



Rio de Janeiro, 10 de junho de 2022
OFÍCIO PRESI-024/2022

À Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de Substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil

Ref.: Consulta Pública para subsidiar a elaboração de Substitutivo sobre Inteligência Artificial

Prezados Senhores,

A **Confederação Nacional das Seguradoras (CNseg)**, entidade associativa que congrega as Federações que representam as empresas integrantes dos segmentos de seguros, previdência privada e vida, saúde suplementar e capitalização, com o objetivo de colaborar com os debates sobre a regulamentação da inteligência artificial no país, apresenta por meio do presente Ofício algumas reflexões sobre o tema, conforme descrito abaixo.

1. Necessidade e Escopo da Regulação

Com a necessária cautela¹, inclusive para definir² inteligência artificial, entendemos ser preciso regular o uso dessa tecnologia. Sopesados os seus potenciais benefícios e os riscos que oferece, devem ser estabelecidos os fundamentos, os princípios e as regras gerais que garantirão o seu desenvolvimento ético, responsável e sustentável, de modo a inibir falhas e desvios que afetem direitos e garantias fundamentais³.

Mas a regulação da matéria não deve ser pensada exclusivamente sob a perspectiva da proteção de direitos e garantias fundamentais, apesar de sua reconhecida centralidade no endereçamento da questão.

¹ “Tendo em vista o gradual processo de adoção em larga escala da IA no nosso país e a recente entrada em vigor da LGPD, que endereça vários quesitos relacionados ao uso da IA, esta Estratégia adota o entendimento de que é necessário aprofundar o estudo dos impactos da IA em diferentes setores, evitando-se ações regulatórias que possam desnecessariamente limitar a inovação, a adoção e o desenvolvimento de IA.” (Trecho da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, disponível em https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivos/inteligenciaartificial/ia_estrategia_documento_referencia_4-979_2021.pdf) sem grifos no original

² “A definição de Inteligência Artificial (IA) continua desafiadora em 2020. Uma definição ingênua é: “a área que se ocupa de construir artefatos artificiais que apresentam comportamento inteligente”. A dificuldade é definir o que é comportamento inteligente. A definição de “inteligência” é fluida, e o ser humano tem considerável flexibilidade em relação ao termo; aceitamos facilmente a inteligência limitada de certos animais, e nos acostumamos rapidamente com artefatos digitais com claras limitações cognitivas. A IA continua sendo um campo volúvel no sentido apontado por Rich e Knight; o que hoje é considerado uma atividade inteligente pode se tornar uma atividade banal assim que suas regras são codificadas de forma computacional. Outro problema é que existem diferenças importantes entre reproduzir um comportamento similar ao humano, inteligente por definição, mas talvez não totalmente racional, e atingir um comportamento racional baseado em princípios.” (COZMAN, Fabio G.; NERI, Hugo, *in* “O que, afinal, é inteligência artificial”, capítulo do livro eletrônico “Inteligência artificial: avanços e tendências / organizadores Fabio G. Cozman, Guilherme Ary Plonski, Hugo Neri. -- São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2021.)

³ Recentemente, o site The Intercept Brasil publicou inquietante matéria sobre o uso de assistente virtual por voz como solução de escuta ativa dentro de uma residência. Disponível em <https://theintercept.com/2022/04/18/alexa-e-solucao-de-escuta-ativa-diz-empresario-que-vende-sofware-de-vigilancia-a-policias-e-forcas-armadas/>



Da mesma forma, não deve ser vista exclusivamente pela ótica do uso de dados pessoais, pois a inteligência artificial não necessariamente fará uso deles. Assim, é necessário que a regulação do tema não adote este ponto como premissa. Ressaltamos ainda que no caso da proteção aos dados pessoais, já se observa à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), no entanto, caso não haja tratamento de dados pessoais, esta lei não se aplicará. À título ilustrativo, o art. 20 da LGPD prevê a revisão de decisões automatizadas, mas somente seria aplicável essa disposição se a inteligência artificial usar dados pessoais.

Isto posto, vale refletir que a inteligência artificial há muito deixou de representar a ideia de um futuro utópico e distante e passou a estar presente em nosso cotidiano (nos dispositivos com reconhecimento facial, nas redes sociais, nos serviços de *streaming* etc), até mesmo no âmbito da Administração Pública⁴, que vem utilizando essa poderosa ferramenta para prestar serviços públicos de forma mais eficiente.

