de compartilhamento dos "aprendizados acumulados pelo GNova Lab por meio de orientação metodológica às equipes dessas novas e potenciais unidades de inovação, estimulando o desenvolvimento de competências para realização de seus projetos de forma autônoma"[593]. Trata-se, em síntese, de um Programa de aceleração e mentoria das equipes envolvidas. Além disso, o Programa tem a função de ser "um espaço de diálogo e trocas entre as equipes, contribuindo para o fortalecimento da rede de laboratórios e do ecossistema de inovação no país"[594].

Do ponto de vista prático, o Programa em referência inclui "desde atividades de gestão para aceleração dos times, entendimento e recorte do problema e testes de potenciais soluções até o acompanhamento dos desdobramentos das ações e projetos desenvolvidos"[595]. O que se vê é que "[o] foco do programa é ofertar atividades práticas, mão na massa, com participação ativa e colaborativa das equipes selecionadas"[596].

Na primeira edição, em 2022, o Programa "selecionou e acompanhou 8 laboratórios [...] e mais 2 unidades com potencial para se tornarem unidades de inovação"[597]. Em 2023, abriu-se chamada pública para a "seleção de 20 equipes de unidades de inovação do governo federal, estadual e municipal dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário"[598]. Na ocasião,

---

[592] ENAP. *ECIP – Escala Comportamental para Inovação Pública*: contexto, concepção e aplicação - relatório. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7597/1/ECIP%20-%20Relat%C3%B3rio.pdf >. Acesso em: 20 dez. 2023.
[593] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 14.
[594] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 14.
[595] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas>. Acesso em: 09 fev. 2024.
[596] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas>. Acesso em: 09 fev. 2024
[597] ENAP. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 14.
[598] Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/confira-o-resultado-final-do-colabs-2023>. Acesso em: 20 dez. 2023.

foram selecionadas um total de 20 equipes de unidades de inovação do governo federal, estadual e municipal dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário[599].

Ainda no campo da diagnose, de uma forma ampla, o que se vê quanto ao GNova Lab é que, até o momento, ele "desenvolveu mais de 20 projetos desde a sua instituição, no apoio do desenvolvimento de soluções, em parceria com diversas instituições demandantes, objetivando aprimorar sua estrutura de funcionamento, através do desenvolvimento de ações para ampliação de competências e capacidades para inovação dentro do governo"[600].

3.4. Os laboratórios de inovação no âmbito dos entes federativos subnacionais brasileiros

Os *laboratórios de inovação* também têm sido uma aposta frequente dos entes federativos subnacionais brasileiros. No Município de São Paulo, por exemplo, foi criado no ano de 2014 o MobiLab, Laboratório de Mobilidade Urbana da Prefeitura de São Paulo, antes mesmo da criação do LIFT Lab e do GNova Lab, que se destina essencialmente a "incentivar a criação de aplicativos para *smartphones* e *tablets*, desenvolver softwares e dispositivos para semáforos, radares, GPSs e para todos os demais aparelhos usados com o propósito de contribuir para as boas práticas de solução e modernização dos sistemas existentes".[601] O MobiLab veio a ser institucionalizado por intermédio da edição da Portaria da Secretaria Municipal de Transportes (SMT) nº 76, de 20 de outubro de 2015.[602] Trata-se de mais um exemplo de laboratório de inovação-incubadora, tal qual o LIFT Lab.

Mais recentemente, em 2019, o MobiLab deu lugar ao Laboratório de Inovação Aberta da Cidade de São Paulo (MobiLab+), por meio da celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia e a Empresa Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, que passou, então, a abarcar

---

[599] Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/confira-o-resultado-final-do-colabs-2023>. Acesso em: 20 dez. 2023.
[600] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, pp. 29-45, jan./mar. 2022, p. 39.
[601] SÃO PAULO. *Laboratório de Mobilidade da Secretaria de Transportes recebe prêmio internacional*, 2014. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/laboratorio-de-mobilidade-da-secretaria-de>. Acesso em: 30 jul. 2023.
[602] SÃO PAULO. *Portaria SMT nº 76*, de 20 de outubro de 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-transportes-smt-76-de-20-de-outubro-de-2015>. Acesso em: 30 jul. 2023.

assuntos mais amplos do que somente aspectos relacionados à mobilidade urbana propriamente dita.

Outro exemplo do cenário de expansão dos laboratórios de inovação nos entes federativos subnacionais é o Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges), por parte do Governo do Estado do Espírito Santo[603], "que tem o objetivo de promover a inovação na gestão, transformar a cultura e desenvolver soluções para resolver desafios do governo" e "aproximar as pessoas, gerando conexões, experimentações, aprendizagem e testagem de soluções para que elas se tornem maduras, executáveis e autossustentáveis, gerando valor e resultados para o cidadão".[604] Como relatado no site da instituição, o LAB.ges "foi formalizado em de 21 de Agosto de 2017, mas suas ações já vinham acontecendo desde 2016 com a reestruturação da Subsecretaria de Inovação na Gestão (Subges)"[605].

Dentre as iniciativas do LAB.ges, se destacam: *(i)* a criação do Prêmio "Inoves", que premia iniciativas inovadores no âmbito da gestão pública capixaba; *(ii)* o Programa "Aceleradora de Iniciativas Públicas", que tem a missão de impulsionar projetos inovadores que são agraciados com o Prêmio "Inoves"; *(iii)* criação do "Solucionática", "oficina para resolver problemas reais do governo"; e *(iv)* a criação do "Pitch Gov", que visa "conectar o Governo com startups para testar soluções tecnológicas inovadoras, com o objetivo de solucionar desafios na gestão pública e melhorar a vida do cidadão capixaba".[606]

Após um ano do nascimento do LAB.ges, no ano de 2018, Nara Caliman e Marília Câmara de Assis fizeram uma avaliação da atuação do Laboratório e registraram o aprendizado das seguintes lições a partir da experiência de implementação da referida estrutura administrativa:

> 1) Uma abordagem com inovação aberta, colaboração e alinhamento de esforços se confirmou como base importante para a otimização de recursos e para evitar zonas de sombreamento entre os órgãos.
> 2) O uso de métodos colaborativos implica caminhos mais longos, mas que se mostram mais efetivos pelo nível de clareza, engajamento, autonomia e pertencimento gerado, o que dificilmente seria conquistado em um projeto "de gabinete".
> 3) O apoio da alta gestão faz a diferença. A credibilidade emprestada pelos patrocinadores fortalece as iniciativas de inovação, abrindo e encurtando alguns caminhos, especialmente em setores mais tradicionalistas.

---

[603] A sua formalização se deu por intermédio da Portaria n.º 06-R, de 21 de agosto de 2017. Disponível em: <https://labges.es.gov.br/Media/labges/Layout%20site%202021/Quem%20Somos/Portaria%20LAB.png>. Acesso em: 30 jan. 2024.

[604] Disponível em: <https://labges.es.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 30 jul. 2023.

[605] Disponível em: <https://labges.es.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 31 jan. 2024.

[606] Disponível em: <https://labges.es.gov.br/iniciativas>. Acesso em: 29 jul. 2023.

> 4) O investimento em ações de desenvolvimento de pessoas é uma forte arma para a disseminação da inovação. Além de capacitar e desenvolver competências, elas promovem integração e conexão entre os participantes, chegando a promover melhorias perceptíveis inclusive no ambiente organizacional e nas relações intersetoriais.
> 5) A institucionalização da estratégia, a formalização do LAB.ges por meio de portaria e a celebração de parcerias por meio de acordos de cooperação também têm um papel importante para otimizar recursos, compartilhar soluções, gerar aprendizado e fortalecer a iniciativa, principalmente diante da realidade de fragmentação e descontinuidade típicas da administração pública[607].

Ainda no campo da diagnose, as autoras apontam, tendo em conta o exemplo do LAB.ges, que "a perspectiva da experimentação precisa ser fortalecida. O estabelecimento de uma "zona neutra" para experimentação de novas soluções com atuação diferenciada dos órgãos de controle, por exemplo, traria uma realidade revigorante para a gestão, tão acostumada às excessivas formalidades e às severas punições pelos erros. Sem essa nova visão, fundamental para a modernização da gestão pública, a inovação é apenas retórica e limitada".[608]

O que se constata é que múltiplas faces da experimentação jurídico-administrativa têm conquistado espaço na realidade dos entes federativos subnacionais, seja por meio da criação e implementação dos ambientes regulatórios experimentais, como visto no subitem 2.8 deste trabalho, bem como por meio da construção de laboratórios de inovação, como visto no Município de São Paulo e no Estado do Espírito Santo.

---

[607] CALIMAN, Nara Falqueto; ASSIS, Marília Câmara. Capítulo 19 – Laboratório de Inovação na Gestão do Governo do Espírito Santo: resultados e aprendizados. In: CAVALCANTE, Pedro. *Inovação e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019, pp. 371-372.

[608] CALIMAN, Nara Falqueto; ASSIS, Marília Câmara. Capítulo 19 – Laboratório de Inovação na Gestão do Governo do Espírito Santo: resultados e aprendizados. In: CAVALCANTE, Pedro. *Inovação e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019, p. 372.

4. CICLO DA EXPERIMENTAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA: PASSOS A SEREM OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PARA A CRIAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE SOLUÇÕES EXPERTIMENTAIS VIA *SANDBOXES* REGULATÓRIOS E LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO.

Após tratar, no Capítulo 1, dos *fundamentos teóricos e normativos* que dão sustentação jurídica ao Direito Administrativo da experimentação e, nos Capítulos 2 e 3, do que chamamos neste trabalho de *vias da experimentação jurídico-administrativa* (*i.e.*, dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação), a indagação que se coloca no presente Capítulo é a seguinte: como construir e implementar soluções jurídicas experimentais à luz do direito administrativo brasileiro da contemporaneidade? Para responder a aludida questão, tratar-se-á do que denominamos neste trabalho de *ciclo da experimentação jurídico-administrativa*, construção teórica por meio da qual apresentar-se-ão as linhas gerais que devem ser observadas pelos gestores públicos para fins de construir e implementar soluções jurídicas experimentais, à luz da atual conformação do ordenamento jurídico brasileiro (tendo por foco as normas de direito administrativo nacionais e, portanto, as figuras dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação).

Ressalte-se, desde logo, que a ideia aqui não é conceber um modelo único, pronto, acabado e hermético no que se refere à construção e à implementação das soluções jurídicas experimentais pela via dos *sandboxes* regulatórios[609] e dos laboratórios de inovação. Até mesmo porque, em linha com as colocações de Carina de Castro Quirino, Helena Hocayen e Marcella da Cunha, "o ambiente experimentalista não possui uma arquitetura pré-definida. Trata-se de adoção de um ferramental capaz de agregar informações e promover a adaptação às necessidades locais"[610]. Tem-se em conta, no presente trabalho, que as soluções experimentais, longe de obedecerem a um padrão único, são, concretamente, "alternativas de instrumentos à

[609] A ideia, portanto, não é tratar de parâmetros específicos dos ambientes testagem. Conforme consignado por Diego Herrera e Sonia Vadillo, "[e]mbora na prática internacional existam diversas abordagens, em geral os parâmetros específicos do período de testes (duração, produtos, clientes, montantes, mecanismos de cobertura de perdas, etc.) são acordados caso a caso entre o órgão supervisor e as empresas ou plataformas, levando em consideração as atividades realizadas e seus riscos" (HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. *Sandbox regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 6).

[610] QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 15.

disposição da Administração Pública, de modo a melhor equipá-la para enfrentar os desafios atuais. Os instrumentos experimentalistas são diversos, incluindo normas temporárias [que ganham corpo, especialmente, pelas vias dos *sandboxes*], programas-piloto [em regra, materializados pelos laboratórios de inovação]"[611].

O propósito central deste Capítulo é apresentar, ainda que de forma não exauriente, quais são as ideias e preocupações que devem informar e ser observadas pelos administradores públicos quando da construção e implementação dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação. Buscar-se-á tratar, ainda, de algumas medidas que são aptas a minorar os riscos jurídicos inerentes a tais institutos. O mote central para a elaboração deste Capítulo reside em uma impressão manifestada pela literatura especializada no sentido de que as soluções experimentais são, em grande medida, mal concebidas e implementadas de forma deficiente pelos Poderes Públicos, o que pode trazer uma série de consequências que podem ser nocivas ao funcionamento da própria Administração Pública e aos sujeitos públicos e privados inseridos nos ambientes experimentais. Como salienta Sofia Ranchordas "*a má concepção e implementação destes regimes jurídicos experimentais têm implicações metodológicas e jurídicas*"[612].

Como ressaltado pelo Conselho de Estado francês, no já citado relatório que trata da experimentação no campo das políticas públicas francesas, mas que também se aplica ao debate posto no presente trabalho, "a definição de um método rigoroso, adaptado à complexidade do experimento e que viabilize a sua avaliação"[613] se apresenta como elemento fundamental para fins de construção de soluções experimentais, incluindo-se as vias da experimentação jurídico-administrativa em destaque. A citada definição de um método rigoroso voltado à construção de

---

[611] QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 15.

[612] Original: "the poor design and implementation of these experimental legal regimes have both methodological and legal implications". RANCHORDAS, Sofia. *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes*: Law without Order?. *Law & Method*, v. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 1. (Tradução livre).

[613] Original: "la définition d'une méthode rigoureuse, adaptée à la complexité de l'expérience et destinée à permettre une évaluation". CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 13. (Tradução livre).

soluções experimentais por parte dos Poderes Públicos, incluindo-se os brasileiros, busca evitar que se configurem "falsas experimentações"[614].

É inegável que a noção de ciclo da experimentação jurídico-administrativa que se apresenta se inspira diretamente na construção teórica do *ciclo das políticas públicas*[615], que, como o próprio nome sugere, se apresenta como um ferramental elaborado pelos estudiosos de Gestão Pública e do campo do Direito e Políticas Públicas[616] voltado a instruir a elaboração e a implementação de políticas públicas. Como explica Leonardo Secchi, o referido ciclo é "um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes"[617]-[618]. O aludido esquema teórico também se presta a orientar a construção e a implementação das soluções jurídicas experimentais vigentes na ordem jurídica

[614] Original: "fausses expérimentations". CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 34. (Tradução livre). Como explicitado pelo Conselho de Estado, *fausses expérimentations* "consistent à édicter un dispositif temporaire, facialement présenté comme une expérimentation, mais qui n'est pas accompagné d'un minimum de méthode, d'un protocole expérimental qui permette de recueillir les éléments qui doivent aider à la prise de décision finale (cf. CE, AG, 3 avril 2014, n° 388486). La fausse expérimentation est problématique. En effet, outre son coût pour les deniers publics, le recours à l'expérimentation sur un échantillon déroge au principe d'égalité et crée une certaine instabilité juridique" (CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, pp. 34-35).

[615] DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO; Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013; SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012, pp. 33-60.

[616] Sob a óptica dos estudos jurídicos, Maria Paula Dallari Bucci se debruçou sobre o cenário de interseção entre as aludidas áreas com o objetivo de construir um conceito jurídico de políticas públicas. Ao ver da autora, política pública pode ser definida como um "programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito" (BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39).

[617] SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012, p. 33.

[618] Especificamente quanto às fases do ciclo de políticas públicas, Leonardo Secchi aponta que, "[a]pesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção" (SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012, p. 33). Clarice Duarte, de sua vez, sustenta que "[o] processo de definição e implementação das políticas públicas envolve uma série de atividades e etapas distintas, dentre as quais podemos destacar: a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis; d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não ; e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público". (DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO; Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, 45).

brasileira, com necessárias adaptações e com alguns aportes teóricos adicionais, *vis-à-vis* as características próprias dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação

Saliente-se ainda que a ideia de ciclo da experimentação jurídico-administrativa está alinhada com o movimento de *processualização da atividade administrativa*, que tem conquistado cada vez mais espaço na dinâmica de funcionamento que rege a Administração Pública brasileira[619], apesar de se tratar de uma tarefa ainda inacabada[620]. Decorrente da tendência de democratização pela qual passa o direito administrativo brasileiro da atualidade[621], o fenômeno da processualização, segundo Gustavo Binenbojm, "é termo designativo da preocupação crescente com a disciplina e democratização dos procedimentos formativos da vontade administrativa, e não apenas do ato administrativo final"[622]. Ainda nas palavras de Binenbojm, por intermédio da disseminação de expedientes voltados à processualização da atividade administrativa,

> [b]usca-se [...] (i) respeitar os direitos dos interessados ao contraditório e à ampla defesa; (ii) incrementar o nível de informação da Administração acerca das repercussões fáticas e jurídicas de uma medida que se alvitra implementar, sob a ótica dos administrados, antes da sua implementação; (iii) alcançar um grau mais elevado de consensualidade e legitimação das decisões da Administração Pública[623].

Como alertam José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa, em linha com o crescente movimento de processualização da atividade administrativa verificado na realidade brasileira, que busca, dentre outros objetivos relevantes, inibir posturas autoritárias por parte dos agentes responsáveis pela tomada de decisões públicas relevantes,

> a proposta experimentalista mostra-se largamente infensa a qualquer modelagem de achismo autoritário e não deve ocorrer de maneira aleatória; mas sim, em geral, deve conformar-se em sintonia a um planejamento prévio apto ao processo de inovação, a

---

619 BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 155-179; BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 77-78. MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo*: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB). 6ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4450>. Acesso em: 27 jan. 2024, pp. 78-79.

620 PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atividade normativa da administração pública*: estudo do processo administrativo normativo. Doutorado (Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo), 2014, pp. 218-223.

621 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 77.

622 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 77-78.

623 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 78.

> partir da racionalização de uma modelagem de incerteza estratégica planejada e, inclusive, democraticamente controlada pelos diferentes atores interessados[624].

Com o objetivo de repelir a aludida aleatoriedade nociva que pode contaminar as soluções experimentais, transmudando-as, inclusive, em ações autoritárias, contrárias à ordem jurídica vigente, bem como em sintonia com o crescente movimento de processualização da atividade administrativa no Brasil, passa-se a tratar dos *seis passos* que formam o *ciclo da experimentação jurídico-administrativa*. São eles: *(i)* a constatação de um problema público/diagnóstico a respeito do *status quo*; *(ii)* a elaboração/construção de alternativas possíveis para a solução do(s) problema(s) público(s); *(iii)* a definição do conteúdo da solução experimental, de seus contornos gerais, partindo-se, para fins teóricos, de que se optou por uma das vias experimentais disponibilizadas pela ordem jurídica brasileira para solucionar o(s) problema(s) público(s); *(iv)* o processo de seleção/admissão de participantes no âmbito da(s) solução(ões) experimental(is); *(v)* a implementação controlada da solução experimental e o seu monitoramento "para valer"; e o *(vi)* encerramento da solução experimental e eventual disseminação/ampliação dos contornos de seus contornos, à luz dos resultados encontrados. É do que se passa a tratar a seguir.

4.1. Identificação do(s) problema(s) público(s)

O *primeiro passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa que se propõe neste trabalho consiste em um esforço de identificação do(s) *problema(s) público(s)* que buscar-se-á(ão) solucionar por intermédio da ação pública (que, conforme tratar-se-á, a seguir, pode englobar as vias da experimentação).

É preciso esclarecer, desde logo, o que se entende por problema(s) público(s) para compreender exatamente o que está abarcado, ou não, neste primeiro passo do ciclo da experimentação jurídico-administrativa. Na visão de Leonardo Secchi, com a qual se coaduna no presente trabalho, "[u]m problema [público] é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria

---

[624] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 19.

que fosse a realidade pública"[625]. No mesmo sentido, Reinaldo Dias e Fernanda Costa de Matos sustentam que "[u]m problema pode ser considerado uma situação que causa insatisfação num determinado grupo, para o qual existe uma lacuna entre a situação percebida e a situação desejada"[626]. A identificação dos problemas públicos depende, então, da realização de uma análise comparativa entre o estado de coisas prevalecente no mundo real (*status quo*) e aquele normativamente construído pelos gestores públicos (seja por intermédio da lei em sentido estrito, seja por meio de normas regulamentares, ou mesmo por intermédio de planos de governo e/ou compromissos públicos de natureza essencialmente política).

Ao tratarem das etapas que consideram integrar o experimentalismo administrativo, José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa salientam que "[n]o *status quo* encontra-se o desafio ou problema identificado que exige, sem dúvidas, inquietação e uma ação concreta da gestão pública. É desse "estado das coisas" que nasce o impulso para a inovação, especialmente por mediação das tecnologias de informação e comunicação"[627]. Para que se possa aferir adequadamente quais são os contornos que caracterizam o *status quo*, mostra-se imprescindível realizar um esforço de *diagnose* acerca da realidade prevalecente, para que se possa compreender as suas nuances e, então, mais a frente, viabilizar-se a solução do problema público a ser identificado.

O esforço de diagnose acerca do *status quo* se conecta diretamente com a perspectiva do direito administrativo como "caixa de ferramentas", segundo a qual, na lição de Leonardo Coelho Ribeiro, é absolutamente impróprio analisar-se o direito administrativo, que é responsável por solucionar grande parte dos problemas públicos verificados na realidade[628]-[629],

---

[625] SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012, p. 34.

[626] DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. *Políticas públicas*: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012, p. 68.

[627] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 19.

[628] Como sustenta Marçal Justen Filho, "[o] direito administrativo é o conjunto das normas jurídicas que disciplinam a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais investidas da função administrativa estatal e da gestão dos bens públicos e privados necessários, visando a realização dos direitos fundamentais da generalidade do povo e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14ª ed. 2ª Reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 1). O teor da aludida definição de direito administrativo não deixa dúvidas quanto à sua função precípua de atuar para solucionar os problemas públicos.

[629] Frise-se, para os fins deste trabalho de Pós-Graduação em Direito, que se parte da ideia de que os problemas públicos serão solucionados por intermédio de soluções jurídicas, que são aquelas disponibilizadas pelo ordenamento jurídico.

e os seus institutos apenas sob um prisma binário, adstrito à legalidade ou ilegalidade de seus institutos:

> [a]tentos à lógica de que o estudo dos instrumentos à disposição do governo para cumprir suas funções é fundamental para avançar no aperfeiçoamento desses meios de ação, é de longa data que cientistas políticos, economistas e gestores públicos têm se dedicado à análise das ferramentas sob esse viés.
> O Direito, no entanto, tem passado quase ao largo da questão, em geral, tomando lugar apenas lateralmente nesse tipo de abordagem, sendo predominantemente manejado pela análise de legalidade das ferramentas escolhidas, sob a avaliação binária e estática de se certa iniciativa é permitida pelo ordenamento jurídico ou não. Se é legal ou ilegal. Em bom Português: se 'pode´ ou não ´pode´, sem maior compromisso com a busca de resultados práticos mais efetivos.
> No entanto, a abordagem do próprio direito administrativo enquanto uma caixa de ferramentas, segundo a concepção instrumentalista, revela que ele é capaz de servir a bem mais que isso[630].

Na visão do referido autor, a percepção instrumental do direito administrativo tem o mérito, dentre outros, de colocar em evidência tanto uma *preocupação diagnóstica*, voltada ao mapeamento e identificação dos problemas públicos e fatores relevantes, absolutamente pertinente para o passo em tela, quanto uma abordagem prognóstica, dirigida à previsão das possíveis consequências das medidas a serem adotadas. Cabe às autoridades públicas, assim, um dever constante de análise da aptidão das ferramentas (de direito administrativo) para mensurar a capacidade que dispõem, ou não, de solucionar os problemas públicos, bem como de definir, a partir desse diagnóstico e das alternativas institucionais disponíveis, os caminhos mais propensos à produção de incentivos adequados, considerados os possíveis efeitos de cada uma das opções disponíveis (como se observará no passo seguinte do ciclo da experimentação jurídico-administrativa).

Como se pode observar, torna-se fundamental, neste primeiro passo, realizar um exercício de diagnose acerca da realidade/do *status quo* prevalecente, inclusive da(s) ferramenta(s) jurídica(s) até então implementada(s) para solucionar o problema público, se for o caso. Como explica Leonardo Coelho Ribeiro, "[d]iagnosticar é conduta que se dedica a identificar o problema em questão"[631], ou seja, trata-se do percurso que deve ser observado pelos gestores públicos/operadores das normas jurídicas para que se chegue aos contornos do *status quo* prevalecente e, em seguida, seja possível compará-lo ao estado construído

---

[630] RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas"*: uma nova abordagem da ação pública, São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 112-113.

[631] RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas"*: uma nova abordagem da ação pública, São Paulo: Malheiros, 2016, p. 131.

normativamente/idealizado e se chegue, por fim, ao âmago do problema público que se buscará solucionar ao longo de todo o ciclo da experimentação, observados os próximos passos desenvolvidos adiante.

Vale ressaltar que não se trata de um diagnóstico estático, congelado no tempo, no espaço e alheio às circunstâncias mutáveis do mundo real e no que diz respeito ao que se almeja para o futuro. Em verdade, o que se observa é que a estratégia de diagnose "deve levar em conta o aprendizado retrospectivo, mas sem ossificá-lo, permanecendo flexivelmente aberto a inovações (experimentalismo) e à assimilação do aprendizado gerado pela prática[632]. Assim, "[n]o primeiro momento, desse modo, a lógica da caixa de ferramentas alimenta-se da realidade (o que é), por meio da diagnose, justo para orientar a pauta do momento seguinte, de prognose, dirigido a escolha dos meios mais habilitados para que o Direito cumpra sua função prescritiva de condutas por meio de incentivos (o que deve ser)"[633].

Ainda no que diz respeito ao esforço de identificação do(s) problema(s) público(s), conforme Leonardo Secchi, valendo-se das lições de G. Sjöblom, a aludida empreitada abarca uma análise a partir de três prismas diversos e igualmente relevantes, quais sejam:

> - a percepção do problema: um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores.
>
> - a definição ou delimitação do problema: a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo. No momento de delimitação de um problema também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas, e os próprios destinatários da política pública.
>
> - a avaliação da possibilidade de resolução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para arrefecê-lo

[632] RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas"*: uma nova abordagem da ação pública, São Paulo: Malheiros, 2016, p. 131.
[633] RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas"*: uma nova abordagem da ação pública, São Paulo: Malheiros, 2016, p. 131.

> ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução[634].

Este passo inicial do ciclo da experimentação jurídico-administrativa abarca uma série de indagações, dentre tantas, sobre se as soluções jurídicas postas já não são mais capazes de resolver ou ao menos minorar os problemas públicos em referência, se deixaram de resolvê-los de forma satisfatória, ou mesmo se sequer procuravam solucioná-los previamente, tendo em vista, por exemplo, o advento de tecnologias consideradas disruptivas que culminaram justamente no nascimento de novo(s) problema(s) público(s). A partir das referidas indagações, que devem guiar o esforço de diagnose ora destacado, abre-se espaço para se conjecturar a adoção de soluções diversas para os problemas públicos, dentre elas aquelas que abarcam a realização de testes jurídico-administrativos.

É importante frisar, ainda, que os problemas públicos são múltiplos, possuem diferentes origens, formas e intensidades, além do que estão a cargo de diferentes autoridades públicas (Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, entidades reguladoras federais, estaduais e municipais, empresas estatais, particulares em colaboração com os Poderes Públicos dos mais diversos entes federativos nacionais, dentre outras). A imprestabilidade do regime jurídico estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997; LGT) frente às inovações tecnológicas que garantem novas formas de acesso aos conteúdos audiovisuais, tais quais os serviços *Over-The-Top* (OTTs)[635]; o advento de novas tecnologias relacionadas à cobrança de pedágios ao redor do mundo, que impactam a formatação de contratos de concessão rodoviárias

---

634 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012, p. 35.

635 Como ressaltam Gustavo Binenbojm, André Rodrigues Cyrino, Alice Voronoff e Rafael Koatz, "[a] organização das atividades econômicas é cada vez mais impactada por inovações tecnológicas e pela proliferação de novas formas de divulgação de informações. Esse movimento tem sido chamado de Terceira (ou Quarta) Revolução Industrial, com o potencial de revolucionar a forma como as pessoas vivem, trabalham e se relacionam. Os exemplos da chamada economia compartilhada (*e.g.,* o *Airbnb*), ou mesmo outros mais prosaicos, como o surgimento da fotografia digital (que levou a *Kodak* à falência) ilustram como modelos são superados pelo novo, de forma cada vez mais rápida.

O setor de telecomunicações é um campo propício a esses influxos. O evolver tecnológico exponencial demandou, e ainda demanda, a célere adequação deste mercado para atender a contínuas transformações. É nessa conjuntura que se inserem os serviços *Over The Top*, identificados como "um conteúdo, um serviço ou uma aplicação que é disponibilizada a um usuário na internet pública". A expressão, cunhada nos Estados Unidos em 2008, surgiu para distinguir as atividades disponibilizadas por provedores (como a AT&T e a Comcastfrom) das aplicações de vídeo na internet, a exemplo da Netflix. A referida definição, portanto, serviu para diferenciar esses novos modelos dos serviços (então dominantes) fornecidos por empresas de telecomunicação e de TV a cabo gerenciados e disponibilizados ponta-a-ponta, a partir da sua própria infraestrutura" (BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André; VORONOFF, Alice; KOATZ, Rafael. *Direito da regulação econômica*: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 355-356).

em vigor e os vindouros, como se vê na realidade brasileira atual[636]; *déficit* de inovações em determinados setores econômicos, como no mercado securitário e demandas (crescentes) por digitalização dos procedimentos internos realizados pelas Administrações Públicas brasileiras[637] são apenas alguns exemplos de problemas públicos que retratam a pluralidade da aludida categoria. Tal quadro ora desenhado, que retrata a diversidade dos problemas públicos, redunda na exigência de que sejam adotadas soluções jurídicas que levem em conta não apenas receitas gerais, mas também sejam observadas as nuances específicas dos problemas públicos, tais quais o setor em que estão inseridos, as principais causas para que eles existam, os seus riscos imediatos e mediatos.

Ressalte-se que os problemas públicos, além da pluralidade que lhes são características, estão inseridos em ambientes e contextos próprios e devem ser enfrentados considerando-se as peculiaridades dos respectivos ambientes e contextos. Isso se aplica tanto às soluções tidas por tradicionais como quanto àquelas inseridas no campo do Direito Administrativo da experimentação (*i.e.*, os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação). Conforme explicita Clarice Duarte, ao tratar da identificação dos problemas públicos no campo das políticas públicas, a partir da referida pluralidade de tais problemas e de nuances contextuais,

> [h]á que se considerar o fato de que um mesmo problema ou desafio a ser enfrentado por meio da implementação de políticas públicas envolve diferentes perspectivas. Por exemplo: uma política pública voltada à diminuição da taxa de evasão escolar em uma determinada região precisa levar em conta as peculiaridades dos setores ou grupos sociais mais afetados, que têm maiores dificuldades de acesso e permanência na escola, o que pode envolver a consideração a respeito, por exemplo, de questões de raça, gênero, etnia, condição social etc., cada qual exigindo uma forma de tratamento

---

[636] Como consignado pela área técnica da ANTT no Relatório de AIR que antecedeu a edição da Resolução da Agência voltada a instituir o seu regime de *sandbox* regulatório, "[o] setor de transportes vem sendo influenciado por diversos avanços tecnológicos, tais como o uso de hidrogênio como combustível, os veículos elétricos, os veículos autônomos e a mobilidade como serviço. Adicionalmente, a crescente disponibilidade de dados de transporte permite o surgimento de novos modelos de negócio, gerados pela popularização da inteligência artificial e do aprendizado de máquina. Fomentar esses avanços tecnológicos significa estimular o desenvolvimento do país, bem como a redução do impacto ambiental do setor de transportes. As medidas necessárias para atingir esses objetivos podem ser implementadas de diversas maneiras e o ambiente regulatório experimental permite testar as possibilidades com vistas a obter os melhores resultados para a sociedade" (Disponível em: <https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00005999&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DG/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true>. Acesso em: 21 jan. 2024).

[637] CÂMARA DOS DEPUTADOS. Digitalização da administração pública pode reduzir custo Brasil, afirmam os debatedores. *Portal de Notícias da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/959953-digitalizacao-da-administracao-publica-pode-reduzir-custo-brasil-afirmam-debatedores/#:~:text=Segundo%20o%20especialista%2C%20a%20economia,com%20diminui%C3%A7%C3%A3o%20da%20m%C3%A1quina%20p%C3%BAblica.>. Acesso em: 30 dez. 2023.

