

Instituto  
de Tecnologia  
& Sociedade  
do Rio

Julho 2024

# IA NO SETOR FINANCEIRO:

Paralelos entre o PL 2.338/2023 e  
a regulação setorial dos serviços  
financeiros no Brasil.



# RESUMO EXECUTIVO

Há diferentes abordagens regulatórias de Inteligência Artificial (IA) que estão sendo discutidas ao redor do mundo. De um lado, há o modelo setorial que tem sido defendido pelos EUA, baseado em princípios, autorregulação e atuação de agências específicas; de outro lado, há o modelo europeu, que estabelece uma regulação de tipo “guarda-chuva”, que prevê uma abordagem geral, mais prescritiva e baseada em risco. É possível conciliar essas diferentes abordagens levando em consideração a regulação setorial existente e identificando as lacunas que precisam ser endereçadas. Um exemplo está no setor financeiro, onde a regulação do uso de sistemas de IA já encontra um terreno regulatório fértil, com competências de supervisão claramente delineadas, mas ainda assim pode haver elementos que necessitam de maior aprofundamento e que deve ser encaminhado pelos atores competentes em cooperação direta com demais órgãos que vieram a ser criados para lidar especificamente com o tema da IA.

O mercado financeiro é historicamente um dos mais regulados, contando com a atuação de diferentes agências e órgãos públicos. Percebe-se que já há uso de ferramentas de inteligência artificial auxiliando no desenvolvimento de produtos, para finalidades de prevenção e combate a fraudes, avaliação de riscos, otimização de tarefas, dentre outras funções. A adoção de tais tecnologias não ocorreu em um vácuo regulatório. Os órgãos setoriais - utilizando-se inclusive de marcos normativos nacionais e de padrões globais, como os relacionados à proteção do crédito e do consumidor - estabeleceram diretrizes e regulamentação para o seu uso. Existem, portanto, princípios e obrigações de autorregulação, como no modelo americano, além de normativas baseada em risco, que remetem ao modelo europeu.

Destacamos, ainda, o papel crucial do arranjo institucional macroprudencial global, por meio das recomendações do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (Basel Committee on Banking Supervision - BCSB). Este Comitê possui influência decisiva na produção de padrões regulatórios para a indústria financeira, inclusive para o

uso de tecnologias de transformação digital, como modelos e sistemas de IA. O Banco Central do Brasil, como membro do BCBS, busca alinhar a regulação financeira nacional com as recomendações do Comitê, considerando as particularidades socioeconômicas brasileiras. Entre as atribuições do BCBS, citamos os princípios essenciais para supervisão bancária eficaz (*Core Principles for Effective Banking Supervision*), que dirigem a atividade de produção normativa, fiscalização e sanção das autoridades locais. Os princípios estabelecidos pelo BCBS exigem dos reguladores a fiscalização do cumprimento e observância dos padrões de modelos de risco, a compreensão das limitações desses modelos pelas instituições e o estabelecimento de rituais de validação regular baseada em sistemas robustos de mediação de riscos dos modelos utilizados. Ademais, compete ao regulador financeiro setorial verificar se os relatórios de dados de risco das instituições estão alinhados com o perfil de risco definido e se a alta liderança das instituições possui visibilidade da administração desses riscos e de riscos emergentes do uso de novos produtos ou grandes mudanças<sup>1</sup>.

Este relatório aponta que o mercado financeiro possui regras setoriais que abarcam inclusive preocupações relacionadas ao desenvolvimento, teste e uso de sistemas de IA, além de mecanismos de governança setorial que fiscalizam a sua aplicação. Nesse contexto, marcos regulatórios de IA podem e devem apoiar a pesquisa, o desenvolvimento e o uso de sistemas de IA responsáveis. Para isso, é fundamental compreender a complementaridade entre a regulação existente e o que é necessário para promover inovação e gerir seus riscos.

Este relatório traz três contribuições para o debate regulatório de IA no mercado financeiro:

- 1. Primeiro, ressaltam-se os mecanismos de governança multissetoriais existentes, que se aplicam ao mercado financeiro e aos usos de IA no país.** A criação de novas agências, conselhos

---

1. Basel Committee on Banking Supervision. Consultative Document Core principles for effective banking supervision (p. 44). Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d551.pdf>

ou comitês precisa estar em harmonia com soluções já implementadas e evitar a sobreposição de competências, o conflito de normas ou a redução de instrumentos participativos. Nessa linha, apresentam-se os principais instrumentos de governança em vigência no país, assim como um descritivo das competências existentes relacionadas à estrutura regulatória no mercado financeiro nacional.

- 2. Segundo, retomam-se as normas existentes aplicáveis a sistemas de IA, principalmente as de origem setorial. O argumento aqui é de que já existem regras que norteiam a pesquisa, o desenvolvimento, e o uso de IA no Brasil, particularmente para o setor financeiro.** Deve-se garantir que quaisquer novas regras se somem às existentes, de forma harmônica, aperfeiçoando a capacidade de endereçar riscos sem comprometer soluções já pacificadas. Nessa linha, apresentam-se exemplos de regulamentos relacionados ao uso de IA pelo mercado financeiro nacional e sua potencial relação com o debate do PL 2.338/2023, atentando para as preocupações comuns entre ambos corpos regulatórios (o existente e o proposto).
- 3. Por fim, frisa-se que diferentes modelos de regulação de sistemas IA (tanto o americano quanto o europeu, entre outros) reconhecem o papel da regulação setorial, precipuamente no que tange ao mercado financeiro.** Embora isso seja mais evidente nos Estados Unidos, onde a estrutura setorial é um dos focos da regulação nacional proposta, o Regulamento Europeu de Inteligência Artificial também faz referência a essa abordagem.

Esse debate se soma à preocupação presente no texto atual do Projeto de Lei (PL) 2.338/2023, que reconhece o cumprimento de legislação setorial em nível de equivalência a obrigações de governança de inteligência artificial:

Art. 20. Os fornecedores de sistemas de IA de alto risco **devem garantir** que seus sistemas estão **de acordo com as medidas de governança definidas em todo o Capítulo IV desta Lei,**

**assim como em outras legislações pertinentes em especial do seu respectivo setor.**

É válido lembrar o papel de sistemas de IA para a inclusão financeira, que é chave para atingirmos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nas palavras da H.M. Queen Máxima dos Países Baixos, Defensora Especial do Secretariado-geral da ONU para inclusão financeira e desenvolvimento:

“[Em 2018] 69% por cento dos adultos têm acesso a serviços financeiros, acima dos 61% três anos atrás, e dos 51% em 2011 (...) **Um dos insights mais encorajadores sobre os dados diz respeito ao poder da inovação tecnologias em expandir o acesso e uso** de serviços financeiros que as pessoas precisam para melhorar suas vidas.”<sup>2</sup>

Resta, portanto, compreender que a harmonização de normativas existentes e futuras é o caminho para oferecer maior inclusão ao sistema financeiro, em conjunto com proteções robustas para a população.

#### **Nota de esclarecimento:**

A análise comparativa do texto do Projeto de Lei 2.338 de 2023 foi feita com base na versão do substitutivo do PL, divulgado no dia 4 de julho de 2024 pelo gabinete do Senador Eduardo Gomes, relator da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil (CTIA) no Senado Federal. Importante salientar que o texto do projeto está sujeito a alterações ao longo do processo legislativo. Portanto, recomenda-se a verificação da versão mais recente do texto para análises futuras ou tomada de decisões baseadas nas informações aqui apresentadas. O objetivo é oferecer uma visão preliminar e não definitiva sobre as implicações e interpretações do referido projeto de lei.

