



CONTRIBUIÇÃO À ANPD SANDBOXES REGULATÓRIOS

ELEMENTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS PARA
A OPERACIONALIZAÇÃO DE **SANDBOXES
REGULATÓRIOS** PARA A PROTEÇÃO DE
DADOS PELA ANPD



LAPIN



ABDALAADVOGADOS

Realização:

Laboratório de Políticas Públicas e Internet - LAPIN e Abdala Advogados

Autoria:

Henrique Bawden Silverio de Castro (LAPIN)

José Renato Laranjeira de Pereira (LAPIN)

Sérgio Alves Júnior (ABDALA)

Imagem de Capa:

phive2015, Getty Images Pro



 lapin.org.br

 [@lapin.br](https://www.instagram.com/lapin.br)

 [/lapinbr](https://www.facebook.com/lapinbr)

 [/lapinbr](https://www.linkedin.com/company/lapinbr)



 abdalaadvogados.adv.br

 [/abdalaadvogados](https://www.linkedin.com/company/abdalaadvogados)



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre esta nota técnica

Em 29 de janeiro de 2021, foi aberta uma consulta pública pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD, para coletar “subsídios sobre a regulamentação da aplicação da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) para microempresas e empresas de pequeno porte.”

Considerando a relevância do tema para a construção de um ecossistema de inovação e a necessidade de promoção da cultura de proteção de dados pessoais, o **Laboratório de Políticas Públicas e Internet - LAPIN** e o **Abdala Advogados** elaboraram a presente Nota Técnica para abordar elementos teóricos e práticos para a operacionalização de **sandboxes regulatórios** para a proteção de dados pela ANPD.

O documento apresenta exemplos internacionais de uso de sandboxes e aborda os benefícios que podem trazer para o desenvolvimento de novas soluções que garantam maior proteção de dados pessoais. No entanto, apresentamos também os desafios a serem enfrentados para aplicação dessa abordagem regulatória.

Quem somos nós

O **Laboratório de Políticas Públicas e Internet (LAPIN)** é um *think tank* de composição multidisciplinar com sede na capital federal brasileira. Seu objetivo é apoiar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a regulação das tecnologias digitais por meio da pesquisa e da conscientização da sociedade.

O **Abdala Advogados** é um escritório de advocacia com atuação em temas emergentes de novas tecnologias, proteção de dados pessoais e mercados regulados.

Sumário

I - Introdução	5
II - Regulação responsiva e novas ferramentas regulatórias	6
III - O que são sandboxes regulatórios?	8
IV - Sandboxes regulatórios e proteção de dados	12
V - Um sandbox da ANPD?	15
VI - O caso específico das PMEs e Startups	17
VII - Conclusão	19

I - Introdução

Sandboxes regulatórios têm sido vistos como mecanismos úteis para que reguladores acompanhem o desenvolvimento de novas tecnologias. Sua estrutura lhes garante ferramentas para endereçarem, de forma ágil, os desafios impostos por soluções disruptivas sem que impeçam o desenvolvimento de novos produtos e serviços.

Sandboxes fazem parte de um espectro de modelos regulatórios que pretendem superar a predominância de estratégias de regulação focadas predominantemente na imposição de sanções para lidar com a violação de normas.

Esse tipo de abordagem, comumente chamada de regulação de comando e controle, não tem se mostrado capaz de lidar com o dinamismo existente em diversos setores da economia, em especial o de tecnologia. A mudança de perspectiva da regulação para um modelo colaborativo foi trabalhada por uma série de autores, em especial Braithwaite e Ayres, ao criarem a teoria da regulação responsiva.

Essa visão tem se mostrado mais adequada para lidar com os desafios que aparecem a cada dia para os reguladores: ao trabalhar conjuntamente com o setor regulado, é possível se acompanhar de perto o que está sendo desenvolvido em âmbito normativo e mercadológico e que se compreenda melhor as expectativas do ente regulado sobre a atuação do regulador e vice-versa.

Deste modo, a regulação avança de forma mais ágil e permite que se criem regras mais claras e adequadas para todos os envolvidos, aumentando o grau de *compliance* dos entes do mercado com a legislação vigente ou emergente.