> específica. Daí resulta a necessidade de combinação de iniciativas de diferentes secretarias ou ministérios, por exemplo[638].

O que se vê, portanto, é que os problemas públicos carregam consigo complexidades muito próprias e, também por conta disso, devem ser avaliados sob diferentes perspectivas, levando-se em conta o contexto em que estão inseridos e outros fatores diversos que interferem no alcance da melhor solução globalmente considerada. Como ressaltado anteriormente, nos últimos tempos, a complexidade dos problemas públicos tem se intensificado diante do surgimento cada vez mais acelerado de novas tecnologias disruptivas, que impactam a vida das pessoas, a dinâmica de funcionamento da Administração Pública, a rotina das cidades, a relação entre os Estados nacionais, dentre outras frentes, reverberando também nos problemas públicos (cada vez mais volumosos).

O aludido cenário que se desenha a respeito dos problemas públicos e de suas complexidades abre caminho para se pensar na construção e na implementação de soluções jurídicas aprimoradas. É aqui que devem ser consideradas as soluções experimentais disponibilizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Passa-se a tratar delas no subitem a seguir, ainda que de forma mais geral, juntamente com as outras alternativas de soluções; nos passos subsequentes, o foco estará apenas nelas.

4.2. Elaboração/construção de alternativas possíveis para a solução dos problemas públicos

O *segundo passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa consiste na elaboração/construção teórica de alternativas possíveis para a solução dos problemas públicos identificados quando do manejo do ferramental teórico integrante do primeiro passo do ciclo da experimentação jurídico-administrativa relatado anteriormente. Passa-se a tratar do segundo passo a partir de agora.

Como afirmam Reinaldo Dias e Fernanda Costa de Matos, ao tratarem especificamente da construção de alternativas no âmbito do ciclo das políticas públicas, mas que traz consigo uma racionalidade que também se aplica ao debate posto no presente trabalho, "[q]uando as

---

[638] DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO; Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 7-8.

alternativas são formuladas, transformam-se em expectativa (de que o problema seja solucionado)"[639]. Em linha com as lições de Leonardo Secchi, "[a] etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos"[640]. Ainda no que se refere à construção das alternativas, observe-se que ela pode ser dar "por meio de escrutínios formais ou informais das consequências dos problemas, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível"[641].

Neste segundo passo, tem-se um quadro em que os "atores interessados ou os chamados *stakeholders* dedicam-se a desenhar as mais variadas alternativas que desafiam o *status quo*"[642]. As aludidas alternativas devem ser construídas tendo em mira, justamente, o(s) problema(s) público(s) e a(s) sua(s) nuance(s), identificado(s) no primeiro passo do ciclo da experimentação relatado anteriormente. Durante o processo de construção das alternativas, deve se cogitar *(i)* se as alternativas são capazes, ou não, de solucioná-los; e *(ii)* de que forma elas se materializariam para solucioná-los, tornando-se fundamental a realização de análises dos custos, dos benefícios e dos riscos das alternativas cogitadas, para que se chegue, a partir das evidências coletadas no aludido esforço de construção das alternativas e de um processo de comparação entre elas, à solução mais adequada para o problema público em evidência.

A construção das alternativas para solucionar os problemas públicos, por si só, não basta. Torna-se fundamental, neste segundo passo, realizar uma análise dos custos, dos benefícios e dos riscos que circundam as soluções públicas aventadas, cotejando-as, por evidente, com os contornos e as nuances dos problemas públicos identificados no passo anterior. Ressalte-se que tal esforço se assemelha ou mesmo se equipara ao que se tem feito no bojo das AIRs, expediente que tem conquistado cada vez mais espaço no âmbito dos Poderes Públicos ao redor de todo o mundo[643], incluindo-se a realidade brasileira.

---

[639] DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. *Políticas públicas*: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012, p. 76.

[640] SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012, p. 37.

[641] SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012, p. 37.

[642] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 22.

[643] Como salienta Patrícia Pessoa Valente, "[o]riginariamente desenvolvida nos Estados Unidos da América há quase 30 anos, a AIR tem sido adotada por grande parte dos países integrantes da Organização para a Cooperação

Como amplamente difundido na literatura jurídica, a figura da AIR se apresenta como um *roteiro organizado do percurso de justificação de decisões de agentes públicos*[644], que compreende, dentre as suas inúmeras fases, as de delimitação das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema público/regulatório em referência; a mensuração dos custos, benefícios e dos riscos de cada alternativa construída; e a indicação da(s) alternativa(s) mais eficiente(s), a partir do critério definido pelo agente estatal.

Ressalte-se, ainda, que a AIR não se apresenta como mero instrumento protocolar e formal de motivação das decisões tomadas pela Administração Pública. Trata-se de um procedimento de investigação, em que juízos de diagnósticos e prognoses são realizados (e continuamente revisados) a partir das evidências colhidas pela autoridade regulatória no curso da análise de impacto. Observe-se que o cumprimento destas etapas é essencial para que a análise não seja dominada por vieses que tornem o juízo do agente do Estado um caminho a ser percorrido para chegada a um ponto final fixado de forma prévia pelas autoridades. Registre-se, ainda, que a AIR é uma exigência procedimental que se impõe tanto para novas regulações como para a revisão de normas já existentes e que, com o tempo, dão sinais de perda de eficácia[645].

Frise-se que a possibilidade de se construir alternativas voltadas a solucionar (ou, ao menos, remediar) os problemas públicos e de se decidir por aquelas que se apresentam como as vias mais adequadas para solucioná-los, à luz do ordenamento jurídico vigente e de evidências colhidas durante os respectivos processos de construção, é decorrência de um espaço de discricionariedade[646] conferido aos gestores públicos. Gustavo Binenbojm recorda que "o ato discricionário pressupõe um poder de escolha do administrador. Este, diante de uma situação

---

e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa organização não só recomenda a adoção da análise de impacto regulatório, mas também defende que ela altera a maneira como as instituições pensam" (VALENTE, Patrícia Pessoa. *Análise de Impacto Regulatório*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1258>. Acesso em: 24 jan. 2024, p. 36). Ver, ainda: CALIL, Ana Luiza Fernandes. Motivação Administrativa: passado, presente e futuro no Direito Administrativo. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. *Nova LINDB, consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 169-189, 2020, p. 171.

644 LEAL, Fernando. "Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais?". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 3 p.3, 2019, p. 316.

645 TOLEDO, Renato; DEFANTI, Francisco; LIMA, Cesar Henrique. A necessidade de AIR para as hipóteses de desregulação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-08/opiniao-necessidade-air-hipoteses-desregulacao/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

646 Eros Roberto Grau considera que "a discricionariedade é essencialmente uma liberdade de eleição entre alternativas igualmente justas ou entre indiferentes jurídicos – porque a decisão se fundamenta em critérios extrajurídicos (de oportunidade, econômicos etc.), não incluídos na lei e remetidos ao juízo subjetivo da Administração –, ao passo que a aplicação de conceitos indeterminados é um caso de aplicação da lei" (GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 203-204).

concreta, pode optar por um ou outro caminho, de acordo com critérios racionais que, a seu ver, produzam a melhor solução"[647]. Como sustentam José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa, porém, "frisa-se que o registro e modelagem de alternativas para a Administração Pública ocorrerá nos casos que não se tratar de uma vinculação legal, em que já houve o prévio e exauriente desenho normativo da solução/iniciativa a ser aplicada em determinado setor, serviço ou política pública, pois nesse caso resta afastada a discricionariedade e/ou possibilidade de escolha"[648].

Ainda no que se refere à construção das alternativas para solucionar o(s) problema(s), à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB), do disposto no art. 218, também da CRFB, e das previsões do art. 3º, VI, da Lei da Liberdade Econômica, todos mencionados na segunda parte do Capítulo 1, bem como das disposições específicas constantes do Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (art. 2º, II, e art. 11 da Lei) e da Lei do Governo Digital (art. 4º, VIII, e arts. 44 e 45 da Lei), impõe-se que, no momento da elaboração das alternativas possíveis para a solução dos problemas públicos, os administradores levem em consideração as vias das soluções experimentais indicadas nos Capítulos 2 e 3 da presente Dissertação, quais sejam, os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação.

Além dos fundamentos normativos constitucionais e infraconstitucionais em referência, a experiência internacional e a expansão do manejo de tais institutos no contexto brasileiro reforçam o entendimento de que as soluções experimentais devem ser consideradas pelos gestores públicos para fins de se solucionar os problemas públicos da contemporaneidade, marcados, em regra, por graus de sofisticação relevantes, que encontram eco nas vias da experimentação. Como salientado pela área técnica da ANTT quando da construção de sua regulação *sandbox*,

> [e]m outubro de 2021 a OCDE emitiu sua recomendação de número 464 (OECD, 20ª1a) sobre regulação ágil para estimular a inovação. No documento, esclarece-se que para obter todo o potencial de inovação em contextos de alta incerteza e aumentar seus benefícios para as sociedades é necessária uma mudança na política regulatória e na governança para abordagens mais ágeis e prospectivas. Recomendou-se que os reguladores ajustassem as ferramentas de gestão regulatória para possibilitar mais experimentação sob supervisão regulatória para estimular a inovação.

[647] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 232.
[648] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 22.

> Para possibilitar a experimentação controlada, testes e experimentação de novas ideias, produtos ou modelos de negócios, a OCDE (OCDE, 2021ª, pg. 7) recomendou o uso de mecanismos como sandboxes regulatórios, testbeds, espaços de inovação e laboratórios de inovação[649].

Não se está, aqui, a defender posicionamento teórico no sentido de que há uma imposição normativa quanto à adoção de soluções experimentais em todo e qualquer caso, diante de todo e qualquer problema público identificado pelos decisores públicos. Pelo contrário. Como dito, há, em regra, espaço (de discricionariedade) conferido pelo ordenamento jurídico para a tomada de decisão por parte dos gestores tendo em conta as nuances dos problemas públicos e da realidade, bem como as potencialidades e fragilidades das alternativas cogitadas durante o processo de busca da solução. Apesar de não se ter um dever de adotar soluções experimentais, os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais relatados anteriormente e a existência de uma realidade cada vez mais complexa que acaba por exigir uma sofisticação da atuação do aparato estatal e do processo de construção e implementação das soluções jurídicas trazem consigo, para o gestor, ao menos um ônus relevante de motivar[650] a sua escolha/decisão e, mais do que isso, justificar por que as soluções experimentais (*i.e.*, os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação) não devem ser aplicadas para solucionar aquele(s) problema(s) público(s), dentro do universo das alternativas cogitadas. É preciso, então, considerar as soluções experimentais e, no caso de sua rejeição, justificar expressa e adequadamente as razões para o seu afastamento do problema público concreto.

À luz do exposto até aqui, observe-se ainda que não basta analisar as alternativas de soluções experimentais conferidas pelo ordenamento jurídico brasileiro apenas sob uma perspectiva panorâmica, como se os *sandboxes* e os laboratórios de inovação sempre possuíssem os mesmos contornos, características. É preciso ir além e ter em conta que os *sandboxes* e os laboratórios de inovação não são vias da experimentação uniformes. Como visto nos Capítulos 2 e 3, ambos os institutos podem ter, concretamente, diferentes abordagens e

---

649 Disponível em: <https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00005999&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DG/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true>. Acesso em: 21 jan. 2024, pp. 16-17.

650 Como explica Andreas J. Krell, "[o] exercício da liberdade de decisão administrativa também está intimamente adstrito ao dever de motivação dos seus atos. A lei concede determinado grau de autonomia discricionária ao agente administrativo com o fim que este exerça a sua função da melhor forma possível; a qualidade "ótima" da decisão, no sentido de ser a escolha mais correta e satisfatória, deve ser demonstrada mediante a exposição formal dos respectivos motivos, isto é, dos fundamentos jurídicos e fáticos e das devidas justificativas de enquadramento.188 A estrutura dessa motivação deve revelar nitidamente que houve uma consideração objetiva dos diferentes aspectos do interesse público em jogo" (KRELL, Andreas J.. *Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados*: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, posições 1.553-1.558).

conteúdos, cenário este que também precisa ser considerado no momento da análise dos custos, dos benefícios e dos riscos das alternativas (experimentais ou não) cogitadas neste segundo passo do ciclo da experimentação jurídico-administrativa. O que se observa é que os benefícios, os custos e os riscos vão variar de forma não desprezível a depender do modelo de *sandbox* ou de laboratório de inovação cogitado pelos decisores públicos para fins de se solucionar o(s) problema(s) público(s) identificado(s) no primeiro passo.

Voltando-se os olhos especificamente para os *sandboxes* regulatórios, observe-se que eles são plurais. Essa pluralidade foi relatada expressamente pela FCA quando da construção do modelo de *sandbox* do Reino Unido. Na ocasião, a entidade reguladora britânica consignou que a construção de seu ambiente regulatório experimental demandou o seu "envolvimento com empresas, entidades comerciais e outras partes interessadas para compreender o que um *sandbox* poderia oferecer para ser uma instalação útil para empresas inovadoras. O que se descobriu foi que os inovadores enfrentam desafios diferentes dependendo de uma série de fatores, incluindo se estão autorizados e que tipo de produtos/serviços desejam testar"[651].

Ainda no que se refere ao objeto dos *sandboxes*, conforme consignado pela área técnica da ANTT em seu relatório de AIR que deu origem à Resolução ANTT nº 5.999/2022, eles podem se materializar no mundo real por intermédio de duas abordagens principais, quais sejam: *(i)* viabilizar a ocorrência de testes de produtos ou serviços tidos por inovadores; ou *(ii)* permitir testes relacionados especificamente às soluções regulatórias inovadoras, que correspondem "aos experimentos de uma nova abordagem para regular e ao experimento de uma política ou processo regulatório[652]".

É preciso ter em conta que os descontos regulatórios, que, como visto no Capítulo 2, ocupam em regra posição de centralidade nos ambientes de regulação *sandbox*, também podem ser implementados de várias maneiras, *p.e.*, calcados na concessão de autorizações especiais/temporárias aos agentes regulados submetidos ao ambiente experimental; dispensa integral ou parcial do cumprimento de exigências regulatórias impostas aos agentes regulados de determinado(s) setor(es) econômicos, dentre outras, conforme tratar-se-á em detalhes no

---

[651] Original: "engaged with firms, trade bodies and other stakeholders to understand what a sandbox could deliver to be a useful facility for innovative businesses. What we found was that innovators face different challenges depending on a range of factors, including whether they are authorized and what kind of products/services they want to test". FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023, p. 8. (Tradução livre).

[652] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 1.

próximo passo do ciclo da experimentação jurídico-administrativa a ser desenvolvido neste trabalho.

Assim como os *sandboxes* regulatórios, os laboratórios de inovação também admitem diferentes modelagens jurídico-institucionais, cenário este que também demanda a atenção dos gestores públicos quando da construção das alternativas à solução dos problemas públicos. Como explicitado no Capítulo 3, os laboratórios de inovação se materializam por meio de dois grandes modelos, quais sejam: *(a)* os laboratórios de inovação incubadoras de produtos e serviços tidos por inovadores, voltados, essencialmente, ao desenvolvimento de protótipos; e *(b)* os LIGs, dirigidos a gerar aprendizados no sentido de se aprimorar a gestão pública. Os laboratórios de inovação incubadoras se apresentem como estruturas administrativas construídas pelos Poderes Públicos para que agentes econômicos debatam e testem novas ideias em ambientes restritos, sem qualquer contato direto com os (potenciais) consumidores dos produtos e serviços inovadores, como se vê no âmbito do LIFT Lab, em que agentes econômicos do setor financeiro buscam aprimorar suas ideias, por intermédio, por exemplo, de amplos debates com agentes estatais e com especialistas no setor financeiro. Os LIGs, de sua vez, se dedicam, em sua gênese, ao aprimoramento dos processos, dos procedimentos, das formas de organização e de gestão das repartições públicas brasileiras dos mais diferentes níveis e esferas de atuação, como é o caso do GNova Lab.

É inegável que há certo grau de interseção entre os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação incubadoras. Com o objetivo de definir se a solução mais adequada é uma via ou outra das soluções experimentais, é preciso levar em consideração uma série de variáveis, dentre elas, *o nível de amadurecimento dos* debates que envolvem os produtos e/ou serviços a serem testados e dos projetos inovadores/das ideias em si, além dos *riscos* relacionados ao oferecimento, ou não, dos produtos e serviços aos consumidores de forma direta, ainda que controlada e restrita[653]. É preciso ter em conta, ainda, *as características dos mercados* em que os produtos e/ou serviços vão se inserir – se os mercados são, *p.e.*, muito reativos, como se vê no setor securitário, ou menos reativos a novos produtos e serviços, diante das características que lhes são próprias.

Outro ponto relevante no que toca à relação entre os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação centra-se no fato de que o ingresso e a participação de interessados em

[653] Se os riscos forem muito intensos, é possível que seja mais interessante apostar no laboratório de inovação, e não no *sandbox*, considerando que, em geral, nos laboratórios de inovação incubadoras, os produtos e/ou serviços não são oferecidos diretamente aos mercados de consumidores.

laboratórios de inovação podem se apresentar, na prática, como espécies de etapas prévias ao ingresso e participação nos ambientes regulatórios experimentais. O que se observa é que, em regra, os projetos submetidos aos laboratórios de inovação são, comparativamente, menos maduros do que aqueles apresentados e admitidos no bojo dos *sandboxes* regulatórios. Prova disso é que, nos ambientes regulatórios experimentais, os produtos, serviços e processos são oferecidos aos consumidores, ainda que a grupos reduzidos, diferente do que se vê no âmbito dos laboratórios de inovação-incubadoras, em que produtos, serviços e processos tidos por inovadores não travam, geralmente, contato direto com o público consumidor.

Observe-se que o laboratório de inovação pode se apresentar concretamente como espécie de etapa prévia à regulação *sandbox*. Tal cenário se materializou no âmbito do BCB, em que um projeto selecionado para integrar o Ciclo 1 do *Sandbox* BC integrou, em momento anterior, o LIFT Lab. Como noticiado pelo BCB à época do ingresso do interessado no seu ambiente *sandbox*,

> [o] projeto em questão é uma plataforma para emissão e negociação de títulos de crédito, em especial as Cédulas de Crédito Bancário (CCBs), relacionados ao setor imobiliário, desenvolvida pela INCO Investimentos“ "Eles perceberam uma oportunidade constatando que a maioria do *funding* para os projetos de construção civil estava direcionado para empreendimentos que já estão em estágios mais avançados, e que os projetos em fases iniciais dependiam de crédito livre com alto custo de capit”l", explicou o chefe de inovação da Fenasbac, Rodrigo Henriques.
> A proposta trabalhada no Lift, portanto, focou na criação dessa plataforma especializada de crédito, levando em conta aspectos como o processo de análise e rating deste crédito para os empreendimentos que estão no começo dos trabalhos. Assim, foi possível estruturar algoritmos que levam em conta indicadores relevantes e específicos do segmento, tornando o modelo bastante assertivo, de acordo com Henriques[654].

O aludido exemplo revela “a convergência das iniciativas do Banco Central [LIFT Lab e *Sandbox* BC] com vistas ao fomento da inovação no Sistema Financeiro Nacional (SFN)”[655]. Trata-se, na prática, de “mais um passo, em um ambiente controlado pelo BC, na caminhada da proposta rumo à disponibilização no mercado”[656].

O que se observa, portanto, é que é possível cogitar de diversas alternativas para fins de solucionar os problemas públicos, inclusive de soluções de natureza experimental, tais quais

---

654 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sandbox *BC vai desenvolver proposta do Lift Lab*, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/596/noticia>. Acesso em: 24 jan. 2024.
655 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sandbox *BC vai desenvolver proposta do Lift Lab*, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/596/noticia>. Acesso em: 24 jan. 2024.
656 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sandbox *BC vai desenvolver proposta do Lift Lab*, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/596/noticia>. Acesso em: 24 jan. 2024.

os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação, que apresentam, entre si, nuances relevantes que devem ser consideradas pelos administradores públicos, à luz justamente das características dos problemas públicos. Feito todo esse panorama a respeito da construção das alternativas possíveis para a solução do(s) problema(s) público(s), tendo-se em conta, ainda, as nuances que marcam as duas vias da experimentação disponibilizadas pela ordem jurídica brasileira, passa-se a tratar da definição do conteúdo da(s) solução(ões) experimental(ais).

4.2.1. Amparo/adequação normativa da solução experimental adotada pelo administrador público

Ainda no que se refere às alternativas de caráter experimental, quais sejam, os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação, é preciso tratar especificamente dos debates a respeito do amparo e da adequação normativa delas. O pano de fundo deste subitem reside justamente na (intrincada) relação entre o experimentalismo jurídico-administrativo e o princípio constitucional da legalidade administrativa, ou, em uma perspectiva contemporânea, o princípio da juridicidade administrativa (art. 5º, *caput*, da CRFB)[657]. Quanto ao tema, José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa afirmam que,

> compreende-se que experimentar e, consequentemente, inovar, exige da gestão pública flexibilidade estrutural e abertura à colaboratividade, seja em um plano interno, seja em um plano externo. Não que isso implique em liquidez ou disfuncionalidade da estrutura administrativa, pelo contrário, deverá haver maior compreensão sobre as possibilidades que a legalidade, na perspectiva da juridicidade, e as novas ferramentas que surgem de numerosas combinações geram para a persecução do interesse coletivo e consubstanciação da boa administração[658].

[657] Como explicitado por Patrícia Ferreira Baptista, "[o] direito administrativo brasileiro caminhou, portanto, majoritariamente para a construção de um princípio da legalidade não no sentido da vinculação positiva à lei, mas de vinculação da Administração ao Direito. O princípio da legalidade ganha, assim, conotação de um princípio da juridicidade. Não sendo possível a inteira programação legal da Administração Pública contemporânea, é forçoso, contudo, mantê-la totalmente subordinada aos princípios e regras do ordenamento jurídico, especialmente do ordenamento constitucional. A atividade administrativa deve haurir seu fundamento diretamente no texto constitucional" (BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 82-83).

[658] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 25.

O princípio constitucional da juridicidade administrativa, que amplia a noção clássica de legalidade administrativa[659], ao menos em tese, tende a alargar o espectro de soluções jurídicas experimentais que poderão ser desenvolvidas e manejadas pelos gestores públicos brasileiros, diante, especialmente, da superação da ideia de vinculação positiva à lei que por muito tempo regeu a atuação dos administradores públicos[660]. Conforme explicitado no subitem 2.2.1. deste trabalho, se extraem fundamentos jurídicos de validade das soluções experimentais da própria Constituição (*i.e.*, o princípio constitucional da eficiência administrativa, cf. art. 37, *caput*, da CRFB e o disposto nos arts. 174 e 218, também da CRFB), para além das previsões legais e regulamentares abordadas ao longo deste trabalho. À luz do referido panorama, é possível falar inclusive na existência de um regime jurídico-constitucional da experimentação na ordem jurídica brasileira (cf. Capítulo 1), calcado na "vinculação direta da Administração à Constituição"[661], inclusive, portanto, sob o prisma da construção e da implementação das soluções experimentais.

O que se vê é que o aludido regime jurídico, mais do que autoriza, incentiva a experimentação por parte dos administradores públicos, seja com fundamento direto na Constituição da República (o que se vê de forma mais detida no campo do experimentalismo e das políticas públicas, que não é objeto deste trabalho), nas leis editadas pelo Parlamento brasileiro que tratam do assunto (tais quais a LLE, o MLS e a LGD, que dão fundamento de validade, *p.e.*, aos *sandboxes* regulatórios e aos laboratórios de inovação), ou mesmo por intermédio de atos regulamentares editados pela própria Administração Pública, que densificam as leis e tornam viável a efetiva implementação das soluções experimentais. É preciso ter em conta, porém, como explicitado anteriormente, que as soluções experimentais são plurais, o que faz com que a incidência da juridicidade administrativa se dê com matizes próprias quanto a cada uma delas, demandando-se, pois, diferentes tipos de fundamentação normativo-

---

[659] Ao ver de Gustavo Binenbojm, "[a] ideia de jurídicidade administrativa, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição)" (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 37-38).

[660] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 34-38.

[661] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 39.

constitucional a depender da solução experimental escolhida e implementada, bem como de seu teor, como se observará a seguir.

Como explicitado no subitem 2.2.2. deste trabalho, no plano legislativo, o art. 3º, I e VI, da Lei da Liberdade Econômica trazem consigo *permissivos legais genéricos* que autorizam a adoção de soluções experimentais por parte dos administradores públicos brasileiros[662]-[663]. Confira-se, novamente, o teor dos aludidos dispositivos legais:

> [s]ão direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:
> (...)
> – - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;
> (...)
> V– - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos.

Trata-se de fundamentos normativos que se aplicam às duas vias da experimentação jurídico-administrativas abordadas no presente trabalho, *i.e.*, aos *sandboxes* regulatórios e aos laboratórios de inovação (objeto de detalhamentos nos Capítulos 2 e 3). Tanto os *sandboxes*, como os laboratórios de inovação são institutos que se voltam a *fomentar o desenvolvimento* de novas modalidades de produtos e serviços (sejam eles públicos ou privados, a depender do escopo do *sandbox* e do laboratório de inovação em exame). Frise-se, ainda à luz do art. 3º da LLE, que ambas as figuras abrem caminho para a *execução* de novos produtos ou serviços, seja por intermédio de protótipos, projetos-piloto, ou mesmo por intermédio de seu oferecimento a mercados consumidores com espectros reduzidos. Especificamente quanto aos *sandboxes*

---

[662] Trata-se de raciocínio similar ao que fizeram Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma ao tratar do disposto no art. 26 da LINBD, que, ao ver dos autores, se apresenta como "efetivo permissivo genérico para que a Administração Pública celebre acordos" (GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 135–169, 2018, p. 136).

[663] Como aponta Sofia Ranchordas, "[e]xperimental legal regimes should abide by the principle of legality, which means that experimental regulations and regulatory sandboxes (at the resemblance of other forms of delegation or devolution) should be based on an explicit statutory authorization (statutory experimental clauses) which sets the limits of the power to experiment (Ranchordas 2014; Heldeweg 2017)" (RANCHORDAS, Sofia. *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes*: Law without Order?. Law & Method, v. 30, set., 2021.. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 18).

regulatórios, abre-se caminho também para a *operação* de novos produtos e serviços, ainda que para grupos reduzidos de consumidores, que é da própria gênese do aludido instituto.

Voltando-se os olhos para os *sandboxes* regulatórios, observe-se que os debates que envolvem o aludido instituto e a sua relação com a legalidade administrativa/juridicidade ocorrem em duas frentes principais, quais sejam: *(i)* a da (des)necessidade de amparo normativo para fins da constituição do modelo de regulação pela via dos *sandboxes* regulatórios; e *(ii)* a da (des)necessidade de amparo normativo para a concessão dos descontos regulatórios, pilar fundamental da regulação pela via dos ambientes experimentais.

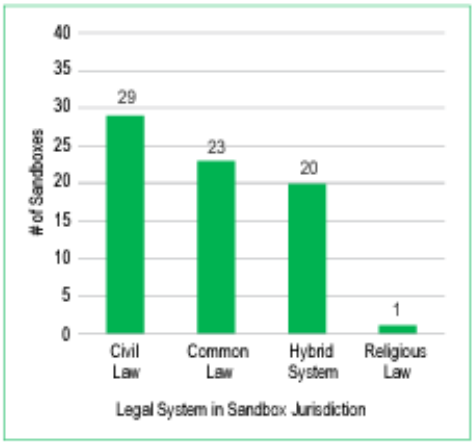
Quanto à primeira frente de debates, não há quaisquer dúvidas de que o princípio da juridicidade administrativa impõe que os ambientes regulatórios experimentais contem com algum tipo de fundamentação normativa, "exatamente por se tratar de mecanismo[s] que afasta[m] a incidência de normas regulatórias"[664]. A normatividade é, pois, pressuposto fundamental para que um ambiente regulatório experimental seja constituído e implementado, como se vê nos mais diversos países ao redor do mundo. Conforme consignado em estudo elaborado pelo Banco Mundial acerca dos *sandboxes* regulatórios no plano internacional,

> não o existe uma relação definitiva entre o sistema jurídico e a eficácia de um *sandbox* regulatório. Sandboxes foram implementadas em uma ampla variedade de sistemas jurídicos e nenhum sistema mostrou mais benefícios do que os outros. No entanto, em alguns países, os reguladores podem ter maior liberdade no seu mandato para implementar um *sandbox*, e o grau de autonomia concedido aos reguladores ou supervisores para fazer ajustes aos regulamentos e as suas interpretações também variam. A Pesquisa Global Fintech (GFS), realizada em 2019 pelo FMI e pelo Grupo Banco Mundial, destaca que todos os reguladores relatam estar interessados em apoiar as empresas; Contudo, um *sandbox* é mais rápido de configurar em algumas jurisdições do que em outras, e isso depende em grande parte dos poderes conferidos ao regulador.
>
> Os países de direito consuetudinário, os países de direito civil e aqueles que operam sob um sistema híbrido estabeleceram todos ambientes de simulação, apesar das suas diferentes funções e mandatos de supervisão, conforme descrito no inquérito aos facilitadores de inovação do CGAP-WBG, bem como na investigação documental. A Figura 3.2 mostra que os sistemas de direito civil são o tipo mais comum de sistema jurídico em que as *sandboxes* operam, mas o direito consuetudinário e os sistemas jurídicos híbridos seguem de perto, destacando que nenhum sistema é mais adequado do que os outros.

---

[664] SOLIANO, Vitor. A construção do sandbox regulatório na ANTT. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/construcao-sandbox-regulatorio-antt-02112021>. Acesso em: 20.12.2023.

Figure 3.2. Number of Fintech Sandboxes by Legal Jurisdiction



Source: WBG research, Appendix 3.

A maioria das iniciativas de *sandbox* nos EMDEs não exigiu quaisquer alterações às leis ou poderes regulamentares. Por exemplo, em Maio de 2016, a FCA foi o primeiro regulador a lançar uma iniciativa de sandbox regulamentar, permitindo às empresas testar serviços financeiros novos e inovadores sem incorrer em todas as consequências regulamentares normais do envolvimento nessas atividades. Este foi criado ao abrigo dos poderes existentes à disposição da FCA ao abrigo da Lei dos Serviços e Mercados Financeiros ao abrigo da qual foi criada. Além disso, o *sandbox* foi criado para apoiar diretamente o objetivo secundário do regulador: aumentar a concorrência. Isto é semelhante à Índia e à África do Sul, onde os reguladores tinham o poder de criar uma área restrita sem necessidade de uma lei explícita para fornecer aprovação. Contudo, em outras jurisdições, as leis e os poderes regulamentares designados exigiram ajustes para iniciar uma área restrita e para designar um mandato institucional sobre as atividades de fintech. Antes de estabelecer uma área restrita, por exemplo, a AFSA (Autoridade de Serviços Financeiros de Astana) no Cazaquistão, uma jurisdição de direito civil, exigiu uma alteração no seu quadro para incluir objetivos de fintech e dar à AFSA o poder de renunciar ou modificar requisitos em regulamentos financeiros. Um caso semelhante ocorreu no México, onde uma lei de fintech exigiu uma iniciativa de *sandbo*x regulatório[665].