---

2. United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development (UNSGSA). *Annual report to the Secretary-General*. September 2018. United Nations. Disponível em: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2649unsgsa.pdf>

# SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>9</b>
<b>AUTORIDADE REGULADORA</b>	
<b>1.1 CONTEXTO EUROPEU</b>	<b>10</b>
<b>1.2 CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>12</b>
<b>1.2.1 O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL</b>	<b>13</b>
<b>1.2.2 ÓRGÃOS NORMATIVOS</b>	<b>15</b>
<b>1.2.3 ÓRGÃOS SUPERVISORES</b>	<b>16</b>
<b>1.2.4 OUTROS ÓRGÃOS DO SISTEMA FINANCEIRO</b>	<b>20</b>
<b>1.3 ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO NA PROPOSTA DO PL 2.338/2023</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>28</b>
<b>AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE RISCO</b>	
<b>2.1 O QUE PROPÕEM O PROJETO DE LEI 2338/23?</b>	<b>29</b>

<b>2.2 O QUE EXISTE NO SETOR?</b>	<b>31</b>
<b>2.3 ANÁLISE DE SOBREPOSIÇÕES E DIFERENÇAS</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO 3 DOCUMENTAÇÃO/TRANSPARÊNCIA</b>	<b>34</b>
<b>3.1 O QUE PROPÕE O PROJETO DE LEI 2.338/23?</b>	<b>36</b>
<b>3.2 O QUE EXISTE NO SETOR?</b>	<b>37</b>
<b>3.3 ANÁLISE DE SOBREPOSIÇÕES E DIFERENÇAS</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO 4 ÓRGÃOS INTERNOS DE AUTORREGULAÇÃO</b>	<b>42</b>
<b>4.1 O QUE PROPÕE O PROJETO DE LEI 2.338/23?</b>	<b>44</b>
<b>4.2 O QUE EXISTE NO SETOR?</b>	<b>45</b>

<b>4.3 ANÁLISE DE SOBREPOSIÇÕES E DIFERENÇAS</b>	<b>47</b>
<b>CAPÍTULO 5 CAMINHOS POSSÍVEIS</b>	<b>48</b>
<b>O CAMINHO DOS ESTADOS     UNIDOS</b>	<b>49</b>
<b>O CAMINHO DA UNIÃO     EUROPEIA</b>	<b>50</b>
<b>O CAMINHO DO REINO UNIDO</b>	<b>52</b>
<b>O CAMINHO DO BRASIL</b>	<b>52</b>
<b>AGENDA PARA O FUTURO</b>	<b>54</b>



# CAPÍTULO 1

## AUTORIDADE REGULADORA

A Inteligência Artificial (“IA”) não é uma invenção recente e seu uso não é de um fenômeno novo para o setor financeiro. Desde a crise financeira de 2008, instituições financeiras em todo o mundo têm intensificado o uso de ferramentas de automação para fortalecer os sistemas de análise de padrões que informam decisões relacionadas à gestão de investimentos, análise de riscos, entre outras atividades típicas do setor.<sup>3</sup> O uso de ferramentas de IA é uma extensão desse processo de tomada de decisões auxiliadas por grandes quantidades de dados (“big data”) e por facilitadores de automação.

## 1.1 CONTEXTO EUROPEU

Na União Europeia, com a adoção do Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia (“Regulamento de IA”), o setor financeiro é impactado de várias maneiras.

- As avaliações de crédito baseadas em IA pelos bancos, bem como as avaliações de risco em seguros de vida e saúde, são consideradas de alto risco e, portanto, devem cumprir obrigações mais estritas e robustas, proporcionais ao risco legalmente estabelecido pelo uso de IA nos termos do Anexo III, 5a.<sup>4</sup>
- O Regulamento de IA em seu Artigo 50, 2<sup>5</sup>, também introduz requisitos para os sistemas de IA de uso geral, incluindo gran-

3. Mazzini G and Bagni F (2023) *Considerations on the regulation of AI systems in the financial sector by the AI Act*. Front. Artif. Intell. 6:1277544. doi: 10.3389/frai.2023.1277544

4. AI Act. ANEXO III - Os sistemas de IA de risco elevado a que se refere o artigo 6.º, n.º 2, são os sistemas de IA incluídos num dos domínios a seguir enumerados [...]

5. Acesso a serviços privados essenciais e a serviços e prestações públicos essenciais, bem como o usufruto dos mesmos:

a) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades públicas, ou em seu nome, para avaliar a elegibilidade de pessoas singulares para terem acesso a prestações e serviços de assistência pública essenciais, incluindo serviços de cuidados de saúde, bem como para conceder, reduzir, revogar ou recuperar o acesso a tais prestações e serviços. Texto disponível em: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/>

5. AI Act. Artigo 50, 2: Os prestadores de sistemas de IA, incluindo sistemas de IA de finalidade geral, que geram conteúdos sintéticos de áudio, imagem, vídeo ou texto, devem assegurar que os resultados do sistema de IA sejam marcados num formato legível por máquina e detectáveis como tendo sido artificialmente gerados ou manipulados. Os prestadores devem assegurar que as suas soluções técnicas são eficazes, interoperáveis, sólidas e fiáveis, na medida em que tal seja tecnicamente viável, tendo em conta as especificidades e limitações dos vários tipos de conteúdos, os custos de aplicação e o estado da arte geralmente reconhecido, tal como estiver refletido em normas técnicas pertinentes. Esta obrigação não se aplica na medida em que os sistemas de IA desempenhem uma função de apoio à edição normalizada ou não alterem substancialmente os dados de entrada disponibilizados pelo responsável pela implantação ou a semântica dos mesmos, ou quando a sua utilização for autorizada por lei para detetar, prevenir, investigar e reprimir infrações penais. Texto disponível em: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/>

des modelos de linguagem e aplicações de IA generativas. Isso deve impactar, em particular, as colaborações entre instituições financeiras e plataformas digitais, embora as instituições financeiras continuem a ser, em última instância, responsáveis pelas ferramentas e serviços que subcontratam.

- Mais recentemente, a Autoridade Europeia de Valores Mobiliários e Mercados (ESMA) publicou uma série de diretrizes<sup>6</sup> sobre como as instituições financeiras devem usar IA em suas operações diárias. Essas novas regras incluem obrigações em relação a medidas de transparência, testes de qualidade dos algoritmos e adoção de medidas de governança interna, além de treinamento para os funcionários das instituições financeiras. Além disso, as empresas de investimento são incentivadas a se envolver com suas autoridades supervisoras para navegar de forma eficaz pelos desafios complexos relacionados à IA, reconhecendo ainda o papel da ESMA e das autoridades nacionais competentes em monitorar a evolução do uso de IA e do quadro jurídico relevante da UE para determinar se são necessárias ações adicionais nesta área.<sup>7</sup>

Já outras atividades de serviços financeiros seguirão apenas a legislação existente, sem obrigações legais adicionais decorrentes do Regulamento de IA<sup>8</sup>. Para serviços como a gestão de sinistros, o combate à lavagem de dinheiro ou a detecção de fraudes, a regulação setorial é extensa, o que torna necessário avaliar se as regras setoriais já não são suficientes (ou ainda mais exigentes) que aquelas do Regulamento de IA.

Cabe destacar que, além do Regulamento de IA, que não conta com normas dedicadas à inovação, há outros marcos europeus para o ambiente digital que fomentam a inovação. Normas como o Regulamento de Dados e o Regulamento da Governança de Dados desem-

6. Public Statement on AI and Investment Services. 30.06.24. Disponível em: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-05/ESMA35-335435667-5924\\_Public\\_Statement\\_on\\_AI\\_and\\_investment\\_services.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-05/ESMA35-335435667-5924_Public_Statement_on_AI_and_investment_services.pdf)

7. Public Statement on AI and Investment Services. 30.06.24. Par. 27. Disponível em: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-05/ESMA35-335435667-5924\\_Public\\_Statement\\_on\\_AI\\_and\\_investment\\_services.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-05/ESMA35-335435667-5924_Public_Statement_on_AI_and_investment_services.pdf)

8. Parente, F. *The AI Act and its impacts on the European financial sector*. The EUROFI Magazine, Ghent 2024, 128. Disponível em: [https://www.eiopa.europa.eu/publications/ai-act-and-its-impacts-european-financial-sector\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/publications/ai-act-and-its-impacts-european-financial-sector_en)

penham papel fundamental ao facilitar a reutilização de bases de dados do setor público e o acesso a dados privados a partir de dispositivos conectados, como equipamentos de saúde ou automóveis conectados.

## 1.2 CONTEXTO NACIONAL

Considerando os múltiplos usos da IA em atividades financeiras, as agências reguladoras do setor já têm se debruçado sobre diversas preocupações relacionadas à ética, privacidade e gestão de riscos associados ao uso de tecnologia em serviços financeiros. Inclusive, o tema sobre riscos e impactos do uso de IA pelas instituições financeiras está na lista de prioridades regulatórias publicada pelo Banco Central no início de 2024<sup>9</sup>.