Os sandboxes regulatórios se mostram uma ferramenta efetiva para permitir esse tipo de troca de informações entre reguladores e regulados. Trata-se da criação de um ambiente controlado pelo regulador, onde as empresas podem agir dentro de regras excepcionais cujo objetivo é possibilitar um espaço monitorado no qual autoridades competentes e desenvolvedores de novas soluções possam acompanhar melhor as oportunidades e riscos apresentados pelas inovações e seu tratamento regulatório.

Sandboxes regulatórios têm sido vistos como mecanismos adequados para que reguladores acompanhem o desenvolvimento de novas tecnologias. Sua estrutura lhes garante ferramentas para endereçarem, de forma ágil, os desafios impostos por soluções disruptivas sem que impeçam o desenvolvimento de novos produtos e serviços.

Esta nota técnica irá discutir a possibilidade de adoção de sandboxes regulatórios no âmbito da proteção de dados pessoais pela Autoridade Nacional da Proteção de Dados Pessoais - ANPD, com foco em pequenas e médias empresas e também startups ou empresas de inovação.

A escolha de enfoque em tais formatos empresariais surge pelo fato de poderem ser sujeitos a normas, orientações e procedimentos simplificados e diferenciados no que se refere à proteção de dados pessoais, conforme previsto no art. 55-J, XVIII, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD.

A aplicação de sandboxes regulatórios nesses contextos pode garantir que se tenha grandes ganhos para o setor regulado e para a ANPD, já que abre espaço para o impulsionamento de um ecossistema de inovação que respeite e promova os direitos de autodeterminação informacional e de privacidade da sociedade como um todo.

II - Regulação responsiva e novas ferramentas regulatórias

O uso de ferramentas regulatórias como sandboxes depende não só da disponibilização de recursos humanos e financeiros e de uma abertura da lei para o uso dessa ferramenta, mas também da adoção de uma mentalidade regulatória diferente, que vá além do modelo clássico de comando e controle.

A regulação responsiva consiste em um jogo de persuasão, diálogo (e eventualmente punição) entre esses dois agentes¹. Nessa dinâmica, há um processo de convencimento mútuo de que as regras e as condições vigentes são adequadas para as duas partes, diminuindo o custo com litigância de ambos os lados² ao mesmo tempo que se cria uma cultura organizacional nas empresas de maior cumprimento da lei.³

Deste modo, ao fomentar diálogos que pressupõem maior confiança e apoio mútuo entre diferentes atores, a regulação avança de forma mais ágil e permite que se criem regras mais claras e adequadas para todos os envolvidos, aumentando o grau de *compliance* dos entes do mercado com a legislação vigente⁴.

A partir desta visão, emprega-se uma série de ferramentas regulatórias que permitem ao regulador atuar de forma mais flexível, podendo modificar a sua atuação conforme os comportamentos dos entes regulados. Um exemplo é a pirâmide regulatória, que permite que o regulador crie uma série de incentivos e punições escaláveis conforme a severidade e ocorrências repetidas de violações de normas pelo regulador.

O sandbox regulatório aparece aqui como um novo desdobramento desta mudança de paradigma regulatório⁵: é a relação de confiança e de cooperação entre regulado e regulador que permite a existência o funcionamento de uma ferramenta como o sandbox, para que haja ganhos para todos os envolvidos, para além da visão superficial de que a regulação apenas serviria como entrave ao desenvolvimento do mercado.⁶

¹ BRAITHWAITE, J., AYRES, I. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. Nova Iorque, Oxford, 1992. p. 26.

² IBIDEM, pg. 95

³ IBIDEM, pg. 113

⁴ IBIDEM, pg. 26

⁵ Chiu, I. H-Y, **A Rational Regulatory Strategy for Governing Financial Innovation**. European Journal of Risk Regulation , Volume 8 , Special Issue 4: Special Issue on the EU Public-Health-Security Nexus , December 2017 , pp. 747.

⁶ IBIDEM, pp. 743.

III - O que são sandboxes regulatórios?

Os sandboxes regulatórios são um formato de regulação que pretende facilitar o desenvolvimento de produtos e serviços inovadores que podem potencialmente desafiar normas regulatórias já vigentes.

Enquanto é possível traçar padrões em comum entre as versões de sandbox já experimentadas em diferentes setores e países, a sua definição precisa varia bastante entre jurisdições⁷. Para fins desta Nota Técnica, consideramos sandbox regulatório um ambiente normativo formalizado onde participantes de um mercado podem testar novos modelos de negócio, produtos e serviços sujeitos a uma regulamentação especial por um tempo limitado⁸.

