

Brasília, 1º de Dezembro de 2023

CONTRIBUIÇÃO DA ALAI À CONSULTA PÚBLICA DA ANPD SOBRE SANDBOX REGULATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL

Preliminarmente, a Associação Latino-Americana de Internet (ALAI) saúda a iniciativa desta consulta pública promovida pela ANPD. Trata-se de instrumento regulatório relevante, com algumas experiências de sucesso no Brasil e exterior em diferentes matérias. A ALAI segue disponível para contribuir nas fases subseqüentes do projeto da Autoridade.

Pergunta 1

O *sandbox* da ANPD deve focar em sistemas de IA baseados em ML, incluindo a IA generativa? Se não, em que devemos focar?

O ideal é que a ANPD tenha como foco a proteção de dados utilizados em IA e não necessariamente para um tipo de sistema específico.

Uma sugestão é a ANPD utilizar como recorte os termos previstos no artigo 20 da LGPD, que trata da decisão tomada com base em tratamentos automatizados de dados pessoais. Esse recorte abarca as subáreas de sistemas de IA que envolvem uma maior quantidade de operações de tratamento de dados pessoais.

É essencial que a Autoridade pondere que nem todos os sistemas de IA utilizam ou tratam dados pessoais e que inteligência artificial e decisões automatizadas não são sinônimos. Assim, é importante que a ANPD delimite um conceito para sistemas de IA flexível para fins de *sandbox*, uma vez que ainda não há definição estabelecida em regulamento ou legislação.

Pergunta 2

Dado o ambiente tecnológico do Brasil, o *sandbox* da ANPD deve focar em sistemas de IA em desenvolvimento, ou já implementados? Os casos de uso devem focar em desenvolvedores que estão concebendo esses sistemas ou operadores de negócios que estão integrando-os em seus modelos de negócios?

Ao implementar o *sandbox*, a ANPD deve, inicialmente, definir qual o objetivo que se pretende alcançar. A definição dos objetivos auxiliará na construção clara dos limites do experimento regulatório, seus impactos e desafios.

Antes de definir quais sistemas devem ser objeto do sandbox, a Autoridade deve ter clara a finalidade do experimento e as condições gerais de tal sandbox, isso pode possibilitar uma abordagem multissetorial, além de permitir mais garantias aos participantes. Nesse contexto, faz-se necessário o desenvolvimento de regras específicas para a condução desse ambiente experimental.

Delimitadas as questões preliminares, o foco em sistemas de IA em desenvolvimento pode contribuir para assegurar a aplicação dos princípios de privacidade por padrão e por concepção, bem como garantir a qualidade dos dados que serão tratados pelos sistemas de IA, desde o momento da coleta.

Nesse sentido, sabe-se que a identificação de riscos no uso de sistemas de IA, geralmente, só é possível durante o uso do sistema, e não em análises preliminares. Assim, estender o escopo às soluções já implementadas permitirá que a ANPD as utilize como referência, estendendo a experiência com essas soluções àquelas em desenvolvimento.

Além disso, **no primeiro momento do sandbox, sugere-se que a ANPD se concentre na interação com os desenvolvedores das soluções de IA.** Isso porque, caso a ANPD se concentre primeiramente nos operadores de negócios que integram sistemas de IA desenvolvidos por terceiros em seus modelos, a Autoridade poderá não ter visibilidade de aspectos técnicos inerentes ao design e concepção do sistema, que são fundamentais para compreender a arquitetura das funcionalidades; ademais não poderá lidar de forma suficiente com os maiores desafios da regulamentação de IA, como vieses discriminatórios e falta de transparência algorítmica.

Pergunta 3

O *sandbox* deve ser aberto tanto para o setor público quanto para o privado, ou apenas para um grupo específico?

O sandbox deve adotar um escopo híbrido, devendo ser aberto tanto para o setor público como para o setor privado, de modo a garantir a representatividade das visões e objetivos envolvidos na implementação e uso das tecnologias de IA. Nesse caso, quanto maior a diversidade, melhor para os experimentos.

Pergunta 4

Como o *sandbox* da ANPD deve explorar a noção de transparência algorítmica, considerando o princípio de transparência da LGPD (art. 6, VI) e as disposições do art. 20? Outras disposições da LGPD devem fazer parte da experimentação? Quais?

O sandbox da ANPD não deve interpretar o artigo 20 como impondo uma extensa e desproporcional obrigação de transparência algorítmica, pois isso não está explicitamente estipulado no texto legal, especialmente à luz do objetivo de um sandbox, que é justamente testar soluções que fomentem a inovação.

