



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DA ANPD
GABINETE
ED. VENÂNCIO 3000 - 9º ANDAR.

PARECER n. 00034/2024/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU

NUP: 00261.002576/2023-35

INTERESSADOS: AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: Direito Administrativo. Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709, de 2018). Consulta. Programa piloto de *Sandbox* regulatório de inteligência artificial e proteção de dados no Brasil. Minuta de edital. Hapa da Análise de Impacto Regulatório (AIR) do Item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD (“Inteligência Artificial”) e de norma a ser editada sobre *sandboxes* regulatórios no âmbito da ANPD. Art. 5º da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019. Decreto n.º 10.411 de 30 de junho de 2020. Portaria/ANPD n.º 16, de 8 de julho de 2021. Viabilidade jurídica. Recomendações.

Senhor Procurador-Chefe da PFE/ANPD,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria pela Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa, com vistas à análise jurídica da minuta do edital de participação em Piloto de Ambiente Regulatório Experimental em Inteligência Artificial e Proteção de Dados, denominado *Sandbox* Regulatório, a ser deflagrado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

2. No que importa ao exame do caso, o feito encontra-se instruído com os documentos abaixo relacionados:

- Nota Informativa n.º 1/2023/CGTP/ANPD (SEI 0061712), relatando procedimentos previamente adotados pela ANPD no Processo 00261.000694/2023-17, que trata da cooperação técnica entre a autarquia e o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF), para elaboração do Projeto Piloto de *Sandbox* Regulatório;
- Estudo Técnico “*Sandbox regulatório de inteligência artificial e proteção de dados no Brasil*”, tendo como propósito “*apresentar como sandboxes regulatórios podem ser utilizados por uma Autoridade de Proteção de Dados para contribuir em suas atividades relacionadas à regulação de tecnologias emergentes*”, no caso, a Inteligência Artificial (SEI 0061717);
- Despacho do Coordenador-Geral de Tecnologia e Pesquisa comunicando a realização de Consulta à Sociedade, em formato de tomada de subsídios, acerca do programa piloto de *Sandbox regulatório de inteligência artificial e proteção de dados no Brasil* (SEI 0061721);
- Despacho atestando a divulgação da Consulta à Sociedade, em formato de tomada de subsídios, acerca do programa piloto de *Sandbox* regulatório, no Submenu “*Participação Social*”, do site da ANPD (SEI 0061722);
- Prorrogação, até o dia 01/12/2023, do prazo de Consulta à Sociedade acerca do programa piloto de *sandbox* regulatório de inteligência artificial e proteção de dados no Brasil (SEI 0061741);
- Documento intitulado “*Consulta à Sociedade - Sandbox Regulatório de IA e Proteção de Dados no Brasil*” (SEI 0133735);
- Nota Técnica n.º 232/2024/CGTP/ANPD, por meio da qual a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa realizou a análise das contribuições da consulta à sociedade referente à proposta de *Sandbox* Regulatório em Inteligência Artificial e Proteção de Dados (SEI 0133744);
- Minuta de Edital de participação em Piloto de Ambiente Regulatório Experimental em Inteligência Artificial e Proteção de Dados (SEI 0134320);
- Nota Técnica n.º 233/2024/CGTP/ANPD, por meio da qual a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa apresentou a análise e fundamentação do teor da minuta de Edital de *Sandbox* Regulatório em Inteligência Artificial e Proteção de Dados. (SEI 0134331), submetendo os autos ao exame desta Procuradoria.

3. É o breve relatório. Passo à análise jurídica.

4. Merece registro, de logo, o fato de que a extrapolação do prazo legal de 15 (quinze) dias para manifestação jurídica no presente feito se deve à complexidade do assunto abordado nos autos, de caráter evidentemente inovador, e à necessidade de leitura e compreensão de uma gama de documentos extensos constantes dos autos (estudos técnicos, documentos de consulta pública, diversas notas técnicas), inclusive de documentos existentes em processos conexos ao de que ora se cuida, como o processo SEI n. 00261.002668/2024-04 (regulamentação do item 17 da Agenda Regulatória para o biênio 2023-2024, aprovado pela Resolução CD/ANPD n.º 11, de 27 de Dezembro de 2023).

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Considerações preliminares

5. À luz do art. 131 da Constituição Federal, do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002, e do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da ANPD, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, que escapam às suas atribuições. Neste sentido, invoca-se o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

BPC nº. 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

6. De fato, o exame do mérito do ato administrativo é matéria de ordem técnica, não cabendo ao órgão jurídico sopesá-la.

7. Nessa linha, nos termos do § 1º do artigo 37 da Lei nº 13.327, de 29 de junho de 2016, compete aos Procuradores Federais da Advocacia-Geral da União "*garantir a segurança jurídica das ações governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade institucional da atuação*".

8. Ademais, é competência desta Procuradoria Federal Especializada, nos termos do artigo 23, do Anexo I, do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, e do artigo 15 da Portaria ANPD nº 1, de 8 de março de 2021, dentre outras, exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da ANPD e aplicar, no que couber, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

9. Assim, a análise jurídica da proposta em questão terá por objetivo verificar a legalidade e conformidade jurídica da minuta de edital apresentada, bem como a regularidade da instrução processual, à luz da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e de outros normativos de regência, quando for o caso.

2.2 Da viabilidade jurídica de realização de Sandbox Regulatório em Inteligência artificial e Proteção de Dados pela ANPD.

10. Inicialmente, cumpre rememorar que a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa da ANPD já submetera formalmente ao exame desta Procuradoria consulta a respeito da viabilidade jurídica da implementação de um sandbox regulatório no âmbito da autarquia.

11. A questão fora examinada no processo SEI n. 00261.000694/2023-17, tendo sido emitido o PARECER n. 00031/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU. Em breves linhas, naquela oportunidade, esta Procuradoria posicionou-se pela existência de lastro jurídico para a realização do programa de sandbox regulatório, aduzindo que:

- O Sandbox Regulatório pode ser definido como um ambiente regulatório experimental, concebido com a finalidade de suspender temporariamente a obrigatoriedade de cumprimento de normas ou regulamentos setoriais, o que permitiria que empresas pudessem usufruir de um regime simplificado para lançar novos produtos e serviços inovadores no mercado, com menos burocracia e mais flexibilidade, mas com o monitoramento e a orientação dos órgãos reguladores;
- O Marco Legal das Startups, a Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, conferiu autorização geral aos órgãos e entidades públicas para a implementação de ambientes regulatórios experimentais, de modo que existe fundamento legal para adoção da medida no âmbito da ANPD;
- A instituição de um ambiente regulatório experimental é aderente à própria noção do Direito regulatório e, portanto, aderente à juridicidade do Direito Público, dado que, com o advento do paradigma do Estado Regulador, houve um afastamento da ação administrativa pública da estrita vinculação à lei, acarretando a flexibilização das opções postas à disposição da Administração, tendo sido expandidos os canais de diálogo construtivo entre o poder público e os setores interessados, com vistas à construção de soluções inovadoras que podem regular melhor determinado desafio concreto;
- A principal vantagem do uso do Sandbox Regulatório é a criação de um ambiente de teste com flexibilização de regras regulatórias, muitas vezes burocráticas e de difícil atendimento, que poderiam retardar o desenvolvimento de negócios baseados em soluções inovadoras e portanto, a implementação de um programa dessa natureza na ANPD teria que ser compatível com as características desse instituto;
- O Sandbox se enquadra no conceito de Administração Pública consensual. Desde a edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), passou a contar com um permissivo genérico para a celebração de acordos pela Administração Pública, qual seja, o art. 26 da norma. Decorre desse comando legal autorização genérica para que qualquer órgão ou ente administrativo possa celebrar acordos integrativos ou substitutivos, dispensando-se a edição de qualquer regulamentação interna, até porque o compromisso oriundo da autorização legal veiculada no art. 26 da LINDB encontra no referido comando normativo balizamento próprio e suficiente para orientar a sua constituição, não reclamando prévia regulamentação interna. A norma é ampla ao autorizar a celebração do acordo por qualquer autoridade pública e permitir que as suas disposições versem sobre qualquer prerrogativa pública, seja ela de natureza sancionatória, fiscalizatória ou adjudicatória. Assim, é possível suspender normas sancionatórias no âmbito do sandbox;
- Ainda que não se considere imprescindível a edição de norma específica para regulamentar o piloto de sandbox regulatório, dado que o art. 26 da LINDB tem previsão do rito a ser seguido para a implementação de acordos integrativos, considera-se prudente a sua edição, tendo em vista a necessidade de estabilidade das regras a serem definidas para a implementação do instituto jurídico no âmbito da ANPD, para além da transparência agravada que é conferida ao instituto a partir do processo de produção normativa.

12. A consulta acima fora formulada *em tese*, isto é, sem que se estivesse diante de um caso concreto, de modo que a resposta apresentada pela Procuradoria apenas poderá ser considerada se a situação ora posta se amoldar às premissas adotadas para a elaboração do PARECER n. 00031/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU.

13. Nesse sentido, o item 17 da referida manifestação jurídica deixou claro que:

17. Com base nessas premissas, é possível inferir que o Sandbox se apresenta como um mecanismo regulatório preventivo, por meio de qual serão obtidas experiências e aprendizagens, que permitirão a customização do modelo mais sensível e tendente a acomodar as práticas de inovação, mitigando-se, assim, eventuais danos que poderiam ser gerados se não houvesse um ambiente controlado. Assim, caso a ANPD se defronte com situações concretas que sejam aderentes a estas premissas, entendemos pela juridicidade de sua adoção pela entidade assessorada. (grifo nosso)

14. No presente feito, por sua vez, a proposta de sandbox regulatório foi devidamente contextualizada em face dos objetivos específicos da ANPD, de modo que se mostra pertinente avaliar, dessa feita, a viabilidade jurídica da iniciativa diante dos contornos do caso concreto.