Nesse sentido, a regulação da inteligência artificial também deve ser concebida como meio de estimular o desenvolvimento tecnológico, social e econômico do país, conferindo segurança jurídica capaz de induzir esses avanços.

E reside precisamente na necessidade de balancear esses distintos aspectos relacionados à inteligência artificial é que a sua regulação deve ser enxergada como a oportunidade de preservar direitos e garantias fundamentais e, simultaneamente, estimular a inovação no país. É nesse contexto que a inteligência artificial deve ser compreendida e regulada.

Outra relevante questão envolvida na regulação da inteligência artificial diz respeito aos distintos papéis que são exercidos na fase de concepção, desenvolvimento e operação dessa tecnologia. A regulação precisa considerar não apenas as importantes distinções quanto à classificação do tipo de inteligência artificial, como também a particularização das responsabilidades e obrigações que devem recair sobre os desenvolvedores (*ex ante*) e operadores (*ex post*) desses sistemas:

Some criteria of the framework are more applicable to AI “in the field” contexts than AI “in the lab” contexts, and vice-versa. AI “in the lab” refers to the AI system’s conception and development, before deployment. It is applicable to the Data & Input (e.g. qualifying the data), AI Model (e.g. training the initial model) and Task & Output dimensions (e.g. for a personalisation task) of the framework. It is particularly relevant to ex ante risk-management approaches and requirements. AI “in the field” refers to the use and evolution of an AI system after deployment and is applicable to all the dimensions. It is relevant to ex post riskmanagement approaches and requirements.⁵

⁴ A título de exemplo, pode-se mencionar, dentre outros, o sistema de inteligência jurídica SUPER SAPIENS, que é “o sistema oficial de informações, documentos e processos eletrônicos no âmbito da Advocacia-Geral da União, e sua utilização é obrigatória na gestão documental e controle de fluxos de trabalho pelos Membros e Servidores da Advocacia-Geral da União, nos órgãos em que implantado” (art. 2º da Portaria Normativa AGU nº 8, de 31 de maio de 2021, disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-8-de-31-de-maio-de-2021-323553605>).

⁵ “Alguns critérios da estrutura são mais aplicáveis a contextos de IA “no campo” do que a contextos de IA “no laboratório” e vice-versa. A IA “no laboratório” refere-se à concepção e desenvolvimento do sistema de IA, antes da implantação. É aplicável às dimensões Dados e Entrada (por exemplo, qualificando os dados), Modelo de IA (por exemplo, treinando o modelo inicial) e Tarefa e Saída (por exemplo,

Diante desse cenário, entendemos que a regulação da inteligência artificial no Brasil deve levar em consideração, sem prejuízo dos princípios propostos pela OCDE⁶, os seguintes valores: **(i)** uso ético e não discriminatório dessa tecnologia; **(ii)** respeito aos valores democráticos e aos direitos humanos; **(iii)** proteção dos dados pessoais, da privacidade e da intimidade; **(iv)** segurança; **(v)** transparência; **(vi)** prestação de contas e responsabilização; **(vii)** inovação; **(viii)** desenvolvimento econômico e social; **(ix)** proteção à propriedade intelectual; **(x)** livre iniciativa; e **(xi)** empreendedorismo.

2. Modelo de Regulação

Dada a velocidade com que a inteligência artificial evolui, não parece adequado adotar um modelo de regulação demasiadamente rígido, incapaz de acompanhar o avanço tecnológico, que poderá ocasionar o que se convencionou chamar de *pace problem*⁷.

A inteligência artificial é complexa e heterogênea, envolvendo questões que dizem respeito à ciência da computação, à sociologia, à matemática, ao direito, à filosofia etc. Essa realidade justifica o cuidado que se deve ter para que a regulação não se torne um empecilho ao desenvolvimento da inteligência artificial no Brasil.

A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) registra algumas preocupações com a regulação da inteligência artificial:

É importante destacar que a Estratégia deve ser uma política pública constantemente acompanhada, avaliada e ajustada, tendo em vista que o ritmo da evolução tecnológica da Inteligência Artificial tende a se acelerar. As tecnologias digitais proporcionam as ferramentas para uma profunda transformação na atuação do Governo, na competitividade e na produtividade das empresas, assim como auxilia também na capacitação, no treinamento e na educação da população, resultando em maior inclusão digital, para que todos possam se desenvolver e prosperar.