---

[665] Original: "o definitive relationship exists between the legal system and the efficacy of a regulatory sandbox. Sandboxes have been implemented across a wide variety of legal systems, and no one system has shown more benefits than the others. However, in some countries, the regulators may have greater latitude within their mandate to implement a sandbox, and the degree of autonomy regulators or supervisors are given to make adjustments to regulations and their interpretations also varies. The Global Fintech Survey (GFS) conducted in 2019 by the IMF and the WBG, highlights that all regulators report being keen to support firms; a sandbox is quicker to set up in some jurisdictions than others, however, and this depends largely on the powers afforded the regulator.
Common law countries, civil law countries, and those operating under a hybrid system have all established sandboxes, despite their differing supervisory roles and mandates, as depicted by the CGAP-WBG innovation facilitator survey as well as in desk-based research. Figure 3.2 shows that civil law systems are the most common type of legal system in which sandboxes operate, but common law and hybrid legal systems follow closely, highlighting that no one system is more suited than the others […] The majority of sandbox initiatives in EMDEs did not require any amendments to laws or regulatory powers. For instance, in May 2016 the FCA was the first regulator to launch a regulatory sandbox initiative, allowing businesses to test out new, innovative financial services without incurring all the normal regulatory consequences of engaging in those activities. This was created under the existing powers available to the FCA under the Financial Services and Markets Act under which it was created. Further, the sandbox was put in place to directly support the secondary objective of the regulator: to increase competition. This is similar to India and South Africa, where regulators had the power to set up a sandbox without needing an explicit law to provide approval. In other jurisdictions, however, laws and designated regulatory powers have required adjustment to initiate a sandbox and to designate an institutional mandate over fintech activities. Prior to establishing a sandbox, for instance, the AFSA (Astana Financial Services Authority) in Kazakhstan, a civil law jurisdiction, required an amendment within its framework to include fintech objectives

No contexto francês, conforme consignado pelo Conselho de Estado daquele País, "os experimentos são precedidos tanto de leis como com fundamento no poder regulamentar"[666]. Ao ver de Diego Herrera e Sonia Vadillo, voltando-se os olhos para a realidade verificada na América Latina e no Caribe, "é essencial haver um mandato ou ato administrativo prévio (lei, decreto, circular ou outro, o que dependerá do ordenamento jurídico de cada país) que autorize a criação de um banco de testes regulatórios e a delegação de poderes à autoridade responsável pelo monitoramento de seu funcionamento"[667].

A posição prevalecente na literatura jurídica brasileira espelha entendimento no sentido de que a constituição da regulação *sandbox* depende, necessariamente, de *amparo mediato em norma legal em sentido estrito*, *i.e.*, norma jurídica editada pelo Poder Legislativo, não bastando que sejam invocados apenas e tão-somente os fundamentos constantes do texto constitucional que dão sustentação ao campo do Direito Administrativo da experimentação em uma perspectiva ampla, ou apenas normas de natureza regulamentar editadas pelas próprias autoridades administrativas[668]. Conforme explicitado no Capítulo 2, os *sandboxes* regulatórios possuem como pilar central justamente a concessão de descontos regulatórios, que se apresentam, na prática, como espécies de medidas de renúncia de competências conferidas pela legislação aos agentes reguladores, dependendo-se, então, para se concretizaram, de fundamento, ainda que mediato, em lei em sentido estrito. Nessa direção, Juliano Heinen sustenta que "há uma tendência em se dizer que sim, [precisa-se de autorização expressa na lei para se instituir a metodologia *sandbox*], dado que a atuação da administração pública se pauta

---

and give AFSA the power to waive or modify requirements in financial regulations. A similar case occurred in Mexico, where a fintech law mandated a regulatory sandbox initiative". WORLD BANK. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Fintech Note; n. 8, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b8c4ba7c-d327-5d3e-a0e9-87c6815463b4/content>. Acesso em: 20 dez. 2023, pp. 19-20. (Tradução livre).

[666] Original: "les expérimentations ont procédé tant de la loi que du pouvoir réglementaire". CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 10. (Tradução livre).

[667] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. *Sandbox regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 16.

[668] Divergimos, assim, da opinião de Bruno Feigelson, para quem a instituição de *sandboxes* independe de lei específica para tanto, bastando a previsão geral da LLE e as disposições constitucionais relacionados à livre iniciativa, tal qual o art. 170 da CRFB (FEIGELSON, Bruno. *Sandbox e o direito exponencial*. Tese (Doutorado em Direito da Cidade), Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019, p. 207).

nos limites da legislação – tanto que a Lei das *startups* fez previsão expressa a tal forma de regulação e conferiu balizas normativas a essa possibilidade"[669].

Na ordem jurídica brasileira, como se vê, o art. 11 do Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar nº 182/2021) traz disposição legal expressa a autorizar a instituição da metodologia regulatória dos *sandboxes* por parte das autoridades públicas brasileiras. Conforme consta do *caput* do aludido dispositivo legal, que ora se rememora,

> [o]s 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 § 3º do art. 11 do MLS, que deve ser lido em conjunto com o *caput* da referida norma, estabelece que "[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". O que se vê é que o referido § 3º delega expressamente às autoridades administrativas a tarefa de definir os contornos e implementar os seus próprios ambientes regulatórios experimentais, estabelecendo-se apenas parâmetros mínimos para tanto nos incisos em destaque, dentre os quais a necessidade de que se tenham critérios pré-definidos para a seleção dos interessados, regras acerca da duração e do alcance dos descontos regulatórios e quais as normas estão, ou não, abrangidas pelos aludidos descontos.

Voltando-se os olhos para o teor do *caput* e do § 3º do art. 11 do MLS, conclui-se que as aludidas normas legais constantes do MLS não se apresentam como fundamentos normativos suficientes para fins de viabilizar a efetiva implementação e a execução dos ambientes regulatórios experimentais. Trata-se, pois, de normas jurídicas não-autoaplicáveis, que dependem, portanto, de regulamentação pela via administrativa. O que se tem é que o efetivo funcionamento dos ambientes regulatórios experimentais depende da edição de disposições normativas por parte dos agentes regulados ("o órgão ou entidade [...] disporá sobre o

[669] HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou sandbox regulatório – compreensões e desafios. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 68, n. 1, pp. 113-136, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 130.

funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental"), por meio das quais passam a ser estabelecidos os contornos e as nuances dos ambientes regulatórios experimentais, tais como a forma de seleção dos interessados, os critérios a serem considerados no processo de seleção, as formas de monitoramento dos experimentos, de suspensão e encerramento dos ambientes de testagem, dentre outras nuances.

A referida delegação aos agentes reguladores para fins de definição dos contornos dos ambientes regulatórios experimentais, pressupostos fundamentais de sua efetiva implementação, se dá diante das especificidades e complexidades inerentes a tais espaços de experimentação, que incluem o fato de se ter um contato direto dos experimentos com os consumidores, ainda que um grupo reduzido deles, além do que as características próprias da dinâmica de funcionamento de cada setor em que tal ambiente de testagem venha a ser implementado. O legislador, então, ciente de suas capacidades institucionais e daquelas dos agentes reguladores, decidiu-se pela delegação de competência normativa, atribuindo aos agentes reguladores decisões cruciais sobre a conformação dos ambientes de regulação *sandbox*, à luz de suas expertises quanto aos setores em que atuam. Trata-se, concretamente, de uma delegação legislativa com forte *viés pragmático intuitivo*. Como afirma André Rodrigues Cyrino,

> [p]or este tipo de abordagem, as delegações são aceitas num contexto de inevitabilidade; ou de resultado de uma experiência administrativa realista. A afirmação típica é a de que não é possível um Estado sem delegações legislativas. Ou, ainda, a de que não é viável um Direito Administrativo sem um bom nível de possibilidades criativas pelo agente público a partir da lei. A Administração Pública possui maior capacidade institucional para dar respostas rápidas e técnicas para a realidade cambiante do Brasil contemporâneo. Além disso, a Administração é apta a alcançar resultados melhores com a sua regulamentação que aquilo que seja gerado pela aplicação de uma possível solução legislativa[670].

A exigência de atuação efetiva dos agentes reguladores para fins de implementação dos ambientes regulatórios de *sandbox* espelhada no teor do art. 11 do MLS visa ainda, dentre outros objetivos, coibir, *p.e.*, que agentes regulados "tirem da cartola" alguma ideia que considerem "inovadora", a chamem de experimento, calcados diretamente nas disposições constitucionais que fundamentam, naquele plano, a experimentação jurídico-administrativa, e, por meio dela, coloquem em risco os mercados em que se inserem, os consumidores e a própria regulação. A experimentação deve ser responsável e isso depende, necessariamente, da atuação

[670] CYRINO, André Rodrigues. *Delegações legislativas, regulamentos e administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 204.

dos agentes reguladores em definir os contornos dos respectivos ambientes experimentais, à luz do regime jurídico específico estabelecido pelo Marco Legal das *Startups*.

Ainda no que tange à efetiva implementação e à execução dos *sandboxes*, outra dúvida que se coloca centra-se em precisar qual é o ato administrativo que deve ser editado pelo administrador público para formalizar e colocar de pé o respectivo ambiente regulatório experimental. Basta publicar um edital para o aludido fim ou se torna necessário que a Administração Pública exerça o seu poder normativo e edite, *p.e.*, resolução própria com tal finalidade, definindo as regras gerais de funcionamento de seu ambiente regulatório experimental?

Ao que nos parece, há, no aludido campo, uma exigência mais profunda em termos de normatividade, tendo-se em conta o tema em si do experimentalismo jurídico-administrativo, bem como em razão dos riscos inerentes às soluções experimentais e em homenagem ao princípio constitucional da segurança jurídica (art. 5º, XXXV, da CRFB). No âmbito da CVM, do BCB e da SUSEP, por exemplo, a instituição dos respectivos ambientes regulatórios experimentais só se deu após a edição de atos normativos definindo os seus contornos pelas referidas entidades. Foram eles: *(i)* a Instrução CVM nº 626/2020, que veio a ser, pouco depois, substituída pela Resolução CVM nº 29/2021; *(ii)* a Resolução BCB nº 50, de 2020; e *(iii)* a Resolução CNSP nº 381, de 2020, e a Circular SUSEP nº 598/2020.

No âmbito da ANTT, por exemplo, a Resolução ANTT nº 5.999/2022 prevê que a instituição de ambiente regulatório experimental dependerá da publicação de edital próprio para dar-lhes contornos definitivos e viabilizar o seu efetivo funcionamento (art. 2º, IV, e art. 3º da Resolução ANTT nº 5.999/2022). Contudo, os editais devem se valer, por evidente, das previsões da norma regulamentar previamente editada pela Agência, qual seja, a Resolução ANTT nº 5.999/2022, em que consta a disciplina geral do *sandbox* daquele setor regulado em específico. O que se vê, portanto, é que os editais sozinhos não dão sustentáculo ao regime de *sandbox* instituído pela ANTT, dependendo-se do exercício de poder normativo prévio por parte da Agência, como se viu no ano de 2022.

Quanto à segunda frente de debate, a respeito da (des)necessidade de amparo normativo para a concessão dos descontos regulatórios, pilar fundamental da regulação pela via dos ambientes experimentais, a controvérsia centra-se, não na necessidade de que se tenha amparo normativo para sua concessão (isso está fora de dúvidas), mas sim na dúvida acerca de qual o meio/forma jurídica está apta a conceder o aludido desconto regulatório, que ganha vida,

em regra, por meio das denominadas autorizações temporárias. Como explicitado no subitem 3.1. deste trabalho, o *sandbox* regulatório se apresenta como um instituto de ação controlada e que se estrutura com base na concessão de *descontos regulatórios*[671], calcados na concessão de autorizações especiais/temporárias aos agentes regulados submetidos ao ambiente experimental; dispensa integral ou parcial do cumprimento de exigências regulatórias impostas aos agentes regulados de determinado(s) setor(es) econômicos.

Conforme explicitado Rafael Fassio no que diz à forma jurídica das autorizações temporárias inseridas nos ambientes regulatórios experimentais,

> [s]egundo o artigo 11 do MLSEI, a autorização geral para a criação de ambientes regulatórios experimentais envolve o afastamento da "(...) incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas" – o que sugere, a princípio, que a eficácia derrogatória do *sandbox* brasileiro não estaria limitada a normas infralegais, abrangendo também dispositivos com hierarquia de lei. Contudo, ainda há certa insegurança jurídica a respeito da forma com a qual deve se revestir a autorização temporária. Nessa linha, por exemplo, o regulamento editado pelo
> Município de Goiânia prevê as autorizações sejam veiculadas mediante decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo (art. 14) – o que eliminaria qualquer dúvida a respeito do afastamento de normas infralegais no âmbito municipal. O ponto não é pacífico e pode suscitar questionamentos, especialmente nos programas executados mediante parcerias entre diversos entes federados[672].

Se o desconto regulatório eximir o agente regulado de cumprir obrigações previstas em lei em sentido estrito, coloca-se a seguinte dúvida: o desconto regulatório deve ser formalizado também por meio de lei em sentido estrito, ou se admite que o desconto ganhe vida pela via regulamentar? Ao que nos parece, há dois posicionamentos defensáveis do ponto de vista teórico no que refere à indagação em tela, quais sejam: *(a)* por se tratar de dispensa de cumprimento de obrigação legal, a autorização temporária deve contar com o aval do legislador, seguindo-se o princípio do *paralelismo de formas*[673] entre a obrigação e o seu regime jurídico excepcional; *(b)* mesmo diante da dispensa do cumprimento de obrigações legais, as autorizações temporárias podem ser concedidas pelo próprio agente regulado, com arrimo no

---

[671] "*Há, aqui, um desconto regulatório para empresas que, devido a seu estágio inicial, não teriam porte para cumprir as exigências regulatórias aplicáveis aos provedores de serviços financeiros clássicos*". COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 2, jul., 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 266.

[672] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, pp. 43-44.

[673] Segundo Paulo Bonavides, o princípio do paralelismo de formas "resulta que um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo" (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 106).

texto constitucional, nas disposições legais gerais que versam sobre a experimentação e no seu espectro de competências constantes da lei setorial que cuida disciplina aquele mercado, sem a necessidade de intermediação legislativa específica para os fins de sua implementação.

O *primeiro posicionamento* encontra fundamento de validade no princípio constitucional da separação de Poderes (art. 2º da CRFB) e em uma perspectiva estrita de legalidade administrativa (art. 5º, II, e 37, *caput*, da CRFB). De sua vez, o *segundo posicionamento*, que é aquele que se adota no presente trabalho, encontra amparo em uma leitura sistemática do ordenamento jurídico brasileiro[674], especialmente dos arts. 37, *caput*; 174, *caput*; e 218, *caput*, que se apresentam como fundamentos constitucionais da experimentação jurídico-administrativa, dos permissivos legais genérico voltados à experimentação previstos na LLE (art. 3º, I e VI, da LLE), além do que em razão de uma necessária hermenêutica pró-inovação[675], considerando-se que a exigência de lei em sentido formal para fins de concessão dos descontos regulatórios relativos a obrigações legais pode esvaziar e/ou comprometer de maneira brusca a dinamicidade que é elemento fundamental para o adequado funcionamento da regulação *sandbox*.

É importante observar, ainda, quanto ao *segundo posicionamento*, que a sua aplicabilidade dependerá também de uma análise do desenho institucional da autoridade regulatória responsável pelo respectivo modelo *sandbox*, especialmente das normas legais que definem as suas competências, que, em regra, se caracterizam por serem "leis-quadro"[676]. No âmbito da ANATEL, por exemplo, que, no momento, ainda produz o seu modelo próprio de regulação *sandbox*, a LFGT (Lei nº 9.472/1997) define que uma das competências da Agência é "reavaliar, periodicamente, a regulamentação com vistas à promoção da competição e à adequação à evolução tecnológica e de mercado" (art. 19, XXXII, da Lei). Assim, no caso da

---

[674] Sobre o tema: "(...) as proposições jurídicas contidas numa lei não estão simplesmente umas ao lado das outras, mas estão relacionadas entre si de diferente modo e só na sua recíproca delimitação e no seu jogo concertado produzem uma regulação" (LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 370). No mesmo sentido: "Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. Por isso insisto em que um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum. As normas – afirma Bobbio (...) – só têm existência em um contexto de normas, isto é, no sistema normativo" (GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 2003, p. 122.).

[675] BINENBOJM, Gustavo. Inovações disruptivas e a dinâmica das mudanças regulatórias. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inovacoes-disruptivas-e-a-dinamica-das-mudancas-regulatorias-10042019>. Acesso em: 09 fev. 2024.

[676] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; COSCIONE, Milene Louise Renée. *Telecomunicações*: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 250.

ANATEL à luz do teor da LGT, o que se poderá ter no futuro são eventuais conflitos lei *vs*. lei, especificamente entre a norma de competência que se extrai do art. 19, XXXII, da LGT, e a lei que traz consigo a obrigação legal da qual buscar-se-á eximir determinado agente regulador em seu futuro modelo de regulação *sandbox*.

Caso o desconto regulatório a ser concedido pela via do *sandbox* se refira à obrigação instituída diretamente por regulamento ou ato infralegal em sentido amplo editado pela autoridade regulatória, basta apenas que apenas se edite ato normativo infralegal para fins de concessão do desconto regulatório. Assim, se, pela via do *sandbox*, pretende-se que a CVM libere um dado agente regulado de requerer todas as autorizações que a referida entidade reguladora exige ordinariamente dos agentes do mercado de capitais e que encontram fundamento na regulação setorial, basta que ela mesma edite a autorização temporária, o que não tende a suscitar maiores controvérsias.

Quanto aos laboratórios de inovação e a sua relação com a legalidade administrativa/juridicidade administrativa, também se coloca aqui a dúvida acerca da (des)necessidade de amparo normativo para os fins de sua constituição por parte dos administradores públicos brasileiros. Há nuances importantes a serem consideradas no que tange ao tema, que serão abordadas a seguir.

É preciso ter em conta, de início, que os laboratórios de inovação se caracterizam por serem estruturas administrativas que gozam de *maior flexibilidade* no que diz respeito às exigências de fundamentação normativas para os fins de sua constituição, se comparadas com aquelas aplicáveis aos *sandboxes* regulatórios descritas anteriormente. O que se observa é que os laboratórios de inovação podem ser construídos e implementados com base em fundamentos jurídicos próprios, editados especificamente para dar-lhes substrato jurídico e serem apresentados de forma robusta pelos gestores públicos, juntamente com outros fundamentos previamente existentes, dentre os quais os que constam do subitem 2.2.1. deste trabalho, ou ainda podem ser frutos de decisões eminentemente políticas e em que os gestores acabam por deixar de lado preocupações relativas à legitimação jurídica de tais estruturas.

Prova do aludido panorama de maior flexibilidade reside no fato de que nos materiais e documentos relativos ao GNova Lab analisados para a elaboração deste trabalho não há quaisquer referências expressas a normas jurídicas que tenham se apresentado como fundamentos jurídicos da criação e da implementação da aludida estrutura administrativa. No âmbito do LIFT Lab, de sua vez, há apenas um já citado Regulamento bastante enxuto, editado

pela própria equipe do LIFT Lab, que disciplina as linhas gerais de funcionamento do Lab. No aludido Regulamento, também não constam quaisquer referências a outras normas jurídicas a fundamentarem a criação da aludida estrutura administrativa por parte do Banco Central. O MobiLab, de sua vez, veio a ser institucionalizado por intermédio da edição de portaria, qual seja, a Portaria nº 76, de 2015, editada pela Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo.

Por evidente, a preocupação dos gestores em legitimar normativamente os laboratórios de inovação tende a contribuir para que tais estruturas tenham mais autonomia, sejam projetos tendencialmente perenes e estejam menos sujeitas às intempéries das mudanças de ordem política verificadas no âmbito das Administrações Públicas responsáveis por elas. A carência de fundamentos jurídicos, de modo diverso, juntamente com outras nuances típicas do desenho institucional de tais estruturas, pode comprometer a autonomia e a perenidade de tais espaços, que passam a depender, fortemente, da vontade política do gestor de ocasião, ou seja, se ele encara tal estrutura como algo importante, ou não, para os fins do fomento à inovação, por exemplo.

Como alertam Magnus Luiz Emmendoefer, Antônio Vagner Almeida Olavo, Alessandro Carlos da Silva Junior, José Roberto Abreu de Carvalho Junior e Hironobu Sano, "a tentativa de implementação de *i-Labs*, por meio de iniciativas legislativas pode gerar ambiguidades"[677]. Ainda na percepção dos aludidos autores,

> [e]sta ambiguidade é observada pelas disfunções da burocracia que os i-Labs buscam superar, como a falta de flexibilidade conforme apontado por Merton (1966). Desse modo, se, por um lado, há uma promoção desses laboratórios de forma institucionalizada pelo Poder Público para fomento e difusão de cultura da inovação no setor público, por outro, essa mesma medida pode colocar em risco a essência da proposta de inovação no setor público, a qual é pautada em princípios de flexibilidade, temporalidade e criatividade[678].

Ainda na visão dos aludidos autores,

> [s]e, por um lado, a criação de leis que versam sobre a obrigatoriedade ou sobre mecanismos de implementação de i-Labs no setor público, pode fazer com que o tema ganhe notoriedade e passe a ser percebido como importante metodologia a ser desenvolvida no setor público, buscando melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos aos cidadãos, por meio da participação dos mesmos. Por outro lado, ter legislações que rege[m] a criação dos laboratórios pode engessar a forma desses

[677] EMMENDOEFER, Magnus Luiz. et. al. Laboratórios de Inovação: discussões sobre a sua institucionalização em organizações públicas no Brasil. *VII Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília, DF, 2020, p. 2.
[678] EMMENDOEFER, Magnus Luiz. et. al. Laboratórios de Inovação: discussões sobre a sua institucionalização em organizações públicas no Brasil. *VII Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília, DF, 2020, p. 2.

> aturarem, uma vez que, esses laboratórios só atuariam conforme o que está disposto em lei, perdendo a sua especificidade dentro do setor público, por ser um ambiente menos burocrático e mais livre para tomar determinadas ações em prol da melhoria dos serviços públicos ofertados aos cidadãos[679].

Conforme explicitado no subitem 2.2.4. deste trabalho, mais recentemente, com o advento da Lei do Governo Digital, os laboratórios de inovação passaram a contar com fundamento normativo expresso no plano nacional (ainda que tal norma se dirija especialmente para a figura dos laboratórios de inovação em governo). A referida Lei define o laboratório de inovação como um "espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública" (art. 4º, VIII, da Lei). Trata-se, sem dúvidas, de disposição que pode impulsionar a disseminação de tais estruturas administrativas e, ao mesmo tempo, garantir-lhes mais autonomia para fins de sua atuação, diante da existência e de potencial invocação do aludido fundamento normativo expresso e específico por parte dos gestores quando de sua construção e efetiva implementação.

Vale ressaltar que a norma em referência não estabelece minúcias quanto à figura dos laboratórios de inovação, mas traz, em seu art. 45, apenas diretrizes gerais que devem guiar tais espaços, dentre as quais a "promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres" (inciso II); o "incentivo à inovação" (inciso VI) e o "apoio ao empreendedorismo inovador e fomento a ecossistema de inovação tecnológica direcionado ao setor público" (inciso VII). Tal modelagem normativa mais aberta contribui para que não se gere o engessamento comentado pela literatura especializada diante do advento de normas jurídicas dedicadas a tratar de tais estruturas administrativas.

Por fim, outra discussão correlata às que foram desenvolvidas até aqui se refere à possibilidade de se promover experimentos jurídico-administrativos sem fundamentos normativos diretos e expressos. Como explicitado pelo Conselho de Estado francês, voltando-se os olhos para a realidade daquele País, podem existir experimentos normativos e não-normativos" "os primeiros necessitam da edição de uma nova norma jurídica, notadamente para permitir que as normas existentes sejam violadas, enquanto os segundos são implementados em

[679] EMMENDOEFER, Magnus Luiz. et. al. Laboratórios de Inovação: discussões sobre a sua institucionalização em organizações públicas no Brasil. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, DF, 2020, pp. 10-11.

um quadro normativo alterado"[680]. Ao que nos parece, o referido debate se aplica especialmente à experimentação aplicada à construção e implementação de políticas públicas, que não fazem parte do recorte proposto para o presente trabalho.

4.3. Definição do conteúdo da solução experimental e do alcance do experimento

O *terceiro passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa pauta-se, essencialmente, na definição do conteúdo da solução experimental, de seus contornos gerais e do alcance que terá o experimento, dentre outras nuances igualmente relevantes para fins de construção e posterior implementação da saída de natureza experimental disponibilizada pela ordem jurídica brasileira.

Parte-se de uma premissa neste subitem do trabalho, qual seja, a de que, após a análise dos custos, benefícios e riscos das alternativas cogitadas no segundo passo do ciclo da experimentação jurídico-administrativa, **optou-se por adotar uma solução de natureza experimental para solucionar o problema público identificado**, tendo em vista a superioridade, em abstrato, de seus benefícios, o espectro reduzido de seus custos e de seus riscos em comparação com as demais alternativas e à luz das características do problema público diagnosticado no primeiro passo do ciclo.

De partida, saliente-se que a definição do conteúdo/dos contornos gerais das soluções experimentais se apresentam como passo basilar da construção delas. Como destacado pelo Conselho de Estado francês no relatório mencionado anteriormente, "numerosos experimentos estão insuficientemente preparados. A fase de preparação é, no entanto, essencial para garantir o sucesso do experimento, uma vez que se destina a estabelecer 'protocolo experimental', voltado a especificar os métodos de avaliação da eficácia de uma medida"[681].

---

[680] Original: "les premières nécessitent d'édicter une nouvelle norme juridique, notament pour permettre de déroger aux normes existentes, tandis que les secondes se déploient dans un cadre normatif inchangé". CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 19. (Tradução livre).

[681] Original: "nombreuses expérimentations sont insuffisamment préparées. La phase de préparation est pourtant essentielle pour assurer le succès de l'experimentation, pousqu'elle a vocation à mettre en place le 'protocole expérimental', destiné à préciser les modalités de l'évaluation de l'efficacité d'une mesure". CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-

Ao ver de Diego Herrera e Sonia Vadillo, devem ser formuladas preliminarmente cinco indagações quando do processo de definição do conteúdo dos *sandboxes* regulatórios. São elas: *(a)* quais as barreiras regulatórias enfrentadas pelas empresas que querem testar novas ideias? *(b)* qual é o marco legal das novas atividades? (c) que poderes os órgãos reguladores ou supervisores têm para adaptá-la às necessidades das entidades inovadoras? *(d)* que medidas de proteção devem ser adotadas? *(e)* quais são objetivos do banco de testes?[682].

No que diz respeito aos laboratórios de inovação, de sua vez, conforme cartilha produzida pela ENAP, seis indagações centrais devem guiar o início do processo de construção de tais estruturas administrativas de vocação experimental, são elas: *(i)* quais serão os parceiros estratégicos do laboratório, considerando-se que "é necessário se conectar a instituições ou parceiros que tenham interesse, capacidade e recursos para tornar os projetos possíveis"[683]? *(ii)* como será feito no laboratório o processo de seleção da equipe, tendo em vista que os laboratórios podem "precisar de perfis específicos, dependendo de seus objetivos"[684]? *(iii)* como estruturar suas competências, tendo em mira a necessária multidisciplinaridade que comumente marca tal estrutura administrativa; *(iv*) quais projetos o lab vai tocar? E quais dos projetos serão considerados prioritários se precisar fazer escolhas? *(v*) É necessária uma estrutura física para o laboratório, ou basta um ambiente remoto? *(vi)* sua área está preparada para receber o laboratório, considerando-se que "um lab de inovação demanda diferentes modelos mentais, com métodos baseados no Design e na experimentação"[685] e que "inovar no setor público não é tarefa fácil, já que processos e resultados precisam seguir normas públicas"?[686]

---

actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023, p. 35. (Tradução livre).

[682] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 16.

[683] ENAP. *Laboratório é um lugar de experimentação*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7785/1/E%cc%81pico%204%20-%20E-book.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p.6.

[684] ENAP. *Laboratório é um lugar de experimentação*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7785/1/E%cc%81pico%204%20-%20E-book.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 6.

[685] ENAP. *Laboratório é um lugar de experimentação*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7785/1/E%cc%81pico%204%20-%20E-book.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 7.

[686] ENAP. *Laboratório é um lugar de experimentação*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7785/1/E%cc%81pico%204%20-%20E-book.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 7.

Feito esse breve panorama a respeito das indagações que devem guiar a definição do conteúdo das vias de soluções experimentais, passa-se a tratar, a seguir, dos elementos que devem, necessariamente, constar e dos cuidados que devem ser observados pelos gestores públicos quando da definição do conteúdo das soluções experimentais disponibilizadas pela ordem jurídica brasileira, isto é, dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação, tratando-se das especificidades de cada um deles quando for o caso.

Um dos primeiros elementos que devem ser considerados e abordados pelos administradores públicos no momento da definição do conteúdo das soluções experimentais positivadas na ordem jurídica brasileira se refere à **modelagem geral da forma como se dará a seleção dos interessados em participar dos ambientes de experimentação jurídico-administrativa**[687]. Há, no geral, duas opções possíveis de modelagem geral para fins de viabilizar o ingresso de interessados nos ambientes experimentais, quais sejam: *(a)* permitir que os interessados apresentem suas propostas continuamente, em qualquer período do ano; ou *(b)* abrir prazos específicos para a submissão de projetos e/ou lançar editais públicos de seleção de interessados também com marcos temporais previamente definidos, tanto para o processo de seleção em si, como para o período de testagem das soluções experimentais[688].

No Reino Unido, *p.e*., inicialmente, eventuais interessados deveriam se inscrever em determinado período do ano, em que se abria uma janela de inscrição para o público em geral interessado em submeter seus projetos no ambiente de *sandbox* regulatório inaugurado pela FCA. A partir do ano de 2021, mudou-se a sistemática do programa para uma modelagem "*always open*", em que durante todos os meses do ano os interessados podem apresentar suas inscrições para inclusão de projetos no ambiente de regulação experimental britânico[689], admitindo-se, portanto, a apresentação contínua, ininterrupta de propostas/projetos inovadores naquele modelo de *sandbox* pioneiro.

No contexto brasileiro, o que se vê é que os *sandboxes*, em regra, se organizam por meio de ciclos, em que há períodos previamente definidos pela Administração Pública para a submissão de projetos tidos por inovadores. É o que se vê nos modelos implementados até aqui

---

[687] Os detalhes a respeito do processo de seleção de interessados em participarem dos ambientes experimentais serão abordados no subitem 5.4. deste trabalho.

[688] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7.

[689] Disponível em: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox#section-regulatory-sandbox-tests.>. Acesso em: 15 jul. 2023.

no âmbito do BCB, da CVM e da SUSEP. No âmbito do BCB, a duração de cada ciclo – nomenclatura adotada expressamente pela instituição – é definida por meio de Resolução editada pelo próprio Banco, de que é exemplo a Resolução BCB nº 50/2020[690]; já no âmbito da CVM, cf. art. 3º da Resolução CVM nº 29/2021, a janela para admissão de participantes no ambiente *sandbox* se dá a partir da publicação de um comunicado ao mercado, que contém a informação a respeito do período de inscrições[691].

Na SUSEP, adotou-se a nomenclatura de "edições" para a sua regulação *sandbox*. Até o momento, foram realizadas duas edições do ambiente experimental, a primeira delas a partir de junho de 2020 e a segunda de julho de 2021, via editais próprios voltadas à convocação de empresas seguradoras interessadas em participar do ambiente experimental[692]. No Município do Rio de Janeiro, o *sandbox* também tem se materializado por meio de ciclos, inaugurados por chamadas públicas/editais próprios publicados pela municipalidade (até o momento, como se viu anteriormente, foram publicados dois editais referentes à regulação *sandbox* em terras cariocas).

Mais recentemente, a ANTT também adotou o modelo de publicação de editais para fins de seleção de interessados em participar de seu ambiente *sandbox*, rejeitando um modelo de submissão contínua. Conforme consignado pela área técnica da Agência quando da escolha da aludida modelagem, "dada a necessidade de mão de obra para planejamento e acompanhamento dos experimentos, a ANTT precisa limitar o número de experimentos e de empresas que participarão do *sandbox* regulatório"[693], assim, "optou-se por um mecanismo de entrada por meio de edital, definindo o objeto do experimento e os procedimentos para a seleção dos participant"s"[694].

---

690 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=50>. Acesso em: 23 dez. 2023.

691 No primeiro comunicado emitido ao mercado, a CVM estipulou que o período de inscrição de projetos/envio de propostas de participação perduraria de 16.11.2020 a 15.01.2021 (Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-inicia-processo-de-admissao-de-participantes-ao-sandbox-regulatorio-6be91db760f140e99e7570a82ec8d346>. Acesso em: 26 jan. 2024).

692 Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-sandbox/edicao01/Edital_2.pdf>; <https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-eletronico-susep-n-1/2021-334115727>. Acesso em: 30 dez. 2023.

693 ANTT. *Relatório de Análise de Impacto Regulatório – "AIR"* (Processo nº 50500.102546/2021-74). Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 21 jan. 2024, p. 7.