O parágrafo 1º do artigo estabelece o direito de solicitar (ou seja, não uma obrigação proativa, como estabelece o princípio da transparência) informações adequadas sobre decisões automatizadas, **respeitando os segredos comerciais e os segredos industriais**

A transparência algorítmica está relacionada a aspectos específicos do algoritmo usado em um sistema, e seu funcionamento não tem necessariamente a ver com o processamento de dados pessoais. Não há nenhuma obrigação relacionada a esses aspectos técnicos que vão além da proteção de dados prevista na LGPD. Interpretar o artigo 20 de forma ampla no sentido de assumir que todo e qualquer aspecto dos algoritmos deve ser divulgado é expandir indevidamente as obrigações de transparência dentro da LGPD a todos os sistemas de IA.

Além disso, o fato de o texto legal mencionar "segredos comerciais e industriais" só mostra que ele vê os segredos comerciais como um aspecto relevante que deve ser equilibrado diante dos pedidos de transparência algorítmica, mesmo dentro do escopo mais restrito da proteção de dados.

A ausência de um requisito claro que abranja amplamente a transparência algorítmica no Artigo 20 leva a incertezas jurídicas significativas e desafios de conformidade para as empresas e, se abordada extensivamente, pode resultar em ainda mais obstáculos, como regulamentações conflitantes em relação à propriedade intelectual, inconsistências regulatórias e aumento dos custos operacionais.

Essa abordagem mais restrita é ainda apoiada por outras razões: os sistemas de IA podem incluir, mas não estão restritos ao processamento de dados pessoais. Isso significa que expandir as obrigações de transparência limitadas à legislação de proteção de dados (que garante direitos de proteção de dados e, portanto, só se aplicam a situações em que dados pessoais são tratados) a todos os sistemas de IA é contornar os debates legislativos que estão acontecendo agora no Congresso Nacional.

Nesse sentido, como a tomada de decisão automatizada não é sinônimo de IA – especialmente no âmbito da proteção de dados prevista na LGPD –, o artigo 20 não é sinônimo de transparência algorítmica.

Portanto, **a transparência algorítmica no âmbito da LGPD deve se limitar ao que for estritamente necessário para o cumprimento eficiente dos direitos dos titulares**, mas não pode implicar violação aos direitos dos operadores de IA.

Pergunta 5

Como o *sandbox* da ANPD deve explorar a relação entre a LGPD e os debates relacionados à regulamentação da IA e transparência algorítmica?

A ANPD terá como foco o tratamento de dados pessoais no âmbito da LGPD, independentemente das tecnologias envolvidas

Diferentes modelos para regulamentação de IA estão sendo discutidos, entre eles, abordagens baseadas em risco, abordagens mais principiológicas, e abordagens baseadas em direitos e obrigações.

A abordagem baseada em risco foi usada no Projeto de Lei proposto pela Comissão de Juristas para regulamentar a IA no Brasil. No entanto, esse modelo **pode prejudicar a inovação e o desenvolvimento tecnológico por dificultar o desenvolvimento de sistemas com baixo ou nenhum risco.**

Por outro lado, **a regulamentação baseada em princípios estimula maior incentivo ao desenvolvimento tecnológico e inovação**, mas é criticada por causar certa insegurança jurídica ao ecossistema, pois os princípios são difíceis de incorporar a algoritmos e comportam diferentes interpretações.

A ANPD não deve extrapolar suas competências, atuando dentro dos limites estabelecidos pela LGPD. Ademais, por meio do *sandbox* a ANPD pode explorar suas competências legais, dentro dos limites estabelecidos pela LGPD; além de fomentar a participação de agentes privados em colaboração com os agentes públicos, sempre adotando medidas para proteção dos segredos comerciais e industriais.

Pergunta 6

Quais papéis o setor público, empresas privadas, instituições acadêmicas e sociedade civil devem desempenhar no *sandbox*?

Os diferentes segmentos da sociedade devem ser representados, por isso **é fundamental o Comitê Consultivo Multissetorial de Especialistas.**

O papel de cada um dentro de um processo de *sandbox* pode ser melhor delimitado a partir da definição do objetivo e limites do experimento, que deve ser definido pela Autoridade no seu início.

As **instituições acadêmicas e os pesquisadores podem auxiliar a ANPD** na análise técnica das soluções apresentadas pelos participantes no âmbito do sandbox, bem como em análises de impacto dessas soluções sob a ótica social e econômica.

Por fim, o **setor público e as empresas privadas atuarão por meio da apresentação das soluções de IA**, bem como dos desafios práticos que entendem estarem relacionados à aplicação da LGPD no contexto da implementação de tais soluções.