(...)

Para promover um ambiente institucional e regulatório propícios à inovação e ao desenvolvimento tecnológico, dada sua natureza de rápida evolução, tem-se um cenário no qual a regulamentação é complexa e propensa a se tornar obsoleta rapidamente. Sendo assim, cabe aos governos avaliar esse cenário e refletir antes de adotar novas leis, regulações ou controles que possam impedir o desenvolvimento e uso responsáveis da IA. (sem grifos no original)

para uma tarefa de personalização) da estrutura. É particularmente relevante para as abordagens e requisitos de gestão de risco ex ante. A IA “no campo” refere-se ao uso e evolução de um sistema de IA após a implantação e é aplicável a todas as dimensões. É relevante para abordagens e requisitos de gerenciamento de risco ex post” – Tradução livre - OECD Framework for the Classification of AI Systems, disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/cb6d9eca-en.pdf?expires=1650557133&id=id&accname=quest&checksum=4196CC5B836030FC60557CCF219855D9>

⁶ Disponível em <https://oecd.ai/en/ai-principles>

⁷ “The “pacing problem” happens when a fast-developing technology impacts on society too quickly for governments to protect people through laws and regulations.” (Disponível em <https://www.carnegieiea.org/blog/why-soft-law-is-the-best-way-to-approach-the-pacing-problem-in-ai/#:~:text=The%20E2%80%9Cpacing%20problem%E2%80%9D%20happens%20when,people%20through%20laws%20and%20regulations.>

Por outro lado, deve-se reconhecer que tampouco será suficiente para regular a matéria uma norma de conteúdo exclusivamente programático e principiológico, que não trará a segurança jurídica almejada pelos agentes que atuam com inteligência artificial e ainda permitirá que, por indeterminação e falta de coercibilidade desse tipo de abordagem, sejam cometidas violações a direitos e liberdades individuais.

Os professores Juliano Maranhão, Ricardo Campos e Juliana Abrusio, embora tratando de tema diverso, fizeram lúcidas críticas à adoção de uma legislação de cunho exclusivamente principiológico:

A principiologia pode aparecer no momento de adjudicação, quando o judiciário, controla, por interpretações, restritivas ou extensivas, o texto legislativo para melhor balizá-lo aos valores constitucionais relevantes. É certo que a lei conter menção ao subconjunto de valores constitucionais pertinente à matéria tratada, o que, aliás, já se tornou praxe na técnica legislativa brasileira, em parte como consequência do ativismo judicial. Mas se espera de uma lei que estabeleça, no mínimo, um conjunto de obrigações, permissões ou proibições para os agentes regulados, e não que apenas façam recomendações sobre boas práticas ou sobre o agir virtuoso.

Qual seria a função de uma lei que reitera os valores constitucionais ou princípios para uma determinada atividade? E para que deveriam os juízes a ela recorrer, se aqueles valores ou princípios enunciados na lei deveriam estar previstos na Constituição? Não bastaria aplicar a constituição?⁸

Para encontrar uma solução para esse dilema, imprescindível, antes, ter clareza sobre os objetivos que se pretende alcançar com a regulação. Para tanto, úteis se revelam as lições da professora Julia Black:

Regulation is the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others to standards or goals with the intetion of producing a broadly identified outcome or outcomes, wich may involve mechanisms of standard-setting, information gathering and behaviour-modification.⁹

Sopesando os riscos que se busca evitar e os benefícios que se quer alcançar com a regulação da inteligência artificial, temos que o modelo regulatório mais apropriado deve contemplar tanto normas impositivas quanto principiológicas. Mediante o estabelecimento de balizas procedimentais de observância obrigatória no desenvolvimento e na operação de sistemas com inteligência artificial, os pormenores de governança podem (e devem) ser idealizados setorialmente, especialmente para aqueles setores regulados, em que será possível aproveitar-se de uma estrutura regulatória já existente.

Um exemplo que pode ser citado desse modelo de regulação setorial da inteligência artificial é o

⁸ *In* Lei principiológica ou procedimental para fake News?, disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jul-21/direito-digital-lei-principiologica-fake-law-combater-fake-news>

⁹ "A regulação é a tentativa sustentada e focada de alterar o comportamento de outros para padrões ou metas com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados, que podem envolver mecanismos de definição de padrões, coleta de informações e modificação de comportamento". Tradução Livre. "Critical Reflections on Regulation", Volume 1.

do Poder Judiciário. Em 2020, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 332¹⁰, dispondo *“sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário”*. Por conhecer a realidade da justiça brasileira, o CNJ pôde editar referida norma, oferecendo soluções efetivas para problemas que lhe são próprios.

