

Sandbox regulatório: fortalecimento da regulação baseada em evidências

A possibilidade de “testar” um modelo normativo não faz parte do repertório tradicional do Direito. A regulação tradicional, de base estatutária e guiada pelas ideias de prescrição e sanção, em geral é construída a partir de inferências teóricas e projeções abstratas, e muitas vezes enfrenta dificuldades para acomodar mudanças sociais, novas tecnologias ou modelos de negócios inovadores.

Por vezes a dificuldade se refere à correta avaliação quanto ao que ocorre no mundo dos fatos, o que pode levar a distorções e falhas no campo normativo. No Direito Regulatório, o problema pode se manifestar como falha regulatória (no caso, decorrente de uma falha de conhecimento), uma espécie de subproduto da assimetria de informações entre os atores públicos e privados.

Os ambientes regulatórios experimentais emergiram como uma resposta global à necessidade de equilibrar objetivos regulatórios tradicionais (estabilidade e proteção ao consumidor) com a promoção da inovação e do crescimento econômico. Esse equilíbrio tornou-se particularmente desafiador após a crise financeira global, que resultou em uma abordagem regulatória mais cautelosa, potencialmente inibidora de inovações (Dirk A. Zetsche et al. 2017).

Em breve síntese, o ambiente regulatório experimental tem por principal escopo permitir que novas tecnologias e modelos de negócios sejam testados em um ambiente normativo flexível, com o afastamento controlado e temporário das regulações existentes.

Fundamentos normativos do sandbox regulatório

O *sandbox* regulatório encontra seu primeiro fundamento normativo explícito no Brasil com a Lei Complementar nº 182/2021, conhecida como Marco Legal das Startups, que estabelece em seu artigo 2º, inciso II, o “ambiente regulatório experimental” como:

“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 Lei apresenta, em seu artigo 11, o marco normativo que viabiliza o afastamento temporário de normas setoriais pelos órgãos reguladores, possibilitando flexibilizações controladas de regras existentes para testagem de novos produtos ou serviços.

O ambiente regulatório experimental representa uma aplicação prática da teoria da “nova governança”, caracterizada por abordagens pragmáticas, baseadas em informação e experiência, orientadas para a solução contínua de problemas e estruturadas em torno de diálogos participativos cuidadosamente organizados entre reguladores e regulados (Dirk A. Zetsche et al. 2017). Esse modelo se conecta com os princípios estabelecidos pela Lei Complementar nº 182/2021, especialmente no que tange à cooperação e interação entre atores públicos e privados.

O novo instituto jurídico se fundamenta em princípios essenciais à boa governança regulatória, como enunciados no artigo 3º da mesma lei:



- O reconhecimento do empreendedorismo inovador como vetor de desenvolvimento
- A valorização da segurança jurídica e da liberdade contratual
- A modernização do ambiente de negócios
- O fomento ao empreendedorismo e à produtividade
- O aperfeiçoamento das políticas públicas
- A promoção da cooperação e interação entre atores públicos e privados
- O incentivo à contratação de soluções inovadoras pela administração pública

Regulação baseada em evidências

Subjacente aos princípios estabelecidos na legislação, está a concepção da regulação baseada em evidências, que privilegia decisões regulatórias fundamentadas em dados concretos, resultantes de experimentação controlada, em detrimento de inferências teóricas ou projeções abstratas. Esse paradigma regulatório busca maximizar a efetividade das intervenções estatais, reduzindo o risco de consequências imprevistas e ampliando a legitimidade técnica das decisões.

O ambiente regulatório experimental é concebido como um instrumento de experimentação controlada, que permite testar produtos, serviços e modelos de negócio sob condições especiais, proporcionando informações valiosas para o aprimoramento regulatório enquanto gerencia riscos e preserva o interesse público. Trata-se de mais um instrumento de melhoria do ambiente regulatório, que se soma a inovações já sedimentadas, como a análise de impacto regulatório e a consulta pública.