15. Foi noticiado no item 2.10 da Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD (SEI 0133744) que:

Por fim, cabe destacar que o piloto de sandbox regulatório de Inteligência Artificial e Proteção de Dados está sendo proposto como subsídio à Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) do Item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD (“inteligência artificial”) e como subsídio para a avaliação quanto a possível edição de norma sobre sandboxes regulatórios da ANPD, conforme consta na Nota Técnica nº 226/2024/CGTP/ANPD (SEI nº 0123119). Isto não significa que futuras edições de sandbox da ANPD precisem necessariamente estar integradas a processos de normatização, mas propõe-se esta configuração para o piloto com o objetivo de trazer maior segurança jurídica para uma área que ainda carece de norma própria. (grifo nosso)

16. Já no item 2.4 da Nota Técnica nº 233/2024/CGTP/ANPD (SEI 0134331), registrou-se que “em maio de 2024, esta Coordenação-Geral elaborou a Nota Técnica nº 226/2024/CGTP/ANPD (SEI n. 0123119), no âmbito do Processo nº 00261.002668/2024-04, na qual conclui que o piloto de Sandbox Regulatório de IA e Proteção de Dados, a ser conduzido pela CGTP, é instrumento apto para subsidiar o projeto de normatização do item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD, de modo que as evidências geradas pelo sandbox possam servir de insumo para a Análise de Impacto Regulatório – AIR, deste item e para uma futura norma sobre sandboxes regulatórios da ANPD”.

17. Compulsando o citado processo nº 00261.002668/2024-04, verifica-se que se trata da normatização do Item 17 da Agenda Regulatória da ANPD para o biênio 2023-2024 (“inteligência artificial”), aprovado pela Resolução CD/ANPD nº 11, de 27 de dezembro de 2023, *verbis*:

17 - Inteligência Artificial

Para além da determinação legal de regulamentar o disposto na LGPD, em especial o disposto no art. 20 da Lei, que trata do direito do titular de solicitar revisão de decisões automatizadas, a ANPD pode endereçar melhor o tema por meio de documentos orientativos, como guias e estudos técnicos, uma vez que o assunto está sendo bastante utilizado pelos agentes de tratamento, frente à vulnerabilidade do titular que não possui conhecimento avançado sobre o tema. Torna-se fundamental que a ANPD estude e acompanhe o tema sob a perspectiva da proteção de dados pessoais e, em particular, da aplicação da LGPD. Tais diretrizes servirão de base para o desenvolvimento de outras regras que venham a ser necessárias para a disciplina de sistema de IA. (grifo nosso)

18. Conforme noticiado nas manifestações acima, a proposta ora submetida a exame é a de que **o projeto piloto de sandbox regulatório esteja integrado ao referido processo de normatização da Inteligência Artificial no âmbito da ANPD**, a fim de que, por meio do ambiente regulatório experimental, sejam colhidos subsídios e evidências à Análise de Impacto Regulatório (AIR) do referido tema.

19. A proposição foi justificada nesse sentido por meio da Nota Técnica nº 226/2024/CGTP/ANPD, sob os seguintes fundamentos (SEI 0123119, processo nº 00261.002668/2024-04):

3. A INSERÇÃO DO PILOTO DE SANDBOX DE IA E PROTEÇÃO DE DADOS A SER CONDUZIDO PELA CGTP COMO ESTRATÉGIA METODOLÓGICA PARA SUBSIDIAR A AIR DA CGN

3.1 O piloto de sandbox como estratégia metodológica inovadora para subsídio da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

No âmbito das competências materiais da ANPD, o art. 55-J, XIV, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), prevê sua atribuição para *“ouvir os agentes de tratamento e a sociedade em matérias de interesse relevante [...]”*. Já o § 2º do mesmo artigo determina que *“os regulamentos e as normas editados pela ANPD devem ser precedidos de consulta e audiência públicas, bem como de análises de impacto regulatório”*.

Tendo em vista a exigência legal da condução de AIRs previamente à intervenção regulatória, esta Autoridade expediu ato normativo infralegal a fim de estabelecer os parâmetros que suas competentes análises de impacto regulatório devem observar. A Portaria nº 16/2021/ANPD aprovou a disciplina do processo de regulamentação no âmbito da ANPD, e previu as atividades que podem ser realizadas no âmbito de AIR. Nesse sentido, estabelece entre as atribuições da Equipe de Projeto responsável:

Art. 12. Compete à Equipe de Projeto:

[...]

III - definir o método e a técnica mais adequados para a AIR e, se necessário, propor a contratação de consultoria especializada para os casos de maior complexidade;

Além disso, a Portaria dispõe sobre a relevância da coleta de dados e evidências na condução do AIR a fim de orientar a Equipe de Projeto e, ao fim, tomada de decisão regulatória da ANPD:

Art. 14. As seguintes atividades podem ser realizadas na condução da AIR, dentre outras:

[...]

II - coleta de dados e informações por outros meios que a Equipe considerar relevante;

Os marcos normativos acima indicados abrem a possibilidade da adoção de metodologia de trabalho inovadora para coletar dados e evidências capazes de informar a avaliação de impacto regulatório de eventual intervenção regulatória da Autoridade, caso esta abordagem seja relevante para o objeto a ser regulado.

Na mesma direção, o documento da Casa Civil da Presidência da República, “Diretrizes gerais e guia orientativo

para elaboração de *Análise de Impacto Regulatório*”,⁴ ao tratar sobre a **metodologia** a ser empregada no AIR estabelece que esta “deverá ser descrita, de modo claro e objetivo, no Relatório de AIR e poderá ser definida, justificadamente, caso a caso, de forma a se adequar ao caso concreto, em conformidade com as características e a complexidade da matéria objeto da análise e das informações e dados disponíveis, cujas fontes de consulta devem ser citadas”.⁵ Ademais, em relação aos dados e fontes de consulta, no mesmo documento afirma-se que “[...]além dos dados de que a agência, órgão ou entidade dispõe internamente, podem ser utilizadas outras fontes de informação como, por exemplo, outras instituições públicas, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos de consulta e participação social informações obtidas no âmbito de processo de intercâmbio de dados ou acordo de cooperação técnica com governos estrangeiros”.⁶

O piloto de *sandbox* regulatório de IA e proteção de dados da ANPD visa ser um ambiente de experimentação estruturado e integrado por métodos aptos à produção de dados e aprendizados úteis ao procedimento de AIR no âmbito do item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD (Inteligência Artificial). Conforme descrito na Consulta à Sociedade a respeito do *sandbox* regulatório, publicada em 03 de outubro de 2023:

O sandbox da ANPD destaca a necessidade de uma pesquisa mais aprofundada sobre a transparência algorítmica e seu impacto na inovação e implementação de IA, conforme abordado no artigo 20 da LGPD [...].

A experimentação em sandbox fornece um ambiente controlado para explorar as implicações práticas da transparência algorítmica em sistemas de IA. Por meio da testagem de inovações sendo desenvolvidas ou operadas pelos participantes do sandbox, pesquisadores, desenvolvedores, empreendedores, sociedade civil e autoridades reguladoras como a ANPD podem obter conhecimentos valiosos sobre o impacto da transparência algorítmica na inovação, proteção de dados e direitos dos indivíduos. Isso fomenta estudos empíricos e avaliações dos benefícios e desafios potenciais associados à implementação de medidas de transparência.

Além disso, o programa possibilitará que a inovação prospere ao fornecer um espaço em que os desenvolvedores podem experimentar novas tecnologias de IA incluindo sistemas de IA responsivos com características de transparência algorítmica.⁷

Assim, inserir o *sandbox* de IA e proteção de dados como estratégia metodológica para produção de evidências e subsídio do AIR referente ao item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD (“*inteligência artificial*”)⁸ se mostra medida pertinente e consoante ao princípio da eficiência administrativa, visto que essa abordagem permite a produção de dados e informações sobre o impacto regulatório de modo que a ANPD tome decisões informadas e com base em evidências. Uma vez que AIR consiste num processo de análise baseado em evidências, um elemento crucial para sua elaboração é o levantamento de dados e informações que possam garantir a confiabilidade da análise e das conclusões, reduzindo o grau de subjetividade.

A produção de evidências e subsídios é um objetivo central do projeto piloto de *sandbox* regulatório e ocorrerá ao longo de todas as suas etapas. Sem prejuízo de outros tipos de informações *einsights* que possam ser gerados a partir do projeto, os principais subsídios serão apresentados na forma de dois instrumentos: relatórios de monitoramento e relatório final de avaliação. O monitoramento do *sandbox* é atividade constante de coleta de dados, com a finalidade de adequar o projeto ao longo do seu desenvolvimento, se necessário, e de produzir ao menos um relatório de monitoramento sobre os resultados alcançados ao final de cada etapa. Após o encerramento do piloto, as informações colhidas e resultados alcançados serão consolidadas em um relatório final de avaliação, que deve cobrir questões de eficiência, eficácia e efetividade, além de responder a questões que possam surgir ao longo da realização da AIR, que ocorrerá em paralelo.

Além disso, a qualidade das evidências produzidas pode se beneficiar de diálogo constante entre as equipes responsáveis pelo projeto da AIR e do *sandbox*. Por exemplo, a participação de integrante da Coordenação Geral de Normatização (CGN) na Comissão de *Sandbox* poderia informar na escolha de informações relevantes para fins de avaliação, garantindo sinergia e alinhamento entre a CGTP e a CGN, observadas suas respectivas competências. Além de contribuir para o item regulatório nº 17, os dados e evidências coletadas ao longo deste piloto de *sandbox* também servirão de base empírica para a confecção de futuro ato normativo sobre sandboxes regulatórios no âmbito da ANPD.

[...]