Nesse sentido, o sandbox permite que o regulador crie um espaço em que nem todas as normas se aplicarão a um ente regulado específico durante a fase de testes de desenvolvimento de uma solução. Nesse espaço, o agente regulado pode atuar sujeito a normas regulatórias mais flexíveis, mas sempre dentro do campo de visão do regulador, de modo a evitar situações onde o regulador seria obrigado a punir o ente regulado por desenvolver um novo produto que viole as normas vigentes.

Isso é feito utilizando-se de uma fase de testes na qual se avalia a adequação desses produtos e serviços à regulação vigente, de modo a identificar se a regulação deve ser modificada para abarcar a inovação ou se esta deve ser adaptada para cumprir o arcabouço normativo vigente. Nesse processo, regulador e regulado mantêm um processo de diálogo constante, de modo a garantir trocas fluidas de informação a respeito do desenvolvimento da solução.

⁷ UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL'S SPECIAL ADVOCATE FOR INCLUSIVE FINANCE FOR DEVELOPMENT, **EARLY LESSONS ON REGULATORY INNOVATIONS TO ENABLE INCLUSIVE FINTECH: INNOVATION OFFICES, REGULATORY SANDBOXES, AND REGTECH**. Nova Iorque - Cambridge, 2019, pg. 26. Disponível em

<https://www.unsgsa.org/publications/early-lessons-regulatory-innovations-enable-inclusive-fintech-innovation-offices-regulatory-sandboxes-and-regtech>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

⁸ KNIGHT, Brian R., MITCHELL, Trace E. **The Sandbox Paradox: Balancing the need to facilitate innovation with the risk of regulatory privilege**. Arlington, 2020, p. 7. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3590711. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

Esse formato tem o intuito de permitir, ao fim do período do sandbox, que os agentes envolvidos identifiquem se o produto é ou não adequado à regulação já existe; se é necessário adequar regulações para que o produto seja comercializado; ou se não há possibilidade de desenvolvê-lo sem que se violem direitos previstos no ordenamento jurídico⁹.

O sandbox regulatório permite a criação de um contexto de confiança entre regulador e regulado e permite um agir preventivo em vez de um agir reativo ao desenvolvimento de novas tecnologias¹⁰.

Esses entes poderão atuar com base em regras diferenciadas, desenvolvendo novas tecnologias, normalmente dando maior flexibilidade e diminuindo encargos regulatórios, tendo como contrapartida a necessidade de coletar e compartilhar dados com o regulador sobre as suas atividades, que então tomará decisões sobre a viabilidade de entrada e manutenção dessas tecnologias no mercado.

Vale dizer que a adoção de um método de regulação tal como o sandbox regulatório, além da elaboração de uma estrutura de trabalho colaborativo, também depende de uma mudança de mentalidade do regulador. Este deve adotar uma perspectiva voltada a metas de resultados e performance, com uma abordagem baseada em risco que se adapte às necessidades do regulado para o desenvolvimento de sua solução, de modo a construir seu produto com frequentes direcionamentos do regulador.¹¹

A aplicação desse modelo regulatório inicialmente se reservou a fintechs e outras empresas e soluções no mercado financeiro. A britânica Financial Conduct Authority foi a primeira agência reguladora a aplicá-lo, ainda em 2015. De lá para cá, muitas outras seguiram o exemplo inglês, incluindo o Brasil, como no Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas - LIFT, concebido pelo Banco Central do Brasil (BCB), e o sandbox regulatório instituído pela Instrução Normativa nº 626 pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

⁹ Chen, Christopher C., **Regulatory Sandboxes in the UK and Singapore: A Preliminary Survey** Regulating FinTech in Asia: Global Context, Local Perspectives. Setembro, 2019, pg. 4. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3448901> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3448901>

¹⁰ IBIDEM, pg. 8.

¹¹ DELOITTE CENTER FOR GOVERNMENT INSIGHTS. **The Future of Regulation**. 2018, p. 12. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/future-of-regulation/regulating-emerging-technology.html>

A adoção de sandboxes se expandiu posteriormente para outros setores econômicos. Isso inclui o setor de *healthtech*, como o Licensing Experimentation and Adaptation Programme (LEAP)¹² do Ministério da Saúde de Singapura, e o sandbox da Care Quality Commission¹³, da Inglaterra. Já no setor de aviação, foi recentemente adotado o sandbox do Federal Aviation Administration¹⁴, dos Estados Unidos.

