



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

SANDRO VIEIRA DA ROSA

Regulação do Transporte Internacional Terrestre:
Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias no Transporte
Rodoviário Internacional de Cargas

Brasília

2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

Regulação do Transporte Internacional Terrestre:
Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias no Transporte
Rodoviário Internacional de Cargas

Autor: Sandro Vieira da Rosa

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Amanda Flávio de Oliveira

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Brasília, 09 de dezembro de 2023.

Ficha Catalográfica

Rosa, Sandro Vieira da

Regulação do Transporte Internacional Terrestre: Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias no Transporte Rodoviário Internacional de Cargas/ Sandro Vieira da Rosa; Orientador Amanda Flávio de Oliveira. -- Brasília, 2023.

64 p.

Monografia (Bacharel em Direito) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2023.

1. Transporte Rodoviário Internacional. 2. Regulação Responsiva. 3. MERCOSUL. I. Oliveira, Amanda Flávio de. II. Título.

Referência Bibliográfica

ROSA, Sandro Vieira da. **Regulação do Transporte Internacional Terrestre: Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias no Transporte Rodoviário Internacional de Cargas.** Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2023, 64 p.

Folha de Aprovação

Sandro Vieira da Rosa

Regulação do Transporte Internacional Terrestre: Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias no Transporte Rodoviário Internacional de Cargas.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Amanda Flávio de Oliveira.

O candidato foi considerado _____ pela banca examinadora.

Banca Examinadora

Amanda Flávio de Oliveira (Orientadora)

Alexandre Antônio Nogueira de Souza (Membro)

Kaliane Wilma Cavalcante de Lira (Membro)

André Dulce Gonçalves Maia (Membro)

Brasília, _____ de _____ de _____.

Agradecimentos

Para minha família, esposa e filhos, sem os quais eu não teria chegado até aqui. As conquistas são sempre nossas!

“Há perguntas ingênuas, perguntas tediosas, perguntas mal formuladas, perguntas expostas com uma inadequada autocrítica. Mas toda pergunta é um grito para entender o mundo. Não existem perguntas estúpidas”. Carl Sagan (1934-1996).

Resumo

Este trabalho propõe-se a estudar o importante papel da regulação do Transporte Internacional Terrestre na consolidação da economia regional e na integração da América Latina. O estudo justifica-se, entre outras razões, pelo recente crescimento na utilização do modal rodoviário no comércio exterior, principalmente após o período da Pandemia de COVID-19. Nesse contexto, o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC) vem enfrentando inúmeros desafios diante de barreiras regulatórias, burocráticas e técnico-operacionais, as quais evidenciam, por si só, o interesse teórico e prático na escolha deste tema. Assim, objetiva a presente pesquisa verificar como as Teorias do Direito Regulatório podem auxiliar na melhoria da qualidade regulatória e na eficiência do setor. A hipótese é de que as modernas abordagens normativas e fiscalizatórias, baseadas em evidências e incentivos, podem contribuir nesse processo de desenvolvimento do TRIC. Para tanto, foi realizada uma análise teórica do transporte de cargas na região; da legislação aplicável ao setor; da Teoria da Regulação Responsiva (TRR) e demais instrumentos regulatórios correlacionados; e, ainda, dos atuais mecanismos regulatórios aplicados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para identificar eventuais falhas de regulação e oportunidades para a aplicação das melhores práticas regulatórias no TRIC. O resultado do estudo aponta para a importância de se adotar uma metodologia regulatória mais responsiva e apoiada em evidências para otimizar o transporte internacional de cargas, equilibrando eficiência e inovação, com a proteção do mercado e do interesse público. Por fim, além das oportunidades imediatas de ação apresentadas no texto, propõe-se o aprofundamento dos estudos, por meio de *benchmarking* internacional, e uma análise futura sobre os efeitos da implementação da Regulação Responsiva no setor.

Palavras-chaves: Transporte Internacional Terrestre. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Transporte Rodoviário de Cargas. Teoria da Regulação Responsiva. Sandbox Regulatório. Autorregulação Regulada. Análise de Impacto Regulatório.

Abstract

This study aims to explore the significant role of regulation in International Terrestrial Transport in consolidating the regional economy and integrating Latin America. Among other reasons, the study is justified by the recent growth in the use of road transport in foreign trade, especially after the COVID-19 pandemic period. In this context, the International Road Transport of Goods (IRT) has been facing numerous challenges in the face of regulatory, bureaucratic, and technical-operational barriers, which in themselves demonstrate the theoretical and practical interest in choosing this topic. Therefore, this research aims to verify how Regulatory Law Theories can assist in improving regulatory quality and sector efficiency. The hypothesis is that modern normative and supervisory approaches, based on evidence and incentives, can contribute to the development process of IRT. To this end, a theoretical analysis of cargo transportation in the region; of the legislation applicable to the sector; of the Responsive Regulation Theory (RRT) and other related regulatory instruments; and, furthermore, of the current regulatory mechanisms applied by the National Land Transport Agency (ANTT), were conducted to identify possible regulatory failures and opportunities for the application of best regulatory practices in IRT. The study's results point to the importance of adopting a more responsive and evidence-supported regulatory methodology to optimize international cargo transport, balancing efficiency and innovation, with market protection and public interest. Finally, in addition to the immediate action opportunities presented in the text, it is proposed to deepen studies through international benchmarking, and a future analysis of the effects of implementing Responsive Regulation in the sector.

Keywords: International Terrestrial Transport. National Land Transport Agency. Road Transport of Goods. Responsive Regulation Theory. Regulatory Sandbox. Regulated Self-Regulation. Regulatory Impact Analysis.

Lista de Abreviaturas

ABTI: Associação Brasileira de Transportadores Internacionais

AIR: Análise de Impacto Regulatório

ARR: Avaliação de Resultado Regulatório.

ALADI: Associação Latino-Americana de Integração

ANTAQ: Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT: Agência Nacional de Transportes Terrestres

ATIT: Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre

CONDESUL: Conselho Empresarial de Transporte Rodoviário de Cargas do Mercosul

IAR - Índice de Aderência Regulatória

HS-WIM: *High-Speed Weigh-In-Motion*

LLE: Lei da Liberdade Econômica

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA: Operador Econômico Autorizado

PAR: Projeto de Atuação Responsiva

RFB: Receita Federal do Brasil

SGT-5: Subgrupo de Trabalho nº 5 – Transporte MERCOSUL

SISCOMEX: Sistema Integrado de Comércio Exterior

TCU: Tribunal de Contas da União

TRIC: Transporte Rodoviário Internacional de Cargas

TRIP: Transporte Regular Interestadual de Passageiros

TRR: Teoria da Regulação Responsiva

Lista de Figuras

Figura 1	–	Exportações Brasileiras (por rodovias) em US\$	16
Figura 2	–	Exportações (Mercosul) por tipo de transporte	17
Figura 3	–	TRIC em números	20
Figura 4	–	Pirâmide Regulatória	33
Figura 5	–	Diamante Regulatório	35
Figura 6	–	Objetivos da AIR	42
Figura 7	–	Etapas do Processo de AIR na ANTT	43
Figura 8	–	Pontos de Fronteira Habilitados e Fluxo de Caminhões	50
Figura 9	–	Percentual de Multas Aplicadas no TRIC.....	51

Sumário

Introdução	11
1. O Transporte Rodoviário Internacional de Cargas	14
1.1 Breve Histórico do TRIC.....	16
1.2 Aspectos Legais e Regulatórios do TRIC	18
2. A Regulação	22
2.1 O Paradigma do Estado Regulador e o Abuso de Poder Regulatório	23
2.2 Principais Teorias da Regulação	27
2.2.1 Teoria do Interesse Público e Teoria do Interesse Privado.....	28
2.2.2 Teoria da Escolha Pública	28
2.2.3 Teoria Clássica (Comando e Controle).....	29
2.2.4 Outras Abordagens Regulatórias	30
3. A Teoria da Regulação Responsiva	31
3.1 Autorregulação Regulada	36
3.2 <i>Sandbox</i> Regulatório	38
3.3 Instrumentos de Melhoria da Qualidade Regulatória: a Aplicação da AIR	41
4. Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias	44
4.1 Cenário Atual da Regulação na ANTT	44
4.2 Oportunidades de Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias no TRIC.....	49
4.2.1. Adaptação do Índice de Aderência Regulatória ao TRIC.....	52
4.2.2. Implantação de <i>Sandbox</i> Regulatório no TRIC	53
4.2.3. Autorregulação Regulada e Aplicação de AIR no TRIC.....	54
5. Conclusão	56
Referências Bibliográficas	58

Introdução

O Transporte Internacional Terrestre de Cargas e de Passageiros desempenha um papel crucial na consolidação da economia regional e na integração sociocultural da América Latina. Para superar os inúmeros obstáculos técnico-operacionais, burocráticos e regulatórios, os governos da região têm implementado várias iniciativas, incluindo a adoção de acordos bilaterais e multilaterais na área de transporte.

Tais acordos visam, principalmente, facilitar o deslocamento eficiente e seguro de pessoas e de mercadorias em todo o continente (ANTT, 2010).

O Brasil, devido à sua privilegiada localização geográfica e à adoção de uma infraestrutura logística fortemente baseada no modal rodoviário, tem historicamente mantido acordos de transporte terrestre com vários países sul-americanos. Esses acordos são negociados diretamente entre os países ou dentro de blocos econômicos de integração regional, como, a título de exemplo, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Um dos principais feitos da ALADI, na esfera do transporte, foi a aprovação do atual Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT)¹, assinado em 1990 por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. Assim, o Brasil internalizou o ATIT por meio do Decreto nº 99.704/1990, o qual aplica-se ao transporte internacional terrestre realizado entre os países signatários, tanto no que diz respeito ao transporte direto de um país a outro, quanto ao trânsito para um terceiro país (ALADI, 2021).

Posteriormente, mediante o Tratado de Assunção, foi criado o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Então, por meio das negociações no Subgrupo de Trabalho nº 5 - Transporte (SGT-5), as disposições do ATIT e dos seus Protocolos Adicionais foram formalmente incorporadas por esse bloco econômico como sendo os dispositivos normativos basilares na área de transporte terrestre, conforme dispõe a Resolução GMC nº 06/2017.

Vale realçar que os países integrantes do MERCOSUL, ou seja, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai², também estabelecem normas regulatórias sub-regionais - complementares ao ATIT - de forma bilateral, trilateral ou, ainda, multilateralmente, por meio do SGT-5.

¹ Anteriormente ao ATIT, no âmbito da antiga Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, existiu o Convênio sobre Transporte Internacional Terrestre, aprovado na VIII Reunião de Ministros de Obras Públicas e Transportes dos Países do Cone Sul, realizada em Mar del Plata - Argentina, em 1977.

² A Venezuela encontra-se suspensa do MERCOSUL desde 2016 e a Bolívia está em avançado estágio de formalização de sua adesão ao Bloco. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/bolivia-entra-no-mercosul-e-vira-5o-membro-efetivo-do-bloco-economico.shtml>>. Acesso em 07/12/2023.

Nessa perspectiva, a complexidade gerada pela existência de múltiplas normativas e regulamentos internos - por vezes incompatíveis entre si - e a falta de acordos de transporte com alguns países da região, além de aumentar os custos das empresas, dificulta as operações internacionais de transporte, prejudicando a eficiência logística, o progresso regional e a integração comunitária (ANTT, 2018).

Não obstante o ATIT regular aspectos tanto do transporte rodoviário, quanto do transporte ferroviário internacional de cargas, cabe realçar que as ferrovias internacionais se encontram praticamente inoperantes desde 2017, conforme será visto no próximo Capítulo. Nesse contexto, devido à relevância do modal rodoviário para o comércio exterior na região, será feito um recorte metodológico no presente estudo, com foco no transporte rodoviário internacional de cargas.

Embora o Brasil, a princípio, esteja mais avançado internamente nas questões regulatórias na região³, vale destacar que, durante as reuniões internacionais de negociação, no âmbito do ATIT e do SGT-5, muitas das decisões ainda são tomadas pelos países com base apenas na *expertise* dos seus representantes.⁴

Nessa acepção, como as Teorias do Direito Econômico e do Direito Regulatório poderiam auxiliar nas negociações internacionais para melhoria regulatória e para a eficiência logística no Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC) na América do Sul?

Parte-se da hipótese de que a introdução de modernas estratégias regulatórias⁵, nas negociações e decisões bilaterais e/ou multilaterais, pode contribuir para efetiva harmonização normativa e para otimização do transporte de cargas na região. Nesse contexto, a realização desse estudo tem por principal objetivo: analisar como a abordagem da Teoria da Regulação Responsiva (TRR) e dos instrumentos regulatórios correlatos, baseados em incentivos e evidências, podem auxiliar no desenvolvimento do TRIC a médio e longo prazo⁶.

Para isso, abordar-se-á, primeiramente os aspectos normativos e operacionais do

³ Os detalhes da afirmação serão apresentados no Capítulo 3 e 4.

⁴ Tal constatação pode ser observada nas Atas das Reuniões Internacionais (bilaterais ou multilaterais) e em seus anexos que estão disponíveis no Sistema TRI. Disponível em: <<http://tri-leg.antt.gov.br/Paginas/BuscaArquivos.aspx>>. Acesso em: 20/10/2023.

⁵ Por exemplo: análise de impacto regulatório, análise ex-post, sandbox regulatório, autorregulação regulada e/ou regulação responsiva.

⁶ Vale realçar que, devido a dinâmica do setor de transporte internacional, algumas decisões precisam ser tomadas, rapidamente, em caráter emergencial para se evitar interrupções no serviço. Nesses casos urgentes, por exemplo, a legislação pátria já prevê a aplicação da avaliação ex-post como alternativa a avaliação de impacto regulatório (Vide Decreto nº 10.411/2020).

TRIC (Capítulo 1); o referencial teórico sobre as principais teorias regulatórias (Capítulo 2); a teoria da regulação responsiva e as técnicas regulatórias responsivas (Capítulo 3); e, a possível adoção dessas modernas práticas no TRIC, principalmente, no âmbito das negociações do SGT-5 no MERCOSUL (Capítulo 4).

Pretende-se, assim, verificar como as decisões regulatórias e fiscalizatórias são atualmente produzidas pelos entes reguladores e como impactam o setor de transporte internacional terrestre. Por fim, serão apresentadas algumas possibilidades e oportunidades para adoção do enfoque responsivo no TRIC. Assim, espera-se verificar se a hipótese, inicialmente apresentada, responde a problematização do tema abordado.

1. O Transporte Rodoviário Internacional de Cargas

Como visto, o Transporte Internacional Terrestre é um pilar essencial para o comércio exterior e a integração socioeconômica entre os países do MERCOSUL, caracterizando-se pelo seu dinamismo e pelos desafios específicos que se apresentam (ANTT, 2010).

Historicamente, os países sul-americanos sempre investiram mais no transporte rodoviário em detrimento do transporte ferroviário, o que resultou em uma malha ferroviária subdesenvolvida e, muitas vezes, em estado de deterioração (DOE, 2016). Além disso, a falta de integração entre as malhas ferroviárias nacionais e as diferentes medidas de bitolas adotadas pelos países complicavam, ainda mais, a conexão internacional por ferrovias.

No caso específico do Brasil, Argentina e Uruguai, a paralisação das conexões ferroviárias internacionais, desde 2017, pode ser atribuída a uma combinação de interesses privados, fatores econômicos, questões políticas e de infraestrutura.⁷ Além disso, as ferrovias que cruzam as regiões de fronteira sempre enfrentam problemas como falta de manutenção, equipamentos obsoletos, despachonização de equipamentos e necessidade urgente de modernização, que demandariam altos investimentos e longo prazo (DOE, 2016). Ademais, a coordenação entre os países para investimentos conjuntos em infraestrutura ferroviária internacional não tem sido uma prioridade dos governos, com cada nação priorizando suas próprias agendas internas

Nos últimos anos, houve discussões e planos para reativar e melhorar as conexões ferroviárias internacionais na região, reconhecendo o potencial de contribuição para a integração regional e o comércio⁸. No entanto, essas iniciativas ainda enfrentam obstáculos significativos e a retomada plena do transporte ferroviário entre esses países permanece como um objetivo a ser alcançado (ANTT, 2023).