Pergunta 7

Como o Comitê Consultivo Multissetorial de Especialistas pode envolver melhor várias partes interessadas em seus processos e tomada de decisão? Como esse Comitê deveria ser estruturado?

O Comitê Consultivo Multissetorial de Especialistas poderá adotar a mesma estrutura utilizada atualmente pelo Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPD), que é composto por membros da sociedade civil e representantes do poder público e sua participação é considerada uma prestação de serviço público relevante, não remunerada.

O Comitê de Especialistas deve ter uma **representação equilibrada de diferentes grupos**, como a indústria, a sociedade civil e a academia. **Processos claros** para solicitar contribuições e tomada de decisão transparente são importantes. Além disso, o Comitê pode ser presidido por um especialista independente com experiência em IA e proteção de dados. Igualmente estabelecer regras e procedimentos claros para a tomada de decisões e assegurar que todas as partes interessadas tenham acesso a informações e dados relevantes.

Os especialistas do Comitê Consultivo Multissetorial de Especialistas não devem participar das sessões em que a ANPD discutirá com as entidades participantes, isoladamente, as suas soluções de IA, particularidades e desafios práticos em relação à implementação da LGPD, a fim de assegurar a confidencialidade das informações compartilhadas no âmbito do sandbox.

Na realidade, **vislumbra-se que esses especialistas participem de reuniões gerais com todas as entidades participantes do sandbox**, bem como na elaboração de iniciativas e

materiais educacionais para o público em geral sobre as implicações de IA e da proteção de dados no contexto do sandbox.

Por fim, **é fundamental que o Comitê Consultivo Multissetorial de Especialistas inclua representantes de outras autoridades reguladoras setoriais**, como o BACEN, tendo em vista o caráter multissetorial e multidisciplinar dos sistemas de IA.

Pergunta 8

Como deve ser estruturada a relação entre a ANPD e as entidades participantes?

A ANPD deverá **monitorar** as entidades participantes e as suas soluções apresentadas individualmente e em conjunto com as demais entidades, a fim de mapear desafios comuns.

A relação da ANPD com as entidades participantes em qualquer cenário deverá ser **baseada nos princípios da cooperação e boa-fé, assegurando a confidencialidade e o sigilo das informações comerciais e industriais**.

Diante disso, **a discussão da ANPD com as entidades participantes, a publicação de seus resultados e conclusões devem ser guiadas por tais princípios**.

É importante que o sandbox regulatório ofereça flexibilidade em termos de regulação, ou seja, certa "margem de manobra regulatória". Isto pode ser alcançado por meio da concessão de isenções temporárias ou permissão de cláusulas de experimentação. Essa abordagem permite testar novas tecnologias e modelos de negócios sem o medo de punição ou aplicação durante a fase de testes. Essa abordagem pode ajudar as empresas a superar barreiras regulatórias e criar novas oportunidades de crescimento e desenvolvimento.

Pergunta 9

A participação deve ser limitada a startups ou empresas de maior porte também devem participar?

Para o sandbox, quanto maior a diversidade do público, melhor, e mais completa a avaliação dos resultados. Nesse sentido, **é fundamental que empresas de maior porte também possam participar do sandbox regulatório**, tendo em vista que essas empresas

realizaram grandes investimentos em soluções de IA. Além disso, a adoção pelo público de suas soluções de IA generativa atualmente seria de grande valia na construção de confiança entre os usuários e partes interessadas que tais soluções fossem incluídas no sandbox.

Pergunta 10

A estrutura proposta na seção 9 da Consulta à Sociedade deve ser utilizada? Há uma sugestão alternativa? O prazo proposto é razoável?

É essencial que o sandbox esteja bem estruturado, tendo diretrizes gerais bem estabelecidas, objetivos claros e bem delimitados, para garantir uma boa estrutura.

A estrutura e o prazo propostos na Seção 9 podem ser enriquecidos a partir de alguns parâmetros, como: critérios claros para elegibilidade; elementos de governança; restrições do ambiente de teste; regras de saída e encerramento do projeto.

Ainda assim, no que diz respeito à etapa de avaliação, **é necessário que a ANPD especifique os resultados esperados,** incluindo como os objetivos regulatórios a serem alcançados com o sandbox, indicadores de desempenho e a aplicação da LGPD no contexto de IA.

Diante disso, também **devem ser delimitadas as expectativas relacionadas à implementação de eventuais leis e regulamentos setoriais que possam afetar os projetos,** desde que os desafios em sua implementação possuam intersecção com a LGPD.