Não se trata, evidentemente, de um mecanismo a ser banalizado, sob pena de erodir a função elementar do Direito na promoção da segurança jurídica, com a estabilização das relações sociais a partir de normas claras, com vigência definida no tempo e no espaço, e com procedimentos de mudança estabelecidos previamente pelo ordenamento jurídico.

Ao contrário, o ambiente regulatório experimental é mais um instrumento que se incorpora no repertório do Direito Regulatório brasileiro, com o objetivo de elevar a qualidade da intervenção pública no domínio econômico e social, de modo a se alcançar soluções normativas que resultem em maior segurança jurídica.

Elementos constitutivos do sandbox regulatório

Os elementos básicos dos programas de ambiente regulatório experimental estão disciplinados pelo artigo 11 da Lei Complementar nº 182, de 2021, que conferiu ampla liberdade aos órgãos e entidades para disciplinar o tema, fixando apenas os seguintes elementos que devem ser considerados:

- Os critérios para seleção ou para qualificação do regulado
- A duração e o alcance da suspensão da incidência das normas
- As normas abrangidas

Essa estrutura estabelece um equilíbrio fundamental entre flexibilidade e controle, permitindo que cada órgão regulador adapte o instrumento às particularidades de seu setor, sem comprometer os princípios fundamentais de transparência, temporalidade e proporcionalidade que devem pautar o uso do ambiente regulatório experimental.

Equilíbrio entre inovação e proteção

Um aspecto central na concepção e implementação de sandboxes regulatórios é o equilíbrio entre a promoção da inovação e a manutenção de níveis adequados de proteção aos consumidores e à estabilidade setorial. Conforme destacado por Hilary J. Allen (2019), os sandboxes não devem ser vistos como instrumentos de desregulação, mas como mecanismos que permitem testar novas abordagens regulatórias adaptadas às realidades tecnológicas emergentes.

Esse equilíbrio se manifesta em aspectos concretos da estruturação dos sandboxes, como:

- A definição de salvaguardas e medidas de proteção aplicáveis durante os testes
- A delimitação clara do escopo e das condições para participação
- O estabelecimento de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação
- A previsão de instrumentos para descontinuidade segura em caso de riscos não gerenciáveis

Considerações finais

O sandbox regulatório representa uma inovação significativa no repertório dos instrumentos regulatórios brasileiros, respondendo às demandas de um ambiente econômico e tecnológico em rápida transformação. Sua implementação, fundamentada no Marco Legal das Startups, estabelece bases sólidas para a experimentação controlada de inovações disruptivas, permitindo que reguladores e regulados aprendam conjuntamente sobre os riscos e benefícios de novas tecnologias e modelos de negócio.

A consolidação desse instrumento no Brasil dependerá, em grande medida, da capacidade dos órgãos reguladores de implementá-lo de forma equilibrada e tecnicamente robusta, mantendo o foco tanto na promoção da inovação quanto na proteção do interesse público. Também será crucial o desenvolvimento de métodos adequados para avaliar os resultados das experimentações e incorporar as lições aprendidas no aprimoramento dos marcos regulatórios setoriais.

Ao integrar o ambiente regulatório experimental ao seu instrumental, o Direito Regulatório brasileiro dá um passo importante na direção de um modelo mais adaptativo e baseado em evidências, capaz de responder com maior efetividade aos desafios da regulação em um contexto de acelerada transformação tecnológica.

Nos próximos artigos trataremos da aplicação prática da nova ferramenta no setor de infraestrutura.

Referências Bibliográficas

ALLEN, Hilary J. Regulatory Sandboxes. *George Washington Law Review*, v. 87, p. 579-645, 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2021.

WORLD BANK GROUP. Global Experiences from Regulatory Sandboxes. *Finance, Competitiveness & Innovation Global Practice, Fintech Note*, n. 8, 2020.

ZETZSCHE, Dirk A.; BUCKLEY, Ross P.; BARBERIS, Janos N.; ARNER, Douglas W. Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, v. 23, n. 1, p. 31-103, 2017.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-27/sandbox-regulatorio-fortalecimento-da-regulacao-baseada-em-evidencias/>