Do ponto de vista da gestão logística, segundo Ballou (2001, p. 119) a escolha do modo de transporte deve buscar a obtenção de uma vantagem competitiva no serviço prestado. Habitualmente, o transporte ferroviário opera com maior capacidade de carga, sendo mais eficiente em termos de consumo de combustível e de custos operacionais diretos, porém, com

⁷ Na ausência de pronunciamentos oficiais sobre o tema, cita-se somente a título de fonte informativa a reportagem disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/porto-seco-entre-brasil-e-argentina-fica-sem-dono>>. Acesso em: 20/11/2023.

⁸ As negociações sobre transporte ferroviário no MERCOSUL podem ser verificadas nas Atas das Reuniões do SGT-5. Disponível em: <<http://tri-leg.antt.gov.br/Paginas/BuscaArquivos.aspx>>. Acesso em: 05/12/2023.

a desvantagem de ter custos fixos altos e maior tempo de entrega.

Conseqüentemente, o uso desse modo de transporte seria o mais indicado para deslocamentos de cargas a granel, por longas distâncias, com grandes volumes transportados e baixo valor agregado. Por outro lado, o transporte rodoviário de cargas é recomendado, geralmente, em trajetos de curtas ou médias distâncias, porém com tempo de entrega menor e possibilidade de maior fracionamento da carga transportada, quando comparado ao modal ferroviário ou marítimo.

Contudo, a depender do nível de serviço logístico desejado e das estratégias de competitividade, a escolha do modal de transporte leva em consideração outras variáveis:

Baseado em estudos numerosos, as características do serviço não são da mesma importância, e algumas são dominantes para os responsáveis pelas decisões. Conseqüentemente, **o custo do serviço, o tempo médio de trânsito (velocidade) e a variabilidade do tempo em trânsito (confiabilidade) podem servir como base para escolha do modal.** [...] Dadas as alternativas, o serviço favorecido será aquele que oferece o custo total mais baixo **enquanto satisfaz as metas de serviço ao cliente.** (BALLOU, 2001, p. 155, grifo nosso).

Destaca-se que a pauta de importações e exportações brasileiras no MERCOSUL é bastante diversificada (SISCOMEX, 2022), contendo produtos com alto valor agregado. Assim, apesar das longas distâncias a serem percorridas nas rotas rodoviárias, afere-se a relevância e a urgência de se assegurar ao mercado, também, a opção do transporte internacional, por vias terrestres, operando com segurança e eficiência.

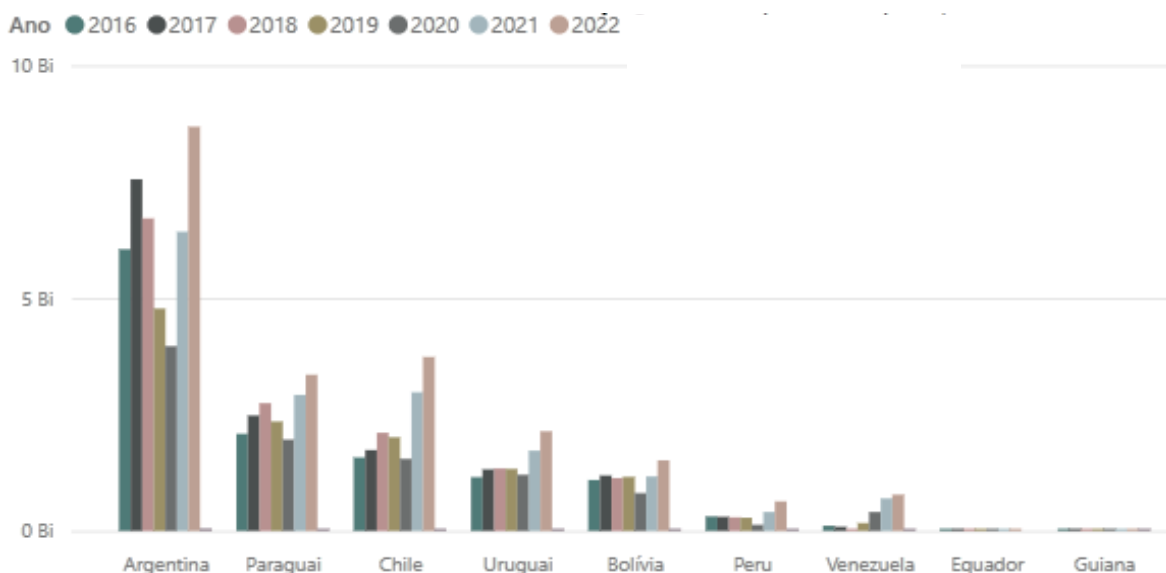
Aliás, diversos projetos de integração continental, atualmente em desenvolvimento, reforçam a importância do estabelecimento dos corredores logísticos rodoviários internacionais como alternativas para potencializar as “cadeias regionais de valor” na América Latina.⁹

Nesse contexto, salienta-se que a recente retomada da economia mundial, no período “pós-pandemia” de Covid-19, contribuiu para mudanças na matriz de transporte das exportações brasileiras para os países da América do Sul (ABTI, 2021). Não obstante tal emergência sanitária também ter atingido as operações terrestres, o modal rodoviário, no que se refere a cargas transportadas, foi o único que não foi interrompido na região durante a pandemia. Tal fato, alinhado a vários outros fatores, possibilitou a expansão do setor e a ampliação da utilização do TRIC por novos embarcadores.

⁹ Vide, por exemplo, o Corredor Rodoviário Bioceânico. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/210504_livro_corredor_bioceanico_ipea_uems_2020.pdf>. Acesso em: 19/11/2023.

Esse crescimento do TRIC pode ser observado, a seguir, por meio dos gráficos das exportações brasileiras (via rodoviária) para os países vizinhos, entre os anos de 2016 e 2022.

Figura 1: Exportações Brasileiras (por rodovias) em US\$ bilhões.



Fonte: ANTT (2023). Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/graficos-e-estatisticas>

1.1 Breve Histórico do TRIC

Antes da formalização do ATIT, o transporte de cargas entre os países do continente era regido por acordos bilaterais ou multilaterais com várias restrições (ANTT, 2010). A logística era ainda mais complexa e menos eficiente, com barreiras alfandegárias e regulatórias que dificultavam o fluxo internacional de mercadorias.

Desde a criação do MERCOSUL em 1991, o transporte rodoviário de cargas ganhou destaque como o modo predominante de transporte de mercadorias entre os estados-membros do bloco. A evolução dessa modalidade foi estimulada pela infraestrutura existente e pela assinatura de acordos de transporte internacional, visando a desburocratização das operações fronteiriças, a harmonização de normas e a segurança nas estradas (ALADI, 2021).

Nos anos que se seguiram, o MERCOSUL adotou uma série de medidas para harmonizar políticas e regulamentações e, também, promover uma infraestrutura de transporte mais integrada.¹⁰ Isso incluiu a implementação de normas comuns para veículos de carga, a simplificação de procedimentos alfandegários e o estabelecimento de corredores de transporte

¹⁰ Vide as Resoluções MERCOSUL/GMC. Disponível em: < http://tri-leg.antt.gov.br/Paginas/Busca_Arquivos.aspx>. Acesso em: 23/10/2023.

para facilitar a movimentação transfronteiriça de cargas.

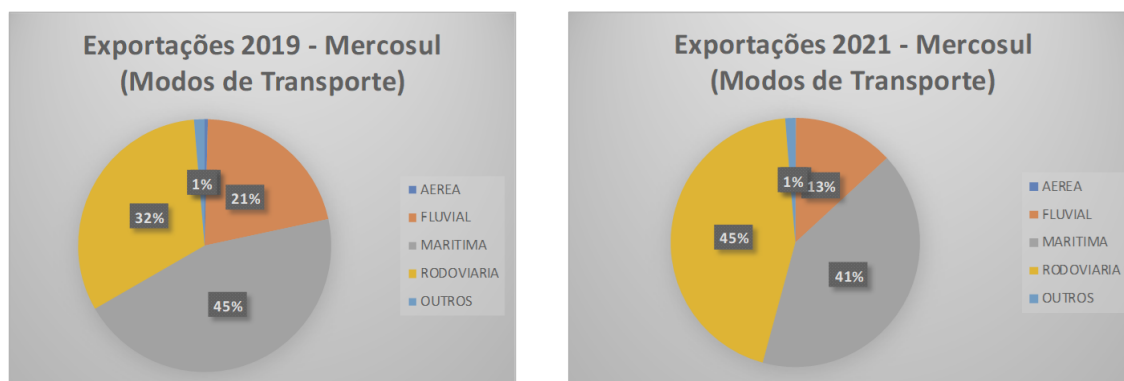
Além da já citada redução na oferta no serviço de transporte ferroviário internacional, a recente retomada da economia mundial, na chamada “pós-pandemia”, vem gerando uma das maiores crises da história no transporte aquaviário. A chamada “crise dos contêineres” ainda pode perdurar por anos e vem atrasando, significativamente, os prazos médios de entrega das mercadorias, causando desabastecimento em diversas cadeias produtivas (ANTAQ, 2022). Além disso, o custo do transporte marítimo aumentou, vertiginosamente, desde a pandemia.¹¹

Ou seja, o recente crescimento do setor do TRIC ocorreu de forma desorganizada e não prevista. E, com a ausência da competição do modal ferroviário e os problemas no transporte internacional por via marítima ou fluvial, o comércio exterior vem enfrentando dificuldades extras, tanto em relação ao crescimento dos custos, bem como ao aumento nos tempos médios de trânsito, prejudicando o nível dos serviços ofertados ao mercado.

Os dados obtidos na Plataforma Comex Stat, da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, corroboram essa mudança nas exportações brasileiras. Isso fica evidente quando consideramos na análise apenas os países do MERCOSUL, os quais correspondem a grande parte do total exportado pelo Brasil.

Assim, nos gráficos a seguir, verifica-se que, em 2021, o transporte rodoviário internacional de cargas ultrapassou o percentual de participação do modal marítimo pela primeira vez, sendo utilizado em 45% das exportações brasileiras no MERCOSUL.

Figura 2: Exportações (Mercosul) por tipo de transporte.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos no Comex Stat.

¹¹ A título meramente informativo, vide o texto disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-58454798>>. Acesso em: 19/10/2023.

Nesse contexto, salienta-se que o sistema de transporte rodoviário, atualmente, é fundamental para distribuição internacional da produção brasileira e nas importações de insumos e mercadorias no MERCOSUL. Portanto, uma regulação (ou talvez desregulação) adequada seria desejável, como será visto nos próximos capítulos.

Ademais, nas últimas reuniões bilaterais/multilaterais realizadas entre os organismos oficiais dos países da região, as entidades representantes do setor de transporte internacional terrestre vêm sinalizando os obstáculos regulatórios, as burocracias e os desafios operacionais surgidos ou impulsionados por essa nova realidade mundial¹².

1.2 Aspectos Legais e Regulatórios do TRIC

Nos termos da Constituição Federal do Brasil, de 1988, temos que: “Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade”. Sob essa perspectiva, a norma base para atuação dos transportadores brasileiros na maioria dos países da região é o Decreto nº 99.704/1990 - o qual internalizou o ATIT, prevendo expressamente, entre outras regras, que:

Artigo 14. Os países signatários poderão chegar a acordos bilaterais ou multilaterais sobre os diferentes aspectos considerados no Acordo e, em especial, em matéria de reciprocidade na concessão de permissões, regimes tarifários e outros aspectos técnico-operativos. Tais acordos não poderão, em nenhum caso, contrariar aqueles alcançados no presente Acordo.

No tocante à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), convém enfatizar algumas de suas competências legais dispostas na sua norma instituidora, a Lei nº 10.233/2001:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...] XVI – **representar o Brasil junto aos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados na sua área de competência**, observadas as diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes...

[...] Art. 46. **As autorizações para prestação de serviços de transporte internacional de cargas** obedecerão ao disposto nos tratados, convenções e outros instrumentos internacionais de que o Brasil é signatário, **nos acordos entre os respectivos países e nas regulamentações complementares das Agências.**

¹² Vide: (ABTI, 2023). CONDESUL apresenta demandas aos coordenadores do SGT-5. Disponível em: <<http://www.abti.org.br/informacao/noticias/3077-condesul-apresenta-demandas-aos-coordenadores-do-sgt-5>>. Acesso em: 05/12/2023.

Logo, a ANTT, além da elaboração e aplicação de regulamentações complementares, atua como representante nacional responsável pela aplicação do ATIT - e de outros pactos bilaterais ou multilaterais - no setor de transporte internacional terrestre.

Outrossim, consoante o Art. 32 da mesma Lei, as Agências também devem “acompanhar as atividades dos operadores estrangeiros, visando identificar práticas, legislações e procedimentos, adotados em outros países, que restrinjam ou conflitem com regulamentos e acordos internacionais firmados pelo Brasil”.

Como visto, o ATIT é o pilar normativo que regulamenta o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas no MERCOSUL e sua aplicação deve ser observada pela ANTT. Ademais, a Agência coordena, do lado brasileiro, as atividades do SGT nº 5 do MERCOSUL, que é o subgrupo encarregado da fiscalização e da harmonização regulatória do transporte internacional dentro daquela entidade.

Em caráter suplementar ao ATIT, o Segundo Protocolo Adicional ao Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre¹³, firmado entre os mesmos países signatários, dispõe sobre infrações e sanções aplicáveis em caso de descumprimento de obrigações relativas ao transporte terrestre internacional. Consequentemente, o Segundo Protocolo apresenta um rol taxativo com os valores das multas (entre 200 e 4000 dólares, a depender da tipificação da infração) e as punições (indo da suspensão até a revogação definitiva da licença) a ser aplicada aos transportadores internacionais, em caso de descumprimento das normas.

Realça-se que esse Protocolo de sanções e infrações apresenta características típicas da regulação clássica de “comando e controle”, a qual será vista no Capítulo 2.

De semelhante forma, o Brasil possui Acordos de Transporte Internacional Terrestre com outros países do continente, objetivando principalmente fortalecer o comércio exterior e desenvolver as comunidades fronteiriças. Desse modo, o país já possui acordos bilaterais, também, com Venezuela, Guiana e França (Guiana Francesa)¹⁴. Adicionalmente, devido ao crescente interesse do mercado pelo modal rodoviário, foram iniciadas recentemente as tratativas para negociação de novos Acordos de Transporte Terrestre com Colômbia e Equador (ANTT, 2023). Existem outros regulamentos pontuais que lidam com o transporte terrestre em

¹³ O Segundo Protocolo de Sanções e Infrações ao ATIT foi internalizado no Brasil, por meio do Decreto nº 5.462, de 9 de junho de 2005.

¹⁴ Vide: Decreto nº 2.975/1999, Decreto nº 5.561/2005 e Decreto nº 8.964/2017, respectivamente.

nível internacional, embora os mencionados sejam os mais significativos.

Em geral, os acordos de transporte formalizam o relacionamento entre os países para a execução dos serviços e estabelecem diretrizes globais para o TRIC. No entanto, devido à dinâmica do setor e a previsão contida no próprio texto do ATIT¹⁵, os regulamentos complementares e os detalhes técnico-operacionais das atividades são acordados durante as reuniões, bilateralmente ou multilateralmente. Ademais, além das normas do ATIT e da legislação nacional, as decisões disponibilizadas nas Atas das referidas reuniões, bem como as Resoluções do MERCOSUL, constituem o complexo arcabouço legal que rege o transporte internacional terrestre.

As empresas transportadoras operam no TRIC mediante licenças obtidas junto aos órgãos reguladores de cada país. No caso do Brasil, o procedimento é regulado por meio da Resolução ANTT nº 5.840/2019, a qual apresenta os requisitos para habilitação e autorização do transportador internacional.