4. O USO DO PILOTO DE SANDBOX REGULATÓRIO NO DESENHO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

A presente proposição de realização do *sandbox* de IA e proteção de dados está alinhada à legislação aplicável e com métodos de desenho de políticas públicas recomendáveis para o estágio atual da regulação em matéria de proteção de dados pessoais. Cumpre ressaltar que se utiliza a expressão “política pública” em uma perspectiva ampla, como recomendado por esta ANPD em seu Guia Orientativo sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. No contexto desta nota, focamos em um tipo específico de políticas públicas, quais sejam, as políticas regulatórias, considerando que o Decreto nº 9.203/2017 estabelece a “melhoria regulatória” como princípio da governança pública.

Mecanismos de consulta aos setores econômicos regulados e instrumentos de desenho normativo experimental, em etapa prévia à elaboração das normas, são necessários para garantir segurança jurídica e dimensionar o impacto da regulação na relação custo e benefício. Além disso, elementos consolidados de planejamento de políticas públicas, muitos deles aplicados no âmbito da administração pública federal através de suas leis orçamentárias e demais instrumentos de gestão, recomendam ampliar a coleta de evidências e a experimentação na fase de desenho de políticas públicas.

Uma série de inovações legais dos últimos anos buscaram ampliar a responsabilidade dos reguladores com o impacto econômico e jurídico dos atos normativos elaborados. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, prevê, desde 2018, que não se decidirá na esfera administrativa “com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Art. 20) e estabelece que “autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas” (Art. 30). Deste modo, entende-se que o piloto de *sandbox* regulatório em IA e Proteção de Dados, ao ser utilizado como instrumento para amparar a avaliação de impacto regulatório do item 17, contribui para cumprir as obrigações previstas na LINDB.

Com o mesmo objetivo de garantia da segurança jurídica aos agentes econômicos, foi editada a Lei nº 13.874 de

20 de setembro de 2019, ou “Lei da Liberdade Econômica”. A Lei prevê em seu Art. 5º que edições ou alterações normativas realizadas por entes públicos, incluindo autarquias, que afetem interesses de agentes econômicos e de usuários de serviços prestados, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, o qual conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Já o Art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece diretrizes para a governança pública, entre elas: (i) buscar soluções tempestivas e inovadoras (inciso I); (ii) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas (inciso III); (iii) avaliar, sempre que possível, custos e benefícios de políticas públicas (inciso VII); (iv) orientar o processo decisório pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade (inciso VIII); e (v) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente (inciso IX).

Considerando o potencial disruptivo da inteligência artificial para a economia brasileira, bem como a demanda social por novas normas que regulem tecnologias em constante e rápida inovação, entende-se que a legislação contempla a necessidade de buscar evidências para informar novas políticas e prever parâmetros de avaliação. Para cumprir com a legislação e auxiliar na busca por melhorias de governança e na segurança jurídica trazidas, algumas ferramentas e instrumentos de gestão foram disponibilizados no âmbito do governo federal. O Plano Nacional de Política Regulatória, elaborado a partir de sugestões feitas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destaca a necessidade de fortalecer o processoregulatório através de processos de avaliação.

Para cumprir, em especial, às inovações trazidas pelo Decreto nº 9.203/2017, o Comitê Interministerial de Governança (CIG) publicou em 2018 o Guia de Avaliação Ex Ante. Este guia fornece elementos de planejamento para a análise prévia dos custos e do impacto de novas políticas, em especial tratando-se de políticas regulatórias que afetem agentes econômicos. A partir dos elementos trazidos pelo Guia e pela legislação pertinente, podemos concluir que há fundamentos jurídicos e metodológicos para a inserção do sandbox em fase de desenho de políticas públicas. Por esta proposta, o sandbox regulatório assume caráter experimental e inovador com o objetivo de produzir evidências em etapa prévia à edição de eventuais novas normas. Além de colaborar com a segurança jurídica e com a qualidade regulatória, destaca-se que a proposta observa as competências da ANPD, em geral, e da CGTP, em particular. (grifo nosso)

20. No contexto ora apresentado, para além da construção de um ambiente controlado, com fundamento no art. 2º, II, c/c o art. 11, da Lei Complementar nº 182, de 2021, no qual inovadores e organizações poderão testar e experimentar novas tecnologias de Inteligência Artificial sob a supervisão e orientação de uma autoridade reguladora, o formato do sandbox regulatório proposto é o de um instrumento por meio do qual a ANPD, a partir de uma interação real com atores da sociedade interessados, se municiará de **elementos e evidências concretas acerca dos impactos da construção de sistemas de inteligência artificial no tratamento de dados pessoais**, a fim de **subsidiar o futuro desenvolvimento de políticas regulatórias em torno da transparência algorítmica**, bem como de **diretrizes e regras que equilibrem adequadamente a inovação, a privacidade e a proteção de dados**.

21. Como destacado na citada Nota Técnica nº 226/2024/CGTP/ANPD (item 1.2):

- a) o *sandbox* regulatório, sob a condução da CGTP, é instrumento apto à produção de conhecimentos para amparar a intervenção regulatória da ANPD;
- b) o piloto de *sandbox* regulatório é estratégia metodológica adequada para subsidiar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) a ser desenvolvida em cumprimento ao item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD (“inteligência artificial”) e à futura norma sobre *sandboxes* regulatórios da ANPD;
- c) a produção de evidências e conhecimento pelo piloto de *sandbox* regulatório é corroborada pelas melhores práticas de desenho de política regulatória;
- d) o *sandbox* regulatório pode fornecer evidências e subsídios de forma constante e concomitante à AIR, na forma de relatórios periódicos de monitoramento e, ao final do projeto piloto, através da avaliação dos resultados do programa.

22. Sob esse prisma, o sandbox regulatório encontra-se inserido no processo de colheita de subsídios no âmbito da AIR referente à regulamentação do tratamento de dados em sistemas de inteligência artificial (item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD), de modo que, a nosso ver, a proposta encontra fundamento legal no art. 55-J, inciso XIV, e § 2º, da Lei nº 13.709, de 2018, bem como no art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, nas disposições do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, que a regulamenta, e na Portaria/ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021. Senão, veja-se:

Art. 55-J. Compete à ANPD:

[...]

XIV - ouvir os agentes de tratamento e a sociedade em matérias de interesse relevante e prestar contas sobre suas atividades e planejamento; (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019)

[...]

§ 2º Os regulamentos e as normas editados pela ANPD devem ser precedidos de consulta e audiência públicas, bem como de análises de impacto regulatório (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019)

Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Decreto n.º 10.411 de 30 de junho de 2020

Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 1º O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

[...]

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

[...]

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

[...]

Portaria/ANPD n.º 16, de 8 de julho de 2021

Da Análise de Impacto Regulatório

Art. 13. A proposta de regulamentação é precedida de AIR.

Parágrafo único. Nas hipóteses de dispensa de Análise de Impacto Regulatório, conforme previstas na legislação em vigor, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

Art. 14. As seguintes atividades podem ser realizadas na condução da AIR, dentre outras:

I - Tomada de Subsídios;

II - coleta de dados e informações por outros meios que a Equipe considerar relevante;

III - discussão interna com unidades organizacionais que participam do processo de AIR;

IV - definição de critérios e condições para estabelecer, caso a caso, o nível de profundidade da AIR e as metodologias a serem utilizadas;

V - avaliação da necessidade de contratação de consultoria; e

VI - definição de metodologia para monitoramento do ato normativo a ser estabelecido.

§ 1º A AIR é formalizada com a elaboração de Relatório, que se baseia nas boas práticas internacionais e utiliza metodologias de análise de impacto adequadas, conforme o caso concreto.

§ 2º O Relatório de AIR deve ser divulgado na Consulta Pública ou em outro meio de participação da sociedade. (grifo nosso)

23. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) consiste em um procedimento que se destina a orientar, com base em evidências, a tomada de decisão regulatória, tendo em vista o problema identificado e os objetivos a serem alcançados. Por meio da AIR, são identificadas e avaliadas as alternativas decisórias normativas e não normativas, a sua efetividade para solucionar o problema, bem como os seus potenciais impactos positivos e negativos.

24. Segundo a legislação acima, a edição de atos normativos deve ser precedida de AIR, sendo que, no caso da ANPD, a Portaria n.º 16, de 8 de julho de 2021, que aprova o processo de regulamentação no âmbito da autarquia, prevê um rol de atividades que podem ser realizadas na condução da AIR, como, por exemplo, a tomada de subsídios e a discussão interna com unidades organizacionais que participam do processo de AIR.

25. Muito embora não tenha sido mencionada especificamente, dentre tais atividades, a criação de um ambiente regulatório experimental como o que ora se pretende, entendo que o rol previsto no art. 14 da referida portaria é meramente exemplificativo ("*dentre outras*"), de sorte que a realização do sandbox no contexto da condução da regulamentação do tema de tratamento de dados e Inteligência Artificial é viável, como parte integrante da AIR, mormente em se considerando a sua aderência à previsão do inciso II do art 14, que permite a "*coleta de dados e informações por outros meios que a Equipe considerar relevante*", justamente como se pretende na espécie.

26. Tendo em vista que o sandbox proposto, no caso, se apresenta como um mecanismo de colheita de evidências visando à tomada de decisão acerca da futura elaboração de normas, sem a finalidade de suspender temporariamente a obrigatoriedade de cumprimento de normas ou regulamentos setoriais, parece-nos razoável, sob o ponto de vista jurídico, que a sua construção adote o formato de um **projeto piloto**, a fim de que, a partir dessa experiência inicial, a Administração possa adquirir maior expertise a respeito do assunto e, com isso, venha a atuar com maior segurança jurídica e eficiência na futura elaboração de norma específica acerca da realização de sandboxes outros por parte da ANPD.