Existem quatro grandes objetivos¹⁵ para criar um sandbox regulatório, e, a partir deles, é possível alterar a sua configuração e a relação entre agentes de mercado e reguladores dentro do sandbox:

- **Inovação:** um dos motivos mais citados na elaboração de sandboxes regulatórias é o fomento à inovação e ao desenvolvimento de novas tecnologias, já que aumenta o nível de segurança jurídica que os participantes do mercado enfrentam ao desenvolver novos produtos;
- **Gerar Benefícios ao consumidor:** sandboxes regulatórios tendem a gerar benefícios a consumidores na medida em que podem gerar maior competitividade no mercado, por meio do acesso a melhores serviços, menores preços, além de ter informações sobre os impactos aos consumidores antes do produto ou serviço ser oferecido ao mercado como um todo¹⁶;
- **Acesso a conhecimento e maior transparência do mercado:** ao desenvolverem os produtos em um ambiente sob supervisão, o regulador tem acesso a informações do mercado em primeira mão e de alta complexidade, já que possibilita um estudo aprofundado sobre as tecnologias desenvolvidas e qual o seu impacto. Além disso, permite um agir não mais reativo, mas sim proativo, por parte do regulador, que, em constante diálogo com o regulado, tem a

¹² Ver

https://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/our_healthcare_system/RegulatorySandbox.html

¹³ Ver <https://www.cqc.org.uk/what-we-do/how-we-work-people/regulatory-sandbox>.

¹⁴ Ver https://www.faa.gov/uas/programs_partnerships/integration_pilot_program/.

¹⁵ KNIGHT, Brian R., MITCHELL, Trace E. **The Sandbox Paradox: Balancing the need to facilitate innovation with the risk of regulatory privilege**. Arlington, 2020, p. 9. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3590711. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

¹⁶ Para um debate sobre potenciais efeitos negativos de *sandboxes* regulatórios para consumidores, cabe analisar o posicionamento de Americans For Financial Reform (<http://ourfinancialsecurity.org/2019/02/joint-letter-80-groups-oppose-cfpbs-no-action-letter-sandbox-proposal/>) e o artigo de Jemima Kelly no Financial Times (<https://www.ft.com/content/3d551ae2-9691-3dd8-901f-c22c22667e3b>).

capacidade de regulamentar situações antes mesmo delas terem impactos sobre consumidores e, especificamente no âmbito de atuação regulatória da ANPD, sobre titulares de dados;

- **Desenvolvimento de mercados:** a adoção de sandboxes regulatórios permite maior desenvolvimento de mercados, já que proporciona um maior avanço nas tecnologias disponíveis em um curto espaço de tempo pelo fato de garantir que sejam desenvolvidas com menor receio, por parte do regulado, de estar infringindo normas.

Esses benefícios se refletem em um sinal verde para o mercado investir em inovação com menos riscos regulatórios atraindo investimentos, a criação de um caminho menos tortuoso para o desenvolvimento de novas tecnologias, com menores custos e maior velocidade¹⁷. Também permite maior direcionamento da atuação do regulador para pautas consideradas importantes para os reguladores e um aumento da confiança entre mercados e organismos estatais, a partir do estreitamento de relações que ocorre a partir da realização do sandbox regulatório.

Por outro lado, apesar dos benefícios identificados na adoção de *sandboxes*, o modelo impõe alguns desafios para sua implementação. Espera-se do regulador que tenha recursos humanos e tecnológicos suficientes para gerir o sandbox e conseguir analisar os dados que serão coletados. Além disso, uma abertura em primeiro momento que descambe em ações retaliatórias por parte do regulador pode acabar prejudicando a criação de uma relação de confiança entre ambas as partes¹⁸.

Também há dificuldades relacionadas à própria natureza do mercado e dos produtos envolvidos: a depender do grau de complexidade e do impacto que poderá advir da solução a ser oferecida, a criação de um sandbox regulatório não terá muitas vantagens pela impossibilidade de flexibilizar regulações devido aos riscos envolvidos nas atividades. Isso poderia ocorrer em parte, por exemplo, no setor de saúde, ou pela própria natureza do mercado, como no setor elétrico.

¹⁷ WECHSLER, M., PERLMAN, L., GURUNG, N. The State of Regulatory Sandboxes in Developing Countries. Nova Iorque, 2018, p. 24. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3285938>.