Atualmente, existem 948 empresas brasileiras habilitadas ao TRIC (totalizando uma frota cadastrada de mais de 92 mil veículos de carga, disponíveis para operar no transporte internacional). Em contrapartida, 1.393 transportadoras estrangeiras estão registradas (representando uma frota de 65 mil caminhões aptos a operar no país). Os dados detalhados sobre a frota habilitada de cada país estão disponíveis no *site* da ANTT na *internet*:

Figura 3: TRIC em números.



Fonte: ANTT (2023). Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/tric>>. Acesso em: 01/12/2023.

¹⁵ Vide Artigo 14 do Decreto nº 99.704/1990.

Enfatiza-se, assim, que o TRIC é vital para o MERCOSUL, atuando como um instrumento de integração e de desenvolvimento regional. Aliás, lembra-se que a formação de uma comunidade latino-americana de nações é um dos princípios buscados pelo Brasil, consoante o artigo 4º. Da nossa CF/88:

Art. 4º. Parágrafo único. A República Federativa do **Brasil** buscará a **integração econômica**, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade **latino-americana** de nações.

Apesar dos desafios persistentes, há um caminho claro para o progresso, por meio de maior cooperação política, investimento em infraestrutura, harmonização regulatória e adoção de novas tecnologias (ANTT, 2018). A busca pela eficiência e segurança no transporte internacional de cargas continuará sendo um objetivo central para os países sul-americanos, visando promover o crescimento econômico e a competitividade do bloco no cenário internacional (ALADI, 2021).

Dessa forma, reforça-se a necessidade de priorizar novos enfoques regulatórios, baseadas em evidências obtidas por meio de análises de dados e pesquisas, buscando a obtenção de elementos para elisão ou mitigação das atuais adversidades.

Nessa visão de oportunidades a serem desenvolvidas, a aplicação de abordagens modernas e de ferramentas regulatórias responsivas pode propiciar a otimização das operações de transporte internacional terrestre e a melhoria do nível de serviço para os usuários, almejando à eficiência da movimentação internacional das cargas e à diminuição de externalidades negativas.

2. A Regulação

Segundo Amanda Flávio de Oliveira (2021, p. 529), a definição de regulação é fluida e varia, consideravelmente, a depender do enfoque adotado (e, por vezes, é mal aplicada pelos órgãos governamentais).¹⁶ Nesse trabalho, o conceito de regulação será definido, em linhas gerais, como um conjunto de regras e mecanismos de intervenção do Estado na economia com o propósito de redirecionar comportamentos e corrigir falhas de mercado, promover a eficiência do setor regulado e proteger direitos fundamentais (ARANHA, 2021, p. 276).

Logo, o termo refere-se ao processo pelo qual as autoridades influenciam, direcionam e controlam atividades econômicas, comportamentos de mercado e distribuição de recursos. O espectro da regulação é amplo, variando desde regulações técnicas e de segurança, até regras antitruste, políticas de controle de preços, licenciamento de atividades e a proteção ambiental.

Desse modo, em geral, o objetivo central da regulação (seja ela pública ou privada) é persuadir os agentes econômicos a operar de maneira justa, competitiva e sustentável, protegendo o interesse público e mitigando os efeitos adversos das dinâmicas de um mercado totalmente desregulado (MOREIRA, 2004, p. 180).

Nesse Capítulo, propõe-se um enfoque da regulação na trajetória histórica do Direito Econômico e do Direito Regulatório para, em seguida, realizar-se uma breve revisão das principais teorias que influenciaram esse campo teórico.

O Direito Regulatório, como disciplina e prática, evoluiu significativamente ao longo dos séculos. Durante a era do liberalismo clássico, por exemplo, a regulação era reduzida e descentralizada (ARANHA, 2021, p. 274). A Revolução Industrial, na visão de alguns autores, evidenciou as falhas desse modelo, com a ocorrência de oligopólios e a exploração de trabalhadores, impulsionando uma primeira onda de intervenção regulatória estatal, como a criação de leis de trabalho e normas antitruste (FILHO, 2012, p. 658 a 661). Porém, com o advento do Estado de Bem-estar Social no século XX, a regulação se expandiu significativamente, abrangendo e interferindo em diversas áreas da vida econômica e social.

Durante os anos 80 do século passado, uma onda de desregulamentação ocorreu, no primeiro mundo, sob a influência do liberalismo econômico, com a perspectiva de que

¹⁶ Vide também: (OLIVEIRA, 2023). Mitos e verdades sobre regulação por agências. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/mulheres-na-regulacao/mitos-e-verdades-sobre-regulacao-por-agencias-11042023>>. Acesso em: 08/11/2023.

mercados livres sempre gerariam maior eficiência e inovação. Entretanto, na virada do século, diversas crises econômico-financeiras¹⁷ reafirmaram a necessidade de um quadro regulatório mais adequado para se prevenir novas instabilidades.

As correntes contemporâneas de pensamento político-econômico reconhecem a existência de três principais formas de atuação estatal na esfera econômica: primeiramente, a redistribuição de renda, que envolve realocar recursos entre diferentes grupos sociais, regiões ou nações, assim como a provisão de serviços públicos essenciais; em segundo lugar, a estabilização macroeconômica, focada na promoção do desenvolvimento econômico e na manutenção de índices de emprego; e, por fim, a regulação econômica de mercados, com o intuito fundamental de corrigir falhas mercadológicas e seus impactos negativos, conforme discutido por Majone (2006, p. 8).

Já na perspectiva de Campos (2008, p. 344), a função da regulação seria garantir que os mercados operem de forma mais equilibrada, coibindo práticas que possam distorcer a concorrência ou prejudicar os consumidores. Outrossim, atualmente, até mesmo a OCDE (informalmente chamada de “clube dos países ricos”), considera que uma “boa regulação” é essencial para a manutenção da ordem econômica, do bem-estar social e a eficiência nos mercados modernos (OCDE, 2012).

Visto isso, percebe-se que o Direito Regulatório, como uma extensão da intervenção estatal na economia, tem como finalidade teórica assegurar que os mercados funcionem de maneira eficiente, competitiva e alinhada aos interesses da coletividade.

2.1 O Paradigma do Estado Regulador e o Abuso de Poder Regulatório

A transição do paradigma do Estado Liberal, caracterizado pela defesa da liberdade, da propriedade e da vida, com uma mínima intervenção estatal nas relações econômicas, para um Estado Democrático de Direito é uma longa história de enfrentamentos entre ideologias políticas e de crises socioeconômicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2006), por exemplo, destaca a progressiva incorporação de direitos sociais e econômicos na legislação brasileira, marcando uma de

¹⁷ Cita-se, por exemplo: a crise das hipotecas *subprime* nos EUA, que desencadeou uma crise financeira global; o estouro da bolha da Internet, marcando pelo colapso de empresas globais de tecnologia; a crise da dívida Europeia, gerando uma crise na zona do euro e afetando a economia mundial; e, as crises dos países emergentes, as quais impactaram profundamente as políticas econômicas.

evolução no papel do Estado de meramente incentivador de direitos para promotor de condições de vida mais equilibradas. Em contrapartida, vale realçar que tais direitos sociais cristalizados em nossa Constituição Federal, ainda estão longe de serem atingidos¹⁸; já que, obviamente, não é possível resolver complexas questões de subdesenvolvimento por meio da simples promulgação de leis (CAMPOS, 1988, apud ALMEIDA, 2018).

Em tal contexto, o Estado Liberal foi, paulatinamente, cedendo espaço para um modelo de Estado que se reconhecia como promotor de direitos e garantidor de uma ordem econômica, teoricamente, mais equitativa. Mundialmente, essa evolução foi marcada pela superação do modelo de Estado mínimo, passando pelo chamado Estado de Bem-Estar Social (com serviços públicos oferecidos, em grande parte, diretamente pelo Estado), culminando na adoção de um Estado Democrático de Direito, após o colapso do modelo anterior.

Neste novo paradigma, o poder público busca combinar a defesa das liberdades individuais com a promoção do bem-estar coletivo, usando a regulação como instrumento de equilíbrio entre esses interesses públicos e particulares (ARANHA, 2021, p. 27).

Assim, verifica-se que, na visão de diversos autores, a atuação do Estado almejava corrigir “falhas de mercado”, como apontado por Joseph Stiglitz (2001), prêmio Nobel de Economia, o qual enfatizava a importância da regulação em mercados onde há presença de monopólios naturais, bens públicos e externalidades. De tal modo, o Estado intervém, seja por meio da regulação para combater o abuso do poder econômico e preservar a concorrência, seja pela regulação de serviços públicos.

Atualmente, a livre iniciativa está consagrada na Constituição Federal do Brasil, de 1988, como um dos fundamentos da ordem econômica, restringindo a atuação estatal direta no domínio econômico, estritamente, a circunstâncias onde se faça imprescindível para defesa da segurança nacional ou para tutela de um interesse coletivo de grande importância, tal como estipula o artigo 173 da Constituição (BRASIL, 1988).

Este princípio assegura que o ambiente econômico, sempre que possível, deve estar aberto à participação de todos, garantindo a concorrência e a livre atuação dos agentes econômicos, sob a égide de mínima intervenção estatal.

¹⁸ Vide, também: OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Constituição da República, 33 anos: razão para comemorar? (ou que falta faz Roberto Campos). Disponível em: <<https://webadvocacy.com.br/2022/02/13/constituicao-da-republica-33-anos-raoes-para-comemorar-ou-que-falta-faz-roberto-campos/>>. Acesso em 08/11/2023.

No entanto, essa liberdade não é absoluta; ela deve se harmonizar com outros objetivos constitucionais. (ARAGÃO, 2004, p. 37), como, por exemplo: a proteção ao meio ambiente, a defesa do consumidor e a redução das desigualdades regionais, entre outros. Aliás, o artigo 174 da CF/88, textualmente, reafirma o papel do Estado “como agente normativo e regulador da atividade econômica” (BRASIL, 1988).

Por outro lado, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), promulgada no Brasil como a Lei nº 13.874 de 2019, reforça a importância de desburocratizar e de fomentar o ambiente de negócios no país. A Lei tem como finalidades, entre outras, incentivar a iniciativa privada, simplificar a gestão de negócios, reduzir a complexidade e o custo da conformidade regulatória para pequenas e médias empresas, contribuindo para um ambiente mais dinâmico e competitivo no mercado brasileiro.

A LLE é vista como um passo em direção a um modelo regulatório que busca maior eficiência econômica com menos intervenção estatal direta (OLIVEIRA; ROLIM, 2021), contrastando com abordagens mais tradicionais da regulação baseada apenas em sanções e multas. Além disso, a referida Lei formalizou a concepção do Abuso de Poder Regulatório, apresentando um rol, no seu artigo 4º, de atividades regulatórias, teoricamente, desnecessárias que podem configurar um abuso:

- 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 (BRASIL, 2019).

Examinado o conteúdo normativo, presente no artigo 4º da LLE, revela-se facilmente que a expressão "abuso de poder regulatório" é um conceito jurídico indeterminado,

deliberadamente abrangente em seu significado (CAVALCANTI, 2020, p. 266-268). De fato, tal característica é essencial, visto que ao salvaguardar um valor de importância social, é imprescindível manter uma flexibilidade que permita sua aplicabilidade em diferentes contextos.

Nessa perspectiva jurídico-econômica, destaca-se o Estado Regulador, cuja concepção é exposta por Marcio Iorio Aranha (2021). Para além da correção de falhas de mercado, o modelo engloba a atuação estatal como um instrumento para assegurar direitos fundamentais, com destaque para a salvaguarda da concorrência. Em outros termos:

O pressuposto do Estado Regulador, portanto, é a **compreensão da intervenção estatal como garantia de preservação das prestações materiais essenciais** à fruição dos direitos fundamentais, sejam elas prestações de serviços públicos ou privados, sobre as quais se aplica a insígnia da regulação, ou sejam elas outros tipos de atividades, tais como o exercício do poder de polícia, atividades de fomento e prestações positivas tradicionais de índole concreta e normativa (ARANHA, 2021, p. 11). Grifo nosso.

Ademais, constitucionalmente, enfatiza-se o incremento das funções estatais em planejamento e administração normativa, bem como o compromisso com a promoção da esfera privada através de incentivos, ordenação e supervisão de setores considerados estratégicos.

O Estado Regulador emerge, então, como uma figura central na economia contemporânea. Esse fenômeno reflete a complexidade e a necessidade de uma economia que se pretende livre, mas é consciente das suas limitações e desigualdades. A Constituição Federal de 1988 é a pedra angular deste sistema, estabelecendo a livre iniciativa como princípio, mas também impondo ao Estado o dever de regulamentação em diversas áreas.

No Brasil, o Estado Regulador consolidou-se com a criação das agências reguladoras. Elas foram instituídas a partir nos anos 90, seguindo a onda de reformas do Estado que visavam uma maior eficiência na prestação de serviços públicos e um controle mais efetivo das atividades econômicas de relevância estratégica (BRASIL, 1995). Essas agências possuem a função de fiscalizar, regular e monitorar diversos setores, como: transportes, energia elétrica, telecomunicações, petróleo e gás, entre outros.

Entretanto, após décadas de atuação e poucos avanços efetivos na melhoria da prestação dos serviços públicos regulados, o modelo vem sofrendo duras críticas. Dessa forma, precisa então se modernizar para exercer uma “melhor regulação” e cumprir o seu verdadeiro

papel regulatório (OLIVEIRA, 2021, p. 528-554).

Logo, o Estado Regulador no Brasil é uma entidade em constante transformação, que deve buscar sempre um equilíbrio entre a promoção da livre iniciativa e a intervenção (dentro dos limites legais) para correção mercadológica e promoção do equilíbrio social. Neste contexto, a evolução histórica do papel do Estado reflete um compromisso com um modelo econômico que se quer dinâmico, mas também inclusivo e responsável.

O desafio permanente é ajustar a regulação de forma a maximizar os benefícios econômicos e sociais, minimizando custos e garantindo que o desenvolvimento econômico seja sustentável e equitativo.

2.2 Principais Teorias da Regulação

As diversas teorias da regulação fornecem diferentes lentes através das quais se pode entender a abordagem e os métodos pelos quais o governo e as agentes reguladores interagem com o mercado e a sociedade. As classificações doutrinárias sobre essas teorias variam bastante. Aranha (2021), por exemplo, categoriza as teorias em dois principais grupos: as Teorias Econômicas e as Teorias Jurídicas. Tais agrupamentos oferecem perspectivas distintas sobre o papel do Estado na regulação de mercados.

As Teorias Econômicas da Regulação, em resumo, centram-se na análise das implicações econômicas da intervenção estatal. Elas dedicam-se a entender as razões e os métodos de regulação estatal, observando os efeitos dessas intervenções na eficiência econômica, na distribuição de recursos e no bem-estar de consumidores e produtores.

Já as Teorias Jurídicas da Regulação, de forma geral, focam-se no papel do direito e no desenho das instituições jurídicas na implementação da regulação. Essas teorias investigam as origens e os impactos das normas reguladoras, bem como examinam os fundamentos jurídicos e constitucionais que dão suporte à autoridade de regulação (ARANHA, 2021, p. 97).

Assim, as teorias econômicas e jurídicas da regulação, embora tratem de questões semelhantes, diferem notavelmente em suas abordagens e métodos. Nessa seara, as teorias econômicas utilizam, principalmente, modelos quantitativos e análises de custo-benefício para avaliar a eficácia da regulação (STIGLER, 1988). Por outro lado, as teorias jurídicas da regulação focam na interpretação de textos legais, na aplicação de princípios jurídicos e no

funcionamento das instituições legais (THALER; SUNSTEIN, 2009). A interação entre essas duas perspectivas é crucial para uma compreensão completa e efetiva da regulação. As decisões regulatórias mais eficazes, normalmente, requerem tanto uma base econômica sólida quanto uma justificação jurídica adequada. Assim, a integração desses dois campos proporciona um entendimento mais rico e uma aplicação mais eficaz das políticas regulatórias.

Não é escopo desta pesquisa abordar todas as vertentes teóricas, aprofundá-las ou seguir uma classificação “manualizada” de forma irrestrita. Portanto, abordaremos a seguir os aspectos centrais de algumas dessas principais teorias regulatórias.

