

## Opinião: Sandbox, regulação e disruptura no mercado de combustíveis

Longe dos holofotes das grandes causas e do correspondente clamor social e político das demandas constitucionais mais sensíveis para o país, o Supremo Tribunal Federal acaba de declarar inconstitucional a Lei nº 9.023, de 25 de setembro de 2020, do estado do Rio de Janeiro, que proibia o serviço de abastecimento de veículos ao consumidor fora do estabelecimento comercial autorizado. No foco da proibição, o *delivery* de combustíveis encabeçado pela GOfit Inovações Tecnológicas S.A,



Basicamente, o serviço se desenvolve por meio de um

aplicativo ([GOfit](#)) pelo qual o consumidor indica o local onde deseja realizar o abastecimento, fazendo com que um "minicaminhão tanque" se desloque para atender ao cliente.

Assim como vivenciamos quando da chegada do Uber ao Brasil, o novo modelo de negócio implementado pela GOfit gerou reações de diversos *players* do ramo, desde postos de combustíveis até um sindicato com atuação em Minas Gerais — fora, portanto, do espectro inicial de atuação da empresa de *delivery*. Por seu turno, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro editou a referida lei, proibindo "*a prestação de serviço ao consumidor que tenha como objeto o abastecimento de veículo em local diverso do posto de combustível*" (artigo 1º), sujeitando o infrator a multas de mil a cinco mil Unidades Fiscais de Referência (UFIRs) e até ao cancelamento da inscrição estadual.

Diante da proibição, chega-se ao ponto mais interessante do imbróglio: a empresa levou à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) um pedido de autorização para o desenvolvimento do modelo de negócio como projeto-piloto, uma prática experimental que, dentro dos setores ultra regulados como o de combustíveis, se convencionou chamar de *sandbox* regulatório.

Literalmente "caixa de areia", a expressão *sandbox* designa a montagem de um ambiente destacado do ambiente geral, especificamente para o desenvolvimento de experiências.

A ideia é bastante difundida na informática, nomeadamente no desenvolvimento de jogos e sistemas, com a criação de "camadas" destacadas em que o usuário pode ter uma experiência ampliada sem o comprometimento da camada tradicional de funcionalidades e de segurança. Para que não se pense que se trata de uma prática distante da realidade cotidiana: se o leitor é um dos mais 3,2 bilhões de usuários do navegador Google Chrome em todo o mundo, provavelmente tem sido parte, ainda que inadvertidamente, de um *sandbox* em matéria de privacidade. Nas configurações do navegador, na aba "privacidade e segurança", há um tópico chamado "*sandbox* de privacidade", definido pelo desenvolvedor como uma iniciativa em desenvolvimento que "*ajuda na proteção contra mecanismos de rastreamento*".

Já bastante desenvolvido na área financeira, o *sandbox* regulatório é definido pelo Banco Central do Brasil como um "*ambiente em que entidades são autorizadas 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*".

No Reino Unido, precursor da prática, o *Financial Conduct Authority* a define como uma oportunidade para que negócios testem proposições inovativas no mercado, com consumidores reais. Na Alemanha, a prática intitulada *reallabore* é regulada pelo *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* (Ministério da Economia e da Energia), que destaca um duplo viés desse tipo de estratégia: oportunizar a inovação e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar a regulação por meio de uma "aprendizagem regulatória".

De volta aos combustíveis, a ANP, por meio de nota técnica, acaba autorizando a GOfit a operar dentro desse contexto experimental, atendendo a uma série de regras de segurança e limitada a "caixa de areia" às regiões cariocas de Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Vargem Pequena. Para tanto, aprou-se em pareceres de sua Superintendência de Distribuição e Logística e da Advocacia-Geral da União, que vislumbraram neste projeto-piloto uma oportunidade de abertura do setor de combustíveis à inovação.

No entanto, mesmo com o aval da ANP, o imbróglio jurídico permaneceu bastante acirrado, culminando com o ajuizamento, pelo diretório nacional do Partido Liberal, em outubro de 2020, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6580, visando à declaração de inconstitucionalidade da lei fluminense que proibiu o serviço de *delivery* de combustíveis.