¹⁸ WECHSLER, M., PERLMAN, L., GURUNG, N. **The State of Regulatory Sandboxes in Developing Countries**. Nova Iorque, 2018, p. 26. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3285938>.

Além disso, um risco específico de sandboxes em países em desenvolvimento é que pode ocorrer falta de transparência com a sociedade como um todo na realização do sandbox, aumentando o risco de captura do regulador diante do estreitamento de relações e de criação de privilégios¹⁹. Essa transparência se mostra necessária, sendo possível inclusive a inclusão de grupos da sociedade civil para realização de supervisão, tendo em vista que a sua participação dentro de fenômenos regulatórios diminui o risco de captura do regulador²⁰, garantindo o bom funcionamento do sandbox regulatório.

IV - Sandboxes regulatórios e proteção de dados

Como mencionado anteriormente, a implementação de sandboxes regulatórios não está restrita à área de finanças, sendo aplicada para vários setores da indústria. A partir dessa abertura, é possível se indagar sobre a viabilidade da criação de um sandbox regulatório no campo da proteção de dados pessoais.

A adequação de *sandboxes* regulatórios para a proteção de dados se dá também porque o tratamento de dados pessoais é condição necessária para que haja a viabilização de inúmeros modelos de negócios em indústrias como a de *healthtechs* e de *fintechs*, por exemplo.

Reflexo disso é o fato de que já foram criados sandboxes regulatórios com foco em proteção de dados pessoais em outras jurisdições. Nesse sentido, podemos citar os *sandboxes* do Information Commissioner's Office (ICO), da Inglaterra, da Associação dos Países do Sudeste Asiático (ASEAN), o sandbox do Infocomm Media Development Authority - IMDA, de Singapura²¹ e o sandbox regulatório da Superintendencia de

¹⁹ IBIDEM, p. 27.

²⁰ BRAITHWAITE, J., AYRES, I. Responsive regulation: transcending the deregulation debate. Nova Iorque, Oxford, 1992, pg. 71.

²¹ BUSINESS AT OECD. **Regulatory Sandboxes for Privacy: Analytical Report**. 2020, pg. 3. Disponível em: <https://biac.org/wp-content/uploads/2021/01/Final-Business-at-OECD-Analytical-Paper-Regulatory-Sandboxes-for-Privacy-1.pdf>

Industria y Comercio, da Colômbia²². Também é possível verificar que a Comissão Europeia, ao tratar de Inteligência Artificial, já vislumbrou a utilização de sandbox regulatórios²³.

Um dos principais atrativos em relação aos *sandboxes* regulatórios de proteção de dados é a capacidade de melhorar a regulação com base em princípios que os reguladores têm adotado em frente às incertezas criadas com a introdução e desenvolvimento de novas tecnologias, novos usos de dados e rápida inovação²⁴. Nesse modelo de sandbox, o foco é o teste de produtos e serviços antes que entrem no mercado, tornando visíveis riscos envolvidos nos tratamentos e garantindo que se sigam uma abordagem de *privacy by design* e *default* desde o início de sua criação.

Exemplo disso ocorreu com o IMDA, que, em conjunto com o Facebook, criou um sandbox onde várias startups, com a colaboração de especialistas da indústria e com a supervisão dos reguladores, desenvolveram maneiras de concretizar notificação e consentimento dinâmico e sua implementação em uma série de serviços, criando inovação e aumentando o grau de proteção aos dados pessoais dos indivíduos.²⁵

Outro exemplo é o sandbox do ICO, que possui como um dos seus focos o design de padrões de proteção de dados pessoais voltados para menores de idade²⁶. O sandbox do regulador britânico já tem publicados seus primeiros relatórios, englobando

²² Ver <https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2019%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F26973>

²³ EUROPEAN COMMISSION. **ANNEX TO THE COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Coordinated Plan on Artificial Intelligence**. Brussels, 2018, pg. 8

²⁴ BUSINESS AT OECD. **Regulatory Sandboxes for Privacy: Analytical Report**. 2020, pg. 13. Disponível em: <https://biac.org/wp-content/uploads/2021/01/Final-Business-at-OECD-Analytical-Paper-Regulatory-Sandboxes-for-Privacy-1.pdf>

²⁵ BUSINESS AT OECD. **Regulatory Sandboxes for Privacy: Analytical Report**. 2020, pg. 15. Disponível em: <https://biac.org/wp-content/uploads/2021/01/Final-Business-at-OECD-Analytical-Paper-Regulatory-Sandboxes-for-Privacy-1.pdf>

²⁶ Ver <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2618112/our-key-areas-of-focus-for-regulatory-sandbox.pdf>

tecnologias na área da saúde²⁷, de reconhecimento biométrico²⁸, compliance²⁹, e até mesmo experiência do usuário em aeroportos³⁰, permitindo a identificação de riscos que possam existir e facilitando a construção de inovações que já entrarão no mercado adequadas ao nível de proteção de dados pessoais exigido pelo ICO.