2.2.1 Teoria do Interesse Público e Teoria do Interesse Privado

A teoria do interesse público e a teoria do interesse privado oferecem perspectivas contrastantes sobre a natureza e os objetivos da regulação governamental (HORWITZ, 1989). A teoria do interesse público argumenta que a regulação é uma ferramenta essencial para corrigir falhas de mercado, como monopólios ou externalidades negativas, e para proteger o bem-estar geral da sociedade. Segundo esta visão, a intervenção do Estado é necessária para garantir a equidade, a concorrência justa e a proteção dos direitos dos consumidores. Essa teoria sugere que os reguladores agem motivados pelo interesse público e têm como objetivo principal o bem-estar coletivo.

Por outro lado, a teoria do interesse privado, conhecida também como teoria da captura, oferece uma perspectiva mais cética (STIGLER, 1988). Esta teoria argumenta que, na prática, os processos regulatórios são frequentemente influenciados, ou mesmo dominados, por interesses privados, especialmente os das indústrias reguladas. De acordo com essa abordagem, os grupos de interesse conseguem exercer uma influência desproporcional sobre os órgãos reguladores, resultando em normativas que favorecem esses grupos em detrimento do interesse público. Aqui, a regulação é vista menos como um meio de corrigir falhas de mercado e mais como um instrumento manipulador para atender a interesses particulares.

2.2.2 Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Escolha Pública - ou Public Choice (BUCHANAN, 2003) analisa a regulação dentro do quadro mais amplo das instituições políticas e econômicas, reconhecendo que tanto reguladores quanto regulados agem de acordo com seus próprios interesses.

Afinal, considerando que tanto consumidores quanto produtores no mercado são motivados por incentivos que visam maximizar seus ganhos e satisfação pessoal, por que os agentes reguladores agiriam de maneira distinta? A Teoria da Escolha Pública lembra que, evidentemente, reguladores também são humanos. Por isso, questiona a ideia de que o Estado Regulador deveria intervir para corrigir falhas de mercado, argumentando que quanto maior o poder conferido aos burocratas, maior a tendência de tomarem decisões baseadas em interesses pessoais, em detrimento do bem-estar coletivo.

2.2.3 Teoria Clássica (Comando e Controle)

A Teoria Clássica do Direito Regulatório, também conhecida como a abordagem de "Comando e Controle", é o modelo tradicional de regulação governamental. Essa perspectiva é caracterizada por uma série de prescrições e proibições legais específicas que as empresas e indivíduos devem seguir (ARANHA, 2021, p. 91). Frequentemente, são detalhadas em normas e regulamentos formais, tendo como características básicas:

Regulação: Utiliza regras prescritivas rígidas e específicas que ditam exatamente o que é permitido ou proibido.

Sanções: Emprega sanções severas para não conformidade (multas ou penalidades).

Fiscalização Centralizada: A regulação é geralmente administrada por uma agência central que monitora e aplica as regras.

Rigidez: Tem pouco espaço para flexibilidade ou adaptação às circunstâncias individuais dos regulados.

Apesar de ser, ainda, amplamente utilizada pelos entes reguladores no Brasil e no mundo, a abordagem do tipo "comando e controle" é bastante criticada por ser bastante inflexível e por não incentivar inovação e melhoria contínua (OLIVEIRA; ROLIM, 2021). Além disso, pode levar a custos regulatórios elevados, tanto para o governo quanto para as empresas, e pode não ser eficiente em ambientes de rápida mudança e em mercados dinâmicos, onde regulamentos muito específicos podem, rapidamente, tornarem-se obsoletos.

Como será discutido no Capítulo 3, a imposição de penalidades predominantemente financeiras (multas), não tem sido eficaz na correção de comportamentos inadequados por parte dos entes regulados. Além disso, estas sanções não têm conseguido desencorajar atitudes semelhantes nos demais agentes do mercado. Esse cenário acaba por fomentar uma cultura de impunidade, na qual os custos associados à prática irregular são avaliados racionalmente, pelos regulados, em relação ao custo de se adequar a todas as normas vigentes (BECKER, 1968).

Por fim, é importante destacar que dentro da teoria jurídica, diversas críticas se levantam contra o uso predominante do poder sancionatório do Estado como meio de coerção regulatória. Um dos críticos notáveis, Jürgen Habermas (1997), em sua teoria da ação comunicativa, enfatiza a essência da legitimidade procedimental das normas jurídicas. Habermas argumenta que, quando as normas são percebidas como legítimas pelos seus destinatários, elas são seguidas não por medo de punição, mas por uma concordância intrínseca com seus princípios (HABERMAS, 1997, p. 170 e ss.).

Para que se alcance tal cenário no âmbito sociojurídico, o Estado deve assegurar um processo comunicativo efetivo, que realmente contemple a participação ativa e a concordância dos indivíduos afetados pela regulação.

2.2.4 Outras Abordagens Regulatórias

A Teoria da Regulação Responsiva (AYRES; BRAITHWAITE, 1992) combina o direito e a análise comportamental para propor que a regulação seja flexível e adaptável, tanto às mudanças nas condições econômicas e sociais, bem como nas respostas dos regulados. A Teoria Responsiva e seus instrumentos regulatórios serão detalhados no próximo Capítulo.

Além das teorias já citadas inúmeros autores vêm, recentemente, desenvolvendo ou melhorando conceitos regulatórios responsivos, como, por exemplo: a "regulação inteligente" (GUNNINGHAM, et al., 2017) e a "regulação baseada em risco" (BALDWIN, et al., 2016). Porém, por escolha metodológica de teorias regulatória mais consolidadas, tais teorias não farão parte do escopo dessa pesquisa.

Como visto, as teorias da regulação são fundamentais para entender a relação entre Estado e mercado. Elas oferecem *frameworks* diversos para a análise das políticas públicas e para a formulação de estratégias regulatórias que possam atender às necessidades dinâmicas das sociedades modernas. O equilíbrio entre intervenção e liberdade econômica permanece um tema central no debate regulatório (OCDE, 2018), refletindo a complexidade e a importância da regulação na ordem econômica global.

Assim, cada uma dessas teorias oferece vantagens e desvantagens, e na prática, muitos sistemas regulatórios combinam elementos de várias abordagens, procurando um equilíbrio entre regras estritas, procedimentos justos e flexibilidade adaptativa.

3. A Teoria da Regulação Responsiva

Desenvolvida, inicialmente, por Ayres e Braithwaite, no início dos anos 90, a Teoria da Regulação Responsiva (TRR) surgiu como uma resposta crítica às limitações das abordagens de “comando e controle”, dos processos administrativos tradicionais na regulação governamental e da desregulamentação promovida por “governos neoliberais”. Ela defende uma regulação adaptativa que seja sensível às mudanças nas condições do mercado, ao perfil dos agentes econômicos e às necessidades da sociedade, promovendo um equilíbrio entre a eficácia regulatória e o respeito pela autonomia dos regulados.

A Teoria da Regulação Responsiva incorpora uma compreensão de que o comportamento humano é complexo e muitas vezes reativo às medidas regulatórias impostas. O cerne desta teoria repousa em dois princípios fundamentais: o primeiro é que as regulamentações devem ser desenhadas para serem sensíveis ao contexto e comportamento dos atores; o segundo é que a aplicação da regulação deve ser estratégica e flexível, adaptando-se às respostas dos regulados (AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

Dessa forma, a implementação da regulação responsiva requer que a autoridade reguladora esteja equipada com um extenso conjunto de ferramentas regulatórias, enfatizando primeiramente estratégias de persuasão moral para com os entes sob sua supervisão, relegando o uso de sanções, em princípio, a um segundo momento.

Segundo Braithwaite (2006), a TRR se baseia na ideia de que a regulação através de incentivos (normativas de estímulo ou recompensas) ao invés de se restringir exclusivamente à imposição (normas de comando e controle) favorece a obtenção de resultados mais benéficos, tanto para regulados, quanto para reguladores e para a sociedade em geral.

A abordagem da regulação responsiva apresenta como pontos fundamentais (AYRES; BRAITHWAITE, 1992):

- (i) a regulação deve operar em níveis dentro de uma indústria, alcançando desde subunidades corporativas até o comportamento individual, com o objetivo de fomentar uma cultura de conformidade regulatória em todos esses estratos;
- (ii) as empresas podem ter motivações variadas para cumprir ou não a lei, que vão desde o cálculo econômico, até a responsabilidade corporativa e o dever cívico;
- (iii) confiar exclusivamente na autorregulação e na persuasão pode falhar frente a entidades

que operam baseadas estritamente na lógica econômica racional;

(iv) enquanto estratégias punitivas podem ser ineficientes, especialmente para entidades motivadas por responsabilidade, elas também podem falhar em deter aqueles que buscam explorar as brechas legais;

(v) estratégias punitivas tendem a ser mais caras e menos eficientes em comparação com a persuasão, a qual é menos onerosa e pode ser mais eficaz em promover a conformidade;

(vi) a ênfase excessiva na punição pode induzir uma cultura de resistência à regulação, levando a conflitos contínuos e a um ciclo ineficaz de regulação e evasão.

Nessa acepção, um dos benefícios da regulação responsiva é sua abordagem menos invasiva e menos centralizadora, promovendo a internalização das normas regulatórias e a autorregulação, mantendo, no entanto, o papel essencial do Estado na correção de possíveis falhas de mercado (AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

Com sua capacidade de se adaptar rapidamente a ambientes complexos e em constante mudança, a TRR reconhece que a rigidez das regulamentações de comando e controle pode ser contraproducente e que uma abordagem mais dinâmica pode incentivar uma melhor adesão e inovação por parte dos regulados.

Segundo os pressupostos da TRR, uma maior eficácia da regulação depende, principalmente (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 40):

- (i) do emprego de estratégias de negociação que utilizem retaliações equivalentes;
- (ii) da existência de uma gama hierárquica de abordagens regulatórias persuasivas e de sanções, permitindo ajustes na intensidade de sua intervenção, conforme necessário.
- (iii) da gravidade da penalidade mais rigorosa disponível, que deve ser suficientemente severa para dissuadir as violações mais graves.

Estes fatores contribuem para um quadro de regulação onde a cooperação e o cumprimento voluntário são incentivados, mas onde a autoridade regulatória mantém a capacidade de impor sanções mais duras quando necessário. Ayres e Braithwaite argumentam que esta abordagem pode levar a um equilíbrio mais efetivo e sustentável na relação entre reguladores e entidades reguladas.

Logo, a abordagem de regulação responsiva otimiza a atuação dos agentes regulados,

incentivando uma conduta que atende às normativas e, por sua vez, diminuindo os gastos operacionais para aqueles que demonstram um desempenho regulatório considerado adequado e satisfatório. Isso estimula um movimento em direção à autorregulação eficiente.

O conceito central da TRR é articulado em torno do que se conhece como "pirâmide regulatória", a qual estabelece uma sequência de medidas de intervenção do Estado sobre os agentes regulados, que são escalonadas de acordo com a reação desses agentes às normativas:

A regulação responsiva é basicamente uma proposta para romper com o confronto entre a desregulação e a regulamentação mais forte através da inovação no design regulatório, adotando uma pirâmide de estratégias regulatórias que coloca estratégias punitivas em seu ápice, livre mercado ou autorregulação em sua base, e um conjunto de estratégias persuasivas condicionadas ao contexto legal, constitucional e cultural em sua seção intermediária. (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 101). Tradução nossa.

De tal modo, no nível mais básico da pirâmide, incentiva-se a autorregulação, aplicável quando as empresas estão em conformidade com as regras estabelecidas, sugerindo, assim, uma mínima (ou nenhuma) interferência por parte do órgão regulador estatal.

Na estrutura da pirâmide regulatória, conforme proposta por Braithwaite e Ayres (1992), em casos de irregularidades, os agentes regulados são inicialmente convocados para que façam as correções necessárias. Se as não conformidades persistirem, a resposta regulatória deve se intensificar, movendo-se para níveis mais altos na pirâmide, que podem incluir a aplicação de penalidades mais severas, suspensão de licenças, intervenção administrativa e, em casos extremos, até caducidade de uma concessão. Vejamos:

Figura 4: Pirâmide Regulatória



Fonte: Ayres e Braithwaite (1992).

Portanto, a principal vantagem da regulação responsiva é a sua capacidade de se adaptar rapidamente a ambientes complexos e em constante mudança. Ela reconhece que a rigidez das regulamentações de “comando e controle” pode ser contraproducente e que uma abordagem mais dinâmica pode incentivar uma melhor adesão e inovação por parte dos regulados (OCDE, 2012).

Desde 2020, a ANTT tem se empenhado no desenvolvimento de um modelo de regulação responsiva, com base nas diretrizes estabelecidas na Portaria ANTT nº 34/2020. Nesse cenário, o Projeto de Atuação Responsiva (PAR), visa aumentar a efetividade da regulação, concentrando-se na adequação dos serviços públicos e na satisfação dos usuários. Desse modo, o modelo busca fomentar a confiança nas ações regulatórias, valorizar a conformidade com as normas, adotar incentivos e medidas preventivas, além de medidas punitivas mais severas para os que resistem à regulação (ANTT, 2019).

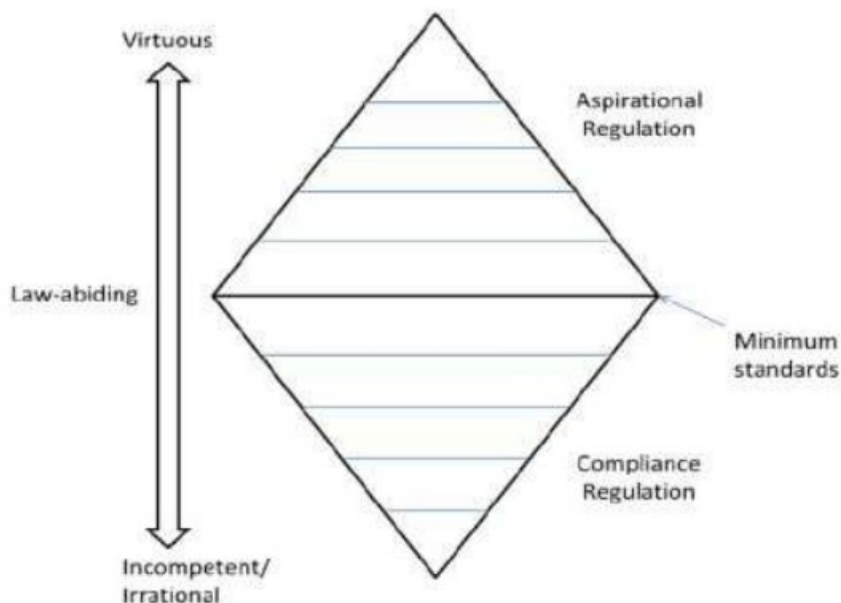
Apesar de suas vantagens, a regulação responsiva também enfrenta críticas. Baldwin e Black (2008), por exemplo, citam:

- (i) o risco de captura regulatória - devido ao diálogo contínuo do regulador com as empresas e a discricionariedade das medidas que podem levar a influências indevidas;
- (ii) a possível divergência entre as medidas regulatórias aplicadas pelo regulador e as decisões judiciais impostas pelo judiciário, diminuindo a eficiência persuasiva da ferramenta;
- (iii) a tendência do ente regulador de não avançar para as etapas mais punitivas da pirâmide de sanções, frequentemente por motivos políticos; e,
- (iv) a suavização regulatória que pode resultar do foco em medidas persuasivas nas camadas inferiores da pirâmide, especialmente em mercados com baixa concorrência, onde a pressão regulatória deveria ser mais intensa.

Em resposta às críticas, a Teoria Responsiva tem se adaptado e inovado, originando definições aprimoradas e novos modelos regulatórios reponsivos nas últimas décadas. Assim, conceitos renovados como a "regulação inteligente" smart regulation (GUNNINGHAM, et al., 2017) e a "regulação baseada em risco" risk-based regulation (BALDWIN, et al., 2016) também vêm ganhando espaço na literatura e na prática regulatória, ao redor do mundo.