694 ANTT. *Relatório de Análise de Impacto Regulatório – "AIR"* (Processo nº 50500.102546/2021-74). Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 21 jan. 2024, p. 7.

Assim como os *sandboxes*, os laboratórios de inovação também comportam as duas modelagens gerais relatadas anteriormente, ou seja, laboratórios em que são abertas janelas de participação específicas aos interessados e outros em que há um fluxo contínuo de recebimento de projetos tidos por inovadores. O que se vê na realidade brasileira, porém, assim como no bojo dos *sandboxes* regulatórios, é a predominância do modelo de abertura de janelas temporais específicas voltadas à submissão de projetos por parte de eventuais interessados. Trata-se, como visto nos subitens 4.3.1. e 4.3.2 do presente trabalho, de modelo adotado tanto pelo LIFT Lab como pelo GNova Lab.

No LIFT Lab do BCB, o recebimento de projetos ocorre "durante um período previamente definido", conforme consta do Regulamento do Laboratório (art. 11), tendo sido realizados, até o momento, cinco edições[695]. De sua vez, no GNova Lab, dirigido pela ENAP, foram publicados quatro editais de seleção de interessados no âmbito do Programa Janela GNova, que se dirige a selecionar "equipes interessadas em desenvolver projetos de experimentação com apoio metodológico do lab"[696]. No âmbito do Programa Colabs, de sua vez, foram realizadas até aqui duas edições[697], uma no ano de 2022, em que foram selecionadas dez unidades de inovação no setor público à época recém-criadas e que já se encerrou[698], e outra, em 2023, em que foram selecionadas um total de vinte equipes e que ainda está em curso[699].

Ainda no que diz respeito aos contornos dos processos de admissão de participantes no bojo das soluções experimentais, que serão detalhados no subitem 5.4. deste trabalho, outra preocupação que deve ser considerada pelos gestores públicos se materializa na seguinte indagação: **quem pode ser selecionado para participar da solução experimental?** Buscar-se-á perquirir, ainda nos momentos preliminares de construção das soluções experimentais, se apenas os agentes econômicos regulados por determinada entidade reguladora ou somente os agentes públicos vinculados a determinado ente público podem ingressar nos ambientes/estruturas administrativas experimentais, ou se abre-se a possibilidade de

---

695 BANCO CENTRAL DO BRASIL. *LIFT Lab*, 2023. Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/>. Acesso em: 29 jan. 2024.

696 ENAP. *Projeto de experimentação CoLabs finaliza 2022 com 10 equipes atendidas*, [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/projeto-de-experimentacao-colabs-finaliza-2022-com-10-equipes-atendidas>. Acesso em: 20 jan. 2024.

697 Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas>. Acesso em: 26 jan. 2024.

698 Disponível em: <https://view.genial.ly/6465263ac1d5510018c49d07/interactive-image-janela-gnova-colabs>. Acesso em: 26 jan. 2024.

699 ENAP. *Confira o resultado final do CoLabs 2023*, [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/confira-o-resultado-final-do-colabs-2023>. Acesso em: 26 jan. 2024.

participação para quaisquer interessados que possuam ideias/projetos considerados inovadores, não se exigindo que sejam previamente regulados por esta ou aquela entidade ou tenha vínculos institucionais com esta ou aquela repartição pública para fins de ingresso nas vias experimentais.

No modelo de *sandbox* desenvolvido pela ANTT, por exemplo, consignou-se expressamente que apenas agentes previamente regulados pela Agência podem submeter propostas para ingressarem em seu ambiente experimental[700]. Nos modelos de *sandboxes* implementados no Reino Unido, em Singapura e na Austrália, são abertas oportunidades de ingresso não somente para os agentes econômicos previamente regulados pelas entidades reguladoras responsáveis pelos respectivos *sandboxes*, como também para agentes do mercado ainda não submetidos à regulação delas (respectivamente, FCA, MAS e ASIC). No Reino Unido, há, inclusive, a categoria da "autorização restrita" concedida aos agentes que se submetem ao ambiente experimental britânico, mas não eram previamente regulados pela FCA. É o que se vê também no âmbito da CVM, em que são admitidas as candidaturas de "[q]ualquer pessoa jurídica, empresarial ou não, que cumpra todos os critérios de elegibilidade estabelecidos no processo de admissão de participantes"[701].

No GNova Lab, especificamente no âmbito do Projeto Janela GNova, admite-se a seleção não apenas de servidores públicos vinculados à Administração Pública federal, responsável direta pelo funcionamento do Laboratório em referência, mas também o ingresso de equipes de servidores públicos vinculados a órgãos públicos integrantes de todos os entes federativos subnacionais (*i.e.*, estados e municípios brasileiros). No âmbito do Programa Colabs, do mesmo Laboratório, também se admite o ingresso de equipes de unidades de inovação vinculadas ao governo federal, estaduais e municipais, além daquelas que integram os Poderes Legislativos dos mais diferentes níveis federativos e do Poder Judiciário. No âmbito

[700] Como explicitado pela área técnica da Agência no Relatório de AIR relativo ao seu ambiente *sandbox*, "seja pelo momento e por questões operacionais ou talvez na pretensão de conferir maior proteção na implementação do sandbox, a proposta é que seja participante do ambiente uma empresa que preste o serviço de transportes terrestres, visto que o sandbox se destina ao experimento de serviço, produtos ou solução que necessitem de exceção regulatória pela ANTT para serem implementados". Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7.

[701] Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/sandbox_regulatorio.html#Pergunta5>. Acesso em: 30 dez. 2023.

do LIFT Lab, também não constam filtros específicos no que se refere à prévia regulação, dos interessados, por parte do Banco Central[702].

Outra preocupação que deve nortear a atuação dos administradores públicos quando da definição do conteúdo das soluções experimentais se refere à **definição, ou não, de um tema específico** para aquela edição ou ciclo do ambiente regulatório experimental. Assim como quanto à modelagem geral da forma como se dá a seleção dos interessados, a questão da definição temática comporta duas vias principais[703], quais sejam: *(i)* criarem-se ambientes experimentais com escopos mais gerais, exigindo-se apenas que os projetos de produtos, serviços e soluções sejam inovadores, admitindo-se que sejam oriundos de quaisquer áreas, assuntos, mercados, dentre outras variáveis; ou *(ii)* desenvolver espaços de experimentação com temas específicos previamente definidos, admitindo-se apenas projetos que tenham aderência quanto ao eixo temático eleito pelos administradores públicos que colocaram o modelo experimental de pé.

No Município do Rio de Janeiro, *p.e.*, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico decidiu por estruturar um modelo de *sandbox* com contornos amplíssimos. É o que se extrai do Decreto que instituiu o referido ambiente experimental, que o define, de forma ampla, como "instrumento de teste de processos, procedimentos, serviços ou produtos que não se enquadram no cenário regulatório pré-existente, permitindo-se o afastamento de normas infralegais aplicáveis, de modo controlado, sob período determinado e previamente estabelecido, e sob um conjunto específico de diretrizes, pelo Poder Público" (art. 4º, I, do Decreto Municipal nº 50.697/2022). Ainda no bojo do referido Decreto, traz-se também definição ampla do que é considerado "projeto" para fins da regulação *sandbox* carioca, qual seja, "proposta técnica com o objetivo de desenvolver solução inovadora e/ou produtos inovadores com potencial impacto positivo à sociedade e ao Município" (art. 4º, III, do Decreto Municipal).

À luz das disposições em evidência, o que se constata é que o modelo de *sandbox* carioca pretende abarcar projetos inovadores oriundos dos mais diversos setores econômicos

---

[702] Nos termos do Regulamento do LIFT Lab, os proponentes de projetos são definidos de forma ampla como "responsáveis pela proposição e desenvolvimento de projetos de inovação tecnológica aplicados à indústria financeira" (Art. 3º do Regulamento). Não, no referido regulamento, qualquer referência no sentido de que os proponentes devem ser previamente regulados pelo Banco Central do Brasil (Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/LIFT-Regulamento.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024).

[703] Como salientado pela área técnica da ANTT, "observam-se as opções de estabelecê-los previamente (Susep e Bacen) ou de oferecer maior flexibilidade (CVM) de proposições". (Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7).

atuantes na municipalidade. Prova inequívoca da abrangência ampla do modelo *sandbox* implementado até aqui no Município do Rio de Janeiro reside no fato de que no "1º Ciclo de Chamadas" foram selecionadas empresas atuantes em diversos ramos da Economia carioca, como no setor de produção e comércio de bebidas alcóolicas e não-alcóolicas, de recarga de veículos elétricos, de *delivery* de produtos diversos e de mobilidade urbana[704]. Observe-se que todos os projetos inseridos no 1º Ciclo têm como marca o uso intensivo de novas tecnologias, como drones e robôs[705], dentre outras ferramentas tecnológicas. No Município de Foz do Iguaçu, de sua vez, o foco do modelo *sandbox* foi a transformação do bairro "Vila A" daquela Cidade no primeiro bairro inteligente do País, conforme consta do art. 1º, § 1º, I, do Decreto Municipal que instituiu o *sandbox* iguaçuense.

Quanto aos laboratórios de inovação, ressalte-se que o GNova Lab, especificamente no âmbito de seu Projeto Janela GNova, tem optado por definir previamente temas para os seus processos de seleção de equipes de servidores vinculados aos Poderes Públicos nacionais que tenham interesse em receber apoio por meio de seu referido Projeto. Isso ocorreu nas cinco edições realizadas até aqui do Projeto. Em 2020, buscou-se "apoiar equipes na geração de soluções para problemas públicos relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" e "ampliar capacidades de inovação no setor público"; em 2021, pretendeu-se "experimentar a aplicação de novas abordagens (*design* sistêmico e *insights* comportamentais) para a construção de soluções para problemas públicos" e "produzir conhecimento que amplie a capacidade de inovação do setor público para resolver problemas da população brasileira"; em 2022, o objeto central da iniciativa foi "estimular o desenvolvimento de competências de inovação em unidades de inovação recém-criadas para realização de projetos de forma autônoma" e "promover um ambiente de diálogo e trocas entre as equipes dessas unidades" e, em 2023, incentivar a "inovação cidadã"[706].

Ainda no que se refere à abrangência das soluções experimentais, especificamente dos *sandboxes* regulatórios, explicitou a área técnica da ANTT, quando do processo regulatório de edição da Resolução ANTT nº 5.999/2022, que "verificou-se durante os estudos que alguns

---

[704] RIO DE JANEIRO. *Prefeitura apresenta produtos do* Sandbox.Rio*, ambiente que busca trazer soluções inovadoras para a cidade*, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/prefeitura-apresenta-produtos-do-sandbox-rio-ambiente-que-busca-trazer-solucoes-inovadoras-para-a-cidade/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

[705] RIO DE JANEIRO. *Prefeitura apresenta produtos do Sandbox.Rio, ambiente que busca trazer soluções inovadoras para a cidade*, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/prefeitura-apresenta-produtos-do-sandbox-rio-ambiente-que-busca-trazer-solucoes-inovadoras-para-a-cidade/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

[706] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas>. Acesso em: 20 dez. 2023.

países criaram *sandboxes* nacionais e recebem projetos de diversos setores, como é o caso da Malásia e outros com temas específicos"[707]. Consignou-se, na mesma oportunidade, quanto ao modelo de *sandbox* da Agência, que "[a] atribuição legal da ANTT descarta possibilidades iniciais de estabelecimento de um *sandbox* para todo o setor de transportes, pois não se pode abrir exceções regulatórias para regulamentos emitidos por outros órgãos"[708].

Para além do debate a respeito da abertura, ou não, de janela temporal específica para fins de submissão de projetos tidos por inovadores, o aspecto temporal deve ser objeto de atenção dos administradores públicos diante das vias da experimentação também no que se refere aos **prazos conferidos aos experimentos em si**. Observe-se que, em todo e qualquer caso, os experimentos devem ter duração limitada, sob pena de se transmudarem em privilégios (odiosos) para determinados agentes que não encontram amparo na ordem jurídica brasileira, colocando em xeque, *p.e.*, o princípio constitucional da isonomia. Especificamente a respeito dos *sandboxes*, conforme explicitado na literatura,

> [e]m hipótese alguma [os *sandboxes* regulatórios] podem servir para manter as empresas indefinidamente no banco de teses. Tratam-se (sic) de "experimentos" temporários que têm uma finalidade específica: facilitar a validação e compreender o funcionamento de produtos, serviços, soluções tecnológicas ou modelos de negócios inovadores antes de oferecê-los em um mercado mundial. Portanto, somente devem ser mantidos durante o tempo necessário para atingir esse objetivo[709].

No contexto brasileiro, em regra, os períodos dos experimentos dos ambientes *sandbox* variam de seis meses a um ano, admitindo-se a possibilidade de que sejam prorrogados uma única vez, por igual período. No BCB, *p.e.*, os ciclos experimentais de seu regime *sandbox* têm a duração de um ano, podendo ser prorrogados pelo período de mais um ano[710]. Na CVM, as autorizações temporárias conferidas via ambiente regulatório experimental são concedidas pelo prazo de até um ano, prorrogável por mais um ano, conforme art. 12, § 2º, da Resolução CVM nº 29/2021.

---

[707] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7.

[708] Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 7.

[709] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. *Sandbox regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 7.

[710] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sandbox>. Acesso em: 30 dez. 2023.

No Município do Rio de Janeiro, de sua vez, os dois editais de *sandboxes* lançados até o momento estabelecem que "[o] interessado deverá escolher o prazo para testes e experimentação das soluções, que poderá ser de 06 (seis) a 12 (doze) meses, a contar da data de assinatura do TERMO" que formalizou o ingresso do interessado no ambiente *sandbox* carioca. Já na Austrália, conforme explicitado anteriormente neste trabalho, a partir do advento do que se denomina naquele País de *sandbox* regulatório "aprimorado", o lapso temporal admitido para os experimentos se expandiu do período de doze meses para o de até vinte e quatro meses[711].

No âmbito do GNova, abordado no subitem 4.3.2. deste trabalho, os experimentos também contaram com períodos previamente definidos. Em 2020, na 2ª edição do Janela GNova, os experimentos perduraram durante quatro meses, de maio a setembro de 2020. No ano seguinte, em 2021, os experimentos foram realizados no período de seis meses, de abril a outubro de 2021. Em 2022, os experimentos duraram o período de três meses, tendo sido os projetos selecionados separados em dois grupos[712].

Ainda no que concerne ao esforço de definição dos contornos gerais da(s) solução(ões) experimental(ais), é preciso que se estabeleçam, ainda, (1) **metas a serem alcançadas pela(s) solução(ões) experimental(is) e a(s)** (2) **metrificação(ões) correspondente(s)**, ou seja, a indicação de medidas quantificáveis (também sob o aspecto qualitativo) que servirão para, posteriormente, a análise dos resultados obtidos com o processo, ação ou estratégia experimental implementada concretamente. Saliente-se que o tema do monitoramento das soluções experimentais será abordado em detalhes no subitem 5.5. deste trabalho.

Outro ponto central que deve ser objeto de preocupação dos gestores públicos quando da modelagem das soluções experimentais reside na necessidade de que sejam **construídos canais eficientes de comunicação e de troca de dados e informações entre os responsáveis pelos ambientes de experimentação e os agentes a eles submetidos**. Como explicitado anteriormente, as vias da experimentação acabam por promover uma aproximação entre os Poderes Públicos e os agentes submetidos aos ambientes experimentais. Tal movimento de aproximação se justifica, inclusive e especialmente, em razão dos riscos ínsitos à opção pelas soluções experimentais, que, comparativamente, tendem a ser superiores àqueles referentes às

---

[711] ASIC. *INFO 248 Enhanced Regulatory sandbox*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox-ers/info-248-enhanced-regulatory-sandbox/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[712] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas>. Acesso em: 30 dez. 2023.

soluções tidas por tradicionais. Os canais de comunicação entre os Poderes Públicos e os agentes interessados na experimentação são, pois, fontes essenciais de controle e de contenção dos riscos das soluções experimentais.

No âmbito da CVM, consta expressamente da Resolução CVM nº 29/2021 que as pessoas jurídicas integrantes dos ambientes experimentais devem "conceder acesso a informações relevantes, documentos e outros materiais relacionados ao negócio, incluindo as relativas ao seu desenvolvimento e aos resultados atingidos, sempre que solicitad[as]" ao Comitê de *Sandbox* (art. 13, § 2º, II, da Resolução). De sua vez, na SUSEP, há disposição expressa no sentido de que "[a]s sociedades seguradoras participantes do *Sandbox* Regulatório deverão enviar à Susep relatório de ocorrência de reclamações, conforme periodicidade e padrão estabelecidos pela Autarquia" (art. 14, parágrafo único, da Resolução CNSP nº 381/2020).

Além de todas as preocupações já enunciadas, torna-se importante **desenvolver formas de reparação ou compensação dos danos verificados ao longo dos experimentos**, que se aplicam especialmente no âmbito dos ambientes dos *sandboxes* regulatórios, diante do contato direto das soluções experimentais com os mercados consumidores dos produtos e serviços tidos por inovadores. Nos termos explicitados por Reginaldo Pereira, Giani Burtet, Cristiani Fontanela e Andrea de Almeida Leite Marocco, é preciso

> considerar-se o fato de que, durante a existência do ambiente regulatório experimental haverá a suspensão dos parâmetros regulatórios aplicáveis, o cenário inédito impõe a previsão de formas de reparação e/ou compensação de danos que possam ser atingidos durante a suspensão das normas aplicáveis, por um lado e, por outro, é necessário que ao regulamentar a Lei, assegure-se que, dentro de um ambiente de risco tolerável, os participantes dos ambientes regulatórios experimentais não venham a arcar com eventuais prejuízos que possam causar[713].

Para além das formas de reparação, é preciso também **definir critérios de responsabilização dos participantes e dos agentes públicos envolvidos no âmbito das soluções experimentais**. Como apontam Reginaldo Pereira, Giani Burtet, Cristiani Fontanela e Andrea de Almeida Leite Marocco "como a regulação se dará com base em parâmetros definidos pelos participantes do ambiente, o cenário impõe que se busquem critérios balizadores no âmbito das responsabilidades que fujam daqueles usualmente utilizados, em virtude de uma

---

[713] PEREIRA, Reginaldo et al. O *sandbox* regulatório no novo marco legal das startups e do empreendedorismo inovador brasileiro. *Conjecturas*, v. 22, n. 12. Disponível em: <https://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1520/1122>. Acesso em: 23.11.2023, p. 230.

nova gama de direitos que poderão vir a ser atingidos com resultados equivocados"[714]. Assim, diante do caráter experimental das soluções, é preciso construir regimes de responsabilização mais flexíveis, para que se incentive a experimentação e para que eventual responsabilização ocorra a *posteriori* e não represente fonte de medo capaz de inibir justamente os potenciais dos experimentos.

Por fim, os administradores públicos devem estar atentos, ainda, à necessidade de se **construir mecanismos de coordenação entre as diferentes entidades públicas que acabam por se envolver direta ou indiretamente no bojo das soluções experimentais**, considerando-se que muitos dos problemas públicos a serem solucionados pelas vias da experimentação destacadas no presente trabalho podem ser caracterizados como multissetoriais.

Voltando-se os olhos para os modelos implementados no contexto brasileiro, no âmbito da CVM, admite-se que o Comitê de *Sandbox* estabeleça "procedimentos complementares para o processo de admissão de participantes destinados a: *(i)* "analisar propostas de participação no *sandbox* regulatório que envolvam atividades regulamentadas por mais de um órgão regulador" (inciso I do art. 4º da Resolução CVM nº 29/2020); e *(ii)* "viabilizar testes conjuntos de modelos de negócios inovadores em jurisdições estrangeiras, em parceria com autoridades reguladoras de países que tenham ambientes regulatórios experimentais similares ou compatíveis" (inciso II do art. 4º da Resolução CVM nº 29/2020). Conforme consignado pela área técnica da CVM quando da construção do referido dispositivo de sua Resolução que disciplina o seu modelo de *sandbox*,

> [o]s desafios relacionados à coordenação com demais reguladores brasileiros são diversos e podem envolver, por exemplo, diferenças entre cronogramas dos ciclos de participação, critérios de elegibilidade e alcance do mandato legal, ou até mesmo da inexistência, em um primeiro momento, de atos normativos emitidos pelos demais reguladores que regulamentem seus ambientes regulatórios experimentais[715].

No âmbito do BCB, ainda quanto ao esforço necessário de coordenação entre as entidades reguladoras, conforme consta do art. 29 da Resolução BCB nº 29/2020, o Banco deverá acionar "os mecanismos de coordenação existentes com a Comissão de Valores Mobiliários e com a Superintendência de Seguros Privados, de modo a viabilizar a avaliação

---

[714] PEREIRA, Reginaldo et al. O *sandbox* regulatório no novo marco legal das startups e do empreendedorismo inovador brasileiro. *Conjecturas*, v. 22, n. 12. Disponível em: <https://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1520/1122>. Acesso em: 23.11.2023, p. 230.

[715] COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Edital de Audiência Pública SDM nº 05/19*. Disponível em: <https://cfasociety.org.br/wp-content/uploads/2020/08/EDITAL-CVM-05-19.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

quanto ao enquadramento, no âmbito de competência regulatória do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, de projeto inovador que tenha sido apresentado em qualquer daquelas autarquias".

No âmbito do GNova, é comum que se demande a sinergia de diferentes autoridades públicas no bojo de tal estrutura administrativa. No Projeto Janela GNova, *p.e.*, a aludida sinergia se apresenta como elemento essencial da iniciativa em si, tendo em vista que ela consiste justamente em chamadas anuais voltadas à convocação e posterior seleção de equipes interessadas em desenvolver projetos de experimentação com apoio metodológico do GNova Lab. Assim, os projetos de integração só ficam de pé se contarem com a atuação coordenada do Laboratório vinculado à ENAP com as equipes de servidores selecionadas (muitas delas, como visto anteriormente, vinculadas a Poderes Públicos subnacionais).

4.4. Processo de seleção e admissão de participantes no ambiente regulatório experimental/no âmbito da solução experimental.

O *quarto passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa centra-se na definição dos contornos específicos que devem caracterizar o processo de seleção e admissão de participantes no âmbito dos espaços desenvolvidos pelas soluções experimentais. A pergunta que se coloca neste *passo* é: de que forma os agentes interessados em apresentar projetos considerados inovadores devem ser selecionados pelos Poderes Públicos, à luz da ordem jurídica brasileira atual? O presente *passo* traz, como pano de fundo, o debate a respeito da relação entre a experimentação jurídico-administrativa e os princípios constitucionais da isonomia/igualdade e da impessoalidade que devem reger a atuação da Administração Pública brasileira, nos termos do disposto no *caput* do art. 5º da CRFB[716] e no *caput* do art. 37, também da CRFB[717].

É preciso, antes de tudo, para fins de seleção de interessados em ingressarem nos ambientes regulatórios experimentais ou que almejem participar das estruturas administrativas

[716] Art. 5º, *caput*, da CRFB. "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade".
[717] Art. 37, *caput*, da CRFB. "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

voltadas à experimentação, que se realize algum tipo de procedimento administrativo objetivo e imparcial de seleção, ainda que simplificado, a exemplo dos chamamentos públicos, disciplinados, *p.e.*, pela Lei nº 13.019/2014[718]. Trata-se de exigência que decorre diretamente dos princípios constitucionais da igualdade[719] e da impessoalidade, segundo o qual "a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia"[720], buscando-se, assim, "que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos se finalizam ao interesse de toda a coletividade, portanto, a resultados desconectados de razões pessoais"[721], inclusive no âmbito das soluções experimentais. Além disso, tal exigência de chamamento público encontra eco nas previsões do art. 11, § 3º, do Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador[722], aplicável especificamente às figuras dos *sandboxes* regulatórios.

Observe-se que a possibilidade de se ingressar em ambientes experimentais se caracteriza por gozar de certo grau de escassez, já que, em regra, há limitações estruturais e financeiras que impedem que qualquer interessado desenvolva suas soluções experimentais com suporte do aparato estatal pelas vias do experimentalismo jurídico-administrativo (*i.e.*, por meio dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação). Trata-se de espaços naturalmente limitados diante de imperativos da realidade da Administração Pública brasileira, que se espelha, *p.e.*, na delimitação prévia de vagas de acesso. Além disso, os ingressos em *sandboxes* regulatórios e em laboratórios de inovação, sem dúvidas, geram benefícios aos participantes, seja em razão da concessão de descontos regulatórios para os agentes envolvidos

---

[718] A figura do chamamento público disciplinada na referida Lei se apresenta como "procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos", conforme disposto no art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014.

[719] Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, "por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações, arbitrárias, assim proveitosas que detrimentosas para os atingidos" (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed. 24ª tiragem. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 18).

[720] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 119.

[721] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 119.

[722] Art. 11, § 3º, MLS. "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".

ou em decorrência da concessão de apoio institucional direto por parte dos Poderes Públicos para o desenvolvimento de soluções inovadoras. Assim, tendo em conta os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, bem como o cenário de escassez das vagas para participação no bojo das vias das soluções experimentais, que se centram, ainda, na concessão de vantagens aos participantes, atrai-se a necessidade de que se realizam procedimentos objetivos de seleção.

Na visão de Diego Herrera e Sonia Vadillo, tratando especificamente dos *sandboxes* regulatórios, "deve haver um processo preliminar de seleção por parte do supervisor para assegurar que as plataformas que integrem o banco de testes atendam aos padrões mínimos exigidos"[723]. Trata-se de racionalidade que também se aplica aos laboratórios de inovação, na medida em que os projetos também devem ser minimamente viáveis, o que deve ser aferido ao longo do processo de seleção mediante critérios previamente definidos nos editais/chamadas públicas.

Não se está a defender que o ingresso de interessados nos espaços das "caixas de areia" regulatórias e dos laboratórios de inovação para o desenvolvimento de soluções experimentais tenha de se dar, necessariamente, por intermédio da realização de procedimentos licitatórios, à luz, *p.e.*, do procedimento-padrão constante da Lei nº 14.133/2021, sob pena de provocar o excessivo engessamento de tais estruturas e prejudicar as suas potencialidades, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de inovações (e o *timing* necessário para tanto, que, no mais das vezes, não coincide com as exigências temporais do procedimento licitatório padrão estabelecido pela legislação nacional; hoje, pela Lei nº 14.133.2021). Não se refuta, porém, que os contornos gerais estabelecidos atualmente pela Lei nº 14.133/2021 sejam observados pelos gestores quando da modelagem dos procedimentos de seleção de interessados, das suas exigências e dos documentos que os publicizam[724] (*i.e.*, editais; chamadas públicas, dentre outros nomes atribuídos pela prática administrativa a tais procedimentos administrativos).

Para além de se apresentarem como fundamentos que impõem a realização dos procedimentos objetivos de seleção em si, os princípios da igualdade/isonomia também devem

---

[723] HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 17.

[724] CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise Econômica das Licitações e Contratos*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4366. Acesso em: 23 dez. 2023, pp. 95-96.

ser analisados sob o prisma dos critérios de seleção para o ingresso dos interessados nos ambientes experimentais. Como explicitado anteriormente, os ambientes experimentais e os laboratórios de inovação pautam-se, essencialmente, na seleção de produtos, serviços ou soluções regulatórias diferenciados, que se voltem a fomentar a inovação e a competitividade em diversos segmentos e mercados. Assim, como sustenta Sofia Ranchordas, "os regimes jurídicos experimentais não violam necessariamente o princípio da igualdade de tratamento, desde que o caráter experimental da lei seja claro, os termos do experimento sejam bem definidos, a diferenciação seja necessária para a implementação do experimento e proporcional, considerando-se seus benefícios esperados"[725]. É natural, portanto, que os processos de seleção se pautem justamente nos diferenciais dos produtos, serviços ou soluções regulatórias, sem que tal quadro redunde, necessariamente, em violações aos princípios constitucionais da isonomia, da igualdade e da impessoalidade. É justamente, pois, o caráter diferenciado do produto, serviço ou processo que deverá ser levado em conta no momento da seleção/escolha do mesmo, sem que isso represente subversão aos princípios da igualdade/isonomia e impessoalidade, desde que os critérios para se avaliar tais diferenciais sejam prévios, suficientemente claros e públicos.

É fundamental, ainda, que os processos de seleção dos eventuais interessados em participarem das vias da experimentação jurídico-administrativas se pautem em critérios objetivos previamente definidos pelos Poderes Públicos responsáveis pela(s) solução(ões) experimental(is). Não basta, portanto, que se realizem os procedimentos e que eles sejam publicizados. É preciso ir além e ter atenção também com o conteúdo dos procedimentos de seleção e de seus documentos.

No âmbito do BCB, conforme Resolução BCB nº 29/2020, o conceito de "projeto inovador" ocupa posição de centralidade no modelo de ambiente regulatório experimental instituído pelo Banco. Nos termos do art. 2º, II, da aludida Resolução, projeto inovador é definido como "produto ou serviço experimental no âmbito do Sistema Financeiro Nacional ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro que atendam aos seguintes requisitos: a) empregue inovação tecnológica ou promova uso alternativo de tecnologia já existente; e b) promova

[725] Original: "experimental legal regimes do not necessarily violate the principle of equal treatment as long as the experimental character of the law is clear, the terms of the experiment are well defined, the differentiation is necessary for the implementation of the experiment and proportionate considering its expected benefits". RANCHORDAS, Sofia. *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes*: Law without Order?. Law & Method, v. 30, set., 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 19. (Tradução livre).

aprimoramentos, tais como ganhos de eficiência, alcance ou capilaridade, redução de custos ou aumento de segurança".

No que se refere especificamente ao processo de seleção, para além de se enquadrar na categoria de "projeto inovador" (art. 28, I, alínea "a", da Resolução), os projetos devem ainda, nos termos do art. 28 da Resolução, estar inseridos "no âmbito de competência regulatória do Banco Central do Brasil (art. 28, I, alínea "b", da Resolução), exigindo-se, ainda, que se demonstre "a origem dos recursos utilizados ou a serem utilizados no desenvolvimento do projeto inovador" (inciso II); que seja comprovada "a reputação ilibada de seus controladores e administradores" (inciso III), seja apresentado "plano de descontinuidade das atividades, sujeito à aprovação do Banco Central do Brasil" (inciso IV) e seja designado, "perante o Banco Central do Brasil, diretor estatutário, no caso de sociedades anônimas, diretor mencionado no contrato social, no caso de sociedades limitadas, ou representante legal, no caso dos demais participantes, responsável pela participação no *Sandbox* Regulatório e pelo cumprimento do disposto nesta Resolução" (inciso V).

A Resolução BCB nº 29/2020 prevê ainda que,

> Art. 31. Na hipótese de o número de entidades elegíveis a prosseguir no processo de seleção do *Sandbox* Regulatório ser superior ao número máximo de participantes de que trata o art. 26, inciso II, elas serão classificadas, conforme os seguintes critérios:
> – - prioridades estratégicas do Banco Central do Brasil, a serem explicitadas na convocação de que trata o art. 26;
> I– - grau de maturidade do projeto inovador;
> II– - natureza e magnitude dos riscos inerentes ao projeto inovador; e
> I– - capacidade técnico-operacional e estrutura de governança da entidade interessada.

Assim como no BCB, a SUSEP também se vale do conceito de "projeto inovador" em seu modelo de regulação *sandbox*, que encontra contornos muito similares aos do Banco Central, nos seguintes termos: "projeto inovador: desenvolvimento de produto e/ou serviço no mercado de seguros que seja oferecido ou desenvolvido a partir de novas metodologias, processos, procedimentos ou de tecnologias existentes aplicadas de modo diverso" (inciso XI do art. 2º da Resolução CNSP nº 381/2020). No art. 5º da Resolução CNSP nº 381/2020 são definidos os critérios de elegibilidade para a participação de interessados no ambiente *sandbox* da SUSEP. São eles:

> – - o produto e/ou serviço deve se enquadrar no conceito de projeto inovador;
> I– - utilizar meios remotos nas operações relacionadas a seus planos de seguro, na forma disposta na regulação vigente;

> II– - apresentar como a tecnologia empregada no produto e/ou no serviço é inovadora ou como está sendo utilizada de maneira inovadora;
> I– - apresentar produto e, quando for o caso, serviço, plenamente apto(s) a entrar em operação;
> – - apresentar plano de negócios, que deve conter, ao menos, as seguintes informações:
> a) exposição do problema a ser solucionado pelo produto e/ou serviço oferecido, incluindo descrição sobre os ganhos e benefícios ao mercado e para os consumidores;
> b) métricas de desempenho relativas à atuação da sociedade seguradora e periodicidade de aferição em relação ao projeto inovador;
> c) o mercado alvo de atuação, incluindo informação sobre os possíveis clientes, região de atuação e outras informações relevantes; e
> d) planejamento para saída do projeto, prevendo plano de contingência para descontinuação ordenada, pelos motivos elencados nesta Resolução ou por causas extraordinárias.
> V– - análise dos principais riscos associados à sua atuação, incluindo aqueles relativos à segurança cibernética, e o plano de mitigação de eventuais danos causados aos clientes.