O impacto regulatório não deve ser negligenciado e precisa estar muito bem dimensionado para que não sejam estabelecidas obrigações excessivas e que, a pretexto de proteger o indivíduo, desestimularão a inovação tecnológica. Esse risco, caso concretizado, poderá resultar no subaproveitamento da inteligência artificial, prejudicando o desenvolvimento econômico, social e cultural do país.

Assentadas essas premissas, mostra-se apropriado pensar no modelo de autorregulação regulada, que, em brevíssimas palavras, pode ser assim entendido:

Com efeito, sob o contexto da regulação por incentivo e da necessidade de proporcionar uma ordenação mais moderna, surge a autorregulação regulada, entendida como um conjunto de arranjos em que a normatização é exercida de forma primordial por agentes privados, com a manutenção de algum tipo de supervisão ou controle estatal. Em síntese, por meio da autorregulação regulada, o Estado (i) supervisiona o procedimento de aprovação e aplicação de normas editadas por entidades privadas, buscando, de um lado, (ii) assegurar que os destinatários de tais normas efetivamente se submetam a elas, assim como, de outro, (iii) garantir a capacidade técnica e o atingimento dos fins públicos por parte dos sujeitos privados que aprovam e executam tais normas.¹¹

Esse modelo nos parece ser o mais apropriado para a regulação da inteligência artificial, pois entregará não apenas uma regulação dinâmica, que conseguirá acompanhar os avanços dessa tecnologia, como viabilizará um modelo de regulação setorizado, capaz de estabelecer regras de governança mais efetivas.

3. Intervenção Regulatória Baseada no Risco

Questão crucial que precisa ser considerada na regulação da inteligência artificial diz respeito ao estabelecimento de uma intervenção baseada no risco. Em outras palavras: a intervenção regulatória deve ser proporcional aos riscos que a tecnologia pode trazer a direitos e liberdades individuais.

Não nos parece adequado que o arcabouço regulatório incida uniformemente sobre desenvolvedores e operadores de sistemas que se utilizam de qualquer tipo de inteligência artificial, sob pena de o excessivo peso regulatório inviabilizar o uso dessa tecnologia para a solução de questões corriqueiras, que não geram riscos.

¹⁰ Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>.

¹¹ VIOLA, Mario; HERINGER, Leonardo; MEDONÇA, Mariana; *In* “A autorregulação regulada na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e sua repercussão no setor de seguros: reflexões iniciais”, publicado na Revista Jurídica de SEGUROS / CNseg Nº . 13. Rio de Janeiro: CNseg, novembro de 2020, disponível em https://issuu.com/confederacaocnseg/docs/revista_jur_dica_de_seguro_novembro_2020.

A regulação da inteligência artificial, para que seja eficiente e possa estimular o desenvolvimento tecnológico, deve focar naquelas atividades que geram elevado risco a direitos e liberdades individuais. A modelagem da regulação brasileira deve se basear no risco, inspirando-se, nesse particular, no modelo que vem sendo construído na Europa, cuja proposta, segundo as suas exposições de motivo, aponta para:

(...) uma abordagem regulamentar horizontal equilibrada e proporcionada ao domínio da inteligência artificial, que se limita aos requisitos mínimos necessários para dar resposta aos riscos e aos problemas associados à IA, sem restringir ou prejudicar indevidamente a evolução tecnológica ou aumentar desproporcionalmente o custo de colocação no mercado das soluções de IA. A proposta estabelece um quadro jurídico sólido e flexível. Por um lado, as suas escolhas regulamentares fundamentais, incluindo os requisitos baseados em princípios que os sistemas de IA devem respeitar, são abrangentes e estão preparadas para o futuro. Por outro lado, cria um sistema regulamentar proporcionado, centrado numa abordagem regulamentar baseada no risco bem definida que não cria restrições desnecessárias ao comércio e na qual a intervenção jurídica é adaptada às situações concretas em que existe um motivo de preocupação justificado ou em que tal preocupação pode ser razoavelmente antecipada num futuro próximo. Ao mesmo tempo, o quadro jurídico inclui mecanismos flexíveis que permitem a sua adaptação dinâmica à medida que a tecnologia evolui e surgem novas situações preocupantes.¹²

Em resumo, devem estar submetidos a determinadas obrigações procedimentais os agentes que lidam com tipos de inteligência artificial que geram elevados riscos aos direitos e liberdades individuais. Nos demais casos, seria suficiente, a princípio, a observância de diretrizes gerais de governança, baseadas na transparência e na ética.