Uma das evoluções da TRR original é o denominado "diamante regulatório", proposto por Kolieb (2015), como ilustrada na figura a seguir:

Figura 5: Diamante Regulatório



Fonte: (KOLIEB, 2015)

A inovação dessa teoria reside na introdução de dois tipos de atividades regulatórias: a regulação de compliance, que engloba os métodos para assegurar a adesão a determinados padrões, e a regulação aspiracional, que abrange as técnicas usadas para motivar os regulados a superarem os padrões comportamentais mínimos estabelecidos. A argumentação principal é que a regulação deve abarcar não apenas padrões básicos de comportamento, mas também metas de conduta ideais, juntamente com estratégias para alcançá-las (KOLIEB, 2015).

Conforme ilustrado pelo modelo do Diamante Regulatório, os padrões comportamentais mínimos dividem o diamante ao meio. Os mecanismos que garantem a observância desses padrões mínimos são representados pela regulação de compliance, situados na parte inferior. Já os mecanismos destinados a estimular e incentivar os regulados a ultrapassar esses padrões (e perseguir metas aspiracionais mais elevadas) são simbolizados pela regulação aspiracional na parte superior da figura¹⁹.

Outrossim, como anteriormente citado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (Organismo no qual o Brasil está em processo de

¹⁹ A possibilidade de adoção desses mecanismos no TRIC será abordada no Capítulo 4.

adesão) tem sido um agente fundamental na promoção dessas modernas práticas regulatórias, desenvolvendo guias e referências genéricas para a implementação efetiva de uma regulação responsiva (OCDE, 2012).

Verifica-se, então, que a abordagem da Regulação Responsiva (com suas necessárias adaptações) forma um quadro conceitual valioso para entender e implementar a regulação em uma sociedade cada vez mais complexa e interconectada. Ela oferece uma alternativa pragmática e centrada no resultado às formas mais tradicionais de regulamentação, enfatizando a importância da adaptabilidade e do engajamento entre reguladores e regulados. Embora apresente desafios em sua aplicação, a teoria continua a oferecer *insights* profundos para a criação de um ambiente regulatório que seja ao mesmo tempo eficaz, eficiente e equitativo.

3.1 Autorregulação Regulada

Uma estratégia regulatória bastante útil, na seara da Teoria da Regulação Responsiva, é a autorregulação regulada, que, ao contrário do que uma compreensão apressada poderia sugerir, não é um sinônimo de desregulação. A desregulação, em linhas gerais, refere-se ao processo de diminuir a intervenção do Estado na economia, com base na crença do liberalismo clássico de que o mercado tem a capacidade de se regular, por meio de seus mecanismos próprios (SMITH, 2009).

No contexto americano, o termo *desregulation*, geralmente, indica uma redução do controle regulatório exercido pelas agências governamentais sobre as entidades privadas, com a expectativa de que o mercado irá encontrar um equilíbrio eficiente. Por outro lado, consoante Mattos (2002, p. 54), durante o período de grandes reformas econômicas e de privatização na Europa, o processo de “desregulação”, por ironia, acabou por aumentar a regulamentação. Existem duas vertentes principais na desregulação (MATTOS, 2002, p. 50), a flexibilização e a abolição normativa:

(i) Flexibilização das Normas: Isso implica em relaxar as regras existentes, tornando-as menos intrusivas. O intuito é permitir uma liberdade de ação para os entes privados, com a expectativa de que essa maior liberdade conduza a inovações e melhorias no mercado.

(ii) Abolição das Normas: Este é um passo além da flexibilização, onde certas normas são completamente removidas. A ideia é eliminar o que pode ser visto como barreiras desnecessárias à livre concorrência e ao empreendedorismo.

Contemporaneamente, de acordo com Aranha (2021, p. 237), a proposta de desregulação em um setor específico não implica necessariamente a eliminação da regulação (abolição das normas); mas sim, a redução da dimensão da intervenção estatal. Isso pode incluir a simplificação do *compliance* regulatório para torná-lo mais amigável aos negócios, sem desconsiderar completamente as salvaguardas necessárias para proteger o interesse público, a segurança e o bem-estar.

Em essência, o objetivo da desregulação seria conceder ao mercado mais autonomia para se autorregular, reduzindo as restrições normativas e os poderes de agências de controle, sob a premissa de que, em tese, isso pode fomentar a concorrência, aumentar a eficiência e beneficiar os consumidores através de maior escolha e menores preços.

A TRR, em vez de se envolver em debates sobre o propósito fundamental da regulação, estabeleceu-se como uma abordagem que, desde o seu início, buscou superar a polarização entre aqueles que defendiam “um aumento na regulação governamental” e aqueles que “defendiam a total desregulação”. Isso é evidente até mesmo no subtítulo do livro de Ayres e Braithwaite sobre a regulação responsiva: “superando o debate sobre a desregulação” (ARANHA, 2021, p. 118).

Tal pressuposto destaca um importante debate no campo do direito regulatório, da economia e das políticas públicas. A ideia central é que, ao invés de se pensar em regulação apenas como uma dicotomia entre "regular" ou "desregular", existe um espectro mais amplo de possibilidades que leva em conta a interação e a influência recíproca entre a regulação estatal (pública) e a autorregulação privada.

Segundo Marcio Iorio Aranha:

Uma teoria de autorregulação regulada parte do pressuposto de que as empresas são, de fato, mais capazes de regular suas atividades empresariais do que o governo, mas terem maior capacidade de regular não significa que sejam mais propensas voluntariamente a regularem com efetividade. (ARANHA, 2021, p. 66).

Assim, a principal diferença entre autorregulação voluntária e autorregulação regulada é que a segunda implica imposições mais estritas às empresas, como a obrigação, por exemplo, de grupos de *compliance* corporativos reportarem falhas na gestão empresarial a uma agência reguladora ou a auditores externos.

Este tipo de regulação, chamada de "segundo nível", origina-se dentro das empresas, mas requer a aprovação de órgãos reguladores, que também são responsáveis por corrigir

falhas de controle interno e impor sanções. Além disso, esta abordagem envolve a definição de padrões mínimos de melhoria de serviços e limites de impacto regulatório aceitáveis.

Logo, a interação entre essas duas formas de regulação pode levar a modelos híbridos, onde a autoridade pública estabelece o quadro geral e os atores privados desempenham um papel significativo na elaboração e aplicação de normas específicas. A cooperação entre os setores pode resultar em uma regulação mais eficiente e dinâmica, que se beneficia tanto da capacidade de aplicação do Estado quanto da especialização e flexibilidade do setor privado.

Em síntese, como visto, esta abordagem híbrida é uma forma de superar a discussão bastante antiquada entre a intervenção estatal e a simples desregulamentação. Em vez disso, busca-se um equilíbrio que permita a inovação e a adaptação às condições de mercado em mudança, mantendo proteções importantes para a economia, para a sociedade e para o meio ambiente.

3.2 *Sandbox* Regulatório

Sandbox regulatório é um instituto de abordagem responsiva, na qual reguladores permitem que entidades inovadoras operem com mais liberdade em um ambiente controlado. Assim, elas podem testar seus produtos, serviços e modelos de negócio sem estar, imediatamente, sujeitos às mesmas normativas que se aplicariam ao setor tradicional (LAPIN, 2021, p. 8-10).

Logo, a ideia central é que, em um *sandbox*, as empresas possam experimentar e achar novas maneiras de atender a demanda do consumidor, oferecendo serviços ou tecnologias pioneiras. Durante esse período transitório, os reguladores ganham *insights* e entendem melhor as implicações da inovação, antes de alterarem a regulamentação existente ou criarem uma nova.

Esse conceito, importado da ciência da computação²⁰, tem sido especialmente popular em setores onde a rápida inovação tecnológica (inclusive nos serviços de transporte) está pressionando os limites das regulamentações existentes. A ideia é promover a inovação, enquanto mantém a proteção ao consumidor e a estabilidade do sistema (ZETZSCHE et al., 2017, apud FASSIO, 2023, p. 10). Essa solução deve ser utilizada como um passo rumo a uma regulamentação mais adaptável e reflexiva, que pode responder melhor às realidades de

²⁰ Vide: (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 5)

um mundo em rápida mudança tecnológica e econômica.

Nessa mesma acepção, o artigo 3º da LLE (Lei nº 13.874/2019), em que pese não citar, diretamente, o instituto do *Sandbox* Regulatório, promulgou como direitos de toda pessoa, natural ou jurídica:

Art. 3º [...] 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; (BRASIL, 2019). Grifamos.

Recentemente, a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das *Startups*) instituiu um conceito legal para o *sandbox* regulatório, denominando-o como: “ambiente regulatório experimental” com regras simplificadas e específicas, permitindo que empresas obtenham permissão temporária de autoridades reguladoras setoriais para criar e experimentar novos modelos de negócio e explorar técnicas e tecnologias pioneiras.

Entretanto, consentâneo a norma promulgada, caberá a cada uma das entidades setoriais competentes estabelecer, previamente, os critérios e os limites regulatórios, “por meio de procedimento facilitado” (BRASIL, 2021).

Para a ANTT (2023), o ambiente regulatório experimental²¹ é uma estrutura na qual as autoridades reguladoras permitem que certas empresas operem sob regras distintas das habituais, durante um período específico, visando facilitar o teste de inovações. Assim, as regras convencionais são, temporariamente, flexibilizadas para que ideias e tecnologias possam ser experimentadas na prática. Este modelo de experimentação é crucial, pois permite que inovações, que de outra forma seriam inviáveis sob a regulamentação existente, sejam testadas. Os reguladores acompanham estes testes de perto para avaliar os potenciais benefícios sociais e os riscos associados (BANCO MUNDIAL, 2020).

Durante o período experimental, o órgão regulador implementa salvaguardas para proteger os usuários de serviços contra riscos excessivos (ANTT, 2023). Ao mesmo tempo, coleta informações valiosas que ajudarão a decidir se as regras regulamentares devem ser adaptadas com base nas inovações testadas.

²¹ (ANTT, 2023). Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/ambiente-regulatorio-experimental-sandbox-regulatorio>>. Acesso em: 18/11/2023.

Desse modo, a ANTT está estabelecendo um ambiente regulatório experimental para explorar inovações no setor de transporte terrestre, buscando compreender os benefícios e riscos potenciais dessas novidades para o setor²². Assim, a implementação do *Sandbox* Regulatório pela Agência visa atingir os seguintes objetivos do Planejamento Estratégico:

- (i) potencializar a capacidade de inovação e absorção de tecnologias de forma estruturada;
- (ii) ampliar fontes de recursos externos em inovação, tecnologia e ações estratégicas para melhorar a prestação de serviços da ANTT; e
- (iii) desenvolver competências em regulação, cultura de inovação, integridade e governança. (ANTT, 2023).

A inclusão do *Sandbox* Regulatório no Marco Legal das Startups representa uma evolução significativa, pois essa medida agora está contida em uma lei, que possui força normativa superior aos regulamentos elaborados pelas agências reguladoras.

Entretanto, alerta-se, novamente, que é de incumbência do regulador definir os critérios regulatórios para escolha dos participantes, especificar as normas cuja aplicação será flexibilizada e estabelecer o período da suspensão normativa. Nesse contexto, um ponto importante, apresentado por Oliviera (2022) é de que, historicamente, ao restringir a liberdade econômica, a “regulação não promove inovação”²³.

Portanto, as agências reguladoras precisarão flexibilizar suas regras com transparência, observando-se a legalidade e os riscos associados (FASSIO, 2023, p. 40 a 44), de forma a não gerar novas barreiras à evolução do mercado. Em outras palavras, a regulação deve ser elaborada e aplicada de forma clara, visando apoiar e estimular o desenvolvimento de novas tecnologias e de modelos de negócio, ao invés de agir como um obstáculo.

Assim, o enfoque do *Sandbox* Regulatório representa uma mudança na tradicional aplicação punitiva de sanções para qualquer agente que viole as regras estabelecidas. Em vez disso, opta-se por um modelo regulatório que prioriza a colaboração, a flexibilidade e a proatividade. Isso significa que o regulador, em teoria, compromete-se a adotar uma atitude mais cooperativa e aberta a inovações, buscando assim alcançar resultados regulatórios mais eficazes e benéficos para o ambiente de negócios inovadores e para a sociedade.

²² A utilização dessa prática regulatória será vista no próximo capítulo.

²³ Disponível em: <<https://webadvocacy.com.br/2022/08/04/regulacao-de-novas-tecnologias/>>. Acesso em: 18/11/2023.

3.3 Instrumentos de Melhoria da Qualidade Regulatória: a Aplicação da AIR

Especialmente em um cenário onde a globalização e a competitividade são marcantes, o Estado Regulador deve avaliar, cuidadosamente, as consequências de suas intervenções e sempre aprimorá-las, assegurando que as vantagens previstas superem as cargas impostas (MENEGUIN; DANTAS, 2020). Isso é essencial para fomentar o bem-estar social e econômico, sem prejudicar a competitividade do mercado. Consequentemente, é crucial que a regulação não se torne um entrave à inovação, ao espírito competitivo e à eficiência econômica.

Apesar de não estarem explicitamente relacionados a TRR, diversos instrumentos vêm sendo desenvolvidos com o intuito de, também, melhorar a qualidade da regulação, por meio de uma abordagem baseada em evidências. Dentre esses mecanismos regulatórios, destacamos: as Consultas e Audiências Públicas; a Agenda Regulatória; a Revisão de Estoque Regulatório; a Análise de Impacto Regulatório – AIR; e, a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR; entre outros (OCDE, 2012).

No Brasil, mesmo antes da implantação obrigatória de algumas dessas ferramentas regulatórias (por intermédio da Lei nº 13.848/2019), a maioria das agências reguladoras já utilizava esses instrumentos em algum nível²⁴, seguindo as recomendações da OCDE.

Nessa perspectiva, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um processo sistemático utilizado, por governos e entidades reguladoras, para avaliar as consequências potenciais de uma nova regulação ou política pública. Entretanto, Meneguim (2020, p. 357), alerta que a efetiva institucionalização da AIR e da ARR dependem, primeiramente, de uma mudança de paradigma na administração pública.

No escopo desse estudo, optou-se por priorizar a análise do instrumento, de avaliação *ex ante*, da Análise de Impacto Regulatório; já que, quando desenvolvida e aplicada eficazmente, a AIR tem a capacidade de impulsionar, significativamente, o avanço da qualidade regulatória.

De acordo com as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico sugerido para Análise de Impacto Regulatório no Governo Federal (BRASIL, 2018)²⁵, os principais objetivos da AIR

²⁴ A utilização desses instrumentos pela ANTT será abordada no próximo Capítulo.

²⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/diretrizesgeraiseguidaorientativo_AIR_semlogo.pdf>. Acesso em: 08/11/2023.

são assim definidos:

Figura 6: Objetivos da AIR.

OBJETIVOS	A AIR tem por objetivo: I – orientar e subsidiar o processo de tomada de decisão; II – propiciar maior eficiência às decisões regulatórias; III – propiciar maior coerência e qualidade regulatórias; IV – propiciar maior robustez técnica e previsibilidade às decisões regulatórias relevantes; V – aumentar a transparência e a compreensão sobre o processo regulatório como um todo, permitindo aos agentes de mercado e à sociedade em geral conhecer os problemas regulatórios, as etapas de análise, as técnicas utilizadas, as alternativas de solução vislumbradas e os critérios considerados para fundamentar decisões regulatórias relevantes; e VI – contribuir para o aprimoramento contínuo do resultado das ações regulatórias.
------------------	--

Fonte: Casa Civil da Presidência da República – 2018.