Para entender o contexto normativo do setor, é preciso compreender a sua arquitetura, composta por uma estrutura regulatória robusta, com entidades que possuem funções normativas e de supervisão, além dos operadores do sistema. Esta estrutura está em funcionamento desde 1964, momento em que foi criada pela Lei da Reforma Bancária (Lei n 4595/1964)<sup>10</sup>. Ou seja, trata-se de um setor com 60 anos de existência e acúmulo de expertise que norteiam escolhas regulatórias, como por exemplo, a adoção da proporcionalidade das regras em relação à complexidade e tamanho das instituições<sup>11</sup>. Na estrutura regulatória do sistema financeiro, instituições de maior porte são submetidas a regulações mais complexas do que as instituições de menor porte.

Mais recentemente, os marcos fundamentais de gestão integrada de riscos (Res. BCB 265/2022 e Res. CMN 4.943/2021) no setor financeiro foram atualizados para abarcar a obrigatoriedade de avaliação de riscos de natureza social, ambiental e climática, incluindo eventos

9. Banco Central do Brasil. *Regulação do sistema financeiro*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regulacao?modalAberto=regulacao\\_bc](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regulacao?modalAberto=regulacao_bc)

10. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595compilado.htm)

11. Banco Central do Brasil. *Regulação Prudencial*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regprudencialsegmentacao>

associados à violação de direitos e garantias fundamentais ou a atos lesivos ao interesse comum, dentre os quais o tratamento irregular, ilegal ou criminoso de dados pessoais. As mudanças reforçam o conjunto de obrigações de gestão de riscos operacionais associados com falhas, deficiências ou inadequações de processos ou sistemas tecnológicos quando do emprego de tecnologias da informação e comunicação (TICs).

A regulação de IA, em discussão no Brasil, visa ser abrangente e impactar todos os setores. É crucial conhecer o ecossistema regulatório do sistema financeiro, para entender os órgãos e normativas existentes, evitando sobreposições e harmonizando eventuais novas regras, respeitando a expertise e o acúmulo regulatório do setor.

## 1.2.1 O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O Sistema Financeiro Nacional (“SFN”) é formado por um conjunto de entidades e instituições que promovem a intermediação financeira, e por onde pessoas, empresas e governos circulam a maior parte de seus ativos, pagam suas dívidas e realizam seus investimentos.<sup>12</sup> A intermediação financeira é subdividida em 4 categorias: (i) mercado monetário, que fornece à economia papel-moeda e moeda; (ii) mercado de crédito, que fornece recursos para o consumo das pessoas em geral e para o funcionamento das empresas; (iii) mercado de capitais, que permite às empresas em geral captar recursos de terceiros e, portanto, compartilhar os ganhos e os riscos; (iv) mercado cambial, que é o mercado de compra e venda de moeda estrangeira.<sup>13</sup>

O SFN é composto por uma série de instituições e agentes com diferentes funções: normativas, supervisão e operação. Os órgãos normativos determinam as regras para o funcionamento do sistema; as entidades supervisoras são responsáveis por zelar pelo cumprimento das regras pelos integrantes do sistema financeiro; e os operadores são as instituições que ofertam os serviços financeiros.

12. Banco Central do Brasil. *Sistema Financeiro Nacional*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>

13. FGV. *Regulação em Números. Sistema Financeiro*. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br/sistema-financeiro>

Além dos órgãos normativos e de supervisão, o SFN é composto por um subsistema operativo, que contempla instituições públicas e privadas que desenvolvem atividades de intermediação financeira. De acordo com o relatório anual de evolução do sistema financeiro nacional, no final de 2023 havia 1714 instituições sujeitas às regras do SFN<sup>14</sup>. Dentre elas estão: instituições financeiras bancárias autorizadas pelo BCB a captar depósitos à vista, quais sejam: (i) o banco comercial; (ii) o banco múltiplo; (iii) a Caixa Econômica Federal; (iv) os bancos cooperativos, que são bancos comerciais cujo titular do controle acionário é uma cooperativa central de crédito; e (v) as cooperativas de crédito.<sup>15</sup>

Há também instituições financeiras não bancárias que são autorizadas a funcionar pelo BCB mas que não recebem depósitos à vista. São consideradas instituições não bancárias: o banco de câmbio; as agências de fomento; o banco de desenvolvimento; o banco de investimento; a sociedade de crédito, financiamento e investimento, a sociedade de crédito imobiliário; a sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte; a sociedade de arrendamento mercantil (leasing); a associação de poupança e empréstimo; a companhia hipotecária; a sociedade de crédito direto; e a sociedade de empréstimo entre pessoas.<sup>16</sup>



14. Banco Central do Brasil. *Relatório de Evolução Anual do Sistema Financeiro Nacional*. Dezembro de 2023. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/evolucaosfn/r202312/T1ES\\_Quadro%2001%20-%20Quantitativo%20de%20instituicoes%20autorizadas%20a%20funcionar.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/evolucaosfn/r202312/T1ES_Quadro%2001%20-%20Quantitativo%20de%20instituicoes%20autorizadas%20a%20funcionar.pdf)

15. FGV Direito Rio. *Setores de Regulação: Sistema Financeiro*. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/sistema-financeiro>

16. Banco Central do Brasil. *Regulação do sistema financeiro*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidade financeira/regulacao?modalAberto=regulacao\\_bc](https://www.bcb.gov.br/estabilidade financeira/regulacao?modalAberto=regulacao_bc)

## 1.2.2 ÓRGÃOS NORMATIVOS

O Conselho Monetário Nacional (“CMN”)<sup>17</sup> é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional (SFN), sendo responsável pela formulação da política da moeda e do crédito. O CMN é responsável por elaborar as principais regras para a estabilidade econômica no país, ou seja, define a meta para a inflação, as diretrizes para o câmbio e as normas principais para o funcionamento das instituições financeiras, entre outras atribuições.<sup>18</sup>

O CMN é composto pelo Ministro da Fazenda (presidente do Conselho), o Ministro de Planejamento e o Presidente do Banco Central<sup>19</sup>. Essa composição colegiada tem por objetivo possibilitar o alinhamento das políticas estruturantes do SFN, e suas decisões devem ser observadas por todos os agentes que atuam no sistema financeiro. O CMN possui uma função sistêmica, não somente visualizando impactos específicos em uma instituição ou uma área da economia, mas tendo uma visão holística tanto de riscos como de incentivos.

O CMN se reúne mensalmente para deliberar sobre os assuntos referentes à aplicação dos recursos das instituições financeiras, aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros e coordenar as políticas de crédito, dentre outros. Todas as reuniões do CMN são registradas e publicadas em atas disponibilizadas pelo Banco Central<sup>20</sup>, que funciona como secretariado do CMN. Nesse contexto, possui competências específicas e que servem como um elemento central em toda estrutura econômica nacional. Ainda que não trate de tecnologias específicas, como IA, tem uma função ao estabelecer as bases econômicas nacionais, compreendendo IA dentro do seu contexto sistêmico.

17. BRASIL. Decreto Nº 1.307, de 9 de novembro de 1994. *Aprova o regimento interno do Conselho Monetário Nacional*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1307.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.307%2C%20DE%209.%C2%A7%206%C2%B0%20do%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1307.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.307%2C%20DE%209.%C2%A7%206%C2%B0%20do%20art.)

18. Banco Central do Brasil. *Diretrizes Para o Sistema*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinancieira/sfn>

19. Brasil. Decreto Nº 1.307, de 9 de novembro de 1994. *Aprova o regimento interno do Conselho Monetário Nacional*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1307.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.307%2C%20DE%209.%C2%A7%206%C2%B0%20do%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1307.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.307%2C%20DE%209.%C2%A7%206%C2%B0%20do%20art.)

20. Banco Central do Brasil. *Atas das reuniões do CMN*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/cmnatasreun>

## 1.2.3 ÓRGÃOS SUPERVISORES

### Banco Central do Brasil (BCB)

O Banco Central do Brasil (“BCB” ou “BC”) é o responsável por garantir o cumprimento das normas do CMN. O BCB monitora e fiscaliza o sistema financeiro e executa as políticas monetária, cambial e de crédito.<sup>21</sup> O BC é uma autarquia criada pela Lei 4.595/1964 e que possui autonomia, independência e é pautado pela transparência. Todas as normas emitidas pelo BCB são publicadas no Diário Oficial da União e disponibilizadas no seu portal na internet (Busca de normas), além do sistema de correio eletrônico do Banco Central do Brasil (BC Correio) e do Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen)<sup>22</sup>.

