

# Contribuição da govDADOS

Laura Conde Tresca <lauratresca@govdados.org.br>

sex 01/07/2022 22:40

Para:CJSUBIA <CJSUBIA@senado.leg.br>;

Cc:paloma@placamae.org <paloma@placamae.org>; MARIA LUCIA VALADARES <MLUCIAVAL0@gmail.com>;

 1 anexo

Contribuição.govDADOS.IA.Comissão de Juristas.pdf;

Você não costuma receber emails de lauratresca@govdados.org.br. [Saiba por que isso é importante](#)

Prezados/as,

Segue anexo contribuição para elaboração de proposta de regulamentação do desenvolvimento e da aplicação da inteligência artificial no Brasil.

Atenciosamente,

Laura Tresca  
Diretora-executiva da govDADOS

Brasília, 30 de junho de 2022.

**À Comissão de Juristas (CJUSBIA),**

Senado Federal

**Assunto:** Contribuição para elaboração de proposta de regulamentação do desenvolvimento e da aplicação da inteligência artificial no Brasil.

**Sumário:** 1. Comando e controle vs. Regulação responsiva. 2. Exemplos de aplicabilidade de regulação responsiva e penalidades. 3. Qual seria a estrutura conteudista da regulamentação em estudo? 4. Órgão fiscalizador

Inicialmente, agradecemos a extensão do prazo para apresentação de contribuição escrita, que servirá como complementação à nossa participação presencial apresentada pela Prof<sup>a</sup>. Dr. Paloma Mendes Saldanha e realizada no dia 13/05/2022 no **Painel 11 – Arranjos institucionais de fiscalização: comando e controle, regulação responsiva e o debate sobre órgão regulador.**

O painel em questão trouxe reflexões importantes e de cunho operacional no que tange à elaboração de uma proposta de regulamentação do desenvolvimento e da aplicação da inteligência artificial - IA no Brasil. A própria temática denota a necessidade de tal regulamentação, uma vez que, ao lidar com uma tecnologia de inúmeras aplicabilidades e com impacto direto e relevante em diversas relações jurídicas, políticas, econômicas, mercadológicas e sociais, fica evidenciado que se trata de uma questão com aspectos sociais relevantes e que, por isso, precisa ser regulada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, é de suma importância que o Brasil entre e se destaque no cenário cibergeográfico de desenvolvimento e aplicabilidade da IA, participando da construção de limites tecnológicos e de uma ampla governança democrática sobre a temática.

## 1. Comando e controle *versus* Regulação responsiva

Ao se colocar em debate os modelos “comando e controle” e “regulação responsiva”, não se está apenas falando ou querendo falar sobre os sistemas apoiados em inteligência artificial, mas principalmente promovendo a reflexão sobre a adoção - ou não - de um modelo exclusivamente punitivista pelo Estado brasileiro.

Em um contexto onde a construção colaborativa e os parâmetros e interesses multissetoriais são, cada vez mais e corretamente, levados em consideração para a criação do design inicial e do desenvolvimento propriamente dito de uma estrutura regulatória (seja ela arquitetônica, econômica, política ou jurídica e de âmbito nacional ou internacional), falar em uma regulação comando e controle significa desconsiderar todo o desenvolvimento sócio-econômico já percorrido, portanto, retroceder. É dar seguimento a uma antiga hierarquia de gerenciamento tradicional baseado numa execução de processos organizacionais executados de forma verticalizada, dentro dos quais não cabe qualquer tipo de questionamento por parte de quem está cumprindo a sua “obrigação”.