Segundo o guia supracitado (BRASIL, 2018), os pontos indispensáveis para elaboração de uma AIR efetiva, envolvem: (i)

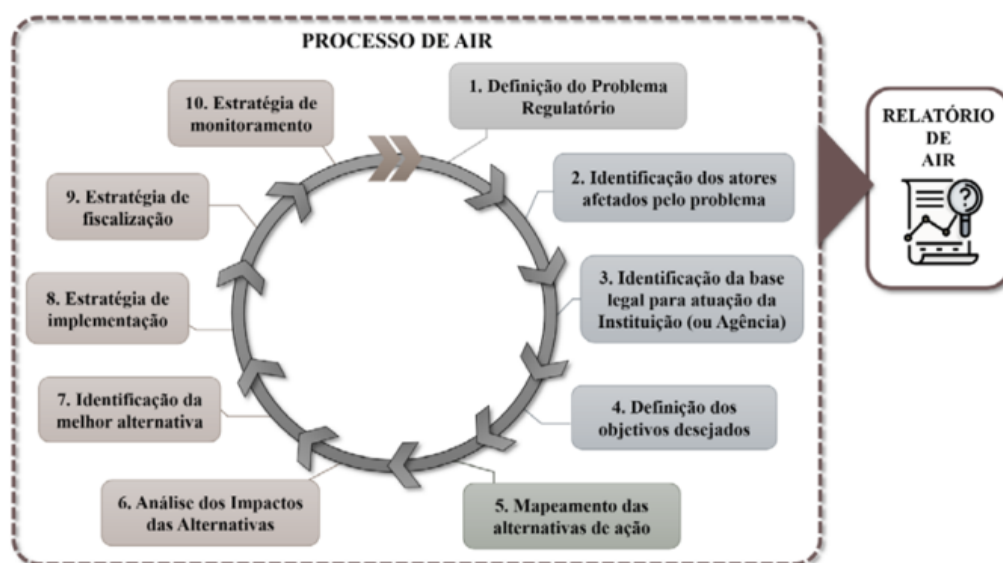
- (i) identificação do problema;
- (ii) identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório;
- (iii) identificação da base legal;
- (iv) definição dos objetivos que se pretende alcançar;
- (v) descrição das possíveis alternativas de ação;
- (vi) análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação;
- (vii) estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento;
- (viii) considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração.

No âmbito da ANTT, a Análise de Impacto Regulatório já vem sendo aplicada, desde 2017, com objetivo de avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para alcançar os objetivos pretendidos, a partir da identificação de um problema regulatório. A AIR é fundamental para embasar as decisões da Diretoria da Agência (ANTT 2023) no que diz respeito às propostas de atos normativos que afetam diversos aspectos da sociedade, usuários de serviços de transporte terrestre, prestadores de serviços regulados, administração pública, competitividade nacional, meio ambiente, entre outros.

A regulamentação da AIR está estabelecida pelo Decreto nº 10.411/2020, sendo

reconhecida como um dos principais instrumentos para a melhoria da qualidade da regulamentação. Ademais, a ANTT disponibiliza também um Manual²⁶, elaborado internamente, para auxiliar no Processo de Avaliação de Impacto Regulatório, Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório. Abaixo, apresenta-se a esquematização da Metodologia de AIR na ANTT:

Figura 7: Etapas do Processo de AIR na ANTT



Fonte: ANTT (2023).

Portanto, no contexto da formulação e da implementação regulatória, a AIR é uma prática já obrigatória²⁷ que visa assegurar que as decisões sejam bem-informadas, baseadas em dados concretos e em análises abrangentes, contribuindo para resultados mais positivos e prevenindo efeitos indesejados (OCDE, 2012).

²⁶ O Manual de Elaboração da AIR e ARR da ANTT está disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/4890281/Manual+de+Análise+de+Impacto+Regulatorio+2020.pdf>>. Acesso em: 16/11/2023.

²⁷ Destaca-se que a legislação (principalmente, o Decreto nº 10.411/2020) já apresenta as hipóteses para dispensa de elaboração da AIR em casos de urgência, mediante decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente. Nessas situações, posteriormente, deverá ser elaborada uma Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, visando medir a efetividade da decisão tomada e, se for o caso, corrigir a regulação anteriormente adotada.

4. Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias

A implementação de práticas regulatórias responsáveis representa uma possibilidade de avanço significativo na maneira como governos e entidades reguladoras abordam os desafios e oportunidades no campo dos serviços de transporte terrestre.

Com o constante avanço da tecnologia e a crescente demanda por serviços de transporte eficientes, sustentáveis e seguros, torna-se imperativo adotar uma abordagem que não apenas atenda às necessidades atuais, mas também seja flexível o suficiente para se adaptar às mudanças futuras. A regulação responsável, que enfatiza a cooperação, a flexibilidade e a inovação, oferece um caminho promissor para alinhar os interesses dos *stakeholders*, desde provedores de serviços de transporte até consumidores e agências governamentais (AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

Ao concretizar essas práticas regulatórias inovadoras, o setor de transporte pode não só melhorar sua eficiência operacional, mas também contribuir significativamente para metas de longo prazo, como a redução de emissões de carbono e a promoção da mobilidade urbana sustentável (ANTT, 2019).

Conforme anteriormente discutido, a combinação de regulação pública e privada auxilia no desenvolvimento de um modelo híbrido e virtuoso de responsividade. Assim, *a priori*, enquanto o Estado define um quadro regulatório geral, a iniciativa privada contribui na criação e na implementação de normas detalhadas. Essa colaboração pode levar a uma regulação mais eficaz e adaptável, aproveitando tanto a autoridade do Estado Regulador quanto a especialização do setor privado.

Essa abordagem busca equilibrar inovação e flexibilidade de mercado com salvaguardas cruciais para a economia, sociedade e meio ambiente, superando a dicotomia entre controle estatal total e desregulamentação (BRAITHWAITE, 2006).

4.1 Cenário Atual da Regulação na ANTT

Como na maioria dos agentes reguladores brasileiros, a teoria regulatória baseada no “comando e controle” é a forma mais usual (ARANHA, 2021, p. 92) e, ainda, preponderante na atuação da ANTT. Apesar de algumas iniciativas isoladas de atuação regulatória por incentivos e persuasão, é possível perceber, por meio da verificação das atuais Resoluções e dos procedimentos fiscalizatórios, que o cerne regulatório da Agência ainda é quase que

completamente voltado para aplicação de sanções pecuniárias (com altos valores de multas), em caso de descumprimento das normas.

Exemplificando a afirmação, durante uma fiscalização no Transporte Regular Interestadual de Passageiros (TRIP), a simples ausência de um adesivo visível aos usuários com o número de contato da ANTT²⁸, geraria uma multa de mais de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por ônibus executivo fiscalizado. Já no Transporte Rodoviário Internacional, as autuações são estipuladas em dólares americanos, com base no Segundo Protocolo Adicional ao ATIT, podendo atingir valores de cerca de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) em uma única multa²⁹, por caminhão fiscalizado.

Como resultado prático desse tipo de atuação regulatória, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2017), o valor efetivamente arrecadado pela Agência, em relação as multas aplicadas, é baixíssimo e, muitas vezes, inferior ao custo operacional dos procedimentos de inspeção empregados. Além disso, percebe-se, nos dados publicamente disponíveis³⁰, que o índice de reincidência das infrações cometidas tem permanecido praticamente estável durante os comandos fiscalizatórios (ANTT, 2023). Tal fato, por si só, já demonstra a falta de efetividade do processo atual.

Aparentemente, esse panorama não tem se alterado nos últimos anos. De acordo com o Relatório Anual de Atividades (ANTT, 2021), a entidade reguladora impôs multas no valor aproximado de R\$ 1,5 bilhões em todos os setores que regulamenta em 2019, conseguindo arrecadar R\$ 32,3 milhões no período - o que corresponde a apenas 2,1% do total. Já em 2020, as multas totalizaram mais de R\$ 2,5 bilhões, porém a arrecadação efetiva foi insignificante, atingindo R\$ 34,1 milhões, ou seja, somente 1,3% do valor total das multas.

Mediante tal conjuntura, o cenário da regulação na Agência Nacional de Transportes Terrestres reflete um ambiente desafiador. Como entidade responsável por regular e fiscalizar os serviços de transporte terrestre no Brasil, abrangendo setores como concessões rodoviárias, infraestrutura ferroviária e transportes rodoviário de cargas e de passageiros, a ANTT enfrenta uma série de desafios, incluindo a busca por maior eficiência e qualidade nos serviços de transporte, bem como a promoção da competitividade e a inovação no setor.

²⁸ Vide: Resolução ANTT nº 233/2003.

²⁹ Vide: Decreto nº 5.462/2005.

³⁰ Dados disponíveis em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-multas/paineis-interativos>>. Acesso em: 01/12/2023.

A Agência reconhece essa necessidade de modernização da sua atividade regulatória, de modo a adaptar-se às mudanças tecnológicas do mercado e às novas demandas da sociedade (ANTT, 2023). Por isso, o órgão está engajado em aprimorar sua capacidade de fiscalização e monitoramento, visando garantir a segurança e a eficácia dos serviços oferecidos pelos prestadores regulados.

Uma das iniciativas da Agência nesse sentido foi a regulamentação de seu ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório), por meio da Resolução nº 5.999/2022, que permite a empresas operarem sob regras diferentes das usuais, temporariamente, para testar inovações no setor de transporte. Esse modelo flexibiliza as normas convencionais, facilitando a experimentação de novas ideias e de tecnologias que poderiam ser inviáveis sob a regulamentação até então existente (ANTT, 2023). Enquanto isso, conceitualmente, a ANTT implementa medidas de proteção aos usuários e coleta dados importantes para avaliar se as regras regulatórias devem ser ajustadas ou eliminadas em definitivo, buscando entender os benefícios e os riscos dessas novidades para o setor.

Recentemente, a ANTT implementou seu primeiro projeto efetivo de sandbox regulatório³¹, mediante assinatura de um aditivo contratual, com concessionária Ecovias do Cerrado, para testes e operação do seu sistema de pesagem em movimento de alta velocidade (HS-WIM Pleno), pelo período de dois anos, em substituição a exigência regulatória de construção de postos de pesagem nas rodovias concedidas.

Na mesma acepção, a entidade divulgou a Deliberação nº 246/2021, que oficializa as estratégias da Agência para o período de 2020 a 2030. Uma das inovações é a incorporação da Teoria da Regulação Responsiva como um valor estratégico da Agência, alinhando-se às práticas recomendadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2012). Como visto, esta conduta visa aprimorar a eficácia da regulação da ANTT, buscando resultados mais inteligentes e focados.

Ademais, para além do seu Projeto Atuação Responsiva, o Mapa Estratégico da Agência engloba e interconecta, ainda, diferentes ferramentas de planejamento institucional: a Agenda Regulatória, a Análise de Impacto Regulatório, o Sandbox Regulatório, a Redução do Fardo Regulatório e o Plano de Gestão Anual (ANTT, 2021).

Segundo a ANTT (2019), o Projeto Atuação Responsiva (PAR) é um projeto

³¹ (ANTT, 2023). Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-assina-implimentacao-de-projeto-inovador-de-pesagem-em-movimento-hs-wim-pleno>>. Acesso em: 18/11/2023.

fundamental que envolve todas as áreas de regulação e fiscalização da agência. Tal iniciativa busca implementar um modelo de regulação mais responsivo, focando no comportamento dos agentes regulados, visando eficiência, cumprimento das normas, redução dos custos regulatórios, utilização de incentivos e medidas coercitivas, quando necessário.

Recentemente, no contexto do PAR, aplicado ao mercado de Transporte Regular Interestadual de Passageiros, foi desenvolvido o Índice de Aderência Regulatória (IAR)³², o qual foi utilizado para ranqueamento das empresas reguladas (ANTT, 2023), contemplando os seguintes aspectos:

- (i) **Fiscalização Responsiva:** diferente das abordagens tradicionais de regulação, a fiscalização responsiva foca no desempenho e em métricas pré-definidas para identificar empresas que necessitam de fiscalização. Esta abordagem é mais dinâmica e orientada por dados, permitindo uma atuação mais eficiente.
- (ii) **Priorização de Fiscalização:** o IAR visa direcionar os esforços de fiscalização para empresas com baixa aderência regulatória. Assim, empresas que não cumprem as normas regulatórias são priorizadas nas ações de fiscalização, enquanto aquelas com alta aderência recebem menos atenção, otimizando recursos e esforços.
- (iii) **Benefícios:** A implementação do IAR traz eficiência e eficácia às atividades da ANTT. A regularidade das empresas aumenta e o mercado se torna mais equilibrado, garantindo que todas as empresas cumpram as obrigações regulatórias. Isso assegura um ambiente de competição justa e promove um serviço de melhor qualidade para os usuários.
- (iv) **Crítérios Objetivos:** Atualmente, o índice utiliza quatro critérios objetivos para avaliação das empresas. Essa abordagem baseada em critérios claros e mensuráveis garante transparência e justiça no processo de fiscalização.
- (v) **Evolução do Índice:** Há planos para expandir os critérios do IAR, abarcando mais itens regulatórios no futuro. Isso indica um compromisso com a melhoria contínua e a adaptação às mudanças no mercado e na regulamentação.
- (vi) **Período de Avaliação e Aplicação:** O índice é elaborado com base em dados coletados desde o início do ano, com sua aplicação prática no segundo semestre de 2023. Esse período de avaliação permite uma análise abrangente do desempenho das empresas.

³² Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-multas/>>. Acesso em: 05/11/2023.

Desta maneira, no que se refere ao TRIP, percebe-se que o IAR já está sendo aplicado pela fiscalização da entidade reguladora e, em breve, os primeiros resultados estarão disponíveis. Em resumo, o Índice de Aderência Regulatória da ANTT é um bom exemplo de como a regulação responsiva poderá se basear em dados concretos e desempenho dos regulados para trazer maior eficácia e eficiência na regulação do transporte, alinhando-se com as práticas regulatórias modernas.

Outrossim, verifica-se que a Agência (ANTT, 2023), recentemente, vem tomando medidas para interagir, ainda mais, com diversas entidades internacionais a fim de averiguar as boas práticas regulatórias e fiscalizatórias aplicáveis no setor de transporte³³.

Entretanto, apesar dos avanços, atenta-se que a intenção da utilização de inovações regulatórias, por vezes, está descasada com a realidade e a cultura ainda vigente no setor público. Nesse sentido, observa-se que a ANTT, em alguns casos, insiste em priorizar técnicas punitivas, as quais (como já apontado por Ayres e Braithwaite, 1992) são mais dispendiosas e menos eficazes quando comparadas à persuasão e ao incentivo.

Um caso concreto pode ser visto na documentação disponível da recente Audiência Pública nº 9/2023³⁴, a qual aspirava colher contribuições para o aperfeiçoamento do Processo Administrativo Sancionador da ANTT – vide Resolução nº 5.083/2016. Nesse exemplo, o Relatório de AIR (Processo nº 50500.189507/2023-35) identificou possíveis soluções não normativas - incluindo abordagens responsivas - para reduzir o passivo de multas aplicadas e ainda não arrecadadas. Todavia, a Agência optou pela revisão da norma, propondo a inclusão de mais sanções com aplicação de novas multas para responsabilizar, também, administradores e controladores das empresas autuadas.

Em síntese, não obstante alguns esforços, o atual cenário da regulação de transportes terrestres ainda é caracterizado pelo *enforcement* punitivo, o qual notoriamente não tem sido eficaz. Faz-se necessário, então, uma busca contínua por aprimoramento das práticas regulatórias, objetivando equilibrar estratégias persuasivas com medidas coercitivas para atender às necessidades da sociedade, promover a competitividade e a sustentabilidade no campo do transporte terrestre.

³³ Citam-se, como exemplos: os Acordos de Cooperação Internacional com entidades congêneres; a participação nos comitês da OCDE; os Estudos Técnicos Internacionais realizados; o Plano de Atuação e o Programa de Experiência Técnica Internacional. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br>>. Acesso em: 05/12/2023.

³⁴ Disponível em: <<https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/>>. Acesso em: 16/11/2023.

4.2 Oportunidades de Aplicação de Modernas Práticas Regulatórias no TRIC

No cenário do Transporte Rodoviário Internacional de Cargas no âmbito do ATIT, não se identificou, nas informações disponibilizadas publicamente pela ANTT, a adoção de práticas de regulação responsiva ou a aplicação de instrumentos de melhoria da qualidade regulatória no TRIC.