27. Sob essa perspectiva, considera-se viável que o projeto piloto seja regido por um **edital específico**, que contenha as regras e procedimentos a serem adotados no âmbito do sandbox, como ora se propõe (SEI 0134320), dispensando-se para esta iniciativa de caráter experimental a edição de ato normativo infralegal prévio para regulamentar o programa.

28. Por fim, parece-nos importante frisar que, como destacado no PARECER n. 00031/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU, a possibilidade de realização do sandbox decorre também das premissas fundantes do Direito Regulatório, a partir da constatação de que o uso de regras legais excessivamente prescritivas constitui medida incompatível com a crescente necessidade de dotar a Administração de mecanismos capazes de responder a demandas sociais cada vez mais complexas. O sandbox insere-se nesse contexto de construção de soluções inovadoras pela Administração - inclusive com a colaboração de setores da sociedade interessados -, a fim de enfrentar com maior eficiência os desafios de gestão apresentados.

29. Nesse sentido, transcrevo os seguintes trechos do PARECER n. 00031/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU, *verbis*:

8. É que, como sabido, a Administração Pública contemporânea é marcada por crescente complexidade, reflexo da incremental complexidade da própria sociedade por ela regulada, de modo que os modelos oitocentistas calcados em uma legalidade estrita já não são suficientes para instrumentalizar a Administração de mecanismos eficazes

para responder às demandas sociais. Com efeito, esse subscritor já teve oportunidade de sustentar estas ideias em texto ainda pendente de publicação, do qual extraio as seguintes passagens:

[...]

9. Essa crise de legitimação do estado regulador se evidencia também pela intensificação do uso de conceitos jurídicos indeterminados, a partir da constatação de que o uso de regras legais excessivamente prescritivas constitui medida incompatível com a necessidade de munir a administração de mecanismos capazes de responder a uma realidade rapidamente social complexa e cambiante.

10. A partir da constatação dessa tendência é possível verificar que recentemente o ordenamento jurídico nacional tem sido dotado de mecanismos destinados a contrabalancear o rigorismo procedimental e conceitual na aplicação do Direito Público, voltados a dotar a Administração Pública de flexibilidade suficiente para fazer frente aos desafios de gestão de problemas complexos. Dentre tantos outros, um desses mecanismos é o movimento legislativo em direção ao pragmatismo jurídico concebido como mecanismo de superação da “ossificação” da Administração, entendida esta como a disfunção administrativa decorrente do excesso de controle externo que paralisa a tomada de decisão e submete o gestor público ao aval decisório dos órgãos de controle.

11. Assim, exsurge claro a esse subscritor que a partir do advento do paradigma do Estado Regulador, que representa, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto o terceiro movimento de desgarramento da ação administrativa pública da estrita vinculação à lei, houve uma flexibilização das opções postas à disposição da Administração e, ao mesmo tempo, expandido os canais de diálogo construtivo entre o poder público e os setores interessados, reduzindo o tempo de tomada de decisão e o de suas retificações.

12. Entretanto, o exercício válido dessas funções por parte das agências reguladoras deve estar calcado não só em escolhas tecnicamente justificadas, conforme preconizado pelo paradigma da eficiência burocrática, mas também que estejam compatíveis com um modelo de governança democrática, de modo a legitimar a adoção de soluções “para problemas cuja complexidade, tecnicidade, mutabilidade e necessidade de participação dos administrados já não seriam superados com uma opção política, nem tampouco com o mero emprego da discricionariedade”.

13. Neste sentido, Moreira Neto situa a criação das agências reguladoras como a resposta institucional voltada à condução de processos decisórios orientados para a solução de problemas para os quais o processo decisório anterior mostrou-se insuficiente. Neste novo contexto histórico, defende o autor, o Estado passa a ressignificar a função dos direitos fundamentais, deixando de figurar unicamente como limite à ação estatal, para se converter em sua própria finalidade, de modo que o critério de legitimação estatal passa a se orientar pelo extrato das ações públicas que estejam efetivamente orientadas para o atendimento destes comandos de implementação de direitos fundamentais.

14. Como resposta a esse cenário pós-moderno, o Estado admite, de maneira crescente, a edição de atos menos imperativos e estáveis que os atos administrativos tradicionais, para favorecer o recurso a técnicas de arbitramento de conflitos que reclamam uma postura mais integrativa e menos impositiva por parte do Estado, a partir da constatação de que as práticas sociais estão em constante construção, verificação e reconstrução, e também pela verificação da insuficiência do padrão decisório unilateral do passado em relação à lógica de funcionamento da sociedade contemporânea.

15. Partindo dessa ordem de ideias, é de se considerar que a instituição de um ambiente regulatório experimental é aderente à própria noção do Direito regulatório e portanto aderente à juridicidade do Direito Público, dado que “a evolução do Direito pressupõe doses de experimentalismos jurídicos que, utilizados de forma planejada e justificada, apontem as soluções inovadoras que podem regular melhor determinado desafio concreto”. (grifo nosso)

30. Em conclusão a esta seção, e tendo em vista os elementos de fato e os fundamentos legais acima expostos, considera-se ser juridicamente viável a realização do projeto piloto de sandbox regulatório, nos termos propostos, como uma das atividades a serem realizadas na condução da Análise de Impacto Regulatório (AIR) do processo de normatização da Inteligência Artificial no âmbito da ANPD.

2.3 Análise de conformidade do ato administrativo.

31. Como já mencionado, o projeto piloto de sandbox será materializado e regido por edital elaborado especificamente para esse fim (SEI 0134320), não se tratando, pois, da edição de ato de caráter normativo em sentido estrito, razão pela qual não há que se falar na incidência, no caso, do disposto no Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que *“estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos”*.

32. Dito isto, e passando à análise de conformidade do referido ato administrativo a ser praticado, verifica-se que o seu **objeto** consiste instituição do *Sandbox* Regulatório no âmbito da ANPD, no qual participantes serão selecionados para testar, temporariamente, inovações tecnológicas na área de inteligência artificial e proteção de dados pessoais, dispondo a minuta de edital em análise acerca das regras de funcionamento, participação, critérios de seleção, limites e obrigações a serem observados no caso concreto.

33. Trata-se, portanto, de objeto material e juridicamente lícito, possível e determinado, como, aliás, examinado na seção anterior do presente parecer.

34. Quanto à **finalidade** do ato, isto é, ao objetivo de interesse público a ser atingido com a prática do ato administrativo, o art. 3º da minuta de edital estabelece que o *Sandbox* Regulatório terá os seguintes objetivos:

- *promover a transparência algorítmica*, a partir de experimentações de técnicas e tecnologias que tornem os sistemas de inteligência artificial e seus processos de tomada de decisão mais compreensíveis e explicáveis;
- *fomentar a inovação responsável em inteligência artificial*, com a adoção de boas práticas compatíveis com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;
- *criar um espaço colaborativo com a participação de inovadores e outros atores interessados para discussões sobre princípios éticos e jurídicos relacionados à pesquisa, desenvolvimento e inovação em inteligência artificial*;
- *auxiliar no desenvolvimento de parâmetros para intervenção humana em processos de tomada de decisão automatizados*;
- *produzir evidências que possam auxiliar o desenvolvimento de capacidades estatais, a melhora de processos organizacionais e a promoção de segurança jurídica na atividade regulatória da ANPD*, no que diz respeito ao

tratamento de dados pessoais por meio de sistemas de inteligência artificial.

- em caráter complementar, os testes poderão ter como objeto a experimentação com outros aspectos relevantes da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a fim de melhor compreender a *incidência de operações de tratamento de dados pessoais durante o desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial*.

35. Os objetivos indicados foram devidamente justificados pela Administração na Nota Técnica nº 233/2024/CGTP/ANPD (SEI 0134331), nos termos abaixo:

3.2.14 A promoção da transparência algorítmica está relacionada à busca por tornar os sistemas informatizados, em especial aqueles que envolvem sistemas de inteligência artificial, compreensíveis aos órgãos de controle e titulares de dados no seu processo de tomada de decisão. Especificamente, o art. 2º, IV da Minuta de Edital define transparência algorítmica como medidas técnicas e administrativas a serem adotadas pelos participantes no *Sandbox* Regulatório da ANPD na implementação de sistemas computacionais para garantir o atendimento ao art. 20, §1º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. No âmbito da consulta à sociedade, a questão nº 4 tratou especificamente da transparência algorítmica e recebeu 63 respostas, várias delas se referindo à preocupação com a preservação do segredo industrial, a tornar mais clara a diferença entre transparência algorítmica e princípio da transparência e à necessidade de definir com mais clareza o que seria uma "decisão unicamente baseada em tratamento automatizado de dados pessoais".

3.2.15 O fomento à inovação responsável tem por objetivo estimular processos de inovação de acordo com boas práticas, a exemplo daquelas previstas no capítulo VII da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 e em outras normas regulatórias. O fomento à inovação também aparece em respostas a diferentes questões da consulta à sociedade, tais como promover a inovação e o desenvolvimento em IA (questão nº 6) e avaliar os projetos para participação quanto à inovação tecnológica.