Pergunta 11

Quais critérios podem ser adotados para seleção de projetos?

A seleção de projetos para o sandbox regulatório voltado à IA e proteção de dados será melhor definida após o estabelecimento dos objetivos.

Como sugestão, poderá ser guiada por critérios que consideram, entre outros aspectos: **(i) a necessidade do sandbox,** isso é, se a tecnologia está ou não protegida ou abarcada por outras leis ou regulamentos; **(ii) abordagens inovadoras,** originais com soluções que possam contribuir para resolver problemas existentes; **(iii) a viabilidade técnica e a aptidão para teste,** incluindo a capacidade de integração com outras tecnologias, bem

como possibilidade de o projeto ser executado com recursos disponíveis; **(iv) os impactos sociais, econômicos e concorrenciais;** **(v) a proteção aos destinatários da tecnologia;** **(vi) os possíveis riscos que possam advir do exercício da tecnologia a ser testada e que devem ser objeto de nova regulação.**

Pergunta 12

O *sandbox* deve focar na suspensão temporária da incidência de dispositivos de leis e regulamentos atuais, ou adotar um modelo diferente?

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um *sandbox* regulatório refere-se a uma forma limitada de isenção ou flexibilidade regulatória para as empresas, permitindo-lhes testar novos modelos de negócios com requisitos regulatórios reduzidos. Sandboxes também podem implicar o uso de discricionariedade legalmente prevista pelo supervisor relevante, mas não implicam a desaplicação de requisitos regulamentares.

Sandboxes são **geralmente aplicados em cenários onde existe legislação existente** que forma uma barreira à entrada de novos participantes ou dificulta a inovação. A principal função de um *sandbox* regulatório é, portanto, reunir evidências sobre como um novo produto, tecnologia ou modelo de negócios (inovação) funciona e os resultados que produz. A coleta de evidências pode ajudar a amenizar (ou confirmar) as preocupações regulatórias sobre o impacto das inovações, permitindo assim que inovações benéficas cheguem ao mercado. Os sandboxes regulatórios fornecem um esquema que permite às empresas testar, de acordo com um plano de ensaio específico acordado e controlado por uma função específica da autoridade competente, produtos, serviços ou modelos de negócio inovadores.

O *sandbox* torna-se a etapa final de um *continuum* regulatório, que começa com uma orientação informal sobre incertezas regulatórias e termina com um teste para determinar se o modelo de negócios requer a modificação de uma regra ou regulamentação existente. **A principal saída de uma área restrita de teste de política é, então, a revisão, o cancelamento ou o endosso de uma regra ou política herdada.**

No contexto de um *sandbox* regulatório de IA e proteção de dados, **a ANPD deve considerar adotar uma abordagem intermediária em relação à suspensão temporária da incidência de certos dispositivos previstos na LGPD e regulamentos da Autoridade.**

Como resultado do tratamento de dados pessoais realizado por meio da tecnologia a ser

testada de forma imediata, **as entidades participantes não devem ser penalizadas ou submetidas a processos administrativos sancionadores da ANPD. Em vez disso, convém que esses participantes recebam um prazo para adequação.**

Essa abordagem intermediária visa garantir a proteção dos titulares com base em princípios, bem como promover a inovação tecnológica e sua aplicação prática. Paralelamente, é fundamental que a ANPD forneça orientações contínuas e detalhadas às entidades participantes durante o processo experimental.

Além disso, para garantir a segurança jurídica e permitir que a ANPD opere de maneira flexível e responsável, **é essencial que os dispositivos legais sejam claros e precisos sobre o que será aplicado ao sandbox ou temporariamente suspenso.**

Pergunta 13

Quais desafios ou obstáculos potenciais você antecipa para o *sandbox* e como eles podem ser mitigados?

Um *sandbox* regulatório pode ser instrumento eficaz para se atingir os objetivos regulatórios. O tempo e os recursos de reguladores e empresas devem estar alinhados para oferecer um ambiente justo também para aqueles que não puderem aceder ao *sandbox*.

Os desafios ou obstáculos potenciais que consideramos antecipadamente para o *sandbox* e suas respectivas mitigações são:

1. **Soluções de monitoramento contínuo pela ANPD** para acompanhar o progresso dos projetos e permitir que a Autoridade forneça orientações às entidades participantes para que elas estejam em conformidade com os parâmetros definidos, inclusive os legais e os regulatórios.
2. **Indicação de diretrizes ao longo do processo de experimentação pela ANPD**, além da etapa de capacitação e treinamento, de modo a mitigar eventuais riscos que possam advir da tecnologia a ser testada.
3. **Confidencialidade das informações trocadas entre as entidades participantes e a ANPD**, bem como garantir o sigilo comercial e industrial da tecnologia a ser testada, a fim de evitar impactos negativos em aspectos concorrenciais.