Existem também desafios peculiares à instalação de sandboxes no campo da proteção de dados.

A aplicação de regulamentações de outras indústrias, em especial naquelas áreas que se mostram fortemente reguladas, como saúde e setor bancário, pode gerar entraves caso não sejam feitos em conjunto com os reguladores específicos desses setores por meio de acordos de cooperação.

Também existem questões envolvendo a dificuldade de atuação com outros reguladores em casos de companhias transnacionais, em especial em casos onde não haja compatibilidade entre as legislações de proteção de dados pessoais dos diferentes países e ocorram transferências internacionais de dados.

Por fim, a falta de recursos dos reguladores é outra questão a ser considerada, ainda mais em casos em que o regulador ainda precisa ser devidamente estruturado, como é o caso da ANPD.³¹

²⁷ Report e resultados disponíveis em:
<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2618905/nhs-digital-regulatory-sandbox-final-report.pdf>

²⁸ Report e resultados disponíveis em:
<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2618551/onfido-sandbox-report.pdf>

²⁹ Report e resultados disponíveis em:
<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2618552/futureflow-sandbox-report.pdf>

³⁰ Report e resultados disponíveis em:
<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2618024/heathrow-airport-ltd-regulatory-sandbox-final-report.pdf>

³¹ BUSINESS AT OECD. **Regulatory Sandboxes for Privacy: Analytical Report**. 2020, pg. 19. Disponível em:
<https://biac.org/wp-content/uploads/2021/01/Final-Business-at-OECD-Analytical-Paper-Regulatory-Sandboxes-for-Privacy-1.pdf>

V - Um sandbox da ANPD?

Mesmo que a adoção de um sandbox regulatório seja desejável para a ANPD de modo a trazer melhorias para o ecossistema regulatório, é necessário que se faça indagações em torno de dois pontos:

1. existe abertura legislativa para a criação de um sandbox regulatório?
2. quais os recursos humanos e tecnológicos necessários para o seu bom funcionamento?

Não há dispositivos de lei em sentido formal no ordenamento jurídico brasileiro que disponham expressamente que os órgãos e agências reguladoras possuem o poder de criar sandboxes regulatórios.

Contudo, o BACEN, a SUSEP e a CVM criaram os seus sandboxes regulatórios mesmo sem essa autorização expressa da lei, utilizando-se de normativos infralegais para legitimar a existência e a delinear o funcionamento dos sandboxes. Tal solução não foi questionada no âmbito judicial e se manteve estável até hoje, o que demonstra a aceitação dessa atuação tanto pelo Estado quanto pelo mercado e pela sociedade civil.

O uso deste instrumento legal para a instituição do sandbox deriva da sua natureza legal: em última instância, a participação no sandbox regulatório pode ser caracterizada como uma autorização a um regime legal diferenciado³², que é criado pela própria agência reguladora por meio da emissão de normativos infralegais exclusivos a um ente regulado específico.

Como os normativos que possuem a sua aplicabilidade alterada são aqueles de competência da própria agência reguladora, não há problema na emissão de tal autorização diferenciada³³. O que acontece é uma mera manipulação do arcabouço normativo do próprio ente regulador, que, diante de condições pré-estabelecidas,

³² Para entender melhor a referida tese, recomenda-se a leitura do Parecer 374/2019-BCB/PGBC do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/index.php/revista/issue/view/32/P4%20V.14%20-%20N.1>

³³ CARVALHO, D. T. , MAIA, A. F., OLIVEIRA, W. P R., DOS SANTOS, M. M. e COZER C. Parecer 374/2019-BCB/PGBC. Revista da PGBC – V. 14 – N. 1 – Jun. 2020 .pg. 211. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/index.php/revista/issue/view/32/P4%20V.14%20-%20N.1>

concede uma autorização para que alguns entes do mercado funcionem em regime legal diferenciado.