A CVM, de sua vez, vale-se do conceito de "modelo de negócio inovador", nos termos da Resolução CVM nº 29/2020, que consiste em "atividade que, cumulativamente ou não: a) utilize tecnologia inovadora ou faça uso inovador de tecnologia; ou b) desenvolva produto ou serviço que ainda não seja oferecido ou com arranjo diverso do que esteja sendo ofertado no mercado de valores mobiliários" (art. 2º, IV, da aludida Resolução). Com o objetivo de desinficar o aludido conceito, o parágrafo único do dispositivo em referência estabelece que "o modelo de negócio inovador [...] deve ter o potencial de promover ganhos de eficiência, redução de custos ou ampliação do acesso do público em geral a produtos e serviços do mercado de valores mobiliários". O art. 5º da aludida Resolução estabelece quais são os critérios mínimos de eligibilidade de interessados, dentre eles, que o proponente demonstre "possuir capacidades técnica e financeira suficientes para desenvolver a atividade pretendida em ambiente regulatório experimental" (inciso II); e que o "modelo de negócio inovador" tenha sido "preliminarmente validado por meio, por exemplo, de provas de conceito ou protótipos, não podendo se encontrar em fase puramente conceitual de desenvolvimento" (inciso VI).

No modelo de *sandbox* inaugurado mais recentemente pela ANTT, se adota a categoria ampla do "produto, serviço ou solução regulatória inovador", que se apresenta como "atividade que, cumulativamente ou não: a) desenvolva produto, serviço ou solução regulatória que ainda não seja oferecido ou com arranjo diverso do que esteja em vigor no setor de transportes terrestres; e b) utilize tecnologia inovadora ou faça uso inovador de tecnologia" (art. 2º, VI, da Resolução ANTT nº 5.999/2022). No art. 8º da aludida Resolução, são definidos os critérios de elegibilidade dos interessados em integrarem o ambiente regulatório experimental da ANTT,

que se materializam por meio de exigências dirigidas não só às empresas previamente reguladas, mas também aos seus dirigentes[726].

No LIFT Lab, o BCB vale-se do conceito de "ideia inovadora", conforme consta do "Guia para submissão de projetos do LIFT Lab"[727]. Ainda nos termos do aludido Guia, buscam-se "projetos que contenham inovações principalmente em produtos ou serviços (Produto), tecnologias (Produto/Processo) e em modelo de negócio (Organizacional), que possam contribuir para o desenvolvimento dos pilares da Agenda BC# e para um Sistema Financeiro Nacional melhor"[728]. Além disso, é preciso "escrever por que e como o seu projeto é inovador o suficiente para fazer parte do laboratório"[729].

Por fim, no GNova Lab, não há, no Regulamento do Laboratório, qualquer referência à categoria geral que deve orientar o processo seletivo de interessados em integrarem tal

---

[726] "Art. 8º São critérios mínimos de elegibilidade para participação no ambiente regulatório experimental:
I - a interessada deverá ser pessoa jurídica de direito privado e prestar serviço de transportes terrestres, mediante concessão, autorização ou permissão outorgada pela ANTT;
II - a interessada deverá demonstrar possuir capacidade suficiente para desenvolver a atividade pretendida pela ANTT em ambiente regulatório experimental, apresentando:
a) certidão negativa de falência ou de recuperação judicial e/ou extrajudicial, expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado da sede da interessada;
b) capacidade técnica e econômico-financeira da interessada, conforme definidas em edital;
III - a interessada deverá apresentar declaração formal de que se compromete a cumprir todas as obrigações dispostas no ambiente regulatório experimental;
IV - os administradores e sócios controladores diretos ou indiretos da interessada não poderão:
a) estar inabilitados ou suspensos para o exercício de cargo em entidades autorizadas a funcionar pelos órgãos reguladores;
b) ter sido condenados por crime falimentar, prevaricação, corrupção, concussão, peculato, lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores, contra a economia popular, a ordem econômica, as relações de consumo, a fé pública ou a propriedade pública, ou a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos, por decisão transitada em julgado, ressalvada a hipótese de reabilitação; e
c) estar impedidos de administrar seus bens ou deles dispor em razão de decisão judicial ou administrativa.
V - a interessada não poderá estar proibida de participar de licitação ou de receber outorga de concessão ou permissão, assim como de obter autorização, no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital e municipal e de entidades da administração pública indireta, pelo qual tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos 5 (cinco) anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de declaração de caducidade no mesmo período;
VI - a interessada deverá demonstrar que tem capacidade de estabelecer, no mínimo, mecanismos de:
a) proteção aos usuários submetidos às operações ou serviços no ambiente regulatório experimental; e
b) produção e guarda de registros e informações, inclusive para fins de realização de auditorias e inspeções nas atividades ou serviços objeto do ambiente regulatório experimental".

[727] Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/Guia%20para%20Submiss%C3%A3o%20de%20Projetos%20-%20LIFT%20Lab.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

[728] Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/Guia%20para%20Submiss%C3%A3o%20de%20Projetos%20-%20LIFT%20Lab.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023, p. 7.

[729] Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/Guia%20para%20Submiss%C3%A3o%20de%20Projetos%20-%20LIFT%20Lab.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023, p. 7.

estrutura administrativa para a testagem de projetos tidos por inovadores, nem mesmo quanto aos critérios específicos que devem guiar a seleção do Janela GNova. Há, em verdade, critérios de seleção específicos para cada edição da iniciativa Janela. Em 2020, foram adotados os seguintes critérios de seleção: *(i)* aderência à promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); *(ii)* disponibilidade da equipe demandante em participar de todo o processo de desenvolvimento das inovações para o problema público; *(iii)* compromisso da instituição proponente e seus dirigentes com o desenvolvimento dos projetos de inovação; e *(iv)* potencial para experimentações e geração de valor para a sociedade.

Em 2021, os critérios de seleção adotados foram mais amplos, quais sejam: *(i)* configuração do problema e sua aderência às metodologias e abordagens propostas; *(ii)* abrangência do projeto e possibilidade de atuação conjunta com outros órgãos, entidades ou entes federativos; *(iii)* potencial de geração de valor para a sociedade; *(iv)* disponibilidade da equipe demandante em participar de todo o processo de desenvolvimento das inovações para o problema público; *(v)* compromisso da instituição proponente e seus dirigentes com o desenvolvimento do projeto de inovação; e *(vi)* potencial de institucionalização de unidades de inovação ou replicação futura de abordagens de inovação no âmbito da organização parceira. Em 2022, de sua vez, o GNova adotou como critérios: *(a)* apoio dos dirigentes da organização a qual o laboratório ou unidade de inovação se vincula para participação do programa Janela GNova – CoLabs 2022; *(b)* disponibilidade de tempo da equipe para participar do programa; *(c)* governabilidade da equipe do laboratório ou unidade de inovação para desenvolvimento da proposta de projeto de inovação; *(d)* relevância da proposta de projeto de inovação; *(e)* potencial de replicação das abordagens e metodologias experimentadas durante o programa em futuros projetos; e *(f)* tempo de criação do laboratório ou unidade de inovação.

Diante dos modelos apresentados, mostra-se fundamental que os processos de seleção das vias da experimentação desenvolvidas neste trabalho contem com critérios objetivos de seleção dos interessados, valendo-se não somente de definições gerais como "projeto inovador"; "modelo de negócio inovador"; "solução regulatória inovadora"; "ideia inovadora", tendo em vista, especialmente, a textura aberta de tais definições e a polissemia do termo inovação[730], presente em todas elas, mas também de outros mecanismos, tais quais exigências

[730] Como aponta José Vicente Santos de Mendonça, "[i]novação é dessas palavras em relação às quais todos parecem concordar, embora ninguém saiba muito bem o que significa. A concordância, aliás, provavelmente se faz em razão disso: os vasos vazios, diziam os romanos, ressoam muito. Inovação é exemplo do que Perelman chama de "noção confusa"" (MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* - A&C, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, pp. 169-189, jul./set., 2017, p. 171).

documentais e de qualificação dos responsáveis pelas soluções experimentais, que sejam aptos a tornar a seleção de interessados o mais objetiva possível. Tais precauções se apresentam como salutares tendo em vista a necessidade de não tornar as vias da experimentação mecanismos odiosos de concessão de privilégios a alguns agentes que atuam em determinados mercados; contribuindo para que se geram, inclusive, eventuais problemas de ordem concorrencial.

Não basta apostar apenas na construção de critérios potencialmente objetivos para a seleção dos interessados em integrarem os ambientes experimentais e/ou os laboratórios de inovação, é preciso também centrar esforços na instrução adequada dos processos de seleção dos interessados em ingressos nos espaços de desenvolvimento de soluções experimentais. Isso se faz não só com a exigência de documentos considerados indispensáveis, tanto dos projetos em si, como dos responsáveis, mas também pode ser alcançado por meio da aposta em estratégias como exigir dos interessados o preenchimento de formulários detalhados construídos previamente pela Administração Pública, como se vê no Reino Unido, com a FCA. Vejam-se, a seguir, algumas informações exigidas pela FCA por intermédio do formulário em referência:

> Selecione qual afirmação melhor descreve sua proposta.
>
> ( ) Meu produto é completamente novo no mercado do Reino Unido
>
> ( ) Meu produto é uma melhoria de um produto existente
>
> Em termos objetivos, descreva o que há de inovador em seu produto.
>
> Descreva as diferenças entre seu produto e seus concorrentes e explique como ele é melhor do que a oferta existente[731].

A CVM também disponibiliza formulário com contornos parecidos com aqueles que constam do documento produzido pela FCA[732]. Para além da exigência de apresentação de formulários por parte dos interessados, parece interessante apostar-se também na criação de

---

[731] Original: “Please select which statement best describes your proposition.

( ) My product is completely new in the UK market

( ) My product is an improvement on an existing product

In objective terms, describe what is innovative about your product.

Describe the differences between your product and your competitors and explain how it is better than existing offering” (Tradução livre).

[732] Disponível em: < https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/sandbox_regulatorio_formulario_inscricao.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

checklists para orientar o processo de seleção dos projetos tidos por inovadores por parte dos servidores públicos integrantes das vias da experimentação, isto é, dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação. Trata-se de estratégia seguida, por exemplo, no *sandbox* regulatório da CVM[733], em que, por meio de planilha elaborada pela própria Comissão, são elencados os critérios de seleção a serem considerados e a pontuação mínima e máxima correspondente a cada critério[734]

Ainda no que se refere ao processo de seleção de interessados a ingressarem nas vias da experimentação, nos coadunamos com a visão de Rafael Fassio no sentido de que, quanto aos *sandboxes* regulatórios, tendo em vista, especialmente, a concessão dos descontos regulatórios, é necessário, "[e]xigir, como requisito da proposta no edital de chamamento público, que o interessado em aderir ao ambiente regulatório experimental demonstre porque a normativa vigente impede o desenvolvimento do seu modelo de negócio, expondo como a tecnologia pode beneficiar o setor regulado com a introdução de produtos, serviços e processos novos ou melhorados no mercado"[735].

Neste *quarto* passo, é de fundamental relevância, ainda, que sejam divulgadas as informações relativas aos projetos selecionados e ao escopo dos mesmos, em linha com o princípio constitucional da publicidade, que também deve guiar a Administração Pública brasileira, nos termos do *caput* do art. 37 do texto constitucional. No BCB, por exemplo, instituiu-se o LIFT *Day*, que "é um evento desenvolvido para a apresentação dos resultados das várias frentes do ecossistema LIFT"[736], incluindo-se a apresentação dos projetos experimentais submetidos ao Laboratório sob a responsabilidade do Banco Central.

4.5. Implementação controlada da solução experimental construída ou aprimorada

[733] Disponível em: < https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/sandbox_regulatorio_criterios_de_selecao_priorizacao.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.
[734] Disponível em: < https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/sandbox_regulatorio_criterios_de_selecao_priorizacao.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.
[735] BRASIL. Tribunal de Contas da União; FASSIO, Rafael. *Sandbox* Regulatório no Marco Legal das *Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023, p. 40.
[736] Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/>. Acesso em: 23 dez. 2023.

O *quinto passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa centra-se na implementação controlada da solução experimental construída ou aprimorada pela via dos *sandboxes* regulatórios ou dos laboratórios de inovação. Como sustentam José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa,

> [n]esse momento [de implementação controlada dos experimentos], é salutar que o arranjo fundamentadamente escolhido seja corporificado no âmbito administrativo, de forma que a ação ou processo experienciado não fuja da compatibilização normativa, das metas e das métricas previamente desenhadas. Há de ter controle no andamento do experimentalismo, à luz dos parâmetros definidos, pois eventual fuga ensejará em tese a correspondente responsabilização. Nesse tema, relevante destacar que a implementação controlada se destina, objetivamente, à garantia do planejamento administrativo para a inovação, fazendo valer efetivamente a atividade experimental que apoia sua legitimidade em parâmetros normativos e substanciais claros[737].

A implementação controlada das soluções experimentais depende da realização de um "monitoramento para valer" dos experimentos, conforme sustenta André Ribeiro Tosta[738]. Conforme salienta o autor, "[a] experiência minimalista só é válida na medida em que se mantenha registro de seus resultados, permitindo a sua comparação com modelos alternativos ou grupos de controle. O tratamento desses dados [...] deverá ser feito de acordo com a tecnologia mais precisa disponível e viável, para que sua contextualização seja a mais adequada possível"[739].

O aludido esforço de monitoramento "para valer" das soluções experimentais também pode se alimentar das construções teóricas desenvolvidas há mais tempo no campo do monitoramento das políticas públicas. Conforme leciona Ana Paula de Barcellos, "[o] monitoramento e a avaliação de políticas públicas, de forma ampla, pode ser levado a cabo sob diversas outras perspectivas — financeira, orçamentária, organizacional etc. —, aproximando-se de certo modo da avaliação do impacto legislativo (uma vez que a política tenha sido definida em lei)"[740]. Ainda nas palavras de Barcellos, que podem ser transplantadas, com adaptações pontuais, para os assuntos que são abordados no presente trabalho,

---

[737] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 23.
[738] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 144.
[739] TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 144.
[740] BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, pp. 251-165, 2018, p. 256.

> o monitoramento envolve verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando da concepção da política estão sendo atingidas (caso, claro, elas tenham sido estabelecidas), acompanhar o que de fato está sendo executado no contexto da política em exame, e apurar os resultados concretos produzidos em face dos direitos fundamentais que se pretende promover, tendo em conta o problema que se pretendia solucionar por meio da política pública afinal16. De tal modo que, diante desse conjunto de dados, seja possível rever a política ou aspectos dela de modo a aprimorar sua capacidade de promover os resultados desejados[741].

Saliente-se, ainda, que a implementação controlada e o monitoramento "para valer" dos experimentos jurídico-administrativos dependem, em grande medida, *(i)* da construção de canais de comunicação eficientes entre os agentes públicos e/ou privados selecionados a integrarem os espaços experimentais e os Poderes Públicos responsáveis pelas vias da experimentação, bem como *(ii)* da constituição de comitês responsáveis, dentre outras atribuições, pelo monitoramento das soluções experimentais.

Como relatado anteriormente, as soluções experimentais tendem a gerar uma maior aproximação entre os agentes que ingressam nos ambientes experimentais/nas estruturas administrativas experimentais e o aparato estatal. No que concerne ao presente *passo,* é de fundamental relevância que sejam estabelecidos canais de comunicação direta entre os participantes e os entes estatais, que permitam a troca eficientes de dados e informações, o saneamento de dúvidas por parte dos participantes, a comunicação de eventuais incidentes com as soluções experimentais e os riscos que eles representam para os eventuais clientes, a apresentação de resultados quanto aos experimentos, dentre outras matérias absolutamente pertinentes ao monitoramento "para valer" e, no limite, à própria sobrevivência das vias da experimentação jurídico-administrativas.

Especificamente quanto aos comitês de monitoramento dos *sandboxes*, observe-se que, na CVM, instituiu-se, por intermédio da Portaria CVM/PTE nº 75, de 2020[742], o Comitê de *Sandbox* (CDS), que é o "grupo responsável pela condução de atividades específicas relacionadas ao *sandbox* regulatório" (art. 2º, III, da Resolução CVM nº 29, de 2021). Nos termos da aludida Portaria, o CDS é composto por um núcleo estratégico e outro responsável pela parte operacional do regime de *sandbox* (art. 2º, *caput*, da Portaria).

---

[741] BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, pp. 251-165, 2018, p. 257.

[742] Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/acesso_informacao/institucional/comites/portaria_cvm_pte_75_2020_comite_sandbox.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023.

Cabe ao núcleo estratégico, dentre outras atribuições, "interagir com terceiros, tais como universidades, pesquisadores, entidades representativas e associações, com o objetivo de firmar parceria, acordos de cooperação ou convênios, para a realização da análise das propostas e para a elaboração do relatório de análise a ser submetido ao Colegiado [da CVM]" (art. 4º, I, da Portaria] e ao núcleo operacional definir os "termos do processo de admissão de participantes a serem incluídos no comunicado ao mercado"; os "procedimentos complementares para o processo de admissão de participantes, caso aplicável"; as "recomendações motivadas de seleção e priorização caso não haja vagas suficientes para todas as propostas consideradas aptas à admissão" e as "informações a respeito dos processos de admissão de participantes e do andamento do sandbox regulatório para serem divulgadas na página da CVM na rede mundial de computadores" (cf. art. 3º da Portaria).

No BCB, de sua vez, há o Comitê Estratégico de Gestão do *Sandbox* Regulatório ("CESB"), instituído em março de 2021[743], a partir do advento da Resolução BCB nº 77/2021[744]. Nos termos do anexo à aludida Resolução, o CESB é "instância deliberativa do Banco Central do Brasil à qual compete, em conformidade com a regulamentação do Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (*Sandbox* Regulatório) [...] selecionar e classificar os projetos candidatos a participação no *Sandbox* Regulatório, bem como autorizar sua participação, seguindo os parâmetros estabelecidos na regulamentação em vigor" (inciso I do art. 1º do anexo à Resolução), "requisitar e receber, a qualquer tempo, informações complementares dos projetos que se inscrevam no *Sandbox* Regulatório, seja nas etapas de seleção e de classificação, seja no funcionamento do projeto no próprio *Sandbox* Regulatório" (inciso II do art. 1º do anexo à Resolução), "comunicar à Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil os projetos selecionados e, anualmente, elaborar relatório com o resumo das deliberações do Comitê e o desempenho dos projetos em curso" (inciso VI do art. 1º do anexo à Resolução), dentre outras competências relacionadas ao monitoramento das soluções experimentais submetidas ao ambiente *sandbox* do BCB.

Ainda no que diz respeito ao CESB, o anexo à Resolução que o instituiu estabelece expressamente que a sua atuação "terá como princípios a imparcialidade e o uso de critérios técnicos para alcançar os objetivos estipulados na regulamentação do Sandbox Regulatório"

---

[743] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/519/noticia>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[744] Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=77 >. Acesso em: 30 dez. 2023.

(cf. art. 2º do anexo à Resolução BCB nº 77/2021). Há, ainda, a possibilidade de que o CESB constitua assessoria técnica, conforme art. 8º do anexo à Resolução, "composta por servidores do Banco Central do Brasil em regime de dedicação parcial, oriundos de qualquer de suas áreas, indicados pelos chefes de suas Unidades de lotação" (art. 9º do anexo à Resolução).

Na ANTT, o modelo difere daquele instituído pela CVM e pelo BCB. No âmbito da entidade regulatória responsável pela regulação dos transportes terrestres, tem-se a figura da Comissão de *Sandbox*, que se apresenta como a "comissão a ser instituída para cada edital, a qual será responsável pela supervisão das atividades específicas relacionadas ao ambiente regulatório experimental" (inciso III do art. 2º da Resolução ANTT nº 5.999/2022). Diferentemente do que se vê nos ambientes experimentais citados anteriormente, na ANTT, a Comissão não é uma estrutura permanente, formando-se uma comissão específica para cada edital temático de *sandbox* lançado pela Agência Reguladora[745]. Para além de analisar as inscrições submetidas ao ambiente regulatório experimental (art. 12 da aludida Resolução)[746], cabe à respectiva comissão apoiar a unidade organizacional da Agência a "monitorar o andamento das atividades desenvolvidas pelo participante no ambiente regulatório experimental" (art. 20, *caput*, da Resolução)[747].

No LIFT Lab, analisado em minúcias no subitem 4.3.1. deste trabalho, tem-se a figura do Grupo de Acompanhamento de Projetos (GAP), que é designado pelo Comitê de Gestão do Laboratório, com o objetivo de "acompanhar ou suportar os diferentes projetos selecionados" (art. 7º do Regulamento do LIFT Lab). Ainda nos termos do Regulamento, a alocação do LIFT Lab "será feita por acordo e interesse segundo as especificações aprovadas para o projeto durante a fase de seleção das propostas (cf. art. 7º do Regulamento).

Diante das complexidades ínsitas às soluções experimentais, é de fundamental importância que os agentes designados para integrarem os aludidos comitês ou comissões

---

[745] Conforme consignado pela área técnica da Agência, "[a] opção pela formação de um comitê permanente com pessoas de todas as áreas finalísticas não é razoável, dada a variedade de matérias e as especificidades de cada setor regulado pela Agência. O modelo da Susep permitiria a alocação de mais vagas na comissão para setores específicos da ANTT. Por isso, propõe-se para todas as alternativas regulatórias que seja criada uma comissão específica para cada edital, considerando o projeto proposto e a(s) área(s) envolvida(s), de modo a evitar a alocação de servidores de áreas finalísticas não relacionadas diretamente ao experimento previsto no edital específico" (Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 26 jan. 2024, p. 22.

[746] Art. 12 da Resolução nº 5.999/2022. "As inscrições para participação no ambiente regulatório experimental recebidas tempestivamente serão analisadas pela Comissão de *Sandbox*".

[747] Art. 18 da Resolução nº 5.999/2022. "Uma vez concedidas as autorizações temporárias pela Diretoria Colegiada, a Unidade Organizacional competente sobre a matéria, com apoio da Comissão de Sandbox, deve monitorar o andamento das atividades desenvolvidas pelo participante no âmbito do ambiente regulatório experimental".

tenham a expertise necessária no que diz respeito ao tema de fundo dos ambientes experimentais, bem como a respeito das próprias soluções experimentais propostas, para que possam, em muitos casos, não só selecioná-las adequadamente, mas também realizarem o necessário monitoramento "para valer" de sua implementação.

No bojo do monitoramento das soluções experimentais, as possibilidades de suspensão ou cancelamento dos experimentos e/ou de suas autorizações temporárias também desempenham papéis de centralidade. Como afirmam José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa, "[q]uando, na implementação devidamente controlada, o experimento extrapolar os limites normativos previstos, deve-se suspender de imediato a ação ou o processo administrativo, pois o conhecimento da violação normativa eiva de vício a atividade"[748].

Na CVM, conforme consta do art. 17 da Resolução CVM nº 29/2020, a autorização temporária concedida aos participantes do ambiente *sandbox* pode ser suspensa ou cancelada nos casos de "descumprimento dos deveres estabelecidos nos arts. 13 [deveres instrumentais relacionados ao monitoramento dos experimentos], 14 [deveres quanto aos materiais de divulgação dos experimentos] e 15 [apresentação de termo de ciência]" (inciso I); de "existência ou superveniência de falhas operacionais graves na implementação do modelo de negócio inovador, conforme apurado ou constatado pelo Comitê do *Sandbox*" (inciso II); de "entendimento de que a atividade desenvolvida gera riscos excessivos ou que não tenham sido previstos anteriormente" (inciso III); de que se constate que o participante do ambiente *sandbox* "deixou de cumprir com algum critério de elegibilidade"; "apresentou informação inverídica; ou "passou a desenvolver modelo de negócio substancialmente distinto do admitido, sem aprovação da CVM" (alíneas "a"; "b" e "c" do inciso IV) ou de que se constata a "existência de indícios de irregularidades" quanto ao experimento (inciso V).

Antes da decisão pela suspensão ou cancelamento da autorização temporária, também nos termos da aludida Resolução da CVM, cabe ao Comitê de *Sandbox* "formular exigências para que o participante tenha oportunidade de regularizar condutas ou ajustar falhas e riscos, caso sejam sanáveis" (art. 17, § 2º, I, da Resolução) e "informar ao participante do *sandbox* regulatório a intenção de suspender ou cancelar a autorização temporária, conforme o caso,

[748] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, p. 24.

concedendo-lhe o prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de recebimento da comunicação, prorrogáveis por igual período, para apresentar as razões de defesa de sua permanência no *sandbox*" (art. 17, § 2º, II, da Resolução). Ressalte-se, ainda, que a decisão pela suspensão ou cancelamento das autorizações temporárias não prejudica a "imposição de multa cominatória extraordinária ao participante por descumprimento de ordem emitida pela CVM" e "instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidades" (incisos I e II do § 1º do art. 17 da Resolução).

Na ANTT, há Capítulo específico da Resolução ANTT nº 5.999/2022 dedicado ao tema da suspensão ou cancelamento da autorização temporária (Capítulo VII da Resolução), que conta com moldes muito similares ao que consta da Resolução da CVM. O art. 23 da Resolução prevê que,

> Art. 23. A Diretoria Colegiada poderá suspender ou cancelar autorização temporária concedida ao participante do ambiente regulatório experimental, a qualquer tempo, ouvida a recomendação da Comissão de *Sandbox*, em função de:
> – - descumprimento dos deveres estabelecidos nos arts. 20 e 21;
> I– - existência ou superveniência de falhas operacionais graves na implementação do serviço ou produto inovador, conforme apurado ou constatado pela Unidade Organizacional responsável pelo monitoramento;
> II– - entendimento de que a atividade desenvolvida pelo participante gera riscos excessivos ou que não tenham sido previstos anteriormente;
> I– - constatação de que o participante:
> a) deixou de cumprir com algum critério de elegibilidade;
> b) apresentou informação inverídica; ou
> c) passou a desenvolver prestação de serviço ou produto substancialmente distinto do admitido, sem aprovação da ANTT;
> – - existência de indícios de irregularidades; ou
> V– - ocorrência de abuso de direito ou infração contra a ordem econômica.
> § 1º A suspensão ou o cancelamento das autorizações temporárias, com base nos incisos do *caput*, não afasta, cumulativamente ou não, eventual:
> – - imposição de multa cominatória extraordinária ao participante, por descumprimento de ordem emitida pela ANTT, prevista em edital;
> I– - instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidades, conforme regulamentação específica.
> § 2º Preliminarmente à recomendação de suspensão ou cancelamento das autorizações temporárias à Diretoria Colegiada, em função da identificação das hipóteses previstas nos incisos do caput, a Comissão de Sandbox:
> – - poderá formular exigências para que o participante tenha oportunidade de regularizar condutas ou ajustar falhas e riscos, caso sejam sanáveis; e
> I– - deverá informar ao participante do ambiente regulatório experimental a intenção de suspender ou cancelar a autorização temporária, conforme o caso, concedendo-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da data de recebimento da comunicação, prorrogáveis por igual período, para apresentar as razões de defesa de sua permanência no ambiente regulatório experimental[749].

[749] Disponível em: <https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00005999&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DG/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true>. Acesso em: 23 jan. 2024.

As possibilidades de suspensão ou cancelamento dos experimentos trazem à tona o debate a respeito da relação entre as vias da experimentação jurídico-administrativas e o princípio constitucional da segurança jurídica, representado, aqui, pelo instituto do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CRFB)[750]. Em linha com as impressões de Juliano Heinen, no bojo dos ambientes de regulação experimental, o direito adquirido deve ser "afastado ou não aplicado, porque, quem está sendo ordenado no tal ambiente, sabe plenamente que não possui direito a manter a ordem jurídica fixada, porque uma das premissas do *sandbox* é sua modificação para corrigir disfunções, falhas, etc."[751]. Isso também vale para os laboratórios de inovação, que se apresentam como estruturas administrativas voltadas ao aprendizado, a partir da testagem de novas ideias e/ou soluções jurídico-institucionais, em que os integrantes de tais estruturas e os agentes selecionados a participarem delas também se deparam ou se depararão com necessárias correções de rumos no modo de se fazer e implementar as ideias experimentais, sejam elas materializadas em protótipos (laboratórios incubadoras) ou em formas de aprimorar a gestão pública (LIGs), cenário este que também desafia a segurança jurídica. Ainda com arrimo nas palavras de Juliano Heinen,

> [o] ato administrativo que confere benefícios de forma indireta aos interessados, ainda que se tenha, a partir dele, uma situação jurídica mais favorável do que a precedente, deve ser ponderado com a segurança jurídica, caso seja extinto. Por exemplo: um regulamento que disponha acerca de um interesse geral de forma impessoal, sem destinar-se a um ou a outro sujeito, sem dar suporte a tal interesse, será passível de revogação sem que, para tanto, possa-se falar em violação da segurança jurídica[752].

Ainda a propósito da relação entre a experimentação e o princípio constitucional da segurança jurídica, tendo por foco as prerrogativas de suspensão e/ou de cancelamento das soluções experimentais por parte dos Poderes Públicos, as indagações formuladas por José Vicente Santos de Mendonça em artigo voltado a debater a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios se mostram absolutamente pertinentes, quais sejam" "há medida judicial para

---

[750] Art. 5º, XXXVI, da CRFB - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Conforme explicita Patrícia Ferreira Baptista, "o princípio da segurança jurídica pode ser definido pelo objetivo de assegurar a acessibilidade, a previsibilidade e a estabilidade tanto da produção como da aplicação do direito" (BAPTISTA, Patrícia. *Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no Direito Administrativo*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014, 64).

[751] HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou *sandbox* regulatório – compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, pp. 113-136, jan./abr., 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 131.

[752] HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou sandbox regulatório – compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, pp. 113-136, jan./abr., 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 131.

retomar o experimento [suspenso ou cancelado], ou, no limite, indenizar a parte cujas expectativas hajam sido rompidas por meio da interrupção de ferramenta experimental?"[753].

Ao que nos parece, não há *direito subjetivo* à experimentação jurídico-administrativa e/ou à manutenção, continuidade dos experimentos[754]. Especificamente quanto à experimentação em si, nos parece que não há direito subjetivo a ela tendo em vista a percepção prevalecente na literatura e na prática administrativa nacional no sentido de que a opção pela adoção de soluções experimentais está inserida em um espaço de conveniência e oportunidade dos administradores públicos, como visto no subitem 5.2. deste trabalho. Leia-se: a adoção das vias da experimentação jurídico-administrativas – *i.e.*, dos *sandboxes* regulatórios e dos laboratórios de inovação – está sujeito a um juízo discricionário dos decisores públicos, à luz, especialmente, das nuances dos problemas públicos com que se depara no mundo real e de uma análise de custo-benefício das alternativas aventadas para solucioná-los. Não se mostra, possível, portanto, que um dado agente particular pertencente a determinado setor econômico, que não conta com regras próprias atinentes, *p.e.*, a um regime *sandbox*, invoque, com fundamento direto no texto constitucional ou na cláusula geral da experimentação constante da Lei da Liberdade Econômica (art. 3º, VI, da Lei), um direito subjetivo à criação de um ambiente experimental, ainda que informal, para submeter a sua ideia que considera inovadora, sob pena de que o agente regulado se substitua ao administrador no seu típico espaço de discricionariedade. Como amplamente difundido, não se pode confundir discricionariedade com arbitrariedade por parte dos administradores públicos[755], mas também não se mostra compatível com a ordem jurídica vigente permitir que um agente regulado se substitua, concretamente, ao administrador no afã de realizar experimentos, valendo-se de direito subjetivo que não existe para tanto e fulminando o espaço de discricionariedade do gestor por intermédio da imposição de uma solução de natureza experimental.