Adicionalmente, ao revisar a base de dados das Atas das Reuniões bilaterais e multilaterais do ATIT e do SGT-5 no Sistema TRI da ANTT³⁵, não se encontrou menção a nenhum dos termos relacionados diretamente a este estudo. Assim, apreende-se que questões como: Regulação Responsiva; Análise de Impacto Regulatório; Autorregulação Regulada; *Sandbox* Regulatório; Melhoria da Qualidade Regulatória; Avaliação de Impacto Regulatório ou termos correlatos (em português, inglês ou espanhol) não foram citados nas discussões internacionais sobre o TRIC no MERCOSUL, nem mesmo nos temas ainda pendentes de consenso e recorrentes nas pautas.

Além das políticas internas distintas, é possível que um dos motivos dessa ausência do debate sobre modernização regulatória, durante as reuniões de negociação, seja o desequilíbrio nos níveis de *expertise* regulatória entre os países signatários do ATIT³⁶. Contudo, como maior economia do continente, o Brasil já deveria ter fomentado essas discussões junto aos países vizinhos, reforçando o seu papel de liderança regional.

Realça-se que o uso dessas técnicas no TRIC dependerá, em grande parte, das negociações com países soberanos e da formação de consensos para tomada de decisões. Com base nas doutrinas do Direito Internacional Público, o método mais comum e adequado para resolver possíveis divergências entre estados é a negociação direta entre as partes, as quais por meio de transação podem chegar a um entendimento (ACCYOLY, 2019, p. 705). No panorama das reuniões internacionais, em que o Brasil é representado pela ANTT, constata-se que a formação de consensos, apesar de muitas vezes necessitarem de várias rodadas de negociação, já ocorreram em diversos temas regulatórios aprovados. A Resolução MERCOSUL/GMC nº 14/2014, *exempli gratia*, flexibilizou a aplicação do valor único nas multas por excesso de

³⁵ Sistema de buscas da ANTT que possibilita a pesquisa nas Atas da Reuniões e demais Normas Internacionais aplicáveis. Disponível em: <<http://tri-leg.antt.gov.br/Paginas/BuscaArquivos.aspx>>. Acesso em: 05/12/2023.

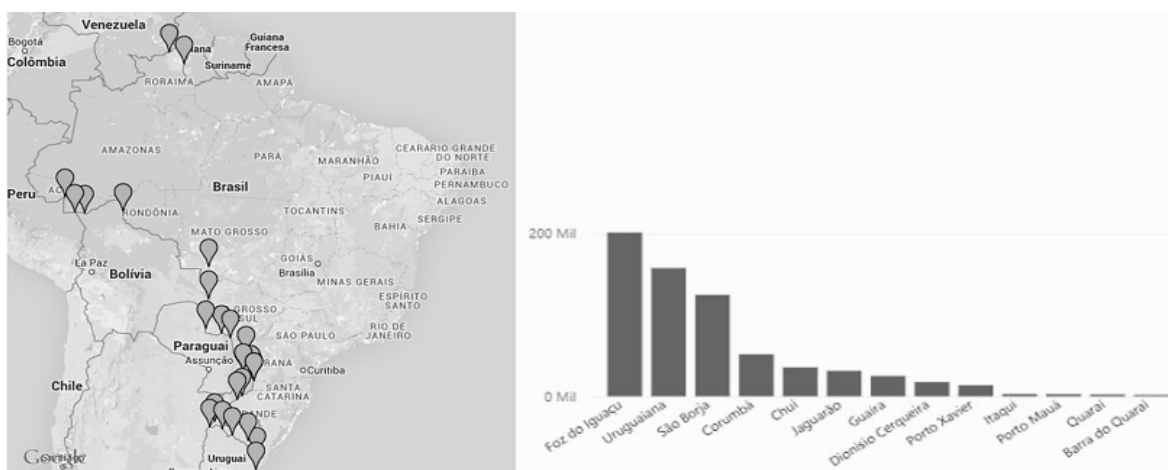
³⁶ A vanguarda brasileira em questões regulatórias, em relação aos países vizinhos, fica evidenciada em estudos realizados pela ANTT. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/projetos>>. Acesso em 23/10/2023.

peso previstas no Protocolo Adicional ao ATIT³⁷, por sanções escalonadas, conforme o Código de Trânsito de cada país. Assim, conclui-se que, no âmbito internacional, a necessidade de conciliação de pontos de vista divergentes para se chegar a deliberações normativas, salvo nas decisões adotadas comprovadamente em caráter de urgência, não é fator limitador nas negociações para aplicação de enfoques mais responsivos e para adoção de instrumentos de melhoria da qualidade regulatória no TRIC.

Além disso, mediante pesquisa na documentação das Reuniões do SGT-5, verificou-se que, nas diversas resoluções elaboradas e nas decisões já aprovadas pelo Subgrupo, aparentemente, não foi explorada a Avaliação de Impacto Regulatório (ou qualquer outro tipo de abordagem regulatória *ex ante*) e, nem mesmo, observou-se uma avaliação de resultado *ex post*, a respeito da norma considerada. Assim, a despeito das análises prévias da ANTT (Reuniões Preparatórias); distingue-se, por meio das discussões dispostas nas Atas e nos seus Anexos, que a maioria das “soluções” ainda são aprovadas, após formação de consenso, com base apenas nas expectativas e na experiência prática dos representantes dos países negociadores, geralmente, sem um procedimento claramente estabelecido, para análise dos possíveis impactos da decisão tomada.

Em relação ao monitoramento do TRIC, as abordagens dos caminhões são realizadas, comumente, por meio de “comandos de fiscalização”, de forma presencial e esporádica, em pontos de fronteira habilitados (ANTT, 2023), conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 8: Pontos de Fronteira Habilitados e Fluxo de Caminhões em 2022.



Fonte: (ANTT, 2023). Adaptado pelo autor. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/graficos-e-estatisticas>>

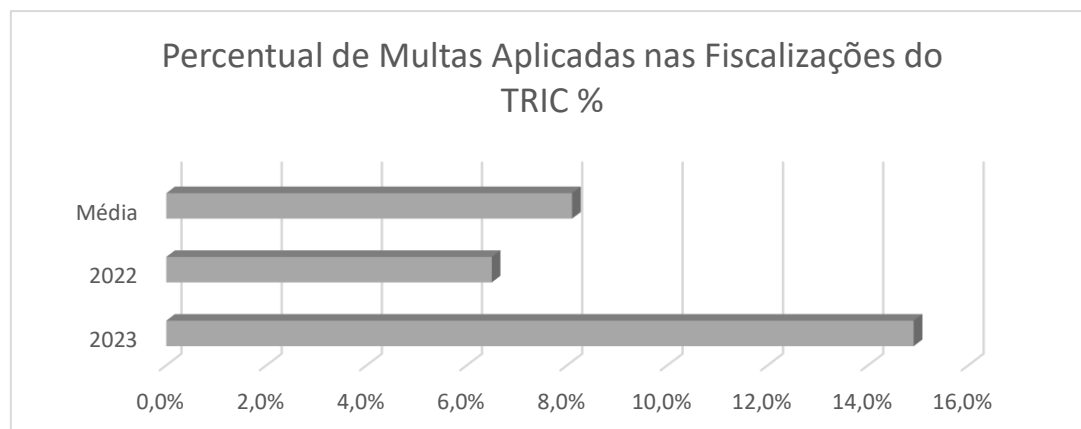
³⁷ O valor único da multa aplicada era de US\$ 2000, independentemente do excesso de peso transportado, ou seja, a mesma penalidade para poucos quilos de excesso ou muitas toneladas além da capacidade de carga permitida.

Observa-se, no gráfico, que a maior movimentação de cargas ocorre nas fronteiras habilitadas no sul do Brasil, onde estão concentradas as principais aduanas dos países-membros do MERCOSUL e são realizadas a maioria das operações de fiscalização conjunta.

Essas operações entre os países limítrofes ocorrem esporadicamente, buscando-se harmonizar os procedimentos de fiscalização, com base nas sanções previstas no Segundo Protocolo Adicional ao ATIT. Existem poucos dados disponíveis, no sítio da ANTT na internet, sobre a eficiência dessa metodologia, ainda adotada na prática, de fiscalização internacional baseada no: “fiscalizar mais, fiscalizar tudo e punir muitas vezes”³⁸.

Contudo, evidencia-se no gráfico a seguir que o percentual de multas aplicadas no TRIC cresceu bastante no último ano, passando de 6,5% de caminhões multados em 2022 (em relação ao total de veículos de cargas fiscalizados) para 14,9% de caminhões autuados em 2023 (sobre o total de veículos inspecionados até aquele momento).

Figura 9: Percentual de Multas Aplicadas nas Fiscalizações do TRIC.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da ANTT (2023). Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/graficos-e-estatisticas>>. Acesso em: 20/11/2023.

Esse volume crescente de multas aplicadas, aliado ao alto índice de reincidências, denota que, muito provavelmente, algo não está de acordo com os objetivos de uma melhor regulação e fiscalização no TRIC. Afinal, como visto na tendência contemporânea, uma regulação de qualidade deveria estar focada em, por exemplo, incentivar e persuadir o mercado a agir em conformidade com as normas regulatórias internacionais e na melhoria dos serviços

³⁸ Vide o Anexo da Portaria ANTT DG nº 34, de 12/02/2020, que traz críticas a atual metodologia de fiscalização, baseada no “comando e controle”, e o referencial teórico para aplicação das diretrizes de atuação responsiva. Disponível em: <<https://anexosportal.datalegis.net/arquivos/1365428.pdf>>. Acesso em 05/12/2023.

disponibilizados à comunidade.

Nessa circunstância, apresenta-se em seguida alguns pontos identificados com possibilidades de incorporação, em teoria, dos preceitos responsivos e das ferramentas regulatórias baseadas em evidências ao Transporte Rodoviário Internacional de Cargas:

4.2.1. Adaptação do Índice de Aderência Regulatória ao TRIC

Tal como exposto, a ANTT já desenvolveu um indicador, denominado Índice de Aderência Regulatória (IAR), para ranqueamento das empresas de ônibus que operam no TRIP, objetivando concentrar as atividades de fiscalização naquelas que demonstrem baixa aderência regulatória, em determinado período, e criar incentivos para adequação do mercado às regras setoriais. O IAR poderia, naturalmente, ser adaptado ao TRIC com base nos dados de monitoramento disponíveis na ANTT e nos demais órgãos intervenientes.

Além disso, como forma de estímulo aos regulados, em uma atuação conjunta com a Receita Federal do Brasil (RFB) o *ranking* dos melhores transportadores poderia ser utilizado, por exemplo, como um critério objetivo, para adesão ao Programa de Operador Econômico Autorizado (OEA) da RFB³⁹.

No Programa, após atender aos parâmetros e requisitos estabelecidos, a empresa interessada é certificada como “operador de baixo risco e confiável” (RFB, 2023). Como resultado, o operador passa a desfrutar de vantagens concedidas pela Aduana Brasileira, incluindo maior rapidez nos seus despachos e previsibilidade no manuseio de suas cargas nos fluxos do comércio internacional terrestre. Em teoria, tais vantagens competitivas, no médio prazo, reduzem custos de operação e traz melhorias ao nível de serviço, superando os dispêndios para adequação e inserção do transportador no modelo OEA.

Destaca-se que, em nosso entendimento, essa iniciativa regulatória já poderia ser instituída, diretamente pela ANTT, para fiscalização do TRIC em território nacional⁴⁰; já que não dependeria, à princípio, de alterações nas atuais regras do ATIT, as quais poderiam ser tema de futuras negociações para adequação responsiva junto aos demais países, com a fixação

³⁹ Detalhes sobre OEA estão disponíveis em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea>>. Acesso em 20/11/2023.

⁴⁰ Tal entendimento baseia-se no próprio texto do ATIT: Artigo 4º. - Aplicar-se-ão às empresas que efetuem transporte internacional, assim como a seu pessoal, veículos e serviços que prestem no território de cada país signatário, as leis e regulamentos nela vigentes, a exceção das disposições contrárias às normas deste Acordo.

de sanções gradativas (persuasivas e punitivas) em um futuro novo Protocolo Adicional de infrações ao ATIT.

Dessa forma, os transportadores que não aderissem, adequadamente, à regulação atual seriam colocados como foco nas ações contínuas de fiscalização, enquanto aqueles que apresentassem alta conformidade regulatória teriam uma interpelação inicialmente mais orientativa, no período de validade do *ranking*, permitindo uma alocação mais eficiente de recursos públicos e de esforços regulatórios.

4.2.2. Implantação de *Sandbox* Regulatório no TRIC

Semelhantemente, a experiência do Ambiente Regulatório Experimental da ANTT poderia expandir-se para algumas das questões recorrentes no TRIC, depois da necessária flexibilização da regulação, pelos países envolvidos nos testes. Desse modo, enquanto os órgãos reguladores coletam dados para analisar os impactos e os benefícios, o *Sandbox* Regulatório possibilitaria que alguns transportadores operassem, temporariamente, sob condições regulatórias distintas da regra padrão, a fim de explorar novas ideias, métodos ou tecnologias que são limitadas pela atual regulamentação.

Analisando as pautas das últimas reuniões bilaterais⁴¹, identificou-se diversos assuntos em que caberiam o estabelecimento do *sandbox* regulatório. Para citar um exemplo, vejamos o caso do “Transporte em Remonta” (ou seja, um conjunto de dois ou mais caminhões “zero km” são sobrepostos, sendo autotransportados simultaneamente ao país de destino, por rodovias). O sistema de remonta, apesar de ser comum em vários países como Estados Unidos e Europa, não se enquadra, a rigor, nas atuais regras no ATIT para emissão de licenças originárias e, ainda, esbarra em normas internas de trânsito de alguns países⁴². A questão vem sendo discutida há anos, nas reuniões do SGT-5 e do ATIT, tendo poucos avanços.

Na atualidade, a modalidade é operada, precariamente e com diversas restrições (entre Brasil, Argentina e Chile), mediante negociação, caso a caso, para expedição de licenças de viagem ocasional e, conforme o evento, com emissão de autorizações especiais de trânsito nos países a serem transitados.

Tal procedimento, além de aumentar a burocracia, ampliar os prazos das entregas e

⁴¹ Disponíveis em: [http://tri-leg.antt.gov.br/Atas/ata_da_reuni%C3%A3o%20\(21-03-2020\).pdf](http://tri-leg.antt.gov.br/Atas/ata_da_reuni%C3%A3o%20(21-03-2020).pdf)

⁴² No Brasil, recentemente, o sistema já foi regulamentado Resolução Contrans nº 911/2022.

gerar maiores custos logísticos, dificulta que mais veículos de carga sejam exportados (e, assim, gerem mais benefícios econômicos em toda a cadeia produtiva). Logo, a liberação de um Ambiente Regulatório Experimental para simplificação da operação de algumas empresas, com regras de segurança adequadas, em determinados corredores logísticos de exportação, poderia contribuir para a melhoria do sistema.

Outros tópicos pendentes na Pauta de Reuniões do SGT-5 poderiam talvez avançar, bilateralmente, por meio da instituição de *sandboxes* regulatórios, enquanto não se chega a um consenso entre todos os países partícipes. Ilustrando tais temas, temos: Identificação Eletrônica de Veículos de Cargas (RFID); Emprego de pneus super largos em eixos dianteiros; Viagens de Temporada Turística; Limites de Pesos e Dimensões de Veículos de Carga; etc.

4.2.3. Autorregulação Regulada e Aplicação de AIR no TRIC

Como visto, uma estratégia regulatória eficaz é a autorregulação regulada, a qual procura superar a dicotomia entre regulação governamental e desregulação total. Assim, uma concepção híbrida de regulação, onde autoridades públicas e atores privados colaboram na formulação das normas, pode resultar em uma regulação mais eficiente e adaptável.

Nessa acepção, aliás, constata-se um descasamento entre alguns temas em pauta de discussão pelas autoridades governamentais do MERCOSUL e os assuntos realmente prioritários, na visão dos agentes regulados que, atualmente, operam o TRIC na região (CONDESUL, 2023)⁴³.