A figura de quem regula deve adotar estratégias regulatórias que levem em conta as mais variadas assimetrias de informações existentes entre os mais diferentes atores na cadeia de produção, aplicação e uso da tecnologia no Brasil. Ou seja, é necessário pensar e criar uma regulação que respeite não só a diversidade cultural e o contexto do povo brasileiro, os valores e os princípios da nossa constituição e os direitos fundamentais devidamente tutelados, mas também uma regulação que assegure o desenvolvimento amplo de novas tecnologias em prol do nosso desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, uma regulação do tipo “comando e controle” parece não ser a mais adequada ao tema, diferentemente da regulação “responsiva”. Por se tratar de um modelo regulatório que dá ênfase às questões principiológicas, sem deixar de trazer as obrigações ou regramentos necessários para garantir a efetividade das questões éticas que devem ser observadas no desenvolvimento de sistemas

apoiados em IA, a regulação responsiva se apresenta como a mais adequada para o contexto atual.

Isto porque, diferente do sistema exclusivamente punitivista, na regulação responsiva é permitida a utilização de técnicas de *enforcement* mais adequadas a cada caso, aumentando a probabilidade do atingimento dos objetivos elencados pelo órgão regulador que representará o Estado. Punição e conscientização podem coexistir. Ou seja, antes de punir um agente (pessoa física ou jurídica) por ter violado uma regulamentação, o órgão regulador precisa antes conscientizá-lo, no intuito de gerar um senso de responsabilidade que leve o regulado para o caminho da autorregulação e da autoavaliação.

A regulação responsiva é, então, uma teoria de autoria de Ian Ayres e John Braithwaite[1], que traz uma perspectiva dinâmica de intervenção estatal a partir do cumprimento ou não do que foi regulado. Ou seja, para quem tem o senso de responsabilidade pelo cumprimento do que foi determinado na regulação, caberia uma menor intervenção estatal, ao passo que haveria um aumento, dessa mesma intervenção, naqueles atores que estariam movidos unicamente pela racionalidade econômica, desconsiderando qualquer linha do texto regulatório e do ordenamento jurídico brasileiro.

Por este motivo é que a referida teoria traz a figura da pirâmide como padrão para entendimento de todas as suas vertentes (conceito, aplicabilidade e penalidades). Isto é, quanto mais correto do ponto de vista regulatório estiver um ator corporativo, mais baixo ele se encontrará no nível da pirâmide da regulação responsiva. O que o fará trabalhar com a perspectiva da autorregulação regulada, ou seja, a adoção de regras privadas como forma de gerenciar riscos e evitar o descumprimento da legislação aplicável àquele setor que está em discussão. Uma vez estando na base da pirâmide, tais atores só subiriam ao topo se houvesse uma violação das normas legais de forma recorrente. Nesse caso, o regulador teria legitimidade para agir num grau intervencionista mais avançado de modo a impor sanções a partir de instrumentos mais coercitivos e mais onerosos para o cumprimento das obrigações reguladas. Imposição, esta, que estaria relacionada

com o direito administrativo sancionador, bem como com a participação do Judiciário para punir questões específicas de violação normativa.

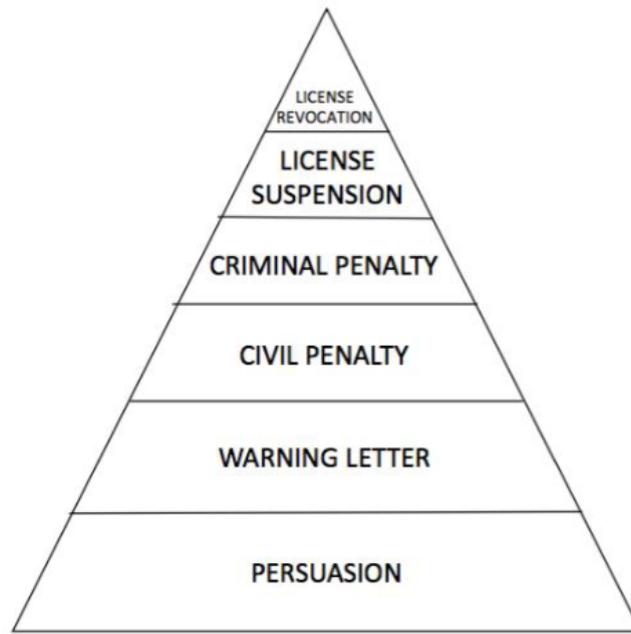


Figura 01: Pirâmide Regulatória (penalidades) (AYRES e BRAITHWAITE, 1992 – pg. 35)

É importante mencionar que a teoria da regulação responsiva também traz a possibilidade de inclusão de mecanismos de recompensa aos regulados pela adoção de medidas que vão além do cumprimento da lei.