Além do Presidente, o BCB é composto por 8 diretorias, dentre elas a de regulação e fiscalização. Como parte da sua atribuição em exercer a fiscalização das instituições financeiras e orientar as instituições financeiras para que possam praticar operações de crédito, dentre outras, o BC edita portarias, resoluções e instruções normativas que passaram a ser organizada num portal próprio<sup>23</sup>, garantindo maior transparência ao arcabouço regulatório do BC. Essas normas são atualizadas com frequência para atender as preocupações correntes, como por exemplo no caso da Resolução 4557/2017, atualizada pela Res. CMN 4.943/2021, e a Res. BCB 265/2022, que dispõem sobre a estrutura de gerenciamento de risco e que passaram a incluir também obrigações referentes ao gerenciamento do risco social, do risco ambiental e do risco climático<sup>24</sup>.

De certa forma, a sua atuação é no sentido de dar vazão aos objetivos gerais socioeconômicos de gerar equilíbrio econômico para o país. Participa, portanto, do processo de analisar os riscos específicos para o sistema financeiro, assim como os sistêmicos, estabelecendo mecanismos de balanço de riscos e incentivos para a economia nacional.

21. *Ibid.*,

22. Banco Central do Brasil. *Regulação do sistema financeiro*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regulacao?modalAberto=regulacao\\_bc](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regulacao?modalAberto=regulacao_bc)

23. Banco Central do Brasil. *Sistema de busca das normas do Banco Central do Brasil*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/buscanormas>

24. Brasil. Art. 38-A, Resolução 4557/17. Disponível em: [https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50344/Res\\_4557\\_v8\\_P.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50344/Res_4557_v8_P.pdf)

O uso de IA também está impactando as atividades do BC e fazendo parte de processos para aprimorar a eficiência da política monetária, a supervisão, e a regulação do sistema financeiro. Em sua agenda de “Inovação e Inteligência Artificial” publicada em 2023, foram apresentadas algumas áreas nas quais a IA tem sido usada pelo próprio BC, quais sejam: supervisão e regulação, previsão econômica e análise de dados; detecção de fraudes e gestão de riscos<sup>25</sup>.

Ao mesmo tempo, os riscos decorrentes do uso de IA também fazem parte das preocupações do BC, como é ilustrado pelo debate sobre a possibilidade de oferta discriminatória de serviços, apontado como um dos grandes desafios a serem enfrentados em matéria de regulação e fiscalização.<sup>26</sup>

O BC incluiu como uma das prioridades regulatórias de 2024, aprofundar estudos sobre os riscos e impactos do uso crescente de IA pelas instituições financeiras, a exemplo de risco de conduta e risco de modelo. Ou seja, o BC, não só internamente está atento às oportunidades e aos riscos de sistemas de IA, assim como em seu papel de órgão regulador do sistema financeiro, já está tratando dos possíveis riscos do uso de IA pelas instituições parte do sistema, produzindo orientações para esse uso e para eventual regulação direta na matéria.<sup>27</sup>

### **Comissão de Valores Mobiliários (CVM)**

A Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”) foi criada pela Lei 6.385/76, com o objetivo de fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil. A CVM é uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária.<sup>28</sup>

25. Banco Central do Brasil. *Agenda de Inovação do Banco Central e Inteligência Artificial, 2023*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o\\_RCN\\_Forum%20Brasileiro%20de%20IA\\_VPUB.18.8.23.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RCN_Forum%20Brasileiro%20de%20IA_VPUB.18.8.23.pdf)

26. *Ibidem*.,

27. Banco Central do Brasil. *Lista de Prioridades de Regulação do BCB 2024*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regulacao?modalAberto=regulacao\\_bc](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regulacao?modalAberto=regulacao_bc)

28. Brasil. Ministério da Fazenda. *Sobre a CVM*. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm>

A CVM, como parte da sua atuação, supervisiona o mercado de ações que cada dia mais é tomado por ações de empresas que atuam no campo da IA. Essas empresas têm se tornado cada vez mais relevantes no mercado. A Nvidia, a empresa que produz os chips que são essenciais no uso de IA, por exemplo, atingiu um valor de mercado na casa dos 2 trilhões de dólares, ultrapassando o valor de todo o mercado de ação da Alemanha<sup>29</sup>. Ou seja, uma A CVM, assim como outros órgãos, tem usado IA para aprimorar o processo de supervisão para detectar e analisar padrões de negociação que passariam despercebidos por ferramentas manuais. As ferramentas conhecidas como *Insiders* e *Outliers* auxiliam no processo de identificação, triagem e investigação de casos de *insider trading* (movimentações em ações com acesso à informação privilegiada)<sup>30</sup>. Com essa tecnologia, o processo de análise inicial passou a ser mais dinâmico e integrado com a base de dados do Tribunal de Contas da União (“TCU”), que aprimorou o processo de detectar as operações realizadas por partes relacionadas a insiders das companhias. Ou seja, já há acúmulo de experiência e uso de IA que auxiliam no aprimoramento da função pública que devem ser contemplados.

Além disso, a CVM também desenvolveu o Sistema de Avaliação de Administradores Fiduciários, cujo objetivo é aprimorar a metodologia de avaliação da qualidade e tempestividade da informação prestada à Autarquia pelos administradores de carteira de fundos de investimento regulados pela Resolução CVM 175, aprimorando os métodos tradicionais de supervisão, que são acrescidos de atividades analíticas.

Além disso, a CVM contará com o apoio de soluções de IA para desafios tecnológicos como resultado da iniciativa que tem sido capitaneada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) junto com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que contará com investimento de R\$ 20 milhões em soluções de inteligência artificial para desafios tecnológicos de de quatro entidades públicas federais, incluindo a CVM<sup>31</sup>.

29. CNBC News. *Nvidia's \$2.5 trillion market cap is more than Amazon and Tesla put together*. Disponível em: <https://www.cnbc.com/market/nvidia-share-price-market-cap-higher-than-amazon-tesla-earnings-chip-data-center-demand-19416267.htm>

30. Brasil. *CVM desenvolve ferramentas baseadas em novas tecnologias para modernizar e alavancar supervisão de casos de insider trading e oscilação atípica em fundos de investimento*. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/2022/cvm-desenvolve-ferramentas-baseadas-em-novas-tecnologias-para-modernizar-e-alavancar-supervisao-de-casos-de-insider-trading-e-oscilacao-atipica-em-fundos-de-investimento>

31. Brasil. *CVM integra edital com desafios de Inteligência Artificial em programa do Ministério da Ciência, Tecnologia*

A CVM ainda não se pronunciou publicamente sobre o uso de IA pelos atores que atuam na bolsa de valores, diferentemente da comissão de valores mobiliários americana (Securities and Exchange Commission - SEC) que começou a investigar o uso de IA em vários consultores de investimentos<sup>32</sup>. Os pedidos de informação foram enviados para obter mais detalhes sobre o uso de marketing relacionados à IA, modelos algorítmicos usados para gerenciar carteiras de clientes e treinamento de conformidade. A SEC inclusive abriu um processo contra dois consultores de investimentos por fazerem declarações falsas e enganosas sobre o suposto uso de IA. Uma das empresas afirmou falsamente que seria o “primeiro consultor financeiro regulado a usar IA” e apresentou informações incorretas de que a sua plataforma fornece “previsões especializadas impulsionadas por IA.”<sup>33</sup> As empresas concordaram em resolver as acusações pagando uma multa de U\$400.000. Esse caso gerou inclusive a publicação de um alerta ao mercado sobre o aumento das fraudes de investimento envolvendo o suposto uso de IA.<sup>34</sup> O Alerta ao Investidor foi emitido conjuntamente pelo Gabinete de Educação e Defesa do Investidor da Comissão de Valores Mobiliários (Securities and Exchange Commission - SEC), pela Associação Norte-Americana de Administradores de Valores Mobiliários (North American Securities Administrators Association - NASAA) e a Autoridade Reguladora da Indústria Financeira (Financial Industry Regulatory Authority - FINRA) para conscientizar os investidores sobre o aumento das fraudes de investimento envolvendo o suposto uso de inteligência artificial. Embora esse caso tenha acontecido nos EUA, serve para ilustrar a atuação proativa dos órgãos reguladores setoriais para mitigar os eventuais riscos no uso de IA.