3.2.16 A construção de um espaço colaborativo entre as partes interessadas, envolvendo ANPD, participantes e outros setores da sociedade procura criar um espaço de comunicação entre esses atores. Dado o caráter recente da expansão do uso de sistemas de inteligência artificial na sociedade, este objetivo visa a tornar possível conhecimento mútuo das questões práticas, legais e éticas que preocupam os setores econômicos, a sociedade e o governo. No bloco 3 da consulta à sociedade foram feitas 4 perguntas sobre o envolvimento multisetorial no *Sandbox* Regulatório. Em geral, as respostas a este bloco apontam para a necessidade e os benefícios do diálogo entre a ANPD e os participantes. Da mesma forma, o estudo técnico de *benchmark* (ANPD, 2023) destaca a importância da colaboração “desde as entidades selecionadas como participantes imediatos e ativos, a outros órgãos governamentais e reguladores com interesse temático em certo projeto, e até especialistas da academia e entidades da sociedade civil. Entre participantes, parceiros e apoiadores se realiza colaborativamente o *Sandbox* Regulatório.” (ANPD, 2023)

3.2.17 A qualificação da intervenção humana em processos de tomada de decisão automatizada visa a trazer elementos para exercício do direito previsto no art. 20, §1º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, segundo o qual o “titular dos dados tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais”. Busca-se não apenas dar transparência a decisões automatizadas tomadas por um programa de computador a partir de um conjunto de instruções, mas também compreender como pode haver intervenção humana na correção de decisões tomadas de forma automatizadas, sem a inclusão de outros vieses. A análise das respostas da consulta à sociedade, mostra além do mais, demanda por explorar a questão para além do art. 20 da LGPD.

3.2.18 Além disso, o *Sandbox* Regulatório tem potencial para gerar evidências e aprendizados que guiem não apenas a melhoria da qualidade regulatória, mas também futuras melhorias de gestão e desenho organizacional da ANPD. O aprendizado organizacional gerado pelo *Sandbox* Regulatório tem potencial para impactar positivamente na busca por maior capacidade estatal no desempenho de funções regulatórias, em especial no que diz respeito aos desafios de regular o tratamento de dados pessoais por sistemas de inteligência artificial.

3.2.19 Por fim, estabelece-se como objetivo complementar ou secundário a compreensão a respeito da incidência de operações de tratamento de dados pessoais ao longo do processo de desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial. Durante o ciclo de vida dos sistemas de IA, a depender do sistema projetado e seu design metodológico, pode haver dúvida relevante sobre a realização de operação de tratamento de dado pessoal – v. g., no pré-processamento e preparação dos dados para o treinamento do modelo de inteligência artificial (STÖGER, et al., 2021). Assim, é importante haver abertura para a possibilidade de que os testes tenham como objeto a experimentação com outros aspectos relevantes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais a fim de melhor compreender a incidência dessas operações com dados pessoais. (grifo nosso)

36. As finalidades indicadas, no caso, relacionam-se ao atendimento do interesse público de garantia do direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais (art 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal), mais especificamente quanto à concretização dos princípios da transparência, da segurança e da prevenção no tratamento de dados pessoais (art. 6º, incisos VI, VII e VIII, da Lei n.º 13.709, de 2018), bem como da eficiência na gestão pública e no fomento à inovação.

37. No tocante à motivação do ato proposto, verifica-se que a Administração apresentou uma série de manifestações e documentos técnicos para justificar as razões de fato e de direito que levaram à necessidade de realização do sandbox regulatório, mais especificamente:

- Estudo Técnico “*Sandbox regulatório de inteligência artificial e proteção de dados no Brasil*”, tendo como propósito “*apresentar como sandboxes regulatórios podem ser utilizados por uma Autoridade de Proteção de Dados para contribuir em suas atividades relacionadas à regulação de tecnologias emergentes*”, no caso, a Inteligência Artificial (SEI 0061717);
- Documento intitulado “*Consulta à Sociedade - Sandbox Regulatório de IA e Proteção de Dados no Brasil*” (SEI 0133735);
- Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD, por meio da qual a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa realizou a análise das contribuições da consulta à sociedade referente à proposta de *Sandbox* Regulatório em Inteligência Artificial e Proteção de Dados (SEI 0133744).

38. Também foi elaborada a já mencionada Nota Técnica nº 226/2024/CGTP/ANPD, a qual, porém, consta do Processo nº 00261.002668/2024-04 (SEI 0123119). Considerando que a manifestação integra a motivação para a realização do sandbox

regulatório de que ora se cuida, **recomenda-se** a sua juntada ao presente feito.

39. Em linhas gerais, os autos revelam que a ANPD, no desempenho de sua função institucional, deparou-se com a necessidade de compreender, em termos práticos, o processo de criação e de funcionamento de sistemas de inteligência artificial, a fim de proceder à regulamentação do tema no que toca à proteção de dados. O tema foi inserido, inclusive, na Agenda Regulatória da ANPD para o biênio 2023-2024 (“*item 17 - inteligência artificial*”), aprovado pela Resolução CD/ANPD nº 11, de 27 de dezembro de 2023.

40. Após a realização de estudos sobre o assunto, verificou-se, a partir de experiências de autoridades internacionais de proteção de dados, que uma das alternativas para promover a compreensão da inteligência artificial pelos órgãos regulatórios consiste exatamente na realização de sandbox regulatório sobre o assunto. Isso porque, como destacado pela Administração, tal mecanismo possibilita a criação de um ambiente regulatório controlado, baseado em evidências, para o teste de novas tecnologias, permitindo às autoridades analisar, com maior segurança, como inovações tecnológicas interagem com as leis e regulamentos já existentes e verificar a possibilidade e necessidade de abordá-los de uma forma diferente para permitir, por um lado, a promoção de modelos de inovação, e por outro, a proteção dos direitos fundamentais.

41. Nessa linha, no tocante ao tema da Inteligência Artificial, foi destacada pela ANPD a necessidade de regulamentar o disposto no art. 20 da Lei Geral de Proteção de Dados, que estabelece o direito dos indivíduos de obterem informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados pelo controlador para proferir decisão automatizada acerca do tratamento de dados pessoais, bem como o direito à revisão dessas decisões tomadas exclusivamente com base no processamento automatizado de dados. Prevê o referido dispositivo:

Art. 20. O titular dos dados tem direito a solicitar revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade. (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)

§ 1º O controlador deverá fornecer, sempre que solicitadas, informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão automatizada, observados os segredos comercial e industrial.

§ 2º Em caso de não oferecimento de informações de que trata o § 1º deste artigo baseado na observância de segredo comercial e industrial, a autoridade nacional poderá realizar auditoria para verificação de aspectos discriminatórios em tratamento automatizado de dados pessoais.

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

42. Foi salientado que muitas aplicações de Inteligência Artificial envolvem algum nível de tomada de decisão automatizada para fins de tratamento de dados pessoais, de modo que a área técnica da autarquia considera essencial a obtenção de conhecimento acerca dessa tecnologia, inclusive para que seja possível à ANPD fomentar a transparência algorítmica.

43. Transcreva-se, sobre esse ponto, a fundamentação apresentada pela autarquia no documento “*Consulta à Sociedade - Sandbox Regulatório de IA e Proteção de Dados no Brasil*” (SEI 0133735):

No contexto dos sistemas de IA, o artigo 20 é particularmente relevante porque muitas aplicações de IA envolvem algum nível de tomada de decisão automatizada baseada no tratamento de dados pessoais. Essas decisões podem ter um impacto significativo nos indivíduos, como em avaliações de crédito, processos de contratação ou criação de perfil para publicidade personalizada.

Além disso, como mencionado, a IA generativa tem o potencial de criar dados pessoais falsos ou imprecisos sobre um indivíduo, o que pode ter várias consequências, dependendo do contexto em que são usados.

A LGPD também destaca a exigência de transparência algorítmica, o que envolve tornar visíveis e explicáveis o funcionamento interno dos sistemas de IA, incluindo os algoritmos e as técnicas de tratamento de dados. Isso permite que os indivíduos exerçam seus direitos, busquem reparação em caso de erros ou vieses ilegais e compreendam melhor as implicações da tomada de decisão automatizada. As disposições da LGPD sobre a revisão de decisões automatizadas e transparência algorítmica estão alinhadas com os princípios mais amplos de proteção de dados e privacidade. Eles enfatizam a necessidade de responsabilidade, justiça e supervisão contra discriminação injusta no uso de sistemas de IA generativa. Ao exigir transparência a LGPD visa a equilibrar os benefícios das tecnologias de IA e a proteção dos direitos e liberdades dos indivíduos.

A conformidade com essas disposições exige que as organizações que implantam sistemas de IA generativa implementem medidas que permitam aos indivíduos acessar, revisar e contestar decisões automatizadas. Também requer práticas que promovam a transparência algorítmica, como fornecer informações significativas sobre o processamento de dados, o propósito e as consequências das decisões automatizadas e a lógica subjacente a elas.

A inclusão do artigo 20 da LGPD no escopo do sandbox da ANPD reflete o reconhecimento dos riscos e desafios potenciais apresentados pelos sistemas de IA e estabelece salvaguardas para proteger os direitos dos indivíduos e garantir o uso justo e responsável da tomada de decisão automatizada.

Embora a transparência algorítmica não seja explicitamente mencionada na LGPD, o art. 20, §1º, estabelece que o titular dos dados tem o direito de solicitar informações claras e adequadas sobre os critérios e procedimentos utilizados para a tomada de uma decisão automatizada.

No entanto, existem várias limitações para exercer esse direito: (i) é restrito a sistemas de tomada de decisão baseados exclusivamente em tratamento automatizado; (ii) deve ser solicitado pelo titular dos dados, tornando-se um mecanismo de transparência passiva, em vez de ativa (ex officio); (iii) o grau de transparência deve observar segredos comerciais.

A análise da transparência algorítmica no contexto da LGPD também é essencial para entender como esse conceito interage e difere de outros conceitos, como interpretabilidade e explicabilidade dos sistemas de IA.

Interpretabilidade refere-se ao grau de compreensibilidade humana (objetiva) de uma determinada decisão ou modelo opaco (caixa preta); a explicabilidade, por sua vez, é um complemento à interpretabilidade e está conectada em resumir as razões do comportamento algorítmico, produzindo conhecimentos valiosos para os cidadãos. [...]

Além disso, há um debate legislativo em andamento sobre a regulamentação da IA que aborda esses conceitos. Tudo isto se torna mais complexo quando estes padrões de transparência são aplicados a sistemas generativos de IA.