Dessa forma, o grande desafio para a implementação desse design regulatório não seria o topo ou a base da pirâmide. Os extremos estariam resolvidos por si só - a autorregulação regulada ou a punição discricionária -, com a persuasão e a revogação da licença, por exemplo. A grande questão seria o meio dessa pirâmide, onde encontramos os regulados em negociação com o regulador e a presença de, por exemplo, cartas de aviso, responsabilidade civil, responsabilidade criminal dentre outras possibilidades que estariam no mesmo texto regulatório ou seriam aplicados a partir de legislações anteriores.

Entretanto, para implementar esse design regulatório entende-se ser necessário:

- que as estruturas de atuação estejam criadas,
- que as soluções consensuais estejam definidas,
- que a operacionalidade do monitoramento dos compromissos assumidos e as infrações reiteradas tenham um processo de negócio a ser seguido,
- que o escalar da pirâmide da regulação responsiva tenha uma fundamentação jurídica econômica e social adequada; e,
- que seja estabelecido o grau de publicidade das informações dos processos de fiscalização dentre outras questões.

Da mesma forma que a ANAC, como ficará demonstrado no capítulo 2 desta contribuição, traz os seus indicadores para a construção de uma regulação responsiva, no âmbito da regulação dos sistemas apoiados em inteligência artificial, poder-se-ia utilizar os indicadores trazidos pela Pesquisadora Fernanda Vegas (Google) que participou do painel 8 das audiências públicas. Ou seja,

- a) experts da tecnologia;
- b) profissionais que já estão utilizando ou que utilizarão em breve;
- c) leigos.

Cada categoria/indicador apontado sugere um nível de utilização e conhecimento de sistemas apoiados em inteligência artificial. O que facilita no momento de redação do substitutivo, ao analisar contextos que precisam estar presentes no texto legislativo.

Ou seja,

Para (a regulação) ser verdadeiramente responsiva, reguladores devem ser responsivos não só à performance em termos de compliance do ente regulado, mas em cinco outras formas: às estruturas cognitivas e operacionais das empresas, ao ambiente institucional do regime regulatório e à sua performance, às diferentes

lógicas das ferramentas e estratégias e a mudanças em cada um desses elementos [2].

## 2. Exemplos de aplicabilidade de regulação responsiva e penalidades

A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, um exemplo brasileiro que poderia ser observado por esta comissão, tem um projeto que começou em 2020 e tem como meta repensar o seu atual modelo de regulação a partir da construção de um modelo regulatório totalmente responsivo e inteligente até 2026, conforme publicizado no link <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/conheca-o-projeto-regulacao-responsiva>. O plano estratégico pode ser acessado no link [Plano\\_20202026.pdf \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva/plano-estrategico/Plano_20202026.pdf) e exemplos responsivos do que já foi adotado no Brasil podem ser visualizados nos links abaixo.

- Aeroportos sustentáveis:  
<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/meio-ambiente/aeroportos-sustentaveis>
- Consumidor.gov.br:  
<https://consumidor.gov.br/pages/principal/?1653411880233>
- Proposta Apoiada em Contratos de Concessão de Aeroportos:  
<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes>
- Providências preventivas de fiscalização: o Aviso de Condição Irregular (ACI) e a Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI):  
<https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2018/entra-em-vigor-novo-modelo-de-fiscalizacao-da-anac>

Um exemplo de penalidades construídas com base na teoria da regulação responsiva seria a nossa Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD, que traz penalidades em seu artigo 52 desde a advertência e multas até proibição de

atividades de processamento de dados, podendo todas as penalidades serem aplicadas de forma gradativa, isolada ou cumulativa.