4. Estímulos ao Desenvolvimento da Inteligência Artificial

Como mencionado anteriormente, julgamos ser pertinente a regulação da inteligência artificial no país. Essa regulação, todavia, não deve estar voltada unicamente para o estabelecimento de obrigações e direitos ou para enunciar princípios. É preciso aproveitar a oportunidade para estimular a inovação.

Tal como pontuado na EBIA, “[o] impacto positivo que a nova economia e a sociedade do conhecimento trazem consigo depende, fundamentalmente, da capacidade de ampliar o número de pessoas, instituições e empresas que produzam e utilizem produtos e serviços de IA. Experiências internacionais mostram que esses processos estão elevando a produtividade, transformando e ampliando os horizontes do crescimento econômico”.

Diante dessa realidade, é necessário entender a inteligência artificial como ferramenta estratégica para o desenvolvimento do país¹³. Essa tecnologia tem potencial transformacional e pode ser

¹² Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206&from=EN>

¹³ “Em outra ponta, cabe dar destaque também aos impactos da IA sobre o mercado de trabalho. Em âmbito global, pelo menos um terço dos trabalhadores precisarão se reinventar para manter seus empregos. Pesquisadores da Universidade de Oxford, nos Estados Unidos, analisaram as profissões dos trabalhadores da América e chegaram à conclusão de que 47% dessas pessoas têm grandes



aplicada em áreas com carências agudas no Brasil, como saúde, segurança pública e educação. Isso permitiria a racionalização dos hoje escassos recursos financeiros e humanos, resultando relevantes ganhos para a sociedade.

Sob esse enfoque, a regulação deve ser entendida como a oportunidade de se estabelecer mecanismos indutores do desenvolvimento e da inovação tecnológica no país.

Dentre os mecanismos que podem ser adotados, pode-se pensar em *sandboxes* regulatórios, para estimular a concorrência e o surgimento de modelos de negócios disruptivos. Também é possível pensar no estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento inclusivo da inteligência artificial no Brasil, indicando ações estratégicas de fomento à pesquisa, à educação digital, à qualificação profissional e ao empreendedorismo, com o propósito de viabilizar a integração a um mundo cada vez mais tecnológico.

5. Modelo de Responsabilização

Outro aspecto relevante a ser considerado na regulação da inteligência artificial diz respeito ao regime jurídico de responsabilização que deverá adotar a responsabilidade subjetiva.

Isto porque neste modelo de responsabilização deve-se reparar apenas quando houver um dano efetivo, a culpa por parte do agente e um nexo de causalidade entre a conduta e o evento danoso.

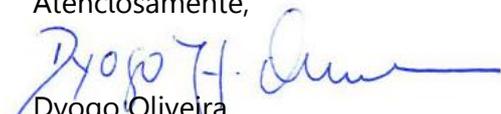
É importante considerar a atuação diligente do agente econômico em adotar medidas para evitar, mitigar ou reparar o dano em consonância com os fundamentos da gestão de riscos e *accountability*. Em outras palavras, a responsabilidade do agente deverá ter como referência a apreciação da sua conduta, não devendo ser responsabilizado aquele que teve sua atuação pautada pela observância à lei.

6. Conclusão

Essas são, em linhas gerais, as considerações iniciais que temos a fazer sobre a regulação da inteligência artificial no Brasil.

A CNseg agradece desde já a atenção dispensada ao presente Ofício, colocando-se à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,


Dyogo Oliveira
Diretor-Presidente

chances de perderem seus empregos para robôs nos próximos 20 anos. Ademais, um estudo conduzido em 2019 pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL revelou que, em média, 16% dos postos de trabalho na região possuem alto risco de substituição por automação nos próximos 5 anos. A estimativa no Brasil é de 12%." (trecho extraído da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial) sem grifos no original

7/7



Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização

Rio de Janeiro - Rua Senador Dantas, 74, 16º andar | Centro | CEP 20031-205 | Tel. 21 2510 7777

www.cnseg.org.br