O sandbox permitirá que a ANPD entenda mais sobre essa tecnologia e como esses requisitos de transparência devem ser aplicados e analisados quando a tecnologia estiver sendo utilizada.

[...]

Além disso, dado que os atuais projetos de lei sobre regulamentação de IA propõem regras relacionadas ao art. 20 da LGPD, é necessário analisar a compatibilidade e interoperabilidade legal entre a lei de proteção de dados e qualquer futura legislação de IA.

Caso o PL de IA, ou qualquer outra legislação focada em IA seja aprovada no Congresso, articular suas disposições com a LGPD será essencial para garantir a certeza jurídica, incluindo os poderes regulatórios da ANPD sobre sistemas de IA que processam dados pessoais. (grifo nosso)

44. Parece-nos de todo pertinente, sob o ponto de vista jurídico, a motivação acima apresentada. Com efeito, segundo o art. 20, § 2º, da LGPD, caso o agente de tratamento não disponibilize ao titular informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão automatizada, alegando, genericamente, o resguardo dos segredos comercial e industrial, o titular poderá acionar a ANPD que, por sua vez, poderá realizar auditoria para verificação de eventuais aspectos discriminatórios contra o titular em tratamento automatizado de dados pessoais.

45. É imprescindível, portanto, que a ANPD venha a ter conhecimento sobre a tecnologia utilizada pelos agentes de tratamento para tomar as sobreditas decisões automatizadas, a fim de, com isso, regulamentar o disposto no art. 20 da LGPD, adotar medidas eficazes à garantia da utilização responsável da tomada de decisões automatizadas e proteger os direitos dos titulares de dados pessoais. Considerando que o sandbox, nos termos propostos, é um mecanismo por meio do qual a Autoridade pretende justamente incrementar sua expertise nos procedimentos de Inteligência Artificial, necessários à tomada de decisão automatizada sobre o tratamento de dados, fica evidente a adequação do mecanismo proposto aos objetivos da ANPD no caso concreto.

46. Considera-se, assim, que foram indicados os pressupostos de fato e os elementos de direito que precedem a realização do sandbox regulatório, em atenção ao art. 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

47. Além disso, as opções específicas dispostas na minuta de Edital de *Sandbox* Regulatório em Inteligência Artificial e Proteção de Dados também foram devidamente justificadas pela Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa, por meio da Nota Técnica nº 233/2024/CGTP/ANPD (SEI 0134331), o que complementa a motivação para a realização do ato proposto.

48. Registre-se, apenas, que a motivação exposta (indicação por escrito dos fatos e fundamentos jurídicos do ato, cf. art. 50, *caput*, da Lei 9. 784/99) é de exclusiva responsabilidade do gestor, a quem compete, sopesando os aspectos técnicos, de conveniência e oportunidade apresentados, deliberar acerca do mérito da realização do projeto piloto de sandbox regulatório, avaliando se o ato proposto se mostra apto a configurar o mais adequado exercício das competências da ANPD e à consecução do interesse público.

49. Quanto à **forma** ou revestimento que exterioriza o ato administrativo cuja edição ora se pretende, verifica-se que a Administração optou pela materialização do ato por meio de um edital (SEI 0134320).

50. Como se sabe, o edital, em linhas gerais, é o ato por meio do qual a Administração realiza a divulgação de fatos, ordens ou informações, na imprensa oficial ou não, para conhecimento geral ou de pessoas específicas (ex. editais para abertura de concursos públicos e de processos de licitação, edital de convocação de candidatos etc.).

51. No caso, o edital visa justamente a dar conhecimento aos administrados de que será realizado *Sandbox* Regulatório no âmbito da ANPD, bem como a disciplinar o procedimento a ser adotado, dispondo sobre as regras de funcionamento, participação, critérios de seleção, limites e obrigações dos interessados em participar da iniciativa e testar, temporariamente, inovações tecnológicas na área de inteligência artificial e proteção de dados pessoais.

52. Sob esse prisma, entendo que a forma adotada para o ato proposto (edital) se mostra adequada à produção dos efeitos pretendidos pela área técnica (divulgar o projeto piloto de sandbox e disciplinar o procedimento respectivo).

53. Outrossim, a utilização da forma de edital atende ao disposto no Regimento Interno da ANPD (Portaria ANPD nº. 1 de 8 de março de 2021), mais especificamente ao *caput* do art. 51 deste último, que prevê um rol meramente exemplificativo de instrumentos por meio dos quais a Autoridade poderá se manifestar.

54. Por fim, quanto à **competência** para a prática do ato, a proposta apresentada é a de que a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa (CGTP) da ANPD conduza o projeto piloto de sandbox regulatório, sendo a responsável pela divulgação do respectivo edital.

55. Sobre o assunto, consta da Nota Técnica nº 226/2024/CGTP/ANPD (Processo nº 00261.002668/2024-04, SEI 0123119) a seguinte fundamentação:

3.2 Atuação da CGTP no sandbox regulatório

3.2.1 Propõe-se que a equipe da CGTP conduza o piloto desandbox regulatório de IA e Proteção de Dados como subsídio à elaboração deste AIR, que será elaborado posteriormente pela Coordenação-Geral de Normatização (CGN). A proposta está devidamente ancorada nas atribuições administrativas de ambas as unidades técnicas.

3.2.2 Com relação ao AIR, cabe observar as competências da CGN e da CGTP. De acordo com o Regimento Interno da ANPD (RIANPD), art. 16, VII, cabe à CGN “*elaborar a análise de impacto regulatório previamente à edição dos regulamentos e normas da ANPD*”. Por sua vez, conforme prescreve o art. 19, VIII, do RIANPD, cabe à CGTP “participar e auxiliar na elaboração de análises de impacto regulatório, realizadas pela Coordenação-Geral de Normatização”.

3.2.3 Dito isto, é importante destacar a relevância de que a CGTP seja a unidade responsável por conduzir o piloto de *sandbox* regulatório. Embora o RIANPD não preveja, para nenhuma de suas unidades técnicas, competências para conduções de sandboxes, a CGTP atualmente é a unidade cujas competências mais se assemelham às atividades necessárias para sua implementação. Neste sentido, cabe destacar as atribuições previstas nos incisos I a III, c/c XVII, da CGTP, a saber:

Art. 18. São competências da Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 13.709, de 2018, no Decreto nº 10.474, de 2020, e na legislação aplicável:

I - desenvolver estudos e pesquisas sobre tecnologias e seus impactos na proteção de dados e privacidade, de ofício ou por solicitação do Conselho Diretor;

II - monitorar e realizar análise do mercado e do desenvolvimento de novas tecnologias que possam gerar impactos a proteção de dados e privacidade;

III - realizar estudos do ambiente de setores tecnológicos relacionados à proteção de dados e privacidade de forma a retratar a situação atual e tendências futuras desses setores;

[...]

XVII - conscientizar e orientar sobre desenvolvimento de tecnologias relevantes para a proteção de dados, privacidade e segurança da informação.

3.2.4 A implementação de um *sandbox* regulatório tem sinergia com as atividades relacionadas à (i) elaboração de estudos e pesquisas sobre tecnologias e seus impactos na proteção de dados (ii) monitoramentos e análise de desenvolvimento de novas tecnologias; (iii) estudos de ambientes de setores tecnológicos; e (iv) conscientização e orientação sobre desenvolvimento de tecnologias relevantes para a proteção de dados, privacidade e segurança da informação.

3.2.5 Além disso, a CGTP vem desde 2022 se dedicando a desenvolver expertise sobre *sandboxes* regulatórios e, enquanto ela ainda não possui experiência na implementação de um programa, visto que esta ANPD até hoje não implementou nenhuma edição de *sandbox*, é a unidade técnica melhor preparada para conduzir essa iniciativa.

3.2.6 Deste modo, conclui-se que a CGTP é capaz de apoiar o processo de AIR do item 17 da Agenda Regulatória 2023-2024 da ANPD por meio da condução do piloto de *sandbox* regulatório em Inteligência Artificial e Proteção de Dados. (grifo nosso)

56. Como defendido pela Administração, a condução do *sandbox* regulatório como etapa da AIR relativa à regulamentação do tema de tratamento de dados e Inteligência Artificial realmente se amolda às competências regimentais da CGTP/ANPD, mais especificamente àquelas estabelecidas no art. 18, incisos I, II, III, VIII e XVII, do Regimento Interno da ANPD, não cabendo maiores considerações de ordem jurídica acerca desse ponto.

2.4 Análise da minuta de edital.

57. A Administração trouxe aos autos, como relatado, a minuta de Edital referente ao Piloto de Ambiente Regulatório Experimental em Inteligência Artificial e Proteção de Dados (SEI 0134320), contendo "*as regras de funcionamento, participação, critérios de seleção, limites e obrigações do Sandbox Regulatório no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), em que participantes serão selecionados para testar, temporariamente, inovações tecnológicas na área de inteligência artificial e proteção de dados pessoais*".

58. Inicialmente, como mencionado acima, a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa apresentou a Nota Técnica nº 233/2024/CGTP/ANPD (SEI 0134331), justificando todas as opções específicas dispostas na minuta de Edital apresentada.

59. Cumpre-nos registrar, assim, que não cabe a esta Procuradoria se imiscuir no mérito das escolhas feitas pela área técnica, por exemplo, quanto ao âmbito tecnológico do *sandbox* (limitado a projetos que envolvam o desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial, não incluindo projetos já implantados e disponíveis no mercado, salvo se se tratar da sua atualização); aos projetos considerados prioritários (art. 6º); à natureza dos participantes (tanto órgãos públicos quanto organizações privadas poderão participar, sendo conferida prioridade às startups); à estrutura proposta para o *sandbox* (etapas, fases e atividades a serem realizadas ao longo do projeto), ao prazo proposto (até 24 meses, prorrogável por até 12 meses), e à quantidade de participantes (até 3).