Situação diferente seria se o sandbox regulatório se propusesse a alterar ou suspender a aplicabilidade de leis em sentido formal. Nesse caso, seria necessária a edição de um dispositivo legal que possibilitasse tal ação.

Logo, não há nenhum tipo de entrave legal para o funcionamento de sandboxes regulatórios no direito brasileiro, sendo possível a sua criação por meio de normativos infralegais por órgãos e agências reguladoras³⁴.

A segunda questão levantada se refere aos recursos para o bom funcionamento do sandbox regulatório. Uma questão que merece atenção é que, antes de tudo, é necessário capacidade de análise de dados para que o trabalho feito dentro do sandbox não seja feito em vão.

Como já mencionado, é necessário que exista um time dedicado para a coleta e análise dos dados do sandbox, dispondo de recursos humanos e de infraestrutura tecnológica o bastante. No caso específico da ANPD, que possui estrutura ainda em construção e relativamente diminuta frente a outros reguladores, isso pode ser um grande gargalo.

Como meio para resolver isso, uma solução pode ser desenvolver o sandbox regulatório conjuntamente com o setor privado, usando dos recursos disponibilizados por eles, em especial os tecnológicos. O grande exemplo desse tipo de solução foi o sandbox regulatório do IMDA de Singapura, que foi feito em colaboração com o Facebook, havendo uma supervisão do IMDA e o uso de recursos tecnológicos e humanos do Facebook.

Tal solução também foi utilizada no Brasil por meio do chamado LIFT. Em seu escopo, foi firmado acordo de cooperação técnica entre o Banco Central e a Federação Nacional das Associações de Servidores do Banco Central (Fenasbac), para que se utilizasse recursos humanos e financeiros dos participantes privados para promover o funcionamento de um *sandbox* regulatório.³⁵

³⁴ IBIDEM, pg. 209.

³⁵Ver

<https://www.jota.info/coberturas-especiais/ inova-e-acao/banco-central-ganha-premio-de-melhor-iniciativa-de-sandbox-do-mundo-04092019>

Logo, através de parcerias com o setor privado, é possível que se monte um modelo de sandbox regulatório que seja viável mesmo em condições de recursos escassos, sendo necessário apenas que se façam acordos que permitam a utilização de infraestrutura e recursos humanos dos entes participantes do sandbox regulatório.

VI - O caso específico das PMEs e Startups

Por fim, é necessário comentar as especificidades envolvendo um sandbox regulatório para PMEs e startups, assunto-alvo da consulta pública realizada pela ANPD. A questão a ser respondida é a viabilidade de se criar sandboxes regulatórios específicos a empresas com essas características.

Não há na literatura do tema nenhum indicativo de que haveria restrições à participação de pequenas ou médias empresas. Inclusive, as recomendações vão no sentido contrário, de que haver uma gama de empresas de diversos tamanhos seria benéfico para o sandbox.³⁶ Alguns sandboxes inclusive trazem limites ao tamanho das empresas que abrangerão, como o do Australian Securities and Investments Commission (ASIC)³⁷.

Um argumento a favor da inclusão de PMEs e startups em sandboxes regulatórios é exatamente o potencial de inovação que esses negócios possuem, ainda mais levando em conta a tendência das startups de tentar introduzir tecnologias disruptivas no mercado. A entrada dessas empresas em um sandbox ajudaria os reguladores a lidar melhor com tais tecnologias, coletando dados desde o início da sua concepção e criando uma maior segurança jurídica para as empresas.

<https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/Documents/acordos/Primeiro-Aditivo-Acordo-Fena-sbac.pdf>.

³⁶ BUSINESS AT OECD. **Regulatory Sandboxes for Privacy: Analytical Report**. 2020, pg. 19. Disponível em: <https://biac.org/wp-content/uploads/2021/01/Final-Business-at-OECD-Analytical-Paper-Regulatory-Sandboxes-for-Privacy-1.pdf>

³⁷ BAKER MCKENZIE. International Guide to Regulatory Fintech Sandboxes. 2018, pg. 4. Disponível em: https://www.bakermckenzie.com/en/-/media/files/insight/publications/2018/12/guide_intlguideregulatorysandboxes_dec2018.pdf

Tal posição parece ter sido corroborada pelo legislador brasileiro. A LGPD traz no art. 55-J, inciso XVIII, que trata das competências da ANPD, a possibilidade do órgão (da administração direta) o poder de “editar normas, orientações e procedimentos simplificados e diferenciados, inclusive quanto aos prazos, para que microempresas e empresas de pequeno porte, bem como iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem startups ou empresas de inovação, possam adequar-se a esta Lei”.