---

e Inovações e Finep para o serviço público. Disponível:

<https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/2024/cvm-integra-edital-com-desafios-de-inteligencia-artificial-em-programa-do-ministerio-da-ciencia-tecnologia-e-inovacoes-e-finep-para-o-servico-publico>

32. Infomoney. ‘CVM’ dos Estados Unidos investiga uso de IA por consultores de investimento. 12 de dezembro de 2023. Disponível em:

<https://www.infomoney.com.br/carreira/cvm-dos-estados-unidos-investiga-uso-de-ia-por-consultores-de-investimento/>

33. U.S. Securities and Exchange Commission. *SEC Charges Two Investment Advisers with Making False and Misleading Statements About Their Use of Artificial Intelligence*. Disponível em: <https://www.sec.gov/news/press-release/2024-36>

34. U.S. Securities and Exchange Commission. *Artificial Intelligence (AI) and Investment Fraud: Investor*. 25 de janeiro de 2024. Disponível em: [Alerthttps://www.investor.gov/introduction-investing/general-resources/news-alerts/alerts-bulletins/investor-alerts/artificial-intelligence-fraud](https://www.investor.gov/introduction-investing/general-resources/news-alerts/alerts-bulletins/investor-alerts/artificial-intelligence-fraud)

## 1.2.4 OUTROS ÓRGÃOS DO SISTEMA FINANCEIRO

### Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<sup>35</sup>

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), vinculado ao Ministério da Justiça, é uma autarquia federal cuja principal função é assegurar a livre concorrência no mercado. Como autoridade máxima do Executivo em questões concorrenciais, o CADE não só decide sobre fusões, aquisições e outras formas de concentração econômica que possam ameaçar a concorrência, mas também atua na investigação e julgamento de práticas como cartéis e outras violações. Além disso, o CADE tem um papel educativo, promovendo a conscientização pública e fomentando a pesquisa acadêmica sobre livre concorrência através de parcerias, eventos, cursos e publicações especializadas.

Além dos inúmeros benefícios que sistemas de IA podem oferecer, como a criação de novos mercados e desenvolvimento de produtos, há também a possibilidade de algoritmos serem usados para práticas anticompetitivas, inclusive dificultando a detecção e punição pelas autoridades competentes<sup>36</sup>. Nesse sentido, autoridades concorrenciais passaram a debater o tema de IA e algoritmos e concorrência. Por exemplo, em 2023, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“OCDE”) publicou o documento “Algorithmic Competition” apontando que sistemas baseados em IA podem ser utilizados para reforçar estratégias de posição dominante, como recusa de fornecimento de acesso, discriminação algorítmica de preços, ranqueamento de serviços digitais e degradação da qualidade desses serviços<sup>37</sup>.

No Brasil, a preocupação do CADE com o uso de IA existe mesmo antes da discussão do PL 2338, quando em 2016, condenou empresas do mercado de autoescolas e despachantes, pela prática de cartel em

35. Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/conselho-administrativo-de-defesa-economica#:~:text=0%20Cade%20tem%20como%20miss%C3%A3o.a%20cultura%20da%20livre%20concorr%C3%A4ncia>.

36. Contribuição do CADE ao PL 2338/23. Disponível em: [https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/Contribui%C3%A7%C3%A3o%20CADE%20PL%202338\\_final.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/Contribui%C3%A7%C3%A3o%20CADE%20PL%202338_final.pdf)

37. OECD (2023). Algorithmic Competition, OECD Competition Policy Roundtable Background Note. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/algorithmic-competition-2023.pdf>

razão do uso de softwares com algoritmos de precificação de forma anticompetitiva<sup>38</sup>. Com o aumento do uso de algoritmos por empresas de diversos setores, casos envolvendo questões relacionadas à concorrência tendem a ser mais frequentes. Ou seja, o CADE, sendo um órgão importante para defesa da ordem econômica num contexto no qual o uso de algoritmos e IA aumenta a cada dia, espera-se que tenha uma atuação cada vez mais importante nesse tema.

Sendo assim, o CADE tem sido proativo na discussão sobre regulação de IA no Brasil e recentemente apresentou sua contribuição para o PL 2338/23, demonstrando sua preocupação em aprimorar a cooperação institucional entre o CADE e as demais entidades integrantes do SIA para conferir maior segurança jurídica ao sistema<sup>39</sup>.

### **Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**

O tratamento de dados pessoais faz parte da atividade de análise de bancos e instituições financeiras. Sendo assim, estão sujeitos às obrigações previstas pela Lei Geral da Proteção de Dados (LGPD) (Lei n. 13.708/2018) e à supervisão da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Portanto, as instituições atuantes no setor financeiro devem também observar as normas previstas pela LGPD, que muitas vezes se entrelaçam com deveres que já fazem parte do arcabouço regulatório do setor financeiro, tais como: a garantia ao direito à informação, transparência e compreensividade (Art. 6o, VI); o princípio da não-discriminação ilícita ou abusiva (Art. 6o, IX), a elaboração de modelos de boas práticas e governança de dados e de privacidade (Art. 50), a revisão de decisões automatizadas (Art. 20), a rastreabilidade e registro de dados utilizados (Art. 37), a responsabilidade civil no âmbito de relações de consumo (Art. 42, LGPD) e tantos outros.

Com efeito, o sistema financeiro possui uma estrutura robusta de órgãos normativos e fiscalizadores com o acúmulo de mais de 60

38. CADE. *Nota Técnica no 21/2021/DEE/CADE. Processo no 08027.000675/2021-03*. Disponível: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?HJ7F4wnIP-j2Y8B7Bj80h1lskj7ohC8yMfhLoDBLddZQp9vCySLeVVdUfLg-yPXWeVf5cxmJHXscTa1aocU02HilPnwIkSYS-bFsCacAxnLfh5gS9mLfCAMfkY-2YUjN](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIP-j2Y8B7Bj80h1lskj7ohC8yMfhLoDBLddZQp9vCySLeVVdUfLg-yPXWeVf5cxmJHXscTa1aocU02HilPnwIkSYS-bFsCacAxnLfh5gS9mLfCAMfkY-2YUjN). Outros casos analisados pelo CADE sobre algoritmo e concorrência, estão compilados nesse documento enviado pelo CADE à OCDE. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2023\)18/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2023)18/en/pdf)

39. Contribuição do CADE ao PL 2338/23. P.3. Disponível em: [https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/Contribui%c3%a7%c3%a3o%20CADE%20PL%202338\\_final.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/Contribui%c3%a7%c3%a3o%20CADE%20PL%202338_final.pdf)

anos de experiência. Sendo assim, a discussão regulatória sobre IA, quando aplicada ao setor financeiro, deve levar em consideração esse histórico para que, com o intuito de contribuir para um ambiente mais seguro para o uso de IA, não acabe criando o efeito contrário com sobreposição de órgãos e regulações. Passemos à análise dos possíveis pontos de atenção entre o atual sistema de governança do setor financeiro com o sistema de governança de IA, proposto pelo PL 2338/23<sup>40</sup>.

## 1.3 ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO NA PROPOSTA DO PL 2.338/2023

No Capítulo de supervisão e fiscalização, o PL 2338/23 cria o Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (“SIA”) (art. 44) que é um sistema composto por um órgão de coordenação a ser designado pelo poder executivo, além de diversos órgãos e entidades estatais de regulação setorial (como as do sistema financeiro), conforme se depreende do artigo 44:

“Art. 44. Fica estabelecido o Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA)

§ 1o Integram o SIA:

I - a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), que é que é o órgão de coordenação do SIA;

II - autoridades setoriais;

III - Conselho de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial - CRIA, observado e limitado ao disposto na Seção III, do Capítulo IX desta Lei; e

IV - Comitê de Especialistas e Cientistas de Inteligência Artificial/CECIA, observado e limitado ao disposto na Seção IV, do

40. A análise comparativa do texto do Projeto de Lei nº 2.338, de 2023 será feita com base na versão disponibilizada pelo gabinete do Senador Eduardo Gomes no dia 04 de julho de 2024, disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9683716&ts=1720798352641&rendition\\_principal=S&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9683716&ts=1720798352641&rendition_principal=S&disposition=inline)

Capítulo IX desta Lei<sup>41</sup>

O relatório do parecer do PL menciona que um dos objetivos do SIA é “valorizar e reforçar as competências regulatória, sancionatória e normativa das autoridades setoriais” (art. 44, § 3o, I) e que o SIA deve “exercer competência normativa, regulatória, fiscalizatória e sancionatória plena para desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de inteligência artificial para atividades econômicas **em que não haja órgão ou ente regulador setorial específico**” (art. 45, VI). Num primeiro momento, pode-se entender que as competências normativas, regulatórias e sancionatórias dos setores regulados estariam preservadas.