---

[753] MENDONÇA, José Vicente Santos de. Qual a natureza jurídica dos *sandboxes* regulatórios. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 11 nov. 2023.

[754] Como explica Marçal Justen Filho, "[o] direito subjetivo é a faculdade de exigir uma conduta alheia, consistente em dar, fazer ou não fazer algo (economicamente avaliável ou não). Por exemplo, o credor tem o direito subjetivo de exigir o pagamento do seu crédito" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Introdução ao Estudo do Direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 246). No mesmo sentido, ver: NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 45ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, pp. 313-314,

[755] KRELL, Andreas J.. *Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados*: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, Posição 1.558.

No que se refere à manutenção/continuidade dos experimentos, também não nos parece que exista qualquer direito subjetivo à manutenção do *status quo* experimental, seja por conta da própria gênese da aludida figura, que traz consigo certo grau de incerteza e noções de temporariedade e de falibilidade, cenário este que abre margem para a suspensão/cancelamento deles, ou mesmo diante do fato de que as normas específicas voltadas a disciplinar os experimentos trazem, como visto anteriormente, diferentes hipóteses de suspensão ou cancelamento dos experimentos. É o que se vê no BCB, na CVM e no LIFT Lab, por exemplo.

A inexistência de direito subjetivo à experimentação não encerra o debate a respeito da (im)possibilidade de se retomar judicialmente as soluções experimentais suspensas ou canceladas. Como visto, não há que se falar em direito subjetivo à experimentação como fundamento a ser invocado judicialmente para garantir a sobrevivência ou a retomada da solução experimental. Ocorre que, à luz do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, cf. art. 5º, XXXV, da CRFB, do princípio da juridicidade administrativa, que vincula os Poderes Públicos brasileiros às normas jurídicas em sentido amplo, e das normas específicas atinentes aos ambientes experimentais, que, em regra, estabelecem condições e requisitos para a suspensão ou cancelamento dos experimentos, parece possível o controle jurisdicional dos experimentos, além do que eventuais decisões no sentido de sua retomada ou de reversão de seu cancelamento a partir da análise *(a)* do procedimento que antecedeu a suspensão ou o cancelamento, bem como *(b)* dos fundamentos manejados pelos Poderes Públicos para fins de suspender ou cancelar o experimento, averiguando se os mesmos se enquadram, ou não, nos termos previamente definidos pela regulação setorial. Dois exemplos hipotéticos são capazes de ilustrar o aludido cenário.

Um determinado agente regulado pela CVM tem o seu experimento abruptamente interrompido pela Comissão, sem a observância *(i)* da prerrogativa constante do art. 17, § 2º, I, da Resolução CVM nº 29/2020, que assegura que os agentes inseridos no respectivo ambiente *sandbox* têm a oportunidade de regularizar suas condutas ou ajustar as falhas e riscos dos experimentos, caso eles sejam sanáveis; menos ainda *(ii)* do prazo de dez dias úteis estabelecido no art. 17, § 2º, II, da Resolução (o Comitê de *Sandbox* deve "informar ao participante do sandbox regulatório a intenção de suspender ou cancelar a autorização temporária, conforme o caso, concedendo-lhe o prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de recebimento da comunicação, prorrogáveis por igual período, para apresentar as razões de defesa de sua permanência no *sandbox*"). A inobservância do aludido procedimento fixado previamente em

norma, pela própria CVM, abre caminho para eventual declaração judicial de invalidade da decisão regulatória de suspensão ou cancelamento do experimento.

Trata-se de hipótese de autovinculação administrativa da CVM. A autoridade administrativa, por decisão própria, criou para si norma que deve observar, de modo a preservar o princípio da segurança jurídica, corolário da cláusula constitucional do Estado Democrático de Direito (art. 1º, CRFB), do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB), e do princípio da legalidade (art. 5º, II, e art. 37, CRFB). Conforme leciona Paulo Modesto, os atos normativos "possuem eficácia autovinculativa para o seu editor, obrigando o órgão que os emitiu a respeitar as suas próprias prescrições gerais em casos singulares submetidos à apreciação"[756]. O que se observa é que "o regulamento, em especial, por sua expressão eminente na hierarquia dos atos normativos de natureza administrativa, são de longa data reconhecidos como veículos de autolimitação da Administração Pública"[757]. Afinal, "o princípio da legalidade obriga a Administração a cumprir as normas que ela própria editou"[758], de modo que a ação administrativa se vincula, positivamente, às suas próprias normas.

O segundo exemplo pauta-se em uma hipótese em que um determinado agente regulado pela ANTT teve o seu projeto experimental, recentemente iniciado, suspenso com fundamento no disposto no art. 23, I, da Resolução ANTT nº 5.999/2022, que autoriza que a Diretoria Colegiada da Agência suspenda a solução experimental em razão do "descumprimento dos deveres estabelecidos nos arts. 20 e 21" da própria norma. No exemplo, imagine-se que a suspensão se deu em razão do fato de que o regulado deixou de apresentar documentos que demonstrem os resultados, ainda que parciais, de seu experimento, em suposto desrespeito ao disposto no 20, § 3º, da Resolução ANTT n° 5.999/2022, que obriga que os regulados concedam à ANTT "acesso a informações relevantes, documentos e outros materiais relacionados à atividade, incluindo as relativas ao seu desenvolvimento e **aos resultados atingidos**" (grifou-se).

O exemplo em tela abre margem para que o controle jurisdicional do experimento se dê pela via dos fundamentos manejados pela Agência para a suspensão do projeto, sob a alegação, por parte do agente regulado, por exemplo, de que os documentos referentes aos

---

[756] MODESTO, Paulo. "Autovinculação da Administração Pública". *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 29, abr./jun., 2010, versão digital, p. 11.
[757] MODESTO, Paulo. "Autovinculação da Administração Pública". *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 29, abr./jun., 2010, versão digital, p. 12.
[758] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 117.

resultados não foram apresentados em razão da ausência de tempo hábil para a geração de resultados por parte do experimento, ainda muito recente, ou, então, que com base no entendimento de que a literalidade da norma supostamente violada não exige expressamente que a apresentação de documentos relativos aos resultados parciais do experimentos, não havendo que se falar em qualquer violação. Também aqui é possível falar em autovinculação. A ANTT, para fins de suspensão ou cancelamento dos experimentos, se vinculou normativamente a determinadas hipóteses autorizativas dos mesmos, o que faz com que decisões no sentido da suspensão ou cancelamento dos experimentos tenham que guardar pertinência, se espelhar nas hipóteses previstas nas normas que as regem, sob pena de desvirtuamento, por exemplo, dos princípios constitucionais da juridicidade administrativa e da segurança jurídica.

Especificamente quanto à possibilidade de os Poderes Públicos se verem obrigados a pagar indenizações diante da suspensão ou cancelamento dos experimentos, é preciso ter em conta, *(i)* o momento em que se deu a interrupção ou cancelamento da solução experimental; e *(ii)* a quem se atribui a responsabilidade pela suspensão ou cancelamento, ao Poder Público ou aos agentes públicos e/ou privados selecionados para integrarem os ambientes/estruturas administrativas experimentais.

Se a suspensão ou o cancelamento do experimento se deu logo no começo de sua implementação, é possível afastar ou minorar eventual dever de indenizar, seja porque ainda não foram realizados quaisquer gastos com o experimento ou eles foram diminutos. Se se está diante de um experimento que perdura há mais tempo, mostra-se provável que se configure o dever de indenizar por parte do aparato estatal, seja em razão do alto grau de expectativa criada no particular quando à continuidade/conclusão do experimento – que se torna cada vez mais legítima com o passar do tempo do experimento – ou mesmo diante da tendência de que os gastos com os experimentos de avolumem com o tempo, robustecendo o dever de indenizar por parte do Poder Público responsável pela solução experimental.

O fator temporal deve ser lido de forma conjugada com o critério de atribuição de reponsabilidade pela suspensão ou encerramento do experimento. Se a suspensão ou encerramento do experimento se deu por responsabilidade/culpa ou dolo exclusivo da Administração Pública, há dever de indenizar o agente particular. Se, pelo contrário, a responsabilidade pela suspensão ou cancelamento pode ser atribuída somente aos agentes regulados, não há que se falar em qualquer dever de indenizar por parte do ente estatal

responsável pela via da experimentação jurídico-administrativa. Em todo caso, nos parece que a indenização estará sempre limitada aos gastos dispendidos pelo agente regulado para fins de elaboração e implementação do experimento, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa do regulado às custas dos Poderes Públicos, em um campo, que, vale remorar, sequer é possível falar-se em direito subjetivo à experimentação, diante de sua própria gênese.

Há, ainda, algumas ferramentas que têm sido desenvolvidas pelos Poderes Públicos nacionais em prol de aprimorar o monitoramento das soluções experimentais. Na SUSEP, criou-se o Painel de Monitoramento de seu regime *sandbox*, intitulado de "Painel *Sandbox*"[759], em que constam detalhes sobre os projetos inseridos nos ciclos dos ambientes regulatórios experimentais realizados pela Superintendência, especialmente dados contábeis a respeito das seguradoras inseridas no respectivo ambiente experimental. Conforme anunciado pela própria SUSEP, trata-se de "sistema de dados estatísticos referentes às empresas participantes do *Sandbox* Regulatório da Susep"[760], em que "é possível consultar informações sobre evolução de prêmios, sinistros e provisões técnicas ao longo do tempo, podendo segregar os dados por empresa e por período"[761].

Outra ferramenta relacionada ao monitoramento das soluções experimentais é a ECIP, desenvolvida pelo GNova Lab. Conforme explicação do referido Laboratório, "[a] ECIP pode ser usada quando for relevante avaliar os estágios de mudanças comportamentais de servidores (as) públicos (as) que atuem em projetos e programas de inovação ao longo do tempo"[762], admitindo-se que se trabalhe a aludida ferramenta "em âmbito nacional, regional, ou governo local, com programa/projeto das diferentes temáticas e em uma equipe multidisciplinar"[763]. O comportamento inovador da instituição sob exame é medido em três momentos, quais sejam: (T1) antes de participar da intervenção ou projeto de inovação; (T2) imediatamente após a intervenção; e no (T3) momento de follow-up (pelo menos seis meses após a finalização da intervenção)[764].

Por fim, mais recentemente, propôs-se a criação, no âmbito da regulação *sandbox* da ANTT, do "Indicador de efetividade da ferramenta experimental". Como explicitado pela área técnica da Agência, quando do processo de elaboração da Resolução nº 5.999/2022, "para

[759] Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/menuestatistica/sandbox.html>. Acesso em: 23 dez. 2023.
[760] Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/menuestatistica/sandbox.html>. Acesso em: 23 dez. 2023.
[761] Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/menuestatistica/sandbox.html>. Acesso em: 23 dez. 2023.
[762] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas >. Acesso em: 23 dez. 2023.
[763] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas >. Acesso em: 23 dez. 2023.
[764] Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas >. Acesso em: 23 dez. 2023.

calcular o indicador deve-se comparar *(i)* o número de produtos, serviços ou solução regulatória implantados no período; e *(ii)* o número de produtos, serviços ou solução regulatória cuja implantação estava prevista para o período[765]. Não há notícias de que já tenha sido efetivamente implementado pela Agência Reguladora em destaque.

4.6. Encerramento da solução experimental

O *sexto e último passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa centra-se justamente nas diferentes formas de encerramento das soluções experimentais. Como afirma Juliano Heinen, "a extinção da regulação experimental não destoa das formas ordinárias de retirada de atos administrativos, o que permite, por exemplo, extinguir tais privilégios ou facilitações normativas quando a regulação experimental já atingiu seu propósito (revogação), ou quando ela chega ao seu termo final"[766].

Os arts. 16 e 17 da Resolução CVM nº 29/2020 cuidam do encerramento da participação dos interessados no ambiente regulatório experimental da CVM, que pode se dar em razão do "decurso do prazo estabelecido para participação"; "a pedido do participante"; "em decorrência de cancelamento da autorização temporária, nos termos do art. 17" e "mediante obtenção de registro definitivo junto à CVM para desenvolver a respectiva atividade regulamentada" (art. 16, incisos I a IV, da Resolução CVM).

No BCB, o encerramento das atividades do participante do ambiente regulatório experimental ocorrerá nas hipóteses de *(i)* "término do período estipulado para participar do Sandbox Regulatório" (inciso I do art. 40 da Resolução CMN nº 4.865/2020); *(ii)* "obtenção de autorização definitiva do Banco Central do Brasil pelo participante, durante a vigência do *Sandbox* Regulatório, consideradas eventuais prorrogações" (inciso II do art. 40 da Resolução CMN nº 4.865/2020); ou por meio do "cancelamento da autorização para participar do *Sandbox*

---

765 Relatório preliminar de AIR da ANTT, p. 13. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 20 jan. 2023.

766 HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou sandbox regulatório – compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, pp. 113-136, jan./abr., 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 127).

Regulatório", tanto por intermédio de pedido formulado pelo participante ou, de ofício, pelo Banco Central (inciso III, alíneas "a" e "b" do art. 40 da Resolução CMN nº 4.865/2020). Ressalte-se, ainda, que o encerramento das soluções experimentais pela via dos *sandboxes* depende da implementação do chamado "plano de descontinuidade das atividades", que consiste na "sequência de atos e procedimentos a serem promovidos pelo participante no processo de encerramento de suas atividades no Sandbox Regulatório, com vistas a assegurar o cumprimento de suas obrigações legais, regulamentares e contratuais" (art. 2º, III, da Resolução CMN nº 4.865/2020).

No âmbito do LIFT Lab, o art. 26 do Regulamento do Laboratório estabelece que "[a]o final do período de desenvolvimento dos projetos, caso os critérios de desenvolvimento tenham sido cumpridos, seus desenvolvedores apresentarão o protótipo funcional do projeto e o relatório final de resultados à equipe de acompanhamento (GAP)". Ainda no que se refere ao encerramento dos projetos, consta do art. 27 do Regulamento do LIFT Lab que,

> [o] Comitê de Gestão fará uma apreciação do relatório final dos projetos e, caso os resultados sejam considerados relevantes, produzirá um relatório técnico dos mesmos. Este relatório fará uma apreciação do potencial de uso na indústria financeira, a aderência e lacunas da proposta em relação aos normativos vigentes, uma análise situacional do protótipo, riscos identificados e as perspectivas gerais de aplicação de projetos similares na indústria financeira, mapeados pela equipe de acompanhamento do projeto[767].

O que se vê, portanto, é que, no geral, a partir do momento em que se encerram as soluções experimentais, como afirmam José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa,

> podem surgir dois cenários coerentes para um experimento: sucesso ou falha. No caso de êxito no experimentalismo, respeitada a legalidade e alcançados os objetivos preestabelecidos, registrado grau aceitável de mensuração a partir das métricas, a ação ou processo muda seu status – deixa de ser uma prática experimental e passa a protótipo, ensejando sua replicação no âmbito administrativo. A multiplicação da iniciativa de sucesso poderá ocorrer de forma integral ou adaptada a outras realidades vivenciadas na gestão pública. Assim haverá conformação da inovação.
> Por outro lado, constatada a falha do experimento, seja porque não alcançou satisfatoriamente as metas definidas ou porque se mostrou inviável a mensuração metrificada em sua execução, há que se falar em suspensão e retorno ao status quo[768].

---

[767] LIFT LAB. *Regulamento*, [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/LIFT-Regulamento.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

[768] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência*: estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022, pp. 24-25. No mesmo sentido, afirmam Diego Herrera e Sonia Vadillo, "[u]ma vez concluídos os bancos de testes, em vista dos resultados obtidos, órgãos supervisores e reguladores podem avaliar

Como aponta Juliano Heinen, no mesmo sentido, só que especificamente a respeito dos *sandboxes* regulatórios, "passado o prazo da regulamentação experimental, o regulador poderá avaliar se *(1)* o sistema de facilitações deve ser estendido a todos os demais agentes econômicos do setor; *(2)* deverá customizar o sistema a incidir apenas a alguns concorrentes, na linha da igualdade material; *(3)* a regulação experimentada não faz sentido, não gera os efeitos benefícios esperados"[769].

Neste passo, a avaliação *ex post* dos experimentos se apresenta como eixo central de esforço a ser desempenhado pelos Poderes Públicos. Nessa linha, conforme sustenta Ittai Bar-Siman-Tov,

> a segunda característica da legislação experimental é uma avaliação *ex post* ou mecanismo de aprendizagem, que é o componente mais crucial. "A realização de uma avaliação… é uma característica essencial de qualquer lei experimental, uma vez que a ideia principal por trás das leis experimentais é experimentar um novo regime jurídico, ver se funciona e aprender com os efeitos positivos e negativos observados." (Ranchordás 2013, p. 420)[770].

A aludida avaliação dos experimentos e de seus resultados se aproxima da figura da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), que tem sido incorporada à rotina das autoridades regulatórias brasileiras nos últimos tempos e, "assim como a AIR, é uma ferramenta destinada a aperfeiçoar a ação regulatória, contribuindo para a efetividade, eficiência e eficácia da ação estatal"[771]. Como consignado em Guia elaborado pelo, à época, Ministério da Economia, em

---

os riscos associados às novas atividades. Caso os produtos ou serviços testados sejam considerados adequados para os clientes, pode-se propor uma regulamentação e autorizar sua comercialização em larga escala. Pelo contrário, se as deficiências detectadas durante seu funcionamento não forem adequadamente solucionadas ou se forem consideradas como envolvendo riscos excessivos, as autoridades podem proibir ou limitar essas atividades" (HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov. 2023, p. 7).

[769] HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou sandbox regulatório – compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, pp. 113-136, jan./abr., 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 30 abr. 2023, p. 128.

[770] Original: "he second characteristic of experimental legislation is an ex post evaluation or learning mechanism, which is the most crucial component. "The performance of an evaluation… is an essential feature of any experimental law since the main idea behind experimental laws is to try out a new legal regime, see if it works and learn from the observed positive and negative effects". BAB-SIMAN-TOV, Ittai. Temporary legislation, better regulation, and experimentalist governance: an empirical study. *Regulation & Governance*, n. 12, pp. 192-219, 2018, p. 7. (Tradução livre).

[771] UERJ REG; GOVERNO FEDERAL. *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf >. Acesso em: 29 jan. 2024, p. 12.

parceria com o Laboratório de Regulação Econômica da Faculdade de Direito da UERJ (UERJ Reg.), a ARR "consiste na verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos, observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação"[772]. A ARR se apresenta, assim, como um procedimento administrativo voltado a promover "a avaliação dos resultados obtidos [por determinada medida estatal], dos impactos observados e recomendações sobre eventuais ajustes necessários"[773] à sua futura implementação. A ARR conta, em regra, com cinco etapas para a sua efetiva implementação, quais sejam: *(i)* a descrição da regulação e seu contexto; *(ii)* a identificação dos objetivos da regulação; *(iii)* a descrição do tipo de ARR e dos resultados que serão avaliados; *(iv)* a definição e aplicação da técnica da análise de dados; e *(v)* a discussão dos resultados e recomendação para o ciclo regulatório[774].

Embora, como visto, as vias da experimentação não tragam consigo, necessariamente, atos normativos específicos para que os experimentos tenham seus impactos avaliados, diferentemente do que se vê na figura da ARR, a necessidade de verificação dos impactos dos experimentos, especialmente nos momentos finais de seu manejo/implementação, e a averiguação da necessidade de eventuais ajustes quanto aos mesmos para possíveis aplicações futuras, se se tratar de um caso de sucesso do experimento, aproximam o presente passo do ciclo da experimentação jurídico-administrativa da racionalidade que informa o procedimento da ARR, que pode representar, portanto, importante vetor de orientação para os gestores públicos no bojo das soluções jurídicas experimentais.

Ainda a propósito do esforço de avaliação dos resultados dos experimentos, é preciso ter em conta que há um grave problema no que concerne à qualidade das informações produzidas e disponibilizadas (ou não) acerca dos experimentos. Conforme explicitado por Cinara de Araújo Vila, "essa situação muitas vezes está associada ao fato de os projetos [experimentais] serem recentes e ainda não terem frutificado. Muitas vezes a única mensuração

---

[772] UERJ REG; GOVERNO FEDERAL. *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf >. Acesso em: 29 jan. 2024, p. 12.

[773] UERJ REG; GOVERNO FEDERAL. *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf >. Acesso em: 29 jan. 2024, p. 12.

[774] UERJ REG; GOVERNO FEDERAL. *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf >. Acesso em: 29 jan. 2024, p. 12.

é feita por meio de conversas com os setores ou parceiros que implementaram a inovação, sem uma política efetiva de mensuração"[775].

[775] VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, p. 29-45, jan./mar. 2022, p. 37.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, procurou-se debater o experimentalismo sob a óptica do direito administrativo brasileiro, tendo por foco os institutos dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais e os laboratórios de inovação, positivados na ordem jurídica brasileira, por intermédio, respectivamente, do Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar nº 182/2021, art. 2º, II, e art. 11) e da Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021, art. 4º, VIII, e arts. 44 e 45).

Em proposições objetivas, as principais ideias desenvolvidas ao longo do presente trabalho foram as seguintes:

1. A palavra "experimentalismo" é plurissignificativa e conta com definições amplas e fluidas, como visto naquelas dispostas nos dicionários destacados anteriormente neste trabalho. Tal panorama semântico da palavra "experimentalismo" dá o tom das dificuldades de se abordar e trabalhar o aludido termo, inclusive sob a óptica dos estudos jurídicos. Frise-se, ainda, que o experimentalismo é um termo que permeia diversas áreas do conhecimento humano, dentre as quais a ciência (em que figura como metodologia científica), as artes visuais (em que se apresenta como um movimento artístico), a música e a literatura.

2. O que se observa na atualidade é um processo de assimilação do experimentalismo pelo direito, tanto do ponto de vista normativo, como sob o prisma da literatura jurídica nacional e estrangeira. Sob a óptica dos estudos jurídicos, o experimentalismo é multifacetado e diverso, constituindo-se por múltiplos regimes jurídicos experimentais que ganham expressão em diversas formas jurídicas disponibilizadas à Administração Pública e aos seus gestores pelo ordenamento jurídico brasileiro. Nas palavras de Sofia Ranchordas, os regimes jurídicos experimentais ganham corpo no mundo real por meio da edição de leis experimentais, pela construção e implementação de novas políticas públicas, ou mesmo por intermédio do desenho e constituição de regimes jurídicos temporários como os *sandboxes* regulatórios[776].

[776] *Idem*.

3. Ainda que seja inegável o fato de que o *sandbox* regulatório é, por excelência, um instituto jurídico que corporifica o experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira e que vem conquistando cada vez mais espaço, tanto em sede de estudos doutrinários, como no cotidiano da Administração Pública, a experimentação não se esgota na figura da "caixa de areia regulatória", que tem o seu tempo e lugar apropriados. Por aqui, a experimentação também ganha corpo, *p.e.*, por intermédio dos laboratórios de inovação e no campo da construção e implementação das políticas públicas.

4. O experimentalismo jurídico-administrativo se relaciona, ainda, com importantes debates relativos às formas de organização dos Estados nacionais, tendo por foco a forma federativa de Estado e a sua organização descentralizada de poder entre os entes federativos, como se vê nos Estados Unidos e no Brasil. Ao tratar do experimentalismo jurídico-administrativo a partir da realidade estadunidense, Charles F. Sabel e William H. Simon sustentam que os modelos experimentais são constituídos por um "centro", que pode ser representado pelo governo federal, e por "unidades locais", que podem ser simbolizadas pelos estados federados e/ou pelos municípios.

5. No contexto brasileiro, à luz do Estado Federal desenhado pelo constituinte de 1988, em que os entes federativos subnacionais gozam de autonomia, materializada nas capacidades de auto-organização, autoadministração e autogoverno , é possível sustentar que a experimentação jurídico-administrativa e a possibilidade de seu manejo por parte dos estados e municípios, se fortalecem, até mesmo por conta da necessidade de se efetivar a dinâmica de funcionamento (idealmente, descentralizada) do Estado brasileiro estabelecida normativamente pelo constituinte de 1987-1988. As disparidades estruturais, econômicas, sociais e culturais entre os entes federativos brasileiros robustecem a necessidade de que se aposte em soluções experimentais, considerando-se que os problemas públicos terão grande variabilidade, diante de realidades múltiplas dos entes federativos.

6. Ainda em se tratando da dinâmica de funcionamento dos Estados nacionais, no contexto francês, por exemplo, em que há intensos debates teóricos e práticos a respeito do experimentalismo jurídico-administrativo, especialmente no campo das políticas públicas, a experimentação nos coletivos territoriais ("collectivités territoriales"), instâncias administrativas locais, encontra fundamento constitucional no disposto na 4ª alínea do art. 72 da Constituição francesa. O que se observa é que, ainda que não se tenha naquele País um

modelo federativo, como na realidade brasileira e nos Estados Unidos, mas sim um Estado unitário, em que as instâncias administrativas locais não possuem autonomia em relação ao Poder central, há norma constitucional expressa permitindo que leis ou regulamentos nacionais sejam derrogados por determinado período a título experimental no âmbito dos coletivos territoriais. Mesmo em Estados nacionais unitários, como se vê na França, o experimentalismo pode encontrar terreno fértil para florescer.

9. Sob as lentes do direito administrativo brasileiro, o pragmatismo jurídico se apresenta como fundamento teórico-jurídico do experimentalismo. Como explica Gustavo Binenbojm, o direito administrativo brasileiro contemporâneo passou a ser orientado por um giro chamado de pragmático. Pautado na lógica de resultados e no paradigma da eficiência administrativa, tal giro impõe a busca por soluções, decisões e estruturas aptas à produção das melhores consequências. Tal panorama veio a ser corroborado de maneira enfática pelos dispositivos introduzidos à LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942) por intermédio da Lei nº 13.655/2018, que trouxe uma série de regras jurídicas voltadas à criação de balizas interpretativas, processuais e de controle para o direito público brasileiro, por meio das quais se exige que os gestores públicos se atentem, *p.e.*, para as consequências de suas decisões, como se extrai dos arts. 20 e 21 da LINDB, bem como sejam incrementados os níveis de segurança jurídica nos setores públicos.

10. Tais propósitos estão alinhados justamente com as potencialidades do experimentalismo jurídico-administrativo, que se presta à sofisticação das soluções jurídicas a partir de aprendizados extraídos de ambientes e estruturas administrativas voltados à testagem de novos produtos, serviços, processos e soluções para os problemas públicos da atualidade. O pragmatismo jurídico se apresenta, pois, como relevante fundamento do experimentalismo jurídico-administrativo no direito brasileiro.

11. No que se refere ao tema do experimentalismo jurídico-administrativo, mostra-se especialmente relevante o conceito de antifundacionalismo. Em linha com o que prega o antifundacionalismo, não há verdades absolutas que não podem ser contestadas. À luz de uma visão pragmática da vida e do direito e, especialmente, sob uma óptica antifundacional, é preciso desenvolver novas formas de se fazer e pensar as soluções jurídicas. O experimentalismo se propõe justamente a isso: (re)pensar e sofisticar o processo de construção das soluções jurídicas e, em decorrência disso, as próprias soluções dos problemas públicos.

12. A experimentação parte de uma dúvida e de um diagnóstico prévio sobre a realidade/a respeito dos problemas públicos que surgem, que buscar-se-á(ão) investigar por meio das testagens, na esperança de que se chegue a soluções jurídico-institucionais aprimoradas com base nos aprendizados viabilizados pelos testes. Também nas palavras de Thamy Pogrebinschi, o antifundacionalismo pragmatista se apresenta ainda sob a forma de uma crítica incessante; não se trata de uma crítica determinada e direcionada a um objeto concreto, mas de um desejo permanente de crítica; da crítica enquanto método de pensamento. O experimentalismo também se baseia na aludida crítica incessante a respeito das soluções jurídicas postas e acerca da realidade presente[777].

13. Não há apenas fundamentos teóricos a amparar o campo do direito administrativo da experimentação. Existem também fundamentos normativos nos planos constitucional e infraconstitucional que dão substrato jurídico à experimentação jurídico-administrativa na ordem jurídica brasileira. Diferentemente do que se vê na Constituição francesa, em que há disposições expressas a autorizar os experimentos jurídico-institucionais por parte dos Poderes Públicos daquele País (art. 37º-1 e alínea 4 do art. 72º, ambos da Constituição francesa), não há, no texto constitucional brasileiro de 1988; previsões que tratem expressamente da experimentação jurídico-administrativa. Apesar disso, é possível extrair fundamentos jurídicos de validade do direito administrativo da experimentação de algumas normas constantes do texto constitucional de 1988; mais especificamente, do que está disposto nos arts. 37, *caput*; 174, *caput*; e 218, *caput*, da CRFB.

14. O princípio constitucional da eficiência administrativa se apresenta como primeiro fundamento jurídico-constitucional do direito administrativo da experimentação na ordem jurídica brasileira. Ainda que seja de difícil apreensão, o conceito de princípio constitucional da eficiência, nas palavras de Patrícia Pessoa Valente, "engloba duas dimensões do agir estatal qualificado como eficiente: (i) a da racionalidade e otimização no uso dos meios (eficiência como meio) e (ii) a da satisfatoriedade dos resultados da atividade pública (eficiência como resultado)"[778].

---

[777] *Idem*.

[778] *Idem*.

15. Quanto à primeira dimensão do princípio constitucional da eficiência administrativa, saliente-se que o experimentalismo jurídico-administrativo se apresenta como mecanismo tanto de racionalização como de otimização das atividades administrativas realizadas pelos gestores públicos brasileiros. Conforme visto no Capítulo 4 deste trabalho, é possível cogitar da existência de um *ciclo da experimentação jurídico-administrativa* que reflete justamente uma ideia de racionalização da atividade administrativa, de sofisticação do processo de construção das soluções (experimentais) para os problemas públicos. Busca-se, por intermédio da ideia de ciclo que os administradores públicos sejam capazes de solucionar organizadamente os problemas públicos, manejando os meios mais adequados com base no crivo da testagem jurídico-institucional prévia viabilizada pelos experimentos disponibilizados pela ordem jurídica brasileira atual. Especificamente quanto à otimização, é importante observar que a experimentação jurídico-administrativa, em regra, pauta-se na implementação de soluções restritas e simplificadas, para que elas sejam avaliadas e, se for o caso, ampliadas para todo um setor econômico ou para determinadas repartições públicas nacionais. A modelagem típica dos experimentos, para além de se pretender racional, contribuiu para se otimizar a atuação estatal, a partir justamente de seu teor incremental e cauteloso que deve orientar o modus operandi dos experimentos jurídico-administrativos, materializados, na atualidade, nas vias do sandboxes regulatórios e dos laboratórios de inovação. No que se refere à segunda dimensão do princípio constitucional da eficiência administrativa, qual seja, a da satisfatoriedade, observe-se que o experimentalismo jurídico-administrativo se apresenta como meio jurídico apto a incrementar os níveis de satisfação no que diz respeito à atuação estatal.

16. Para além do princípio constitucional da eficiência, o art. 174, *caput*, da CRFB, que trata das funções de fiscalização, incentivo e planejamento do Estado Regulador brasileiro, apresenta-se como segundo fundamento jurídico-constitucional do direito administrativo da experimentação. O experimentalismo jurídico-administrativo se conecta diretamente com as competências constitucionais de incentivo e planejamento atribuídas ao Estado Regulador brasileiro.

17. Quanto à competência de incentivo do Estado Regulador brasileiro, frise-se, desde logo, que ela se materializa por intermédio de mecanismos jurídicos de indução do desenvolvimento econômico, em que se destacam os denominados “incentivos ou benefícios que, em regra, têm natureza fiscal, ou apresentados sob a forma de benefícios outros, capazes de estimular

determinada atividade econômica"[779]. A experimentação jurídico-administrativa também pode ser extraída da competência constitucional de planejamento, na medida em que as soluções experimentais, como visto detalhes no Capítulo 4, pautam-se, em regra, justa e especialmente em uma avaliação da realidade, na definição de objetivos e na adoção de providências em prol justamente da testagem de novos produtos, serviços, processos e soluções jurídicas, passos este que exprimem a competência constitucional de planejamento conferida ao Estado brasileiro (que, vale ressaltar, é apenas indicativa quanto ao setor privado). Os experimentos não eliminam a autonomia dos agentes privados, em verdade, a reforçam, considerando-se que eles vêm acompanhados de regimes jurídicos flexíveis e de descontos regulatórios.