60. Trata-se de matéria de caráter técnico, e portanto, fora do espectro de competências de natureza jurídica desta Procuradoria.

61. Dito isto, da leitura e análise da minuta de edital apresentada, constata-se que o conteúdo da minuta em questão, a nosso ver, está adstrito aos limites próprios de um instrumento que pretende divulgar ao público a realização do projeto piloto de *sandbox* regulatório por parte da ANPD, dispondo as regras a serem observadas para consecução desse programa.

62. Além disso, até o momento, o processo de construção do projeto de *sandbox* ora proposto e da minuta de edital respectiva respeitou rito procedimental adequado. Digno de nota, nesse ponto, o fato de que, mesmo não sendo obrigatório, a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa, tendo em vista a relevância do tema, veio a realizar Consulta à Sociedade, em formato de tomada de subsídios, acerca do programa piloto de *Sandbox regulatório de inteligência artificial e proteção de dados no Brasil*, com o efetivo enfrentamento das contribuições recebidas por meio da Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD, o que resultou no esclarecimento de diversos pontos controversos suscitados pela ANPD e no aprimoramento da minuta final de edital.

63. Sendo assim, percebe-se que, no geral, o texto da minuta de edital se encontra adequado para utilização pela ANPD; nada obstante, **recomenda-se** a observância das orientações a seguir indicadas quanto ao texto, eis que consideradas relevantes por parte desta Procuradoria, a saber:

a) Sugere-se que o edital especifique em que consiste a fase de nivelamento, mencionada no art. 5º, § 2º, uma vez que não consta do texto esta informação.

b) No art. 6º, foram previstos os chamados "*casos prioritários*". Segundo a Nota Técnica nº 233/2024/CGTP/ANPD (item 3.2.22), "*o art. 6 define que serão selecionados ao menos um participante que cumpra com os seguintes requisitos: um que envolva a aplicação de IA generativa; um caso proposto por entidade do setor público; e um caso proposto por organização empresarial ou societária considerada como startup. Essa distribuição atende às sugestões feitas na consulta à sociedade, conforme as conclusões CB1.1, CB1.2 e CB3.6 da Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD (doc. SEI 0133744). A pergunta nº 3 (três) da consulta questionava especificamente sobre se o sandbox deveria ser aberto aos setores público e privado. Para 64 das 69 das respostas (92,7 %), o Sandbox Regulatório deveria ser aberto para ambos os setores*".

Ao que parece, a Administração pretende conferir prioridade na seleção a projeto que reúna ao menos uma das condições indicadas no art. 6º, de modo que, uma vez analisadas as condições de elegibilidade (art. 9º) e realizada a avaliação dos projetos a partir dos critérios indicados no art. 19, seria examinado pela Comissão de *Sandbox* se algum dos projetos aprovados atende às hipóteses prioritárias do art. 6º.

Se assim o for, **o que deverá ser confirmado**, entende-se que a previsão do art. 6º estaria mais bem localizada no texto da minuta no Capítulo IV, que trata da fase de seleção do *sandbox*, mais especificamente após o citado art. 19, **o que ora se sugere**. Além disso, parece-nos importante deixar claro no texto da minuta que a prioridade será conferida apenas aos projetos cujos proponentes reúnam as condições de elegibilidade e que venham a ser aprovados e classificados conforme os critérios estabelecidos no edital, **o que também se sugere**.

c) Sugere-se que o art. 8º ("O *Sandbox* Regulatório não fornecerá recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento dos projetos aprovados") passe a conter a seguinte redação: "*Art. 8º. A ANPD não fornecerá recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento dos projetos aprovados no âmbito do Sandbox Regulatório*".

d) Consta do art. 9º, inciso I, do edital, dentre os critérios de elegibilidade à participação do *sandbox*, a condição de

o interessado se tratar de "pessoa jurídica de direito público ou de direito privado com sede ou representação jurídica no território nacional.". **Recomenda-se** que essa opção seja justificada nos autos, uma vez que, na Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD, apenas se fez constar a conclusão CB4.6 no sentido de se "Adotar 'representação jurídica em território nacional' como critério de seleção do participante, que deverá ser pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, com sede ou representação jurídica no Brasil.", sem que, entretanto, fosse explicitada a razão de exigência de sede ou representação da pessoa jurídica no país.

Além disso, **sugere-se** substituir "representação jurídica" por "representação legal" no território nacional. Caso a ideia seja garantir que a autarquia localize o participante e possa acioná-lo em caso de eventual responsabilização, **sugere-se** exigir que o representante legal da pessoa jurídica no Brasil possua poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.

e) O inciso II do art. 9º da minuta, por sua vez, estabelece o seguinte requisito de elegibilidade para os interessados: "II – possuir capacidade técnica e econômica para desenvolver o projeto, sob a supervisão da ANPD em ambiente controlado de testes, com recursos técnicos e financeiros próprios;". Para fazer prova do atendimento desses requisitos, foi exigida a apresentação de "declaração de capacidade técnica e econômica (Anexo III)" (art. 14, inciso III).

Sobre o assunto, tem-se a conclusão CB4.4 da Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD, que concluiu pela necessidade de "Adotar 'viabilidade técnica e econômica' como critério de seleção dos projetos, de forma que seja obrigatório ao participante, durante a fase de submissão da inscrição e em conjunto com o projeto básico, a apresentação de **autodeclaração que ateste as suas capacidades técnicas** (estrutura tecnológica e operacional) e financeiras em disponibilizar todos os recursos necessários e o habilitar para a participação do sandbox, bem como ciência de que a Autoridade não disponibilizará infraestrutura tecnológica ou ambiente em nuvem para a execução do projeto selecionado. Tal recomendação se inspira na Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), que em seus Arts. 18, §3º c/c 63, "I", trazem regras sobre viabilidade técnica e econômica de propostas licitatórias".

Se a Administração houve por bem eleger a viabilidade técnica e econômica como critério de participação no sandbox, parece necessário, por conseguinte, ter meios objetivos para aferir o seu atendimento pelo interessado, sob pena de ter estabelecido uma exigência meramente "formal" para a seleção.

A Administração invocou, para justificar a exigência de simples declaração, o art. 63, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, segundo qual: "Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;".

Como Marçal Justen Filho leciona, "A declaração apenas gera efeito negativo relativamente ao seu emitente. Se for evidenciado na etapa apropriada o não preenchimento dos requisitos de habilitação, será cabível impor ao licitante uma punição severa. A apresentação da declaração formal de preenchimento dos requisitos de habilitação elimina o argumento da boa-fé. Configura-se a má-fé do sujeito, o que autoriza o sancionamento severo". (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 785).

Assim, concluiu-se que a apresentação da declaração não substitui a efetiva comprovação da viabilidade técnica e econômica do projeto para fins de seleção, razão pela qual **se sugere** que a Administração busque estabelecer no edital formas objetivas e adequadas para que o interessado comprove a *capacidade técnica e econômica para desenvolver o projeto* no âmbito do Sandbox, além da apresentação da simples declaração.

f) Sobre o critério previsto no inciso IV do art. 9º, **sugere-se**, inicialmente, que seja justificado nos autos, o que não se verifica no momento. Parece-nos que a proibição estabelecida é excessivamente ampla, incluindo até mesmo empresas que estejam impedidas de obter outorgas de concessão e permissão, bem como de autorização, no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, o que, salvo melhor juízo, não possui um liame direto com o caso concreto. **Sugere-se**, nesse sentido, que seja inserida uma vedação mais simples, no sentido de proibir a participação no sandbox de "pessoa jurídica que, ao tempo da seleção, se encontre impedida de participar de licitações ou de firmar contratos com a Administração Pública Federal, em decorrência de sanção que lhe tenha sido imposta", previsão essa que atende, em geral, à moralidade administrativa e obsta a colaboração com a ANPD de pessoas jurídicas objetivamente consideradas inaptas de manterem ajustes com a Administração. De todo modo, uma vez estabelecida essa condição ou mantida a condição original, a Administração **deverá indicar no edital** os meios para que se possa aferir a idoneidade exigida da pessoa jurídica, o que, salvo melhor juízo, não se localiza no instrumento.

g) Quanto ao inciso V do art. 9º, **sugere-se** que se fundamente a necessidade das exigências a serem atendidas pelos "administradores e os sócios controladores diretos ou indiretos da interessada". Considerando que esse inciso se refere aos administradores da pessoa jurídica interessada, e não à entidade em si mesma, como enuncia o *caput* do art. 9º, **recomenda-se** que o inciso V passe a figurar como um dispositivo específico do edital.

h) No art. 10, **sugere-se** a inclusão de previsão que possibilite a prorrogação do prazo de inscrições inicialmente previsto, nos seguintes termos:

Parágrafo Único: O prazo de inscrições inicialmente previsto poderá ser prorrogado, a critério da ANPD.

i) A fim de evitar equívocos quanto à compreensão do dispositivo, **sugere-se** a adequação do texto do § 4º do art. 17 da minuta, nos termos abaixo:

Art. 17. [...]