Mas, numa leitura holística do PL observa-se que o artigo 45 também cria competência normativa para a autoridade do SIA:

Art. 45. Na qualidade de órgão de coordenação do SIA, compete à autoridade competente:

I – atuar na representação do Brasil perante organismos internacionais

de inteligência artificial, sob a coordenação do Poder Executivo;

II – **expedir**, em colaboração com os demais integrantes do SIA, **normas vinculantes de caráter geral sobre os seguintes temas:**

a) **forma e requisitos das informações a serem publicizadas sobre a utilização de sistemas de inteligência artificial;**

b) requisitos e procedimento para certificação do desenvolvimento e utilização de sistemas de alto risco; e

c) procedimentos e requisitos para elaboração da avaliação de impacto algorítmico;

Ou seja, pela atual redação, pode-se entender que na prática o SIA possui competência normativa para expedir normas vinculantes e de caráter geral sobre determinados assuntos, desidratando, em

41. Brasil. Art. 44. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. *Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial*. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition\\_principal=S&-disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition_principal=S&-disposition=inline)

certa medida, a competência normativa setorial. Isso sem falar nas atribuições e poderes da autoridade competente.

Em relação à competência normativa é importante refletir que os órgãos setoriais possuem uma expertise diferenciada e independentemente do órgão que for o coordenador do SIA, haveria uma curva de aprendizado muito elevada sobre as diferentes matérias a serem tratadas e as suas respectivas normativas.

Vale lembrar que além dos reguladores setoriais do sistema financeiro, há pelo menos outras 11 agências reguladoras, cada uma com atuação num setor muito específico e diferente um do outro, quais sejam<sup>42</sup>:

- Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
- Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- Agência Nacional de Águas (ANA);
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq);
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
- Agência Nacional do Cinema (Ancine);
- Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);
- Agência Nacional de Mineração (ANM).

**Além do mais, pela redação atual do art. 44 do PL 2338/23 não se sabe quantos órgãos de fato fariam parte do SIA já que além das agências reguladoras, há órgãos reguladores da administração direta, e entidades reguladoras de serviços especializados, e só no caso de saneamento há 95 órgãos reguladores, com atuação**

42. Lei nº 13.848/19. Art. 2. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/l13848.htm)

### municipal e estadual<sup>43</sup>.

Considerando a diversidade de áreas de atuação e as especificidades de cada setor, esse desenho que pretende compartilhar a competência normativa de reguladores setoriais com o órgão de coordenação do SIA pode dar margens a impasses e situações de potencial conflito. O PL inclusive prevê que eventuais controvérsias entre a autoridade competente e demais entidades do SIA serão resolvidas pela Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (art. 47)<sup>44</sup>, que é um órgão da Advocacia Geral da União (“AGU”) cuja missão é atuar, por de meio de autocomposição, na busca da prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam órgãos da administração pública federal, autarquias ou fundações federais<sup>45</sup>.

Mais uma vez, é importante considerar que provavelmente as controvérsias que serão levadas a esse órgão terão natureza muito específica, podendo ser um desafio para a equipe da AGU composta apenas por 15 integrantes da Advocacia Pública Federal<sup>46</sup>. Além disso, o tempo médio para o processo de conciliação é de um ano e sete meses<sup>47</sup>, o que pode não ser eficaz a depender da natureza da controvérsia.

Além de compartilhar a competência normativa com reguladores setoriais, a autoridade coordenadora do SIA também poderá exercer função fiscalizatória e sancionatória, sendo mais um possível ponto de sobreposição (e potencial conflito) com a atuação dos órgãos de supervisão setorial. De acordo com o artigo 48 V e VI<sup>48</sup>, caberá à autoridade competente:

“Art 48 V: celebrar, a qualquer momento, compromisso com

43. <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infracionais>

44. Brasil. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Art. 47. Caberá à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal a resolução da controvérsia entre a autoridade competente e as demais entidades do SIA, nos termos do regulamento. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition\\_principal=S&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition_principal=S&disposition=inline)

45. Advocacia-Geral da União. Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ccafdir/sobre>

46. Advocacia-Geral da União. Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF). Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/arquivos/CartilhadaCamaradeConciliacaoeArbitragemdaAPF.pdf>

47. Valor Econômico. Câmara de mediação da AGU resolveu R\$ 278 bi em litígios. 06/09/2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/09/05/camara-de-mediacao-da-agu-resolveu-r-278-bi-em-litigios.ghtml>

48. Brasil. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Art. 48. celebrar, a qualquer momento, compromisso com agentes de inteligência artificial para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa no âmbito de processos administrativos, de acordo com o previsto no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.”

Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition\\_principal=S&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition_principal=S&disposition=inline)

agentes de inteligência artificial para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa no âmbito de processos administrativos,(...)”;

Além da competência de fiscalização, a autoridade coordenadora do SIA também exercerá função sancionatória, podendo aplicar desde advertência, multas e até suspensão do fornecimento ou operação do sistema de inteligência artificial (art. 50).

“Art. 50. Os agentes de inteligência artificial, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas aplicáveis pela autoridade competente:

I – advertência;

II – multa simples, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por infração, sendo, no caso de pessoa jurídica de direito privado, de até 2% (dois por cento) de seu faturamento, de seu grupo ou conglomerado no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos;

III – publicização da infração após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência;

IV – proibição ou restrição para participar de regime de sandbox regulatório previsto nesta Lei, por até cinco anos;

V – suspensão parcial ou total, temporária ou definitiva, do desenvolvimento, fornecimento ou operação do sistema de inteligência artificial; e

VI – proibição de tratamento de determinadas bases de dados.”

Embora o PL indique que haverá “um fórum permanente de comunicação, (...) com órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela regulação de setores específicos da atividade econômica a fim de harmonizar e facilitar o exercício das atribuições da Autoridade Competente”<sup>49</sup> a atual estrutura do SIA pode acabar gerando

49. Brasil. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Art. 51. Fica criado o Conselho Permanente de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial (CRIA) que terá como atribuição a produção de diretrizes e será fórum permanente de colaboração, inclusive por meio de acordos de cooperação técnica, com órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela regulação de setores específicos da atividade econômica e com a sociedade civil a fim de harmonizar e facilitar o exercício das atribuições da Autoridade Competente. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition\\_principal=S&-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9640105&ts=1719419215238&rendition_principal=S&-)

uma situação maior de insegurança jurídica já que compartilharia todas as competências com as agências reguladoras setoriais que a princípio estariam mais aptas à endereçarem as questões envolvendo os riscos da IA, por conta do acúmulo de experiência e conhecimento sobre o funcionamento do seu setor, adquirido durante anos. Trata-se de órgão de coordenação que terá que ter conhecimento profundo sobre uma multiplicidade de setores *versus* órgãos e agências reguladoras que teriam que agregar conhecimento especializado em IA.

Conciliar a estrutura proposta do SIA com a estrutura regulatória do sistema financeiro será desafiador, pois já há órgãos que exercem as funções normativas, de supervisão e sancionatórias de maneira consolidada, há décadas. A produção normativa do setor financeiro é extensa, formando uma malha regulatória que se estende sobre o uso de IA para as atividades típicas do setor financeiro e impõe uma questão essencial: será ela o suficiente para dar conta da regulação da IA nas atividades previstas no corpo do texto do PL 2.338/23? Essa pergunta infere ainda outras questões: existirá colisão normativa entre essas legislações infralegais e um texto normativo geral infraconstitucional? Diante de tais questionamentos, é importante compreender holisticamente a cadeia regulatória atual em funcionamento em contrapartida ao PL 2.338/23 e seus comandos sobre o desenvolvimento e uso de sistemas de IA para o setor financeiro. Este estudo pretende ilustrar essas questões sob a ótica de três temas: análise preliminar de risco, obrigações de transparência e órgãos internos de autorregulação.



## CAPÍTULO 2

### AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE RISCO

Dentre diferentes pontos de análise, a avaliação preliminar parece ser um ponto de partida relevante, pois é parte integrante da arquitetura normativa do sistema financeiro e ao mesmo tempo está como elemento primordial na proposta de regulação de IA.