### **3. Qual seria a estrutura conteudista da regulamentação em estudo?**

É importante olhar para o regulamento do Parlamento Europeu que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial a partir de uma proposta que tem uma abordagem regulamentar horizontal e 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. Ou seja, uma proposta que atende ao modelo colaborativo da regulação responsiva colocado acima, nos moldes do atendimento aos direitos individuais e coletivos sem criar restrições ao desenvolvimento econômico que está necessariamente atrelado ao nosso tema.

Sendo assim, teríamos:

- Um glossário para esclarecer sobre o que estamos falando, pois a adoção de termos incorretos que podem prejudicar o entendimento do que de fato está sendo regulamentado;
- Princípios norteadores conforme já desenhado no artigo 6º do PL 21/20 (centralidade no ser humano, finalidade, não discriminação, transparência e explicabilidade, segurança, responsabilização e prestação de contas);
- Indicação de medidas de governança para fins de garantia das oito principais características da boa governança (estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade, inclusão, efetividade e eficiência e prestação de contas);
- Gradação de riscos (hierarquização de riscos) quanto à implementação e uso dos sistemas apoiados em inteligência artificial,

conforme proposto pelo Parlamento Europeu

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence> ;

- Texto abrangente, se não quisermos limitar o desenvolvimento tecnológico e se não quisermos colocar em vigor uma regulação já desatualizada. O que não significa um texto unicamente principiológico ou vazio de regramento que despreza a variedade das tecnologias digitais ou as mais diversas aplicabilidades de inteligência artificial.
- Um texto que demonstra a existência, a importância e participação de diplomas legais que já tratam e resolvem questões de responsabilidade civil e administrativa;
- Um texto que regulamenta a avaliação de impacto algorítmico (que não é mencionada na LGPD nem da RGPD) que funcionaria como ferramenta para obter responsabilidade algorítmica ao avaliar o impacto dos sistemas apoiados em IA nos direitos individuais e coletivos.

#### **4. Órgão fiscalizador**

Para que isso tudo aconteça, a presença de um órgão regulador e fiscalizador independente embora pudesse até ser a solução ideal, no momento, dada a necessidade de amadurecimento do cenário de inteligência artificial e do desenvolvimento das aplicações que utilizam IA, um modelo de governança com base em um Comitê Gestor, com formação multissetorial e multidisciplinar que atue em parceria com as diversas agências reguladoras de setores da economia existentes no país e no mundo (atuação nacional e internacional), pode ser a medida mais adequada.

Para a fiscalização, as agências reguladoras setoriais, bem como outros órgãos públicos que tenham prerrogativas fiscalizatórias podem atuar desempenhando o papel de agente fiscalizador.

Assim, é importante mencionar que um Comitê Gestor, trabalhando em prol da regulação dos sistemas apoiados em Inteligência Artificial, deverá encontrar diversos pontos de contato com os temas trabalhados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD, devendo também atuar em parceria com a Autoridade Nacional. Temas que estão entrelaçados, vez que sem a utilização de dados pessoais, de forma quantitativa e qualitativa, não se tem um sistema (apoiado em IA) de qualidade e que respeita os direitos constitucionalmente estabelecidos.

Como conseguir isso?

A partir de um engajamento em prol de uma regulação responsiva que garanta uma regulamentação de caráter participativo, regramentos, penalidades em formato piramidal, o uso de ferramentas de governança e a presença de um Comitê Gestor independente, multissetorial e multidisciplinar que dê conta de toda a complexidade que a temática demanda.

## REFERÊNCIAS

[1] AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation**: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

[2] BLACK, J.; BALDWIN, R. **Really Responsive Regulation**. London School of Economics and Political Science. [S.l.]. 2017.

Paloma Mendes Saldanha e Maria Lúcia Valadares, associadas da govDADOS.