O partido arguiu a inconstitucionalidade formal da lei, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre energia, disposta no artigo 22, IV, da Constituição Federal, considerando a amplitude conferida ao termo "energia" pela Lei nº 9.478/97, que contempla o mercado de combustíveis no âmbito da política energética nacional. Nesse ponto, inclusive, destacou precedente do próprio Supremo em que o ministro Octavio Galotti considera "*indivisa a inaptidão do Estado-membro para legislar sobre qualquer espécie de combustível*" (ADI 855, relator p/ o ministro Gilmar Mendes, DJe 27.3.2009).

---

Instada a prestar informações à corte, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro consignou que a lei impugnada estabeleceu "*vedação a atividade potencialmente lesiva ao consumidor e ao meio ambiente*", buscando deslocar a *ratio* da norma para a competência concorrente de União, estados e Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Assim, a lei impugnada estaria em conformidade com a repartição vertical de competências em que cabe à União estabelecer normas gerais, restando aos estados e ao Distrito Federal uma competência legislativa mais específica voltada ao atendimento de suas particularidades.

A ANP interveio no feito na condição de *amicus curiae*, trazendo, enfim, ao conhecimento da corte a prática do *sandbox* regulatório em um projeto-piloto de *delivery* de combustíveis, justamente o *leading case* da GOfit. Já desde a primeira fiscalização realizada pela agência, percebeu-se o potencial disruptivo do negócio e seguiu-se uma autorização limitada e controlada, na verdadeira linha de um *sandbox* regulatório. A ANP informou que, nos moldes do termo de compromisso autorizativo firmado com a empresa, adotaram-se as devidas cautelas relativas às questões de segurança da operação e que vem acompanhando o exercício da atividade sem perceber nenhum tipo de intercorrência negativa.

Aliás, importante notar que a Resolução nº 41/2013 da ANP veda a comercialização e a entrega de combustível automotivo em local diverso do estabelecimento da revenda varejista, o que reforça a sensibilidade do órgão para o surgimento de um novo modelo de negócio que exija uma reflexão sobre as proibições e sobre a necessidade de revisão de suas próprias normas. Infelizmente, trata-se de postura autocrítica rara na Administração Pública brasileira, normalmente hostil ao empreendedorismo e à inovação.

Enfim, por maioria de votos, na linha do voto condutor da relatora, da ministra Cármen Lúcia, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação direta, reconhecendo que a legislação estadual impugnada usurpou competência privativa da União para legislar sobre energia. Restaram vencidos os ministros Marco Aurélio e Edson Fachin, que situaram a lei fluminense no contexto da tutela do consumidor e, portanto, da competência concorrente inscrita no artigo 24 da Constituição.

Apesar da divergência, a conclusão da corte chancela não apenas um novo modelo de negócio, seguindo uma linha mais liberal, à semelhança, por exemplo, do entendimento firmado no caso da terceirização da atividade-fim (Tema 725 da sistemática da repercussão geral), em que se consagrou a proteção constitucional da liberdade de desenho empresarial (artigos 1º, IV, e 170 da Constituição), como também chancela o modelo de experimentação real do *sandbox*, prestigiando a disrupção e oportunizando o aperfeiçoamento da regulação do setor de combustíveis.

Trata-se, assim, de um importante precedente no sentido da consolidação de um modelo legislativo menos intervencionista na atividade econômica e que, ainda que se trate de setor ultrarregulado, permite a experimentação com vistas ao desenvolvimento do setor por meio da inovação.

E, para que não se olvide da tutela do consumidor, esta mantém-se consagrada na medida em que a segurança do serviço de *delivery* de combustíveis obteve aval expresso da área técnica da ANP e a autorização de atividade econômica disruptiva traz consigo ganhos significativos em termos de abertura de mercado e de garantia da concorrência, um dos mais caros fundamentos do mercado de consumo e que só beneficia o próprio consumidor no contexto geral de desenvolvimento da economia.

O tema do *sandbox* regulatório deve permanecer na pauta do dia, encorajando novos modelos de negócio, que passam a se desenvolver sob o crivo do Estado, e não à margem dele.

**Date Created**

12/07/2021