No que tange à proposta atual de regulação de IA, a avaliação preliminar faz parte da análise de risco, e é uma atividade de grande relevância em se tratando de inteligência artificial. Riscos podem ser evitados ou remediados, e devem ser ainda associados à probabilidade de acidentes, utilização indevida, riscos estruturais, dentre outros<sup>50</sup>.

Ser capaz de identificar de forma confiável ameaças ou responder com precisão a incidentes é um aspecto central das obrigações impostas tanto pelo Regulamento de Inteligência Artificial (“EU AI Act”)<sup>51</sup>, como também pelo PL 2.338/2023 (“PL de IA”). Vale notar, ainda, que já existem *frameworks* propostos para análise preliminar de riscos em inteligência artificial, com aplicação no setor financeiro, como o “NIST AI Risk Management” framework<sup>52</sup>, a ISO/IEC 23894.14<sup>53</sup> e a metodologia específica para IA do framework COSO para *Enterprise Risk Management* (ERM) no setor financeiro<sup>54</sup> para citar alguns.

## 2.1 O QUE PROPÕEM O PROJETO DE LEI 2338/23?

No PL 2.3338/2023, as seguintes provisões existem sobre avaliação preliminar de risco:

50. D Amodei et al. *Concrete Problems in AI Safety*. arXiv, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1606.06565>; Center for Security and Emerging Technology 2021. Z Arnold and H Toner. *AI Accidents: An Emerging Threat*. Disponível em: <https://perma.cc/V2AY-PFY5>

51. Schuett J. *Risk Management in the Artificial Intelligence Act*. European Journal of Risk Regulation. Published online 2023;1-19. Disponível em: doi:10.1017/err.2023.1 <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/risk-management-in-the-artificial-intelligence-act/2E4D5707E65EFB3251A76E-288BA74068>

52. NIST. *AI Risk Management Framework: Second Draft*. Disponível em: <https://perma.cc/6EJ9-UZ9A>

53. ISO/IEC 23894. *Information Technology – Artificial Intelligence – Guidance on Risk Management*. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/77304.html>.

54. COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Applying The Coso Framework And Principles To Help Implement And Scale Artificial Intelligence*. September 2021. Disponível em: [https://www.coso.org/\\_files/ugd/3059fc\\_e17fdcd298924d4ca4df1a4b453b4135.pdf](https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_e17fdcd298924d4ca4df1a4b453b4135.pdf)

## Capítulo II - Seção I Avaliação preliminar

Art. 12. Antes de sua introdução e circulação no mercado, emprego ou utilização, o desenvolvedor e o aplicador de sistemas de inteligência artificial deverão realizar avaliação preliminar que determinará seu grau de risco, baseando-se nos critérios previstos neste capítulo e nas boas práticas, de acordo com o estado da arte e do desenvolvimento tecnológico.

§ 1o Os desenvolvedores de sistemas de inteligência artificial de propósito geral **incluirão em sua avaliação preliminar as finalidades de uso razoavelmente esperadas e os critérios previstos**, respectivamente, nos termos da Seção III deste Capítulo - Alto Risco, sem prejuízo das disposições indicadas

§ 2o Os agentes de inteligência artificial **devem manter registro e documentação de todas as avaliações preliminares** nos últimos cinco anos, independentemente do grau de risco, para fins de responsabilização e prestação de contas.

[...]

[SEÇÃO III] Art. 15. Caberá ao SIA regulamentar a classificação da lista dos sistemas de inteligência artificial de alto risco, bem como identificar novas hipóteses, levando em consideração a probabilidade e a gravidade dos impactos adversos sobre pessoa ou grupos afetados, e com base em, pelo menos, um dos seguintes critérios:

I - a implementação ser em larga escala, **levando-se em consideração o número estimado de pessoas afetadas e a extensão geográfica**, bem como a sua duração e frequência do uso;

IV - o sistema afetar significativamente pessoas de um **grupo vulnerável**;

## 2.2 O QUE EXISTE NO SETOR?

A Resolução BCB no 4.557/2017 estipula que as instituições financeiras e outras entidades autorizadas pelo BCB devem implementar uma **estrutura de gerenciamento de riscos** abrangente. Essa estrutura deve incluir políticas, processos e controles adequados para identificar riscos associados a novos produtos, serviços, e mudanças significativas em operações existentes e modelos de negócio. Além disso, a resolução demanda que as instituições realizem **testes de estresse** considerando efeitos de segunda ordem e utilizem os resultados desses testes para aprimorar a identificação, mensuração, avaliação, monitoramento e controle dos riscos (art. 7o, V).

Res. 4.557/15 ... Art. 7o A estrutura de gerenciamento de riscos **deve prever:**

... V - políticas, processos e controles adequados para **assegurar a identificação prévia dos riscos inerentes** a: a) **novos produtos e serviços**; b) **modificações relevantes** em produtos ou serviços existentes;

A Resolução BCB no 3.648/13 foca nos requisitos mínimos para o **cálculo de exposições ao risco de crédito**, exigindo sistemas que incluam métodos, processos, controles, e tecnologia de informação para classificar operações financeiras por níveis de risco (art. 17, § 1o, III).

Circ. 3.648/13 - Art. 17. ... § 1o Os sistemas de classificação do risco de crédito compreendem métodos, processos, controles, armazenamento de dados e sistemas de tecnologia da informação, destinados a:

I - **mensurar o risco de crédito**, incluindo a atribuição de valor aos parâmetros de risco;

II - **definir claramente os diversos níveis de risco** em que se segmentam as operações financeiras; e

Art. 18. Os **critérios para definição dos níveis de risco** devem:

I - ser **plausíveis e justificáveis**;

... § 1o A classificação das operações deve utilizar **informações tempestivas** e relevantes segundo critérios **passíveis de verificação**.

A Resolução BCB no 3.721/09 prescreve a necessidade de uma estrutura de gerenciamento do risco de crédito que **contemple políticas e estratégias documentadas para limitar e mitigar riscos**, mantendo a exposição ao risco de crédito dentro de níveis aceitáveis, e sistematizando a identificação, mensuração e controle do risco de crédito.

Circ. 3.648/13 - Art. 17. ... § 3o A escolha do sistema de classificação deve **ser documentada e baseada na melhor capacidade de discriminação** do nível de risco com base nas características dos tomadores ou contrapartes e das operações.

Art. 18. Os **critérios para definição dos níveis de risco** devem:

... § 3o Deve ser mantida **documentação clara e suficientemente detalhada** sobre a definição dos níveis de risco de crédito, de forma a permitir a verificação e replicação das classificações.

... Art. 24. **Deve ser mantido histórico da classificação de risco dos tomadores ou contrapartes e dos garantidores, abrangendo a classificação inicial de risco**, a data de classificação, a metodologia, os principais dados utilizados e o responsável pela classificação, com detalhamento e dados suficientes para permitir a classificação retroativa em caso de alteração de modelo.

Por fim, mas sem querer exaurir o arcabouço regulatório setorial, as instituições financeiras devem também observar o que dispõem as Resoluções BCB no 155/2021 e CMN no 4.949/2021, que determinam que, no relacionamento com clientes e usuários de seus produtos e serviços, as instituições conduzam suas atividades em observância de princípios de ética, responsabilidade, transparência e diligência, dispensado às pessoas tratamento justo e equitativo considerando seus perfis de relacionamento e vulnerabilidades associadas. Tais comandos regulatórios transmutam-se, internamente, em políticas

e procedimentos de observância obrigatória aos funcionários e cujas evidências de adequação são rotineiramente exigidas pelos supervisores em suas atividades de fiscalização, inclusive em sede de auditorias. Essas disposições são, também, reforçadas em processos de autorregulação regulada, conforme se vê no Normativo SARB 024/2021<sup>55</sup>. Há inclusive um departamento específico do Banco Central (Departamento de Supervisão Bancária) que é responsável por supervisionar o cumprimento dessas normas e avaliar por exemplo as análises de modelo de crédito<sup>56</sup>.