A autorregulação regulada poderia contribuir para uma estrutura regulatória que fomentasse a cooperação entre as partes e a aderência voluntária às normas⁴⁴. Obviamente, o modelo ainda permitiria que o órgão regulador aplicasse as penalidades, até mais severas, quando e se necessário. Assim, tal prática tenderia, a longo prazo, ao aprimoramento da performance dos agentes regulados, promovendo comportamentos colaborativos e reduzindo os custos operacionais para empresas e governos.

Reforça-se, também, a necessidade de operacionalização da análise *ex ante*, sempre

⁴³ Vide: Condesul apresenta demandas do setor em Reunião do SGT-5. Disponível em: <<http://www.abti.com.br/informacao/noticias/3359-condesul-apresenta-demandas-do-setor-em-reuniao-do-ugt-5>>. Acesso em: 05/12/2023.

⁴⁴ Cabe realçar que, internamente, já existe uma interação prévia entre: a ANTT, os demais órgãos públicos federais intervenientes e as entidades privadas representantes do TRIC, por meio da apresentação de sugestões, discussões de propostas e encaminhamentos durante as Reuniões Preparatórias (ANTT, 2013). Entretanto, entende-se que tal prática incipiente está longe do conceito teórico da autorregulação regulada.

que possível, nas proposições em discussão nas reuniões internacionais bilaterais e/ou multilaterais, sob a ótica dos possíveis impactos regulatórios. Ademais, apesar de a aplicação de Análise de Impacto Regulatório - AIR não ser ainda obrigatória em alguns dos países sul-americanos, vale lembrar que essa é uma recomendação até da própria OCDE, da qual Chile e Colômbia já são países associados e Argentina, Brasil e Peru estão, atualmente, em processo avançado de adesão.

É importante enfatizar que, dada a natureza dinâmica do setor de transporte internacional, algumas decisões precisam ser tomadas com rapidez para se prevenir possíveis interrupções no serviço. Nessas situações urgentes, a legislação nacional⁴⁵ já contempla a possibilidade da realização de uma análise *ex post* (Avaliação de Resultado Regulatório – ARR) como uma alternativa à elaboração da AIR.

Por fim, sustenta-se que a adoção de incentivos e técnicas regulatórias persuasivas - como estímulos a conformação normativa, em vez de limitar-se apenas às medidas impositivas, como normas de comando e controle; é o mais adequado para se alcançar resultados positivos no TRIC. Por conseguinte, evidencia-se que a aplicação da autorregulação regulada, como mecanismo responsivo e a assunção de ferramentas para melhoria da qualidade regulatória não só beneficiariam a prestação dos serviços de transporte internacional de cargas pelas entidades reguladas, mas também as autoridades reguladoras, o desenvolvimento econômico e a sociedade como um todo.

⁴⁵ Vide o Decreto nº 10.411/2020.

5. Conclusão

Conforme explanado, o Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC) desempenha um papel central no desenvolvimento socioeconômico e na integração da América Latina. Por isso, torna-se crucial negociar, alterar e estabelecer novos ajustes complementares bilaterais ou multilaterais para harmonização normativa e para melhoria da qualidade regulatória setorial existente.

Nesse contexto, foi identificado um crescimento nas exportações e nas importações brasileiras realizadas por vias terrestres nos últimos anos. Tal fato, além de constar das Atas das Reuniões Internacionais de Transporte, pode ser corroborado pelos dados estatísticos oficiais brasileiros de comércio exterior, os quais destacam o rápido crescimento do modal rodoviário na matriz de transporte internacional, principalmente no âmbito do MERCOSUL.

Em que pese as grandes distâncias a serem percorridas ou a possibilidade de uso da multimodalidade na movimentação internacional de cargas, o modal rodoviário também se faz necessário ao transporte internacional nos blocos econômicos regionais, seja pela infraestrutura de transportes existente, seja pelas demandas logísticas específicas de cada produto ou até por limitações ou condições estabelecidas pelos governos locais.

É preciso repensar o papel governamental em um Estado Democrático de Direito, voltado a formação de um paradigma do “Estado Pós-Regulador”, no qual se deve buscar a superação da dualidade simplista: regulação estatal *versus* autorregulação voluntária. Assim, para o desenvolvimento e a sustentabilidade do TRIC, é importante a implementação de metodologias de regulação responsiva, contando com a utilização dos modernos instrumentos de melhoria da qualidade regulatória.

Esses novos modelos buscam uma atuação regulatória mais eficiente e colaborativa, baseando-se em evidências e riscos para incentivar o cumprimento das normas ou rápidos de ajustes de desvios (preferencialmente, por meio da premiação ou persuasão). Por outro lado, deve-se comunicar claramente ao mercado que, em caso de não correção voluntária, consequências sérias poderão ser impostas pelo regulador.

Com a adoção desses modelos de regulação mais responsivos, a Agência pode aprimorar sua capacidade de diferenciar os perfis dos entes regulados, considerando seu histórico e conformidade com as normas regulatórias. Assim, o ente público poderia realocar seus recursos para monitoramento e acompanhamento contínuo do setor, permitindo o

desenvolvimento sustentável do mercado, em vez de se concentrar apenas em fiscalizações e sanções.

A ANTT tem acesso aos principais dados do setor, que com os avanços da tecnologia de informação, podem ser utilizados para identificar padrões ou classificar os entes regulados segundo sua aderência às normas vigentes, estabelecendo medidas regulatórias diferenciadas para cada categoria (ANTT, 2019). Para agentes de baixo risco, por exemplo, práticas influenciadoras de conformidade podem ser adotadas, enquanto para aqueles regulados de alto risco, as ações de fiscalização devem ser intensificadas.

Além do mais, a atuação responsiva dos órgãos reguladores pode diminuir o acúmulo de processos administrativos, resolvendo preventivamente muitas das irregularidades. Isso garantiria uma resposta normativa mais rápida e eficaz, escalando na Pirâmide Regulatória quando necessário.

Tais melhorias estruturantes poderão trazer contribuições significativas para o desenvolvimento de uma cultura de valorização das decisões técnicas, embasadas em dados e evidências, com vistas a uma efetiva coordenação das atividades regulatórias junto aos demais países. Além disso, em conformidade com as atribuições legais da ANTT, é primordial adotar medidas para aprimoramento do TRIC que reduzam custos e riscos para os embarcadores e transportadores, bem como beneficiem os usuários finais e o cenário econômico atual.

Para estudos futuros, recomenda-se um aprofundamento em relação ao atual cenário regulatório nos demais países da região (bem como a realização de *benchmarking* junto a alguns países-membros da OCDE), além de uma análise dos efeitos da aplicação de práticas regulatórias responsivas na capacidade de fiscalização e na eficiência geral por parte dos agentes reguladores.

Tal pesquisa futura poderia, por exemplo, focar na efetividade da regulação com a possível redução no número de processos sancionatórios no TRIC e avaliar como os recursos podem ser realocados, passando de uma estratégia meramente punitiva para uma abordagem de monitoramento contínuo para solução de problemas identificados no setor regulado, possibilitando a participação popular e a interação efetiva dos entes públicos e privados envolvidos na cadeia produtiva.

Referências Bibliográficas

ABTI. **Associação Brasileira de Transportadores Internacionais**. Disponível em: <<https://www.abti.com.br/informacao/noticias/>>. Acesso em: 15/11/2023.

ACCIOLY, Hildebrando. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ALADI. **Associação Latino-Americana de Integração**. Montevideú, 2021. Disponível em: <<https://www.aladi.org>>. Acesso em: 10/11/2023.

ALMEIDA, Paulo R. **A Constituição Contra o Brasil: Ensaio de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988**. São Paulo: LVM Editora, 2018.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Relatório detalha impactos da pandemia da Covid-19 no transporte marítimo**. Disponível em: <<https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2022/relatorio-detalha-impactos-da-pandemia-da-covid-19-no-transporte-maritimo>>. Acesso em: 17/11/2023.

ANTT. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Portal da ANTT**. Brasília, 2023. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 13/11/2023.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Relatórios de Harmonização**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/projetos>>. Acesso em 23/10/2023.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Projeto de Atuação Responsiva (PAR) [Relatório]** / ANTT. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/projetos>>. Acesso em 23/10/2023.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Liberdades da terra: uma proposta técnico-operacional para o transporte rodoviário internacional de cargas**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://seminario.antt.gov.br/index.php/content/view/22836/>>. Acesso em: 19/10/2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARANHA, Márcio. I.; LOPES, O. A. **Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas**

em **incentivos**. Brasília: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB, 2019.

ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 6ª. Ed. Londres: Laccademia Publishing, 2021.

_____. **Teoria Jurídica da Regulação: entre escolha pública e captura**. Revista de Direito Público, Edição Especial, 2019.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. Oxford: University Press, 1992.

BALDWIN Robert e BLACK, Julia. **Really Responsive Regulation**. The Modern Law Review: 2008. Vol. 71.

_____. **Driving Priorities in Risk-based Regulation: What's the Problem?** // Journal of Law and Society 43(4). 2016.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation**. The Oxford Handbook of Regulation. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Global Experiences from Regulatory Sandboxes**. Fintech Note; n. 8. Washington, DC. 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34789>>. Acesso em: 05/11/2023.

BARROSO, Luis Roberto. **Apontamentos sobre as Agências Reguladoras**, p. 87-110. In FIGUEIREDO, Marcelo (Org). **Direito e Regulação no Brasil e nos EUA**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BECKER, Gary S. **Crime and Punishment: An Economic Approach**. In: Journal of Political Economy, vol. 76, no. 2, 1968.

BLACK, J. **Critical Reflections on Regulation**. Australian Journal of Philosophy, v. 27, 2002.

BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation and Developing Economies**. World Development, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31/10/2023.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. **Lei Complementar nº 182/2021**. 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm>. Acesso em: 25/10/2023.

_____. **Lei nº 13.848/2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm>. Acesso em: 25/10/2023.

_____. **Lei nº 13.874/2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm>. Acesso em: 27/10/2023.

_____. **Lei nº 10.233/2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm>. Acesso em: 27/10/2023.

_____. **Decreto nº 10.411/2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 e o art. 6º da Lei nº 13.848/2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798>>. Acesso em: 01/11/2023.

_____. **Decreto nº 5.462/2005**. Dispõe sobre a execução do Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5462.htm>. Acesso em: 01/11/2023.

_____. **Decreto nº 99.704/1990**. Dispõe sobre a execução no Brasil do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre, entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99704.htm>. Acesso em: 01/11/2023.

_____. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR** / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. Brasília: Presidência da República, 2018.

BUCHANAN, James M. **Public Choice: politics without romance**. Policy: A Journal of Public Policy and Ideas, Vol. 19, Nº. 3, 2003.

CAMPOS, Humberto A. **Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica**. Prismas: Brasília, v. 5, n. 2, jul./dez. 2008.

CAVALCANTI, Mariana O. **Comentários ao Artigo 4º Caput**. In: CRUZ, André Santa (org.); DOMINGUES, Juliana O. (org.); GABAN, Eduardo M. (org.). Declaração de Direitos de Liberdade Econômica Comentários à Lei 13.874/2019. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

COMEX STAT. **Portal para acesso gratuito às estatísticas de comércio exterior do Brasil**. Disponível em: <<https://comexstat.mdic.gov.br>>. Acesso em: 18/11/2023.

CONDESUL. Conselho Empresarial de Transporte Rodoviário de Cargas do Mercosul, Bolívia e Chile. **"CONDESUL apresenta demandas do setor em reunião do SGT-5"**. ABTI, 2023. Disponível em: <<http://www.abti.com.br/informacao/noticias/3359-condesul-apresenta-demandas-do-setor-em-reuniao-do-sgt-5>>. Acesso em: 18/11/2023.

COUTINHO, Paulo C.; OLIVEIRA, André Luís R.; FERREIRA, Hállison. **Estudo sobre Regulação por Incentivos e Abordagem Comando-Controle**. Brasília: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB, 2019.

DOE, John. **The Challenges of Integrating the South American Railways**. Global Railway Review, 2016. Disponível em: <<https://www.globalrailwayreview.com/article/27439/the>>

challenges-of-integrating-the-south-american-railways/>. Acesso em: 17/11/2023.

FASSIO, Rafael Carvalho de. **Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups**. TCU - Tribunal de Contas da União. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/>>. Acesso em: 09/11/2023.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GOETTENAUER, Carlos. **Regulação Responsiva e a Política de Segurança Cibernética do Sistema Financeiro Nacional**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 5, n. 1, maio 2019.

GONÇALVES, R. C.; BANDEIRA, M. L.; CORRÊA FILHO, C. R. R.; SANTOS, M. M. **Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação no Brasil: resultados e perspectivas**. Revista da CGU, [S. l.], v. 13, n. 24, p. 195–206, 2021. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/444>. Acesso em: 16/11/2023.

GUNNINGHAM, Neil e SINCLAIR, Darren. **Smart regulation / Regulatory Theory: Foundations and applications**. Canberra, Australia: Australian National University Press, 2017.

HABERMAS, **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HORWITZ, Robert Britt. **The irony of regulatory reform: the deregulation of American telecommunications**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1989.

KOLIEB, Jonathan. **When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond**. Monash University Law Review, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.

LAPIN. **Contribuição à ANPD – Sandboxes Regulatórios**. 2021. Disponível em: <<https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Contribuicao-a-ANPD-Sandboxes-Regulatorios-LAPIN-ABDALA-Advogados-2.pdf>>. Acesso em: 30/10/2023.

LOPES, Othon de Azevedo. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

MATTOS, Paulo T. L. **Regulação econômica e democracia: contexto e perspectivas na**

compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (Org.) Regulação, direito e democracia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança.** In: MATTOS, Paulo; PRADO, Mariana Mota; COUTINHO, Diogo; OLIVA, Rafael (Org.). Regulação econômica e democracia: o debate europeu. São Paulo: Singular, 2006.

MENEGUIN, Fernando B. **A Análise de Impacto Regulatório e o Aprimoramento das Normas.** In: YEUNG, Luciana (org.). Análise Econômica do Direito: Temas Contemporâneos. São Paulo: Actual, 2020.

MENEGUIN, Fernando B; DANTAS, Guilherme B. **Como Aprimorar a Qualidade Regulatória – modelos de maturidade.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/COLEG/2020. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 08/11/2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 20. ed. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas.** In: GUERRA, Sérgio (Org). Temas de direito regulatório. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança.** Paris, 2012. 21 p.

_____. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit.** Paris: 2018.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. **25 anos de regulação no Brasil.** In MATTOS, César (Org.) A revolução regulatória na nova lei das agências. São Paulo: Editora Singular, 2021.

_____. **O mito do regulador infalível.** WEBADVOCACY. Colunas da WebAdvocacy: opiniões qualificadas. Brasília, DF: WebAdvocacy, p. 13-16, 2021.

_____. **Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ROLIM, Maria João (Org.). **Abuso de Poder Regulatório**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2021.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Operador Econômico Autorizado (OEA)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea>>. Acesso em: 18/11/2023.

SCHLOTTFELDT, Shana. **Autorregulação e correção: duas ferramentas no canivete do regulador**. Revista Consultor Jurídico, 2021.

SILVA, Antonio José e. **A regulação responsiva nas atividades de fiscalização da aviação civil brasileira**. 2023. 77 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2022.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. 1 ed, São Paulo: Madras, 2009.

STIGLER, George J. **The Theory of Economic Regulation**. Chicago Studies in Political Economy. Chicago Press; 1988.

STIGLITZ, J. **Nobel Prize in Economics for the study of markets with asymmetric information**. The Royal Swedish Academy of sciences, 2001. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2001/stiglitz/biographical/>>. Acesso em: 28/11/2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Agências reguladoras e os novos valores e conflitos**. p. 1293-1294. In: Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados. Justiça: realidade e utopia. Vol. II, Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil, 1999, p. 1291-1297.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. Nudge: **Improving decisions about health, wealth, and happiness**. Londres: Penguin, 2009.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1970/2017**. Plenário. Processo nº 029.688/2016-7. Relator: Aroldo Cedraz.

ZETZSCHE, D. A.; BUCKLEY, R. P.; BARBERIS, J. N. **“Regulating a revolution: From regulatory sandboxes to smart regulation”**. Fordham J. Corp. & Fin. L., 2017.