18. O terceiro fundamento jurídico-constitucional do direito administrativo da experimentação se extrai do disposto no art. 218 da CRFB, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015. A atual redação do *caput* do aludido dispositivo constitucional revela que a Constituição da República de 1988 é essencialmente pró-inovação, cabendo ao Estado Regulador brasileiro "colaborar com o particular de modo a estimular a cada vez mais relevante agenda da inovação"[780]. O experimentalismo jurídico-administrativo se apresenta concretamente como espécie de mola propulsora da inovação, espécie de "instrumento a serviço da inovação" na Administração Pública, conforme explicitado pelo Conselho de Estado francês.

19. No plano infraconstitucional, os incisos I e VI do art. 3º da LLE podem ser invocados como fundamentos normativos do experimentalismo jurídico-administrativo na ordem jurídica brasileira. Os dispositivos legais em referência trazem, para o ordenamento jurídico brasileiro, permissivos legais genéricos voltados à experimentação jurídico-administrativa. O inciso I do art. 3º da LLE permite que agentes particulares realizem atividades consideradas de baixo risco sem a necessidade de edição de atos prévios de liberação das respectivas atividades por parte dos Poderes Públicos nacionais. De sua vez, o inciso VI do art. 3º da LLE corporifica "uma liberdade jurídica apriorística para o desenvolvimento de produtos e serviços, condicionando essa liberdade a uma desatualização normativa"[781]. Nos termos do aludido dispositivo, observe-se que "a desatualização normativa ocorrerá por força do desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente".

---

[779] *Idem*.
[780] *Idem*.
[781] *Idem*.

20. O Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar nº 182/2021) também incorporou a gramática da experimentação jurídico-administrativa à ordem jurídica brasileira, especialmente por intermédio da figura dos *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais. Em seu art. 2º, II, o MLS traz a definição legal do que é o *sandbox* regulatório/ambiente regulatório experimental. O tema dos *sandboxes* é esmiuçado, ainda, no art. 11 da referida Lei, que traz uma definição abrangente no que diz respeito aos sujeitos que atuarão nos *sandboxes* regulatórios. O § 3º do art. 11 do MLS delega às autoridades administrativas a competência para dispor sobre o efetivo funcionamento dos ambientes de regulação *sandbox*. Mais recentemente, em linha com o movimento de fortalecimento legislativo do tema do experimentalismo jurídico-administrativo, expresso nas previsões anteriormente destacadas da LLE e do MLS, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/202) trouxe normas específicas voltadas a tratar da figura dos laboratórios de inovação no contexto brasileiro -, quais sejam, os arts. 4º, VIII, e 44 e 45 da Lei.

21. Como visto ao longo deste trabalho, à luz do direito administrativo brasileiro da contemporaneidade, se apresentam como *vias da experimentação jurídico-administrativa (i)* os *sandboxes* regulatórios/ambientes regulatórios experimentais; e *(ii)* os laboratórios de inovação.

22. A figura do *sandbox* regulatório ou do ambiente regulatório experimental tem se notabilizado como expoente do experimentalismo jurídico-administrativo no Brasil e ao redor do mundo. Trata-se de um instituto de ação controlada e que se estrutura com base na concessão de descontos regulatórios ou desoneração condicionada de restrições, seja por meio da criação de normas jurídicas excepcionais/temporárias e/ou pelo estabelecimento de exceções normativas expressas, dirigidos a determinados agentes privados, controladas e marcadas no tempo e no espaço. Como visto, sob a óptica de sua natureza jurídica, a regulação via *sandbox* nada mais é do que uma metodologia de construção da regulação em determinado setor. O *sandbox* tem a função precípua de orientar a atuação dos agentes reguladores, à luz dos dados coletados durante a realização dos experimentos, em contextos marcados por inúmeras e profundas complexidades, geradas especialmente pelas novas tecnologias disruptivas, tendo em mira os objetivos de fomentar a inovação e garantir o incremento da competição; garantir a proteção dos consumidores dos produtos e serviços tidos por inovadores, bem como se apresentar como um mecanismo apto a viabilizar aprendizado institucional por parte dos Poderes Públicos brasileiros.

23. As bases da regulação *sandbox* foram lançadas ao público no Reino Unido ainda no ano de 2014. Tal movimento foi encabeçado pela entidade reguladora britânica FCA, responsável pela regulação do sistema financeiro naquela localidade, quando do lançamento do *Project Innovate*, iniciativa abrangente da Administração Pública britânica que tem por objetivo incentivar o desenvolvimento de inovações diruptivas em prol do incremento à competição no mercado financeiro. Em junho de 2016, a primeira iniciativa relacionada à regulação *sandbox* foi efetivamente lançada pela FCA, oportunidade em que foi aberto o primeiro período de inscrições/aplicações por parte das empresas interessadas em submeter as suas iniciativas tidas por inovadoras no espaço de regulação experimental. Naquele contexto, a FCA produziu dois grandes modelos de regulação *sandbox*, um específico, voltado às novas empresas, que não detinham autorização prévia para atuarem no mercado financeiro britânico e que passaram a poder requerer o que se passou a denominar de "autorização restrita" via ambiente regulatório experimental, e outro dirigido às empresas que já detinham autorização para atuarem no mercado financeiro britânico, que passariam a submeter seus produtos e serviços tidos por inovadores especificamente via regulação *sandbox*. Ainda quanto ao modelo britânico, foram criadas duas ferramentas auxiliares ao modelo *sandbox* em si, a serem lideradas pelos próprios agentes regulados, denominados de forma ampla de "sandboxes da indústria", quais sejam: *(i)* o *virtual sandbox*; e *(ii)* o *sandbox* umbrella.

24. No ano de 2017, a FCA elaborou o documento intitulado "Regulatory sandbox lessons learned report", que conta com diagnóstico amplo a respeito do primeiro ciclo de regulação sandbox implementado no Reino Unido, bem como alguns aportes a respeito do segundo ciclo. Em 2018, tendo-se em conta os primeiros diagnósticos produzidos acerca da regulação *sandbox* implementada em solo britânico, a FCA propôs a criação de um *Global Sandbox*. Ainda considerando-se os resultados obtidos pela FCA em seus primeiros ciclos de *sandboxes*, a partir de 2019, ganhou força no Reino Unido o debate a respeito dos sandboxes intersetoriais ("cross-sector sandbox"), que envolveriam múltiplas entidades reguladoras daquela localidade. O Reino Unido se transformou "em um centro de referência para outras jurisdições" quanto ao tema dos sandboxes regulatórios/ambientes regulatórios experimentais

25. A partir do caso britânico, a figura do *sandbox* regulatório/ambiente regulatório experimental se espraiou para diversas partes do Planeta, especialmente para os mercados de capitais de diversos países, apresentando-se como uma das respostas adotadas pelos aparatos estatais aos reveses trazidos pela Crise Financeira Global de 2009 a todo o sistema financeiro

internacional. A sua expansão se deu de forma especial em Singapura e na Austrália, como visto em detalhes neste trabalho.

26. No contexto australiano, por exemplo, a regulação *sandbox* contou, inicialmente, com a liderança da ASIC e tinha por escopo eleger fintechs qualificadas para testar determinados produtos ou serviços por até 12 meses sem uma licença concedida pela *Australian Financial Services License* (AFSL) ou pela *Australian Credit License* (ACL). Mais recentemente, em setembro de 2020, diante da abrangência limitada do modelo estabelecido pela ASIC, desenvolveu-se naquele País o *enhanced regulatory sandbox*, em tradução livre, *sandbox* regulatório "aprimorado" –, que veio a substituir o modelo implementado inicialmente pela ASIC.

27. Já em Singapura, que também se valeu da experiência britânica, a regulação *sandbox* está a cargo da MAS. No contexto singapuriano, com o passar do tempo, se consolidaram três modelos de regulação pela via do *sandbox*, são elas: *(a) sandbox* propriamente dito, implementado a partir do ano de 2016, voltado, essencialmente, a modelos de negócios considerados mais complexos, em que se exige um nível considerável de customização para fins de se equilibrar os riscos e os benefícios dos experimentos; *(b) sandbox express*, evolução do modelo inaugurado em Singapura no ano de 2016, que compreende espécie de "fast-track" para a aprovação da realização de atividades consideradas de baixo risco e que já são bem compreendidas nos respectivos mercados; e *(c) sandbox plus*, que representa "assistência completa em áreas de apoio regulatório e subvenção financeira".

28. Ressalte-se que, atualmente, ainda em uma perspectiva global, a aposta na regulação *sandbox* não se restringe apenas ao mercado de capitais, como visto nos momentos iniciais de estruturação da aludida figura no Reino Unido e no cenário europeu continental. Hoje, as iniciativas *sandbox* têm se expandido para diversas partes do mundo e para múltiplas esferas regulatórias, tais quais a regulação de tecnologias *blockchain*, como se vê no mercado chinês, e para a regulação da IA, como se vê na União Europeia (cf. art. 53 do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que "estabelece regras harmonizadas em matéria de Inteligência Artificial").

29. Inicialmente, a regulação *sandbox* encontrou guarida no contexto brasileiro no âmbito de atuação das *fintechs*, *startups* que atuam no setor financeiro, especialmente na esfera de atuação

da CVM, do BCB e da SUSEP. Como detalhado anteriormente, a primeira iniciativa concreta de se criar um ambiente de regulação *sandbox* no Brasil partiu da CVM. Isso se deu por meio da edição, em maio de 2020, da Instrução CVM nº 626. A referida Instrução foi revogada pela Resolução CVM nº 29/2021, que a partir de então passou a tratar do tema da regulação *sandbox* na esfera de atuação da própria CVM, sem apresentar, porém, "alterações substanciais de conteúdo" em cotejo com as previsões constantes da Instrução CVM nº 626.

30. A regulação *sandbox* se espraiou também para a esfera de atuação do CMN e do BCB, tendo por objetivos principais "[e]stimular a inovação e a diversidade de modelos de negócio, estimular a concorrência entre os fornecedores de produtos e serviços financeiros e atender às diversas necessidades dos usuários, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), assegurando a higidez desses sistemas". A Resolução CMN nº 4.865/2020 e a Resolução BCB nº 29/2020 disciplinam o intitulado Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (*Sandbox* Regulatório). Não tardou para que a "caixa de areia regulatória" também conquistasse o seu espaço na esfera de atuação do CNSP e da SUSEP. Em março de 2020, editou-se a Resolução CNSP nº 381/2020 e a Circular SUSEP nº 598/2020, que passaram a tratar do tema no setor securitário.

31. No que se refere aos benefícios dos *sandboxes* regulatórios, é possível apontar, sob a perspectiva das empresas, que o modelo experimental implementado no Brasil pretende viabilizar que elas desenvolvam e levem seus produtos e serviços aos mercados de forma mais célere e eficaz. O desenvolvimento mais célere e eficaz de novos produtos que se busca alcançar por intermédio da implementação dos ambientes regulatórios experimentais está associado diretamente a outro benefício comumente relacionado aos *sandboxes*, qual seja, o incremento à competividade dos respectivos mercados em que são inseridos os modelos de regulação experimental.

32. Para além trazer a expectativa de redução dos custos de transação relacionados aos produtos e serviços tidos por inovadores, bem como contribuir para o incremento da competitividade dos mercados em que se insere, a regulação *sandbox*, ainda sob a óptica das empresas, contribui para mitigar os riscos para que as mesmas apostem em soluções inovadoras, robustecendo-se os níveis de segurança jurídica dos respectivos mercados a partir dos ambientes controlados de experimentação jurídico-administrativa. Aventa-se, ainda, que os ambientes regulatórios

experimentais tendem a facilitar o acesso, por parte das empresas, às alternativas de financiamentos, reduzindo-se os custos de capital de tais iniciativas.

33. Sob a perspectiva da atuação estatal, observe-se que os reguladores, pela via da regulação *sandbox*, podem acompanhar mais de perto todo o processo de criação e implementação das novas tecnologias/dos novos produtos e serviços viabilizados por elas, aprendendo sobre seu funcionamento e impacto ao longo do processo de testagem em si. Tal aproximação entre os agentes reguladores e os regulados também colabora para que se reduza a assimetria de informações existente entre eles. Além do aspecto econômico/de eficiência, os reguladores encontram na via dos *sandboxes* regulatórios verdadeiras fontes de aprendizados institucionais, que contribuem para a modernização do processo de regulamentação das matérias relacionadas aos experimentos/aos testes, a partir das experiências verificadas no bojo dos ambientes controlados de regulação.

34. Ainda sob a óptica do Estado, a regulação pela via do *sandbox* pode se apresentar como possível solução para o denominado dilema de *Collingridge*. A via do *sandbox* também viabiliza que se sofistique o processo regulatório de edição de normas e se desenvolvam atos normativos que se encaixem/se adequem aos casos concreto de forma mais apropriada, frente as particularidades e o ineditismo das inovações, conferindo espaço para o pleno desenvolvimento das novas tecnologias sem a insegurança jurídica e ameaças de riscos sistêmicos causadas pela ausência de regulação específica adequada.

35. Sob o ponto de vista dos consumidores dos produtos e/ou serviços tidos por inovadores, a partir da regulação *sandbox*, eles podem desfrutar de produtos que melhor satisfaçam os seus interesses e a um custo menor, como explicitado anteriormente, devido à diminuição dos riscos de investimento, em razão do experimento estar inserido em um ambiente controlado, bem como em decorrência do ambiente de testes e a flexibilidade inerente a ele propiciar espaço para a criação de novos produtos e serviços capazes de atender aos gostos e desejos dos consumidores de forma personalizada. Além disso, a regulação *sandbox* pode viabilizar o aumento do acesso de determinadas camadas da população, especialmente as parcelas mais pobres, aos produtos e serviços tidos por inovadores e que são submetidos ao ambiente experimental.

36. Quantos aos riscos de implementação da regulação via *sandbox*, à luz do contexto brasileiro, há relevantes riscos de ordem concorrencial. Como visto, especificamente quanto ao mercado financeiro, *p.e.*, em que já há certo grau de conflituosidade entre os *players* já consolidados e os *startups* que se voltam essencialmente para a geração de produtos e serviços inovadores, "as instituições financeiras tradicionais sujeitam-se a ônus regulatórios robustos, podendo receber a mensagem de que as *startups* participantes do programa de experimentação estariam em situação de vantagem"[782]. Para além dos riscos de ordem concorrencial, os ambientes regulatórios experimentais tendem a incrementar os riscos gerados aos consumidores dos produtos e/ou serviços inseridos na via do *sandbox*, bem como aos próprios mercados em que tais players estão inseridos, tendo em vista se tratar de um ambiente de testagem/de experimentação jurídico-administrativa. É inegável que, por meio da regulação sandbox, abre-se mão, em alguma medida, da segurança dos consumidores, das empresas interessadas e até mesmo dos agentes reguladores envolvidos, já que todos eles estão submetidos a testes que se inserem no mundo real.

37. Há, ainda, risco relacionado à certa desordem quanto à construção e à implementação da regulação via *sandbox*. Outro risco aventado quanto à construção e à implementação da via regulatória do sandbox reside na falta de pessoal e de estrutura no bojo da Administração Pública brasileira para construir e operar ambientes regulatórios experimentais, o que pode comprometer a qualidade dos ambientes experimentais e incrementar os seus riscos. Como salientado por Rafael Fassio, "as experiencias internacionais bem-sucedidas mostram que a operação de um programa de *sandbox* demanda tempo, recursos humanos e elevado nível de comprometimento institucional"[783]. Por fim, ainda nas palavras de Rafael Fassio, um último risco aventado quanto à figura do *sandbox* reside no de configuração de *by-pass* regulatório/risco de captura do regulador pelo setor regulado/pelos agentes participantes dos experimentos.

38. Em tempos mais recentes, a via do *sandbox* ultrapassou as fronteiras do mercado financeiro nacional e vem se espraiando para outros setores regulados brasileiros, notadamente os setores de energia elétrica e de transportes terrestres. Além disso, tem sido travados acalorados debates a respeito do assunto no campo da regulação das telecomunicações, encampados especialmente pela ANATEL. A regulação via *sandbox* tem se expandido não só na esfera federal, mas também

[782] *Idem*.
[783] *Idem*.

pelos municípios ao redor do País, com destaque para Foz do Iguaçu e Londrina, ambos localizados no Estado do Paraná, e para o Município do Rio de Janeiro, materializando-se como ferramental importante do experimentalismo jurídico-administrativo via entes federativos subnacionais.

39. O experimentalismo jurídico-administrativo também tem se materializado por intermédio de estruturas administrativas pensadas e construídas justamente com a finalidade de viabilizar experimentos em ambientes controlados, restritos, quais sejam, os laboratórios de inovação. Os laboratórios se apresentam como verdadeiros intermediários da inovação no setor público - e, assim como os *sandboxes*, "são considerados vias de experimentação nas quais o setor público pode testar e ampliar inovações, redesenhar serviços e processos existentes, desenvolver protótipos, bem como empoderar a participação dos cidadãos, facilitar processos de aprendizagem e ampliar competências inovadoras e capacidades de redes (Tônurist et al., 2017)"[784].

40. Tais espaços têm sido criados pelos Poderes Públicos ao redor de todo o mundo, incluindo-se a realidade brasileira, sob diferentes denominações e a partir de arranjos jurídicos-institucionais diversos. No que concerne a sua estrutura, em regra, os laboratórios de inovação são compostos por equipes multidisciplinares (*e.g.*, são formadas por gestores públicos, advogados, engenheiros, arquitetos, cientistas políticas, dentre outros especialistas). Para além da formação de equipes próprias e de algum grau de formalização do ponto de vista jurídico, a existência de forte apoio político das lideranças dos Poderes Públicos brasileiros também se apresenta como um dos elementos fundamentais para o adequado funcionamento de tais estruturas administrativas.

41. É possível extrair da experiência brasileira, para fins didáticos, dois modelos principais de laboratórios de inovação, a despeito da já comentada existência de diferentes nomes e arranjos conferidos a tais estruturas administrativas por parte dos Poderes Públicos nacionais. São eles: *(i)* os laboratórios de inovação que atuam, essencialmente, como incubadoras de novos produtos e serviços e que se apresentam como espaços construídos pelos Poderes Públicos para que agentes econômicos debatam e testem novas ideias em ambientes restritos, sem qualquer contato direto com os (potenciais) consumidores dos produtos e serviços inovadores

[784] *Idem*.

(denominados neste trabalho de “laboratórios-incubadoras”); e *(ii)* os LIGs, voltados a tratar de temas afetos à gestão pública e que se destinam ao aprimoramento dos processos, dos procedimentos, das formas de organização e de gestão dos setores públicos/das repartições públicas tendo em vista a construção e a implementação de soluções inovadoras no aludido campo.

42. Como visto, um exemplo bastante citado na literatura do primeiro modelo de laboratório de inovação é justamente o LIFT Lab, criado no ano de 2018, fruto de uma parceria firmada entre o próprio Banco e a FENASBAC. O GNova Lab se apresenta como exemplo relevante do segundo modelo de laboratórios de inovação/LIGs. Os laboratórios de inovação que se estruturam com base no segundo modelo em referência também têm se difundido no âmbito dos tribunais brasileiros, em linha com a determinação da Resolução nº 395/2021, do CNJ e inspirados no modelo inaugurado pela Justiça Federal de São Paulo, por intermédio do iJuspLab. Mais recentemente, o STJ reativou o seu LIODS, que foi criado no ano de 2022, por meio da Portaria STJ/GP 12/2022, e permaneceu praticamente inoperante desde então.

43. Quanto aos principais desafios relacionados à construção, à institucionalização e à implementação dos laboratórios de inovação no Brasil, o primeiro deles está atrelado diretamente ao excesso de denominações conferidas pelos Poderes Públicos às diferentes formas de materialização dos laboratórios de inovação na realidade brasileira. Além de representar um desafio do ponto de vista teórico no que se refere à adequada compreensão do instituto do laboratório de inovação e de suas potencialidades, o excesso de denominações conferidas aos laboratórios de inovação também trazem desafios aos gestores públicos no momento de escolherem qual o tipo de i-Lab mais apropriado para ser implementado neste ou naquele caso, ou para tentar solucionar este ou aquele problema público diagnosticado pelos Poderes Públicos, gerando-se, inclusive, certo grau de insegurança que pode até mesmo vir a prejudicar as enormes potencialidades do instituto.

44. Para além do excesso de denominações, que, como visto, traz consigo desafios teóricos e operacionais, outro desafio a ser suplantado pelos laboratórios de inovação reside no fato de se constatar certo preconceito quanto às aludidas figuras no bojo dos Poderes Públicos nacionais, associado diretamente a uma certa desconfiança dos gestores responsáveis por tomarem as decisões quanto à importância e à efetividade de tais estruturas administrativas. Outro desafio centra-se na carência de recursos financeiros destinados a financiar a implementação de tais

estruturas administrativas. Além da carência de recursos financeiros, dificuldades múltiplas quanto aos recursos humanos disponíveis também são uma realidade desafiadora no âmbito dos laboratórios de inovação. Para além da escassez de recursos financeiros e humanos, a sobrevivência em si dos laboratórios de inovação se apresenta como outro desafio relevante no que tange à implementação de tais estruturas administrativas, tendo-se em conta, especialmente, que eles costumam se situar "em ambientes turbulentos e conflitantes (sem em termos de mudança tecnológica, seja em culturas organizacionais contraditórias"[785].

45. A maior suscetibilidade dos laboratórios de inovação no que concerne a mudanças nas contingências políticas e o baixo grau de autonomia que, em regra, dispõem se relaciona diretamente com o fato de que há baixo grau de normatividade de tais estruturas administrativas. Em muitos casos, os laboratórios de inovação não encontram amparo normativo em leis próprias, mas apenas em normas administrativas editadas pela Administração a que estão vinculados, ou mesmo editadas pelos próprios dirigentes dos laboratórios, sendo, portanto, revogáveis a qualquer tempo, o que tende a ocasionar um cenário de certa fragilidade quanto a tais estruturas administrativas. Outro desafio situa-se na necessária coordenação dos laboratórios de inovação com outros órgãos e estruturas da própria Administração Pública a que estão vinculados, com repartições de outros entes públicos e com agentes dos mais diversos mercados – problemas complexos – estruturas multidisciplinares – demandam abordagem transversal do problema – o que pode suplantar as competências, atribuições; expertise dos laboratórios.

46. Os laboratórios de inovação também têm sido uma aposta frequente dos entes federativos subnacionais brasileiros. No Município de São Paulo, por exemplo, foi criado no ano de 2014 o MobiLab, Laboratório de Mobilidade Urbana da Prefeitura de São Paulo, antes mesmo da criação do LIFT Lab e do Gnova Lab. Mais recentemente, em 2019, o MobiLab deu lugar ao MobiLab+, por meio da celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia e a Empresa Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, que passou, então, a abarcar assuntos mais amplos do que somente aspectos relacionados à mobilidade urbana propriamente dita. Outro exemplo do cenário de expansão dos laboratórios de inovação nos entes federativos subnacionais é o LAB.ges, por parte do Governo do Estado do Espírito Santo, "que tem o objetivo de promover

[785] *Idem*.

a inovação na gestão, transformar a cultura e desenvolver soluções para resolver desafios do governo" e "aproximar as pessoas, gerando conexões, experimentações, aprendizagem e testagem de soluções para que elas se tornem maduras, executáveis e autossustentáveis, gerando valor e resultados para o cidadão".

47. Para fins de construir e implementar soluções jurídicas experimentais à luz do direito administrativo brasileiro da contemporaneidade, aplicam-se as ideias que compõem o que se denomina neste trabalho de *ciclo da experimentação jurídico-administrativa*, construção teórica por meio da qual apresentar-se-ão as linhas gerais que devem ser observadas pelos gestores públicos/pelos operadores das normas jurídicas para fins de construir e implementar soluções jurídicas experimentais, à luz da atual conformação do ordenamento jurídico brasileiro.

48. O *primeiro passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa que se propõe neste trabalho consiste em um esforço de identificação do(s) problema(s) público(s) que buscar-se-á(ão) solucionar por intermédio da ação pública. Como visto no Capítulo 4, a identificação dos problemas públicos depende da realização de uma análise comparativa entre o estado de coisas prevalecente no mundo real (*status quo*) e aquele normativamente construído pelos gestores públicos/operadores das normas jurídicas (seja por intermédio da lei em sentido estrito, seja por meio de normas regulamentares, ou mesmo por intermédio de planos de governo e/ou compromissos públicos de natureza essencialmente política).

49. O *segundo passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa consiste na elaboração/construção teórica de alternativas possíveis para a solução dos problemas públicos identificados quando do manejo do ferramental teórico integrante do primeiro passo do ciclo da experimentação jurídico-administrativa relatado anteriormente. Neste segundo passo, tem-se um quadro em que os "atores interessados ou os chamados stakeholders dedicam-se a desenhar as mais variadas alternativas que desafiam o status quo". As aludidas alternativas devem ser construídas tendo em mira, justamente, o(s) problema(s) público(s) e a(s) sua(s) nuance(s), identificado(s) no primeiro passo do ciclo da experimentação relatado anteriormente. Durante o processo de construção das alternativas, deve se cogitar *(i)* se as alternativas são capazes, ou não, de solucioná-los; e *(ii)* de que forma elas se materializariam para solucioná-los, tornando-se fundamental a realização de análises dos custos, dos benefícios e dos riscos das alternativas cogitadas, para que se chegue, a partir das evidências coletadas no aludido

esforço de construção das alternativas e de um processo de comparação entre elas, à solução mais adequada para o problema público em evidência. Torna-se fundamental, neste segundo passo, realizar uma análise dos custos, dos benefícios e dos riscos que circundam as soluções públicas aventadas, cotejando-as, por evidente, com os contornos e as nuances dos problemas públicos identificados no passo anterior.

50. Ainda quanto ao segundo passo, à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB), do disposto no art. 218, também da CRFB, e das previsões do art. 3º, VI, da Lei da Liberdade Econômica, todos mencionados na segunda parte do Capítulo 1, bem como das disposições específicas constantes do Marco Legal das *Startups* e do empreendedorismo inovador (art. 2º, II, e art. 11 da Lei) e da Lei do Governo Digital (art. 4º, VIII, e arts. 44 e 45 da Lei), impõe-se que, no momento da elaboração das alternativas possíveis para a solução dos problemas públicos, os administradores levem em consideração as vias das soluções experimentais indicadas nos Capítulos 2 e 3 da presente Dissertação, quais sejam, os *sandboxes* regulatórios e os laboratórios de inovação.

51. O *terceiro passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa pauta-se, essencialmente, na definição do conteúdo da solução experimental, de seus contornos gerais e do alcance que terá o experimento, dentre outras nuances igualmente relevantes para fins de construção e posterior implementação da saída de natureza experimental disponibilizada pela ordem jurídica brasileira.

52. O *quarto passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa centra-se na definição dos contornos específicos que devem caracterizar o processo de seleção e admissão de participantes no âmbito dos espaços desenvolvidos pelas soluções experimentais. O presente passo traz, como pano de fundo, o debate a respeito da relação entre a experimentação jurídico-administrativa e os princípios constitucionais da isonomia/igualdade e da impessoalidade que devem reger a atuação da Administração Pública brasileira, nos termos do disposto no *caput* do art. 5º da CRFB e no *caput* do art. 37, também da CRFB.

53. O *quinto passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa centra-se na implementação controlada da solução experimental construída ou aprimorada pela via dos *sandboxes* regulatórios ou dos laboratórios de inovação, o que depende da realização de um "monitoramento para valer" dos experimentos. Saliente-se, ainda, que a implementação

controlada e o monitoramento "para valer" dos experimentos jurídico-administrativos dependem, em grande medida, *(i)* da construção de canais de comunicação eficientes entre os agentes públicos e/ou privados selecionados a integrarem os espaços experimentais e os Poderes Públicos responsáveis pelas vias da experimentação, bem como *(ii)* da constituição de comitês responsáveis, dentre outras atribuições, pelo monitoramento das soluções experimentais.

54. O *sexto e último passo* do ciclo da experimentação jurídico-administrativa centra-se justamente nas diferentes formas de encerramento das soluções experimentais. Neste passo, a avaliação *ex post* dos experimentos se apresenta como eixo central de esforço a ser desempenhado pelos Poderes Públicos. A aludida avaliação dos experimentos e de seus resultados se aproxima da figura da ARR, que tem sido incorporada à rotina das autoridades regulatórias brasileiras nos últimos tempos. Ainda a propósito do esforço de avaliação dos resultados dos experimentos, é preciso ter em conta que há um grave problema no que concerne à qualidade das informações produzidas e disponibilizadas (ou não) acerca dos experimentos.

BIBLIOGRAFIA

ABDI. *Bairro* Sandbox *já é uma realidade em Foz*, 2022. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/bairro-sandbox-ja-e-uma-realidade-em-foz/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

AGARWAL, K.. 'Playing in the Regulatory Sandbox', *NYU Journal of Law & Business*. Disponível em: <https://www.nyujlb.org/single-post/2018/01/08/Playing-in-the-Regulatory-Sandbox>. Acesso em: 03 jul. 2023.

ALLEN, Hilary J. Sandbox Boundaries. *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, n. 299, 2020. Disponível em: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/jetlaw/vol22/iss2/3>. Acesso em: 23 nov. 2023.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. Comentário ao art. 24 da Constituição de 1988. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. [et. al.]. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ALMEIDA, Fernando Menezes. *Conceito de direito administrativo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/14/edicao-1/conceito-de-direito-administrativo>. Acesso em: 30 dez. 2023.

ANATEL. *ANATEL torna públicos documentos do processo sobre* sandbox *regulatório*. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-torna-publicos-documentos-dos-processos-sobre-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 14 nov. 2023.

_____. *Agenda Regulatória* (2023-2024). [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/2023-2024>. Acesso em: 21 jul. 2023.

ANEEL. *Sandboxes tarifários*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/empreendedores/sandboxes-tarifarios>. Acesso em: 22 dez. 2023.

_____. *Sandboxes tarifários*: regulamentação e governança. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/empreendedores/sandboxes-tarifarios/regulamentacao-e-governanca>. Acesso em: 30 dez. 2023.

ANTT. *Agenda Regulatória* (2021-2022), [S.l.: s.n.], 2021. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/agenda-regulatoria-2021-2022>. Acesso em: 12 ago. 2023.

_____. *Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre o Sandbox Regulatório da ANTT*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/0/AIRSandboxRegulatorio1.0.pdf/9499fbdc-e6df-ce29-1680-f4da340e7a51?t=1647633410753>. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. *Entenda o ambiente regulatório experimental*. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/ambiente-regulatorio-experimental-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Relatório de Análise de Impacto Regulatório – "AIR"* (Processo nº 50500.102546/2021-74). Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/AIR+-+Sandbox+p%C3%B3s+AP.pdf/946f8fe2-3271-08a0-3e12-cb91da24ca75?t=1669149853010>. Acesso em: 21 jan. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. O princípio da eficiência. In: MARRARA Thiago (Coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, pp. 477-482, 2021.

ARAÚJO, Fábio; CURSINO, Marcus Vinícius; SIQUEIRA, André Henrique de. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, n. 3, 2021.

ARNTZEN, Siri; WILCOX, Zach; LEE, Neil; HADFIELD, Catharine; RAE, Jean. *Testing innovation in the real world*: real-world testbeds. London: Nesta Report, october, 2019.

ASIC. *Comparison of key features of the ASIC sandbox and the Australian Government's enhanced regulatory sandbox*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://download.asic.gov.au/media/5763623/comparison-asic-sandbox-enhanced-regulatory-sandbox-published-25-august-2020.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *INFO 248 Enhanced Regulatory sandbox*. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox-ers/info-248-enhanced-regulatory-sandbox/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

ASSIS, Marília Câmara de; CALIMAN, Nara Falqueto. Desafios da implantação de laboratório de inovação em governo: o caso do estado do Espírito Santo. In: *Congresso Consad de Gestão Pública*, 10, 2017, Brasília. Anais, Brasília: Consad, 2017.