§ 4º A fim de desempenhar as atividades relativas à avaliação de projetos e às fases de treinamento, testagem e avaliação, a Comissão de Sandbox poderá contratar consultoria técnica, assegurada a observância dos deveres de sigilo relacionados à proteção dos segredos comercial e industrial e outras hipóteses conforme o art. 22 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 4º A ANPD poderá contratar consultoria técnica para apoiar a Comissão de Sandbox no desempenho das atividades relativas à seleção de projetos e às fases de treinamento, testagem e avaliação, assegurada a observância dos deveres de sigilo relacionados à proteção dos segredos comercial e industrial e de outras hipóteses, conforme o art. 22 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

j) Quanto ao inciso I do art. 19, **recomenda-se** que seja excluída a expressão "*planejar envolver*", uma vez que passa a ideia equivocada de que o projeto possa não envolver, necessariamente, o tratamento de dados pessoais, o que, como afirmado pela própria Administração, é inviável diante do espectro de competências da ANPD. Nesse sentido, consta da Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD (SEI 0133744) que deve ser "*obrigatório que os projetos selecionados envolvam o tratamento de dados pessoais, uma vez que o propósito da edição piloto do Sandbox Regulatório da ANPD é ser uma experimentação regulatória sobre IA e proteção de dados pessoais, observando-se o escopo das competências da Autoridade*".

k) No tocante ao inciso VI do mesmo art. 19, verifica-se que a promoção de inovação tecnológica foi eleita como um critério meramente classificatório do projeto apresentado (cf. § 1º do art. 19), e não eliminatório, de modo que se pode concluir, assim, que não é indispensável que o projeto apresentado contenha caráter inovador. Contudo, o art. 2º, inciso V, do edital define "projeto", para fins do sandbox, como "*proposta técnica de produto ou serviço inovador baseado em sistema de inteligência artificial*";. Essa definição, a nosso ver, passa a compreensão de que apenas seriam admitidos no sandbox projetos de caráter inovador. O art. 30, *caput*, do edital também autoriza essa interpretação, na medida em que estabelece que serão admitidas modificações de escopo do projeto aprovado no sandbox, "*desde que esse se mantenha enquadrado como inovador*". **Recomenda-se**, assim, que esse ponto seja esclarecido nos autos e que, se for o caso, sejam realizadas adequações no edital, de sorte a estabelecer que o caráter inovador do projeto é requisito indispensável e, portanto, de caráter eliminatório, e não meramente classificatório.

l) O art. 19 § 2º, da minuta estabelece que "*A Comissão de Sandbox poderá definir regras suplementares para melhor detalhamento dos parâmetros utilizados pelos critérios de avaliação dos projetos*". Salvo melhor juízo, eventual detalhamento dos critérios de avaliação deve constar do próprio edital, não sendo apropriado que regras, ainda que complementares, para avaliação dos projetos sejam proferidas *a posteriori*, em homenagem à transparência e lisura da seleção. Quando muito, a Comissão poderá apresentar esclarecimentos aos interessados. **Sugere-se**, assim, que o dispositivo seja excluído ou revisto pela área técnica.

m) Não está claro, no art. 20, *caput*, o que pretende dizer a Administração ao estabelecer que o resultado da seleção de projetos e o relatório de avaliação serão divulgados "*na forma da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*". **Sugere-se** que, em vez de se valer da indicação genérica da lei, seja apontado, se for o caso, o dispositivo específico relacionado, ou, ainda que seja indicada diretamente no texto do edital a informação correspondente, sem a citação da lei ou de dispositivo específico, o que facilita a compreensão do edital pelos administrados.

n) Em homenagem ao princípio do duplo grau de jurisdição, garantido também no âmbito do processo administrativo (art. 5º, inciso LV, da Constituição), **sugere-se**, quanto ao art. 22, que os recursos do resultado preliminar da seleção de projetos sejam apreciados não pelo próprio órgão que proferiu a decisão administrativa - no caso, a Comissão de Sandbox -, mas, sim, por autoridade diversa, como, por exemplo, o Coordenador-Geral de Tecnologia e Pesquisa ou o Conselho Diretor.

o) O art. 29 da minuta estabelece que:

Art. 29. Os participantes respondem, civil e administrativamente, nos termos da lei, pelos danos causados em razão da experimentação realizada no ambiente de testagem.

Parágrafo único. Desde que os participantes observem as regras deste edital e sigam de boa fé as orientações dadas pela ANPD, não serão impostas multas administrativas por infrações à LGPD.

Constam da Nota Técnica nº 233/2024/CGTP/ANPD os seguintes apontamentos a respeito do referido dispositivo:

3.5.1.7 Na Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD (doc. SEI0133744), que analisa as contribuições da consulta à sociedade referente à proposta de *Sandbox* Regulatório, a CGTP concluiu na conclusão CB4.9 que o *Sandbox* Regulatório não deve:

[...] suspender ou flexibilizar os dispositivos legais e regulamentares para os projetos testados nem para as responsabilidades dos participantes, uma vez que é fundamental que a ANPD estude e acompanhe o tema proposto pelo sandbox sob a perspectiva da proteção de dados pessoais e, em particular, da aplicação da LGPD. (ANPD, 2024).

3.5.1.8 A fim de contemplar a conclusão CB4.9 da Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD (doc. SEI0133744) no que diz respeito à não suspensão ou flexibilização de dispositivos legais, regulamentares e responsabilidades dos participantes, foi explicitado na minuta do edital que durante a participação no *Sandbox* Regulatório e desenvolvimento de todas as atividades previstas no projeto aprovado, cabe ao participante cumprir com os dispositivos legais de âmbito geral (art. 27), bem como cumprir com as exigências específicas para a proteção de dados dos titulares no escopo da fase de testagem (art. 28).

3.5.1.9 Uma vez que durante a participação no *Sandbox* Regulatório não haverá suspensão ou flexibilização de dispositivos legais, regulamentares e responsabilidades dos participantes, em casos de possíveis danos ocasionados no ambiente de testagem, caberá ao participante responder civil e administrativamente pelos seus atos, conforme previsto no art. 29 da minuta do edital.

3.5.1.10 Cabe destacar que a conclusão também presente na conclusão CB4.9 da Nota Técnica nº 232/2024/CGTP/ANPD (doc. SEI 0133744), que trata da não aplicação de multas administrativas aos participantes, desde que esses atendem às condições de participação estabelecidas pela ANPD, foi incluído no art. 29, parágrafo único da minuta do edital. (grifo nosso)

Como explanado acima, após a realização de estudo técnico e da consulta à sociedade, a Administração concluiu não ser pertinente afastar a incidência ou flexibilizar a aplicação de normas relativas ao tratamento de dados pessoais no âmbito do sandbox regulatório. Em outras palavras, a testagem de tecnologias a ser realizada no sandbox deverá observar integralmente o regramento previsto na LGPD para o tratamento de dados pessoais.

Por conseguinte, caso o participante do sandbox pratique alguma infração às normas previstas na LGPD ao longo da experimentação realizada no ambiente de testagem, ele estará sujeito à imposição de sanções administrativas por parte da ANPD,

nos termos dos arts. 52 a 54 da Lei n.º 13.709, de 2018, e das normas previstas na Resolução CD/ANPD nº 4, de 24 de fevereiro de 2023, (Aprova o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas).

A nosso ver, o edital deve ser claro quanto ao fato de que os participantes devem observar as disposições legais acerca do tratamento de dados e de que estarão, sim, sujeitos à eventual aplicação de sanções administrativas por infração à LGPD (não apenas à pena de multa).

Nessa linha, o art. 27, inciso I, do edital estabelece que o participante do sandbox deverá cumprir "o regime jurídico aplicável conforme a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018", ao passo que o art. 28, inciso I, do edital, prevê que, na testagem do projeto, o participante deverá "observar os requisitos para o tratamento de dados pessoais previstos no Capítulo II da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;".

Nada obstante, o parágrafo único do art. 29, ao estabelecer que os participantes que "observem as regras deste edital e sigam de boa fé as orientações dadas pela ANPD" não sofrerão a imposição de "multas administrativas por infrações à LGPD", parece enfraquecer a imperatividade dos comandos anteriormente citados, pois termina por fixar uma cláusula genérica de afastamento de penalidades, de forma apriorística, o que não nos parece adequado ou cabível sob o ponto de vista jurídico.

Com efeito, pensamos que eventual cabimento ou afastamento de determinada penalidade administrativa por infração à LGPD apenas poderá ser enfrentado diante de todas as circunstâncias do caso concreto, inclusive à luz do Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas.

Além disso, quanto ao *caput* do art. 29, entende-se ser absolutamente desnecessária a previsão de que "Os participantes respondem, civil e administrativamente, nos termos da lei, pelos danos causados em razão da experimentação realizada no ambiente de testagem", uma vez que eventual responsabilidade civil ou administrativa dos participantes decorre diretamente da legislação correlata, independentemente desse tipo de previsão em edital ou norma interna editada pela Administração.

Em suma, **recomenda-se** a exclusão do art. 29 da minuta ou, alternativamente, a substituição do seu texto por disposição que deixe claro que, no âmbito do sandbox regulatório proposto, não haverá o afastamento ou a flexibilização de normas relativas ao tratamento de dados pessoais, de modo que, caso se constate a prática de eventual infração às normas previstas na LGPD durante a realização das testagens no ambiente experimental, o participante estará sujeito à imposição de sanções administrativas por parte da ANPD, nos termos dos arts. 52 a 54 da Lei n.º 13.709, de 2018, e das normas previstas na Resolução CD/ANPD nº 4, de 24 de fevereiro de 2023.

64. Por fim, **recomenda-se** que a íntegra do edital e de seus anexos seja publicada no sítio eletrônico oficial da ANPD, bem como os resultados das fases/etapas de seleção e aprovação dos projetos apresentados, dentre outros documentos cuja publicidade seja considerada relevante por parte da Administração.

3. CONCLUSÃO

65. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da viabilidade jurídica de realização do Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental em Inteligência Artificial e Proteção de Dados (*Sandbox* Regulatório) por parte da ANPD, nos termos da minuta de edital submetida a exame (SEI 0134320), condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas nos **itens 38, 63 ("a" a "o") e 64** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

66. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado eletronicamente.

67. Caso aprovado, sugere-se o retorno dos autos à Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa da ANPD, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 14 de agosto de 2024.

CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS

Procuradora Federal

Chefe do Setor de Consultivo

PFE/ANPD

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00261002576202335 e da chave de acesso 5a89e0ad



Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1579004966 e chave de acesso 5a89e0ad no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-08-2024 17:23. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