Pergunta 14

Quais medidas você sugere para garantir que os participantes do *sandbox* não comprometam os direitos dos titulares dos dados e sejam responsáveis por qualquer uso indevido, ou consequências não intencionais?

A **observância cuidadosa dos princípios de proteção de dados previstos na LGPD** pelas entidades participantes no *sandbox* e as **orientações contínuas fornecidas pela ANPD** no decorrer do processo experimental são medidas capazes de assegurar a proteção dos titulares dos dados.

Pergunta 15

Quais seriam as maneiras mais eficazes de garantir que o conhecimento gerado a partir das experiências do *sandbox* seja amplamente compartilhado para promover a inovação responsável? Relatórios seriam suficientes, ou você tem sugestões adicionais?

Para garantir que o conhecimento gerado a partir das experiências do *sandbox* seja amplamente compartilhado, **é fundamental que os relatórios sejam completos com detalhes sobre as dificuldades enfrentadas e sugestões de mitigação de riscos, respeitando a proteção à propriedade intelectual e segredos comerciais.**

Além dos relatórios, **é recomendável que a ANPD crie soluções mais interativas ou visuais**, como cartilhas ao público com as principais lições aprendidas e perguntas e respostas (Q&As) divididas por tópicos para que o público possa consultar rapidamente.

As regras sobre o fornecimento de feedback, transparência no processo e o uso das lições aprendidas com a participação na área restrita devem ser explicitadas. Isso ajudará a criar confiança no *sandbox* para os participantes e delinear o que é considerado informação confidencial e/ou proprietária e o que é informação que pode ser usada no interesse público.

Embora a transparência e a divulgação do conhecimento sejam cruciais, a velocidade e o método de compartilhar informações sobre experiências e resultados de *sandbox* com não participantes podem potencialmente impedir a participação. Isso por duas razões principais: (i) se for estabelecido um nível muito elevado de transparência para os não participantes, poderá criar um contra-incentivo para as empresas participarem, uma vez que podem obter conhecimento sobre as próximas medidas regulamentares sem se exporem ao *Sandbox* e (ii) se muitas informações forem partilhadas com não

participantes, poderá contra-incentivar potenciais participantes, que podem ter medo de ter seus segredos comerciais revelados.

Para incentivar a participação das empresas, recomendamos que o compartilhamento de experiências de sandbox e os *insights* resultantes não sejam personalizados (o que significa que os participantes não podem ser identificados nos relatórios compartilhados com o público). Além disso, é aconselhável tornar público apenas os resultados e conclusões da Autoridade, sem necessariamente divulgar todo o processo, incluindo possíveis erros que possam ter ocorrido ao longo do caminho. Essa abordagem é crucial para evitar sufocar a capacidade dos participantes de experimentar livremente, o que é reconhecido como um dos principais benefícios do sandbox.

Pergunta 16

Como a ANPD pode garantir que o público em geral esteja bem-informado sobre as atividades e descobertas de implementação do *sandbox*? Quais iniciativas ou recursos educacionais você recomendaria para ajudar o público a entender melhor as implicações da IA e proteção de dados com base na experimentação do *sandbox*?

A informação sobre as atividades e descobertas de implementação do sandbox ao público pode ser viabilizada por meio de recursos visuais e organizacionais, como cartilhas e Q&As sobre os principais temas.

Além disso, é importante que o conteúdo seja divulgado de maneira organizada em seção específica do site desta Autoridade.

Pergunta 17

Há outras preocupações, sugestões ou informações que você gostaria de compartilhar que não foram abordadas no documento fornecido, ou nas perguntas acima?

Ressaltamos a recomendação à ANPD para **implementar mecanismos adequados, a fim de assegurar a confidencialidade das informações entre as entidades participantes do sandbox, bem como entre os membros do Comitê Consultivo Multissetorial de Especialistas.**

Além disso, **cabe à ANPD esclarecer se entidades localizadas fora do território brasileiro, que desejam disponibilizar suas soluções de IA no mercado brasileiro, são elegíveis para participar do modelo experimental proposto.**

Por fim, a **ALAI cumprimenta a ANPD pela relevante iniciativa** em promover o necessário diálogo sobre temas de grande impacto à sociedade e **permanece à disposição para futuras contribuições.**