Essa abertura da lei para a criação de normas diferenciadas a startups garante espaço amplo para a criação de *sandboxes* regulatórios sobre proteção de dados.

Além disso, o projeto de lei que institui o Marco Legal de Startups e Empreendedorismo Inovador (MLSEI) dispõe de modo expreso sobre a possibilidade de instituição de *sandboxes* regulatórios para startups.

Apesar das alterações promovidas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal à redação original do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 249/2020, de autoria do Poder Executivo, o texto que retorna à Casa de Origem mantém a mecânica e previsão desse instrumento.

Para o caso específico de startups e proteção de dados pessoais, a redação do projeto de lei amplifica a capacidade institucional de a ANPD instituir seu *sandbox*, inclusive com outros reguladores, por meio de colaboração.

Caso opte por seguir este caminho e a lei venha a ser sancionada, bastaria à ANPD dispor sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecer: (i) os critérios para seleção ou qualificação do regulado, (ii) a duração e o alcance da suspensão da incidência e (iii) as normas abrangidas.³⁸

Se a ANPD desejar promover um *sandbox* de modo conjunto com outro regulador, a Autoridade deverá simplesmente firmar relação de colaboração com o órgão ou entidade da administração pública com competência de regulamentação setorial pertinente.

³⁸ Na versão aprovada pelo Senado Federal, a matéria está disposta no “Capítulo V - Dos Programas de Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox Regulatório)”.

Essa previsão de cooperação entre reguladores pode acabar com problema significativo que envolvia as empresas cujos produtos estavam sob a regulação de mais de um ente, como aquelas que atuam no mercado de seguros privados, que encontraram problemas na participação no sandbox regulatório da CVM e da SUSEP ao mesmo tempo.

Se aprovada a redação do MLSEI sobre sandboxes regulatórios, Executivo e Legislativo brasileiros terão a oportunidade de inaugurar o ambiente jurídico favorável para solucionar entraves de convergência tecnológica e fronteiras setoriais regulatórias já identificados em sandboxes de outras jurisdições como Colômbia e Alemanha. Por consequência, haverá ganhos para a ANPD, seus regulados e titulares de dados pessoais.³⁹

Considerando o desenvolvimento acelerado de novas tecnologias que fazem uso de dados pessoais nos mais diversos setores da economia, certamente há lugar para regulá-los a partir de sandboxes. O uso de tecnologias que fazem uso massivo de dados pessoais e que perpassam diferentes setores regulados exigem formas disruptivas de regulação. O sandbox seria um local apropriado para testar esse tipo de solução, pelo fato de limitar sua experimentação em tempo e espaço e ao mesmo tempo garantir a supervisão integral do regulador.

VII - Conclusão

O uso de sandboxes regulatórios no âmbito da proteção de dados não é apenas possível, mas uma **solução** que ataca questões centrais da regulação digital, tal como a dinamicidade das inovações tecnológicas, a existência de negócios que são regulados

³⁹ Ver ALVES, Sérgio Garcia; LARANJEIRA, José Renato de. Marco Legal das Startups, LGPD e sandboxes regulatórios em colaboração. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/marco-legal-das-startups-lgpd-e-sandboxes-regulatorios-em-colaboracao-21122020>. Acesso em: 1º de março de 2021.

por múltiplos entes, a necessidade de fomento à área e a construção de um ambiente regulatório bom para todos os envolvidos.

Contudo, devem ser levados em conta **requisitos estruturais para a sua utilização**, como a disponibilidade de recursos humanos e tecnológicos e uma boa relação entre o mercado e a ANPD. Além disso, não se deve subestimar a necessidade de construir um regime legal de funcionamento do sandbox regulatório claro, transparente e que abarque as necessidades de todos os participantes.

É necessário um **planejamento de longo prazo** pela ANPD para a adoção de tal ferramenta, diante dos custos e da sua dinâmica de funcionamento. Superadas essas barreiras, o sandbox regulatório será uma ferramenta que pode trazer muitos ganhos para a ANPD, para o mercado e para a proteção de dados pessoais no Brasil.