AUGUSTO, Otávio. Banco Central: paralisação de servidores atrasa dados econômicos. *Antagonista/Crusoé*. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/economia/banco-central-paralisacao-de-servidores-atrasa-dados-economicos/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

AZEVEDO, Fernando de; NUNES, Carlos Alberto; ARAÚJO, Alceu Maynard; RAMOS, João Benedito Martins; RODRIGUES, Henrique; CARRERA, Messias; ALBUQUERQUE, Caio; SILVA JR., Brasilino Feliciano da. *Encyclopaedia Britannica do Brasil*: São Paulo, 1983.

BAB-SIMAN-TOV, Ittai. Temporary legislation, better regulation, and experimentalist governance: an empirical study. *Regulation & Governance*, n. 12, pp. 192-219, 2018.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding regulation*: theory, strategy and practice. 2ª ed. Oxford, Oxford University Press, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *BC e Cade vão trabalhar juntos para fomentar concorrência no sistema financeiro*. [S.l.: s.n.], 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/231/noticia>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *BC coloca em consulta pública regras para funcionamento do Sandbox Regulatório*. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/395/noticia>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Comunicado Conjunto Ministério da Economia, Banco Central, CVM e Susep*: divulga ação coordenada para implantação de regime de sandbox regulatório nos mercados financeiro, securitário e de capitais brasileiros, [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16776/nota>. Acesso em: 12 jul. 2023.

_____. *Resolução CMN nº 4.865*, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4865>. Acesso em: 19 jul. 2023.

_____. *Resolução BCB nº 29*, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=29>. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. *Resolução BCB nº 50*, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=50>. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. Sandbox *BC vai desenvolver proposta do Lift Lab*, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/596/noticia>. Acesso em: 24 jan. 2024.

_____. *LIFT Lab 2021*: Conheça as propostas de inovação no Sistema Financeiro Nacional do BC, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/565/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. *LIFT Lab*: BC divulga sumário executivo dos projetos finalistas da última edição, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/607/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. *BC publica lista de projetos selecionados para o LIFT 2022*, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/627/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. *Sandbox regulatório*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sandbox>. Acesso em: 19 jul. 2023.

_____. *Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (LIFT)*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lift>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *LIFT*: Conheça os projetos selecionados na edição de 2023 do LIFT Lab, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/708/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. *LIFT Lab é eleito um dos melhores laboratórios de inovação do mundo*, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/691/noticia>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BAPTISTA, Patrícia. *Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no Direito Administrativo*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.

_____. *Transformações do direito administrativo*. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

_____; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, n. 273, pp. 123–163, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. Políticas públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, pp. 251-165, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

_____. Revolução Tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

BEGOVIC, Milica; OPRUNENCO, Alex; CAMPBELL, Dominic. Growing government innovation labs: an insider's guide. *UNDP – United Nations Development Programme*, USA, 2017.

BEZERRA, Douglas Moraes; PEREIRA, Alexandre Wállace Ramos; BRITO, Bárbara Alessandra Vieira de; BRESCIANI, Luiz Paulo. Laboratórios de inovação no setor público: o estágio atual das pesquisas e práticas internacionais. *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 12, n. 1, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

_____. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1408>. Acesso em: 9 jan. 2024.

_____. Inovações disruptivas e a dinâmica das mudanças regulatórias. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inovacoes-disruptivas-e-a-dinamica-das-mudancas-regulatorias-10042019>. Acesso em: 09 fev. 2024.

_____; CYRINO, André; VORONOFF, Alice; KOATZ, Rafael. *Direito da regulação econômica*: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BLANCHET, Luiz Alberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli; FERNEDA, Ariê Scherreier; Sandbox regulatória e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. *Revista Eurolatina de Direito Administrativo*, Santa Fe, v. 7, n. 2, p. 71-87, jul./dez. 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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.

BRANDALISE, Isabella; FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. *Colaboração internacional para inovação*: o caso do GNova e do Mindlab. Brasília: Enap, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de* 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2024.

_____. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 30 jan. 2024.

_____. *Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm>. Acesso em: 30 jan. 2024.

_____. *Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021*. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm>. Acesso em: 30 jan. 2024.

_____; FASSIO, Rafael. Tribunal de Contas da União. *Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups*. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023.

BROMBERG, Lev; GODWIN, Andrew; RAMSAY, Ian. Fintech Sandboxes: achieving a balance between regulation and innovation. *Journal of Banking and Finance Law and Practice*, n. 4, v. 28, pp. 314-336, 2017.

BROWNSWORD, Roger; GOODWIN, Morag. *Law and the Technologies of the Twenty-First Century*: text and materials. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

BRUZZI, Eduardo; KNOB, Yasmin. *Sandbox regulatório no Brasil*. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/sandbox-regulatorio-no-brasil/>. Acesso em: 23.11.2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____; COUTINHO, Diogo R., Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: *Inovação no Brasil*: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017.

BUCKLEY, Ross P., et al. *Building FinTech Ecosystems*: Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs and Beyond. Washington University Journal of Law and Policy, n. 61, pp. 55-56, 2019.

BUORO, Felipe Franceschi. *Sandbox* regulatório. *Revista dos Tribunais*, v. 24, n. 94, pp. 171–188, out./dez., 2021.

_____; FINKELSTEIN, Maria Eugênia. *Sandbox regulatório*: considerações sobre o Direito Comparado e o Direito brasileiro. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, v. 94, p. 171 – 188, Out./Dez., 2021.

CADE. *Cade lança estudo sobre mercados de bancos e seguradoras*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/estudo>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Cadernos do CADE*: mercados de bancos e seguradoras. n. 20, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno%20Bancos%20e%20Seguradoras%20nov%202023.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

CALIMAN, Nara Falqueto; ASSIS, Marília Câmara. Capítulo 19 – Laboratório de Inovação na Gestão do Governo do Espírito Santo: resultados e aprendizados. In: CAVALCANTE, Pedro. *Inovação e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

CALIL, Ana Luiza F.. Planejamento e Inovação na Administração Pública. In: TELLES, Cristina; PIRES, Thiago Magalhães; CORBO, Wallace (Coord.). *O Direito Público por Elas*: homenagem à Professora Patrícia Baptista. 1ed., v. 3, p. 31-60, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Digitalização da administração pública pode reduzir custo Brasil, afirmam os debatedores. Portal de Notícias da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/959953-digitalizacao-da-administracao-publica-pode-reduzir-custo-brasil-afirmam-debatedores/#:~:text=Segundo%20o%20especialista%2C%20a%20economia,com%20diminui%C3%A7%C3%A3o%20da%20m%C3%A1quina%20p%C3%BAblica.>. Acesso em: 30 dez. 2023.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise Econômica das Licitações e Contratos*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4366. Acesso em: 23 dez. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARSTENSEN, Helle Vibeke; BASON, Christian. Powering collaborative policy innovation. Can innovation labs help? *The Public Sector Innovation Journal*, [s.l.], v. 17, n. 1, pp. 1-26, 2012.

CARVALHO, Vinícius Marques de. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro: regulação de sandboxes. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 226, pp. 231–242, 2001.

CHICÓKSI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 237, pp. 93–118, 2004.

CNSP. *Resolução CNSP nº 381*, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-381-de-4-de-marco-de-2020-246507718>. Acesso em: 20 jul. 2023.

COELHO, Beatriz. Método experimental: entenda o que é e se ele é a melhor opção para você. *Blog do Mettzer*. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/metodo-experimental/#:~:text=De%20forma%20objetiva%2C%20o%20m%C3%A9todo,pesquisador%20participa%20ativamente%20da%20pesquisa.>. Acesso em: 09 fev. 2024.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Edital de Audiência Pública SDM nº 05/19*. Disponível em: <https://cfasociety.org.br/wp-content/uploads/2020/08/EDITAL-CVM-05-19.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

CONSEIL D'ÉTAT. *Les expérimentations*: comment innover dans la conduite des politiques publiques?. Disponível em: <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dallozactualite.fr/files/resources/2019/10/etude_pm_experimentations_vdef_1.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & economics*. Boston, Pearson, 2008.

COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação 'Sandbox' como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*, jul., 2018. Disponível em: <https://ww.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>. Acesso em: 9 abr. 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade In: *Seqüência*: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 43. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2022.

CVM. *Edital de Audiência Pública SDM nº 05/2019*. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/audiencias_publicas/ap_sdm/anexos/2019/sdm0519_Edital.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Resolução CVM nº 626, 2020*. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst626.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. *Comitê Sandbox*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/menu/acesso_informacao/institucional/comites/comite_sandbox.html>. Acesso em: 10 fev. 2024.

_____. *Sandbox Regulatório*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/normas/sandbox-regulatorio>. Acesso em: 11 ago. 2023.

_____. *Resolução CVM nº 29*, 2021. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CYRINO, André Rodrigues. *Direito Administrativo de carne e osso*: estudos e ensaios. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2019.

_____. *Delegações legislativas, regulamentos e administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. A Constituição econômica e a Lei nº 13.874/2019. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro.* São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DELOITTE. *A journey through the FCA regulatory sandbox*. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-ukfca-regulatory-sandbox-project-innovate-finance-journey.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

DIDENKO, Anton N. A better model for Australia's enhanced fintech sandbox. *UNSW Law Journal*, v. 44, n. 3, 2021. Disponível em: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2021/09/Issue-443_final_Didenko.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO; Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

EMMENDOEFER, Magnus Luiz. et. al. Laboratórios de Inovação: discussões sobre a sua institucionalização em organizações públicas no Brasil. *VII Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília, DF, 2020.

ENAP. *Laboratório é um lugar de experimentação*, [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7785/1/E%cc%81pico%204%20-%20E-book.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *ECIP – Escala Comportamental para Inovação Pública*: contexto, concepção e aplicação – relatório. GnovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7597/1/ECIP%20-%20Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. *Mapa de Abordagens GNova Lab 2022*. GNovaLab – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>. Acesso em: 20 dez. 2023.

_____. *Projeto de experimentação CoLabs finaliza 2022 com 10 equipes atendidas*, [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/projeto-de-experimentacao-colabs-finaliza-2022-com-10-equipes-atendidas>. Acesso em: 20 jan. 2024.

_____. *GNova Lab entrega desenho do laboratório de inovação da Secretaria de Informação e Saúde Digital do Ministério da Saúde*, 2023. Disponível em:

<https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/gnova-lab-entrega-desenho-do-laboratorio-de-inovacao-da-secretaria-de-informacao-e-saude-digital-seidigi-do-ministerio-da-saude>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. Confira o resultado final do CoLabs 2023, [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acontece/noticias/confira-o-resultado-final-do-colabs-2023>. Acesso em: 26 jan. 2024.

FÁYKISS, Péter; PAPP, Dániel; SAJTOS, Péter; TOROS, Ágnes. Regulatory Tools To Encourage Fintech Innovations: The Innovation Hub and Regulatory Sandbox in International Practice. *Financial and Economic Review*, vol. 17. 2018, pp. 43-67.

FCA. *Regulatory Sandbox*: november 2015, [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

_____. *Regulatory sandbox lessons learned report*. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Call for Input: Cross-Sector Sandbox*. [S.l.: s.n.], maio, 2019. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/call-for-input/call-for-input-cross-sector-sandbox.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Our innovation services*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/our-innovation-services>. Acesso em: 10 dez. 2023

_____. *Regulatory Sandbox*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox#section-regulatory-sandbox-tests.>. Acesso em: 15 jul. 2023.

FEIGELSON, Bruno. *Sandbox e o direito exponencial*. Tese (Doutorado em Direito da Cidade), Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

_____; LEITE, Luiza. Sandbox: experimentalismo no direito exponencial. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, n. 90, pp. 245-251, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio*: o dicionário da língua portuguesa. Curitiba: Positivo, 2007.

FOZ DO IGUAÇU. *Decreto Municipal nº 28.244*, de 23 de junho de 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2020/2825/28244/decreto-n-28244-2020-regulamenta-no-mbito-do-municipio-de-foz-do-iguacu-a-instituicao-de-ambientes-experimentais-de-inovacao-cientifica-tecnologica-e-empreendedora-sob-o-formato-de-bancos-de-testes-regulatorios-e-tecnologicos-programa-sandbox-foz-do-iguacu>. Acesso em: 30 dez. 2023.

FULLER, M.; Lochard, A. *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (Coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 13 ago. 2023.

GASCÓ, Mila. Living labs: implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, v. 34, pp. 90-98, 2017.

GNOVA. *Como nos organizamos*. Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/quem-somos/como-nos-organizamos>. Acesso em: 30 dez. 2023.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 2003.

GUERRA, Sérgio. Teoria da captura de agência reguladora em sede pretoriana. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, n. 244, Rio de Janeiro, 2007.

_____; PALMA, Juliana Bonacorsi. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 135–169, 2018.

GUO, Ye; LIANG, Chen. Blockchain application and outlook in the banking industry. *Financial Innovation*, n. 2, v. 1, pp. 1–12, 2016.

HARTMANN, Fabiano. Digitalização e armazenamento eletrônico: a Lei da Liberdade Econômica no viés dos impactos da tecnologia e inovação na atividade econômica. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

HEINEN, Juliano. Regulação experimental ou sandbox regulatório – compreensões e desafios. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 68, n. 1, p. 113-136, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/85389>. Acesso em: 23 nov. 2023.

HERRERA, Diego; VADILLO, Sonia. Sandbox *regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema FinTech e o sistema financeiro*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/regulatory-sandboxes-latin-america-and-caribbean-fintech-ecosystem-and-financial-system>. Acesso em: 23 nov., 2023.

HUME, Jane. *Regulatory sandbox to boost Fintech innovation and competition in the financial system*. Ministers Treasury portfolio. Disponível em: <https://ministers.treasury.gov.au/ministers/jane-hume-2019/media-releases/regulatory-sandbox-boost-fintech-innovation-and-competition>. Acesso em: 30 dez. 2023.

JENIK, Ivo; LAUER, Kate. *Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion*. CGAP Working Paper. Washington: CGAP, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Abrangência e incidência da Lei. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. *Introdução ao Estudo do Direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

_____. *Curso de direito administrativo*. 14ª ed., 2ª reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

KRELL, Andreas J.. *Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados*: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

LAB – Laboratório de Inovação Financeira. *Diretrizes gerais para constituição de* sandbox *regulatório no âmbito do mercado financeiro brasileiro*. Disponível em: <https://labinovacaofinanceira.com/2019/08/26/diretrizes-gerais-para-constituicao-de-sandbox-regulatorio-no-ambito-do-mercado-financeiro-brasileiro/>. Acesso em: 24.11.2023.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LAURIANO, Nayara Gonçalves; FERREIRA, Marco Aurelio Marques. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*. São Paulo, v.17, n. 3, p.413-429 set./dez. 2022.

LEAL, Fernando. Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE,* n. 15, ago./out., 2008.

_____. "Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais?". In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas,* Brasília, v. 9, n. 3 p.3, 2019.

LEAL, Larissa Maria de Moraes; ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de; COSTA FILHO, Venceslau Tavares. Direito de liberdade de empresa. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

LIFT LAB. *Regulamento*. Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/docs/LIFT-Regulamento.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado Federal no Brasil*: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Tese (Doutorado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LONDRINA. *Decreto Municipal nº 310*, de 15 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4303-Assinado-Pdf.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

LOREDO, Enrique; MIELGO, Nuria López. Sandbox: un espacio controlado de pruebas para la innovación energética. *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, Madrid, ed. 126, p. 5-7, jun. 2019. Disponível em: <https://aeca.es/wp-content/uploads/2020/10/REVISTA_AECA_126.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MAKARIM, Edmon; MAHARDIKA, Zahrashafa Putri. Regulatory Sandbox: a regulatory model to guarantee the accountability of electronics financial technology implementation. In: *3rd International Conference on Law and Governance*. Atlantis Press, 2020. Disponível em: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/iclave-19/125937730>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; COSCIONE, Milene Louise Renée. *Telecomunicações*: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; FREITAS, Rafael Véras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, pp. 17-48, 2017.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 27, jul./ago./set, pp. 1-30, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/thiago-marrara/a-atividade-de-planejamento-na-administracao-publica-o-papel-e-o-conteudo-das-normas-previstas-no-anteprojeto-da-nova-lei-de-organizacao-administrativa>. Acesso em: 05 fev. 2024.

MARIN, Aaron; BALESTRA, Giulia. Using regulatory sandboxes to support responsible innovation in the Humanitarian Sector. *Global Policy*, v. 10, n. 4, nov., 2019.

MAS. *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*. [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/-/media/mas-media-library/development/regulatory-sandbox/sandbox/fintech-regulatory-sandbox-guidelines-jan-2022.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Overview of Regulatory Sandbox*. [S.l.: s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEJIA, Maria Isabel; GUIO, Armando; ARCINIEGAS, María Fernanda; RODRÍGUEZ, Martha. *Consulta à sociedade* – Sandbox *regulatório de IA*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas/consulta-a-sociedade-sandbox-regulatorio-de-ia.pdf >. Acesso em: 30 dez. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

_____. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed. 24ª tiragem. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência. In: MARRARA Thiago (Coord.). *Princípios de direito administrativo*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, pp. 455-476, 2021.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, pp. 169-189, jul./set. 2017.

_____. *Direito constitucional econômico*: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. Art. 21 da LINB: indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018.

_____. É o revisaço regulatório – só que (ainda) não. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/e-o-revisaco-regulatorio-so-que-ainda-nao-29112019>. Acesso em: 11 ago. 2023.

_____. Qual a natureza jurídica dos sandboxes regulatórios. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/qual-a-natureza-juridica-dos-sandboxes-regulatorios-03032020>. Acesso em: 21 nov. 2023.

MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=experimentalismo>. Acesso em: 09 fev. 2024.

MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Revista do Serviço Público, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2014.

_____. Autovinculação da Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 29, abr./jun., 2010.

_____. Direito Administrativo da experimentação: uma introdução. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>. Acesso em: 9 abr. 2023.

_____. Simplificação administrativa e experimentação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-28/interesse-publico-simplificacao-administrativa-experimentacao>. Acesso em: 10 jul. 2023.

_____. Simplificação administrativa e experimentação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-28/interesse-publico-simplificacao-administrativa-experimentacao>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. Federalismo administrativo, processo e experimentação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-08/interesse-publico-federalismo-administrativo-processo-experimentacao>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. Contrato de Desempenho e Organização Administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-19/interesse-publico-contrato-desempenho-organizacao-administrativa>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. Experimentação consensual na organização administrativa: contratos de desempenho. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2022-

mar-03/interesse-publico-experimentacao-consensual-organizacao-administrativa>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. Inteligência artificial, ChatGPT e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-09/interesse-publico-inteligencia-artificial-chatgpt-experimentacao-administrativa>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. *Sandbox* regulatório e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/sandbox-regulatorio-e-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MOHN, Paulo Fernando. A repartição de competências na constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, pp. 215-244, jul./set. 2010.

MONTEIRO, Vera. As leis de procedimento administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Org.). *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo* Administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB). 6ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4450>. Acesso em: 27 jan. 2024.

_____; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 243–274, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1452>. Acesso em: 6 jan. 2024.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 45ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (Online), Brasília, v. 7, nº 2, pp. 330-348, 2017.

NEVES, Rômulo. Literatura experimental aponta infinitas possibilidades na escrita. *Dedo de Prosa, Portal Metrópoles*. Disponível em: <https://www.metropoles.com/dedo-de-prosa/literatura-experimental-aponta-infinitas-possibilidades-na-escrita>. Acesso em: 09 fev. 2024.

NEIVA, Tomás. *Comentários ao Marco Legal das* Startups [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021.

NETO COPETTI, Alfredo; GARCIA, Júlio César; CABALLERO, Pablo Esteban Fabricio. Sandbox regulatório: instrumento estratégico para promoção da inovação sustentável. *Revista*

de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência. XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, p. 21 – 42, jul./dez., 2022.

NOIA, Julia. Uma em cada três vagas do serviço público federal está desocupada. Falta de pessoal afeta servidores e população. *Jornal Extra*. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/servidor-publico/noticia/2023/03/uma-em-cada-tres-vagas-do-servico-publico-federal-esta-desocupada-falta-de-pessoal-afeta-servidores-populacao-25670598.ghtml>. Acesso em: 30 dez. 2023.

OLAVO, Antonio Vagner Almeida. *Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público*: um estudo no (011). LAB da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2020.

_____. et. al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, v. 13, n. 2, 89-115, maio/ago., 2022.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. *Inflexões no federalismo brasileiro no período de 1964 a 1988*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; CARMO, Thiago Gomes do. Estado Consensual e os desafios da inovação: Sandbox regulatório como instrumento de experimentalismo controlado. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 76, p. 167-189, jan./mar., 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atividade normativa da administração pública*: estudo do processo administrativo normativo. Doutorado (Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo), 2014.

PELLIN, Daniela; ENGELMANN, Wilson. Sandbox regulatorio como fuente de derecho en caso de la disrupción nanotecnológica brasileña. Mundo Nano. *Revista Interdisciplinaria En Nanociencias Y Nanotecnología*, v. 15, n. 28, p. 1-17, 2021. Disponível em: <http://mundonano.unam.mx/ojs/index.php/nano/article/view/69671>. Acesso em: 23 nov. 2023.

PEREIRA, Reginaldo et al. O *sandbox* regulatório no novo marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador brasileiro. *Conjecturas*, v. 22, n. 12. Disponível em: <https://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1520/1122>. Acesso em: 23.11.2023.

PIMENTA, Guilherme. Presidente da CVM pede 120 vagas e recomposição do orçamento a Haddad. *Valor Econômico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/03/07/presidente-da-cvm-pede-120-vagas-e-recomposio-do-oramento-a-haddad.ghtml>. Acesso em: 30 dez. 2023.

POGREBINSCHI, Thamy. *Pragmatismo*: teoria social e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

POSSEBON, Samuel. Com satélites e celular, Anatel prepara dois pilotos de 'sandbox' regulatório. *Teletime*, 2023. Disponível em: <https://teletime.com.br/21/07/2023/com-satelites-e-celular-anatel-prepara-dois-pilotos-de-sandbox-regulatorio/#:~:text=de%20'sandbox'%20regulat%C3%B3rio-,Com%20sat%C3%A9lites%20e%20celular%2C%20Anatel,dois%20pilotos%20de%20'sandbox'%20regulat%C3%B3rio&text=A%20Anatel%20prepara%20os%20dois,n%C3%A3o%20previstas%20na%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20atual.>. Acesso em: 30 dez. 2023.

QUIRINO, Carina de Castro; CARNEIRO, Giovana; WANDERLEY, Rafael. As múltiplas facetas conceituais do sandbox. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/as-multiplas-facetas-conceituais-do-sandbox-26032023>. Acesso em: 14 abr. 2023.

_____; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

_____; CUNHA, Marcella Flores da. A importância do *sandbox* regulatório para municípios. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-importancia-do-sandbox-regulatorio-para-municipios-16102021#:~:text=O%20projeto%20visava%20trazer%20uma,poss%C3%ADveis%20efeitos%20sobre%20os%20consumidores>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____; HOCAYEN, Helena Gouvêa de Paula; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Sandbox regulatório: instrumento experimentalista à disposição da Administração Pública local como suporte ao desenvolvimento econômico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 9-33, out./dez. 2023.

RANCHORDAS, Sofia. "Innovation Experimentalism in the Age of the Sharing Economy". *Lewis & Clark Law Review*, v. 19, n. 4, pp. 871-924, 2015.

_____. *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes*: Law without Order? (September 30, 2021). forthcoming in Law & Method (2021). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3934075>. Acesso em: 9 abr. 2023.

_____; VINCI, Valeria. Regulatory sandboxes and innovation-friendly regulation: between collaboration and capture. *Italian Journal of Public Law*, v. 1, 2024. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4696442>. Acesso em: 05 fev. 2024.

REIS, Guilherme Alberge. O *sandbox* regulatório como alternativa para regular tecnologias disruptivas desenvolvidas por fintechs. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 72, p. 95-110, out./dez., 2020.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas"*: uma nova abordagem da ação pública, São Paulo: Malheiros, 2016.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Municipal nº 50.697*, de 26 de abril de 2022. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/825386/5322#:~:text=ABRIL%20DE%202022-,Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20regras%20para%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e%20funcionamento%20de%20ambiente,regulat%C3%B3rio)%2C%20e%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. Sandbox.Rio: quem pode participar?., 2023. Disponível em: <https://www.sandboxrio.com.br/sobre.html#quem-pode-participar-section>. Acesso em: 29 jul. 2023.

_____. *Prefeitura apresenta produtos do* Sandbox.Rio*, ambiente que busca trazer soluções inovadoras para a cidade*, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/prefeitura-apresenta-produtos-do-sandbox-rio-ambiente-que-busca-trazer-solucoes-inovadoras-para-a-cidade/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

_____. *Prefeitura apresenta produtos do Sandbox.Rio*, ambiente que busca trazer soluções inovadoras para a cidade, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/prefeitura-apresenta-produtos-do-sandbox-rio-ambiente-que-busca-trazer-solucoes-inovadoras-para-a-cidade/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

RODRIGUEZ, Exequiel. *Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública*: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. RedInnolabs – Programa CYTED, 2018.

ROTH, Alvin. Introduction. In: VULKAN, Nir; ROTH, Alvin & NEEMAN, Zvika. *The Handbook of Market Design*. New York: Oxford University Press, 2013.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H.. 'Minimalism and Experimentalism in the Administrative State'. *Georgetown Law Journal*, v. 100, n. 1, pp. 53-94, 2011.

_____.; ZEITLIN, Jonathan. *Experimentalist Governance*. In: The Oxford Handbook of Governance, 2011. Disponível em: <https://charlessabel.com/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20(with%20abstract).pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____.; SIMON, William H.. *Democratic Experimentalism*. Columbia Public Law Research Paper n. 14-549. Cambridge University Press, 2017.

SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as startups. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.*). Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, pp. 203-220, 2022.

SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Thomson Reuters, 2023.

SÃO PAULO. *Portaria SMT nº 76*, de 20 de outubro de 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-transportes-smt-76-de-20-de-outubro-de-2015>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. *Laboratório de Mobilidade da Secretaria de Transportes recebe prêmio internacional*, 2014. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/laboratorio-de-mobilidade-da-secretaria-de>. Acesso em: 30 jul. 2023.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cenage Learning, 2012.

SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro*: evolução institucional. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SILVA, Luiza Caldeira Leite. Sandbox *regulatório*: experimentalismo no direito exponencial. Trabalho de conclusão de graduação, Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 2020.

SILVA, Adonias Michel. *Laboratório de inovação para atuação na Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Pessoas, Inovação e Resultados da Escola Nacional de Administração Pública), Brasília, Distrito Federal, 2021.

_____; LOPES, André Vaz. A criação de um laboratório de inovação como estratégia para o fortalecimento da política nacional de trabalho no sistema prisional. *VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília/DF, 2021.

SIQUEIRA, André Henrique de. et. al. LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica – LIFT. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 1, n. 1, março, 2019.

_____. et. al. LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas. In: *Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas – LIFT Papers*, v. 2, n. 1, maio, 2020.

SOLIANO, Vitor. A construção do sandbox regulatório na ANTT. *Portal Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/construcao-sandbox-regulatorio-antt-02112021>. Acesso em: 20.12.2023.

SOUZA, Marina. Explorando a vanguarda: o experimentalismo na arte contemporânea. *Rabisco da História*. Disponível em: <https://rabiscodahistoria.com/explorando-a-vanguarda-o-experimentalismo-na-arte-contemporanea/>. Acesso em: 09 fev. 2024.

STJ. *STJ aposta em laboratório de inovação para melhorar e humanizar a Justiça*, 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/14032023-STJ-aposta-em-laboratorio-de-inovacao-para-melhorar-e-humanizar-a-Justica.aspx>. Acesso em: 30 dez. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Direito Administrativo entre os *clips* e os negócios. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. (Org.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. São Paulo: Fórum, pp. 87-93, 2008.

SUSEP. *Circular SUSEP nº 598*, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-598-de-19-de-marco-de-2020-249021945>. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. *Edital Eletrônico nº 2/2020/SUSEP*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-sandbox/edicao01/Edital_2.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. *Edital Eletrônico SUSEP nº 1/2021/SUSEP*, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-eletronico-susep-n-1/2021-334115727>. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. *Perguntas e Respostas sobre o Sandbox Regulatório – 1ª Edição*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/sandbox-regulatorio/perguntas-e-respostas-sobre-o-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SUNSTEIN, Cass R. ; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Chicago Law School*, n. 156, 2002.

SWIATEK, Daniela Coimbra. Inovando na relação da administração pública com tecnologia: o MOBILAB e a contratação de Startups pela Prefeitura de São Paulo. In: CAVALCANTE, Pedro. (Org.). *Inovação e políticas públicas*: superando o mito da ideia. Brasília: Enap: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9432/1/Inovando%20na%20rela%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A lei do governo digital e os laboratórios de inovação: inteligência artificial, ciência de dados e big open data como ferramentas de apoio à auditoria social e controle social. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, pp. 143-169, 2022.

TOLEDO, Renato; DEFANTI, Francisco; LIMA, Cesar Henrique. A necessidade de AIR para as hipóteses de desregulação. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-ago-08/opiniao-necessidade-air-hipoteses-desregulacao/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público*: empirismo, inovação e um roteiro de análise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

_____. Liberdade de inovação. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica*: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrindo laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro et al. *Inovação no setor público*: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

TRUBY, J., BROWN, R., IBRAHIM, I., & PARELLADA, O.. "A Sandbox Approach to Regulating High-Risk Artificial Intelligence Applications". *European Journal of Risk Regulation*, 13(2), 270-294, 2021. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/sandbox-approach-to-regulating-highrisk-artificial-intelligence-applications/C350EADFB379465E7F4A95B973A4977D>. Acesso em: 30 dez. 2023.

TSANG, Cheng-Yun. From industry sandbox to supervisory control box: rethinking the role of Regulators in the era of fintech. University of Illinois Journal of Law, *Technology & Policy*, v. 2019, n. 2, p. 355-404, 2019.

UERJ REG; GOVERNO FEDERAL. *Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR*. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf >. Acesso em: 29 jan. 2024.

UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 257, pp. 57–72, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8584>. Acesso em: 10 abr. 2023.

UNICAMP. *Música experimental*. Disponível em: <https://timba.nics.unicamp.br/engsom/index.php/leituras-e-ponteiros/historia-da-musica-ocidental/musica-experimental/>. Acesso em: 09 fev. 2024.

VALENTE, Patrícia Pessoa. *Análise de Impacto Regulatório*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1258>. Acesso em: 07 fev. 2024.

VALLE, Vivian Lima López; CORCOVADO, João Miguel França. Regulação do uso comercial de drones no espaço aéreo urbano e sua logística para transporte de objetos nas smart

cities. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, pp. 185-200, maio/ago. 2021.

VIANNA, Eduardo Araújo Bruzzi. *Regulação das* Fintechs *e* Sandboxes *Regulatórias*. 169 f. 2019. Dissertação (Mestrado). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019.

VILA, Cinara de Araújo. Análise do processo de implantação de laboratórios de inovação no setor público. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 23, n. 83, p. 29-45, jan./mar. 2022.

WECHSLER, M.; PERLMAN, L.; GURUNG, N. *The State of Regulatory Sandboxes in Developing Countries*, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3285938or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3285938>. Acesso em: 30 dez. 2023.

WIKIPEDIA. *Experimentalismo (arte)*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Experimentalismo_(arte)>. Acesso em: 09 fev. 2024.

WORLD BANK. *Global Experiences from Regulatory Sandboxes*. Fintech Note; n. 8, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b8c4ba7c-d327-5d3e-a0e9-87c6815463b4/content>. Acesso em: 20 dez. 2023.

YADAV, Yesha; BRUMMER, Chris. Fintech and the Innovation Trilemma. 107 Geo. L.J. 235, *Vanderbilt University Law School*, 2019. Disponível em: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2112&context=faculty-publications>. Acesso em: 30 dez. 2023.

ZETZSCHE, Dirk. et. al. *Regulating a revolution*: from regulatory sandboxes to smart regulation. EBI Law Working Paper Series, Faculty of Law, Economics and Finance, n. 6, 2017.