## 2.3 ANÁLISE DE SOBREPOSIÇÕES E DIFERENÇAS

1. **O PL propõe regras para análise prévia de risco (Art. 12, caput),** que já é uma obrigação setorial, tanto para novos produtos e serviços, como para modificações relevantes em serviços ou produtos existentes. Além disso, o setor já exige que as finalidades, os critérios, o número de pessoas afetadas e a identificação de grupos vulneráveis sejam feitas, lista de obrigações mais ampla que a proposta no PL.
2. **O PL propõe a obrigação de documentação de todas as avaliações preliminares de risco (Art. 12, §2o), o que pode ser redundante.** A regulação setorial é extensa, e exige que a classificação deve ser documentada de forma clara e suficientemente detalhada. O setor inclui ainda a obrigação de detalhar o histórico de risco por agentes da cadeia de crédito, como tomadores, contraparte e garantidores.

55. FEBRABAN. Normativo SARB 024/2021. NORMATIVO DE RELACIONAMENTO COM OS CONSUMIDORES POTENCIALMENTE VULNERÁVEIS e estabelece princípios e regras a serem adotados por suas Signatárias. Disponível em: [https://cmsarquivos.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Normativo%20de%20Relacionamento%20com%20o%20Consumidor%20Potencialmente%20Vulner%C3%A1vel%20-%20aprovada%20CAR%2031\\_03\\_21.pdf](https://cmsarquivos.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Normativo%20de%20Relacionamento%20com%20o%20Consumidor%20Potencialmente%20Vulner%C3%A1vel%20-%20aprovada%20CAR%2031_03_21.pdf)

56. Banco Central do Brasil. Supervisão do Sistema Financeiro. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/supervisao>



## CAPÍTULO 3

### DOCUMENTAÇÃO/ TRANSPARÊNCIA

Transparência é a moeda da confiança, ou dito de outra forma, “a transparência não é um fim, mas uma condição necessária para a confiança e o exercício dos direitos processuais”<sup>57</sup>.

Como forma de fomentar a confiança nos usos de IA, em linha com o Regulamento de Inteligência Artificial Europeia, o projeto de lei 2.338/2023, define uma sistemática de obrigações que permitam à sociedade compreender a concepção e a utilização dos sistemas de IA, bem como permitir ao Estado monitorar o nível de risco e da ação de medidas de prevenção e mitigação planejadas.

Nesse sentido, transparência no projeto de lei aparece tanto como um princípio geral (Art. 3o, VI), como de forma positivada, nas medidas de governança e processos internos dos agentes de inteligência artificial (Art. 17, I), ou em obrigações específicas ao uso pelo setor público (art. 23, caput).

Em uma regulação baseada em níveis de risco, a transparência tem objetivos diferentes de acordo com o grau e possibilidade de dano associado ao uso da tecnologia.

Para os usos de alto risco ou proibitivos, as obrigações de transparência são elevadas, em geral mandatórias, *ex ante*, e associadas de forma mais direta de monitoramento pelo Estado, e possíveis penalidades.

Já para usos de IA de risco mínimo ou limitado, que são a maioria dos casos no contexto europeu<sup>58</sup>, a transparência está associada à proatividade dos atores (e.g. código de conduta) ou à possibilidade de observação externa (e.g. compartilhamento de dados). Em todos os casos, as obrigações visam combater a assimetria de informações entre os agentes de IA e atores externos, de forma que informações disponíveis para uns sejam também disponíveis para outros.

---

57. Springer Link. *Transparency and the Black Box Problem: Why We Do Not Trust AI*. Volume 34, pages 1607–1622. (2021). Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13347-021-00477-0>

58. International Review of Law, Computers & Technology. *On the path to the future: mapping the notion of transparency in the EU regulatory framework for AI*. I. Varošaneč. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13600869.2022.2060471?needAccess=true>

## 3.1 O QUE PROPÕE O PROJETO DE LEI 2.338/23?

No PL 2.3338/2023, as seguintes provisões existem sobre transparência e documentação com alto grau de relevância para o sistema financeiro:

Art. 12. Antes de sua introdução e circulação no mercado, emprego ou utilização, o desenvolvedor e aplicador de sistemas de IA deverão realizar uma avaliação preliminar que determinará o seu grau de risco, baseando-se nos critérios previstos neste Capítulo e nas boas práticas, de acordo com o estado da arte e do desenvolvimento tecnológico.

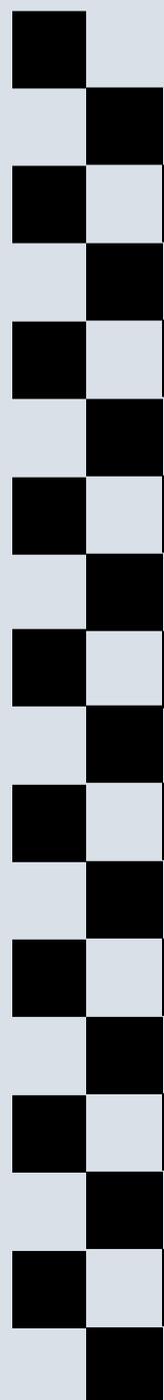
(...)

**§ 2º Os agentes de IA devem manter registro e documentação de todas as avaliações preliminares nos últimos cinco anos, independentemente do grau de risco, para fins de responsabilização e prestação de contas.**

Art. 17. Os agentes de IA estabelecerão processos internos aptos a garantir a segurança dos sistemas e o atendimento dos direitos de pessoa ou grupos afetados, nos termos previstos no Capítulo II desta Lei e da legislação pertinente, observados os segredos comerciais e industriais, nos termos do regulamento, incluindo, ao menos, medidas de **transparência quanto ao emprego e à governança** de sistemas de IA em especial para a **mitigação e prevenção de potenciais vieses discriminatórios**.

Art. 18 Além das medidas indicadas na Seção I deste Capítulo, os desenvolvedores de IA de sistemas de alto risco adotarão, dentre outras, as seguintes medidas de governança e processos internos, de acordo com o estado da arte do desenvolvimento tecnológico e com esforços razoáveis:

(...)



IV - registro de fontes automatizadas e do grau de supervisão humana que tenham contribuído para os resultados apresentados pelos sistemas IA;

Art. 25. A avaliação de impacto algorítmico de sistemas de IA é obrigação do desenvolvedor e aplicador, sempre que o sistema for considerado de alto risco pela avaliação preliminar, nos termos do art. 12 desta Lei.

(...)

§ 1o Os desenvolvedores de sistemas de inteligência artificial **deverão compartilhar com as autoridades competentes as avaliações** preliminares e de impacto algorítmico, nos termos do regulamento.

Art. 27 Parágrafo Único: Considerando eventual regulamentação setorial existente, caberá à autoridade competente, em colaboração com as demais entidades do SIA, definir:

I - parâmetros gerais acerca da periodicidade de atualização das avaliações de impacto que deve, ao menos, ser realizada quando da existência de alterações significativas nos sistemas;

e II - definir as hipóteses em que a avaliação de impacto algorítmico será simplificada, considerando o tipo de agentes de sistemas de IA.

Art. 29. **As conclusões da avaliação de impacto serão públicas**, observados os segredos industrial e comercial, nos termos do regulamento.

## 3.2 O QUE EXISTE NO SETOR?

No âmbito das instituições financeiras, a Resolução BCB no 3.648/13 estabelece regras e requisitos mínimos para a documentação relacionada à avaliação do risco de crédito. Essa resolução exige que as instituições estabeleçam políticas consistentes e claramente documentadas, como se vê:

Art. 14. A utilização de abordagem IRB **implica a manutenção de documentação descritiva adequada e atualizada sobre todos os aspectos relevantes dos sistemas** utilizados, abrangendo, no mínimo:

[...] VI - definições internas de atraso, inadimplência, perda, descumprimento, situações de exceção às classificações utilizadas internamente, **bem como todas as outras definições utilizadas para qualificar clientes e operações**, demonstrando a sua consistência com as definições regulamentares, quando aplicável;

VII - estrutura do sistema interno de classificação de risco;

VIII - controles internos;

IX - rotinas operacionais;

X - **relatórios de avaliação**, incluindo os da auditoria interna e dos processos de validação;

XI - **relatórios de risco**, incluindo os relatórios dos testes de estresse;

XII - **relatórios gerenciais que forneçam subsídio ao processo decisório da diretoria da instituição e do conselho de administração**; e

XIII - **histórico das alterações** efetuadas nos sistemas internos, inclusive no processo de validação.

Art. 17. É facultada a utilização de mais de um sistema de classificação do risco de crédito para diferentes exposições pertencentes a uma mesma categoria.

[...] § 3º **A escolha do sistema de classificação deve ser documentada e baseada na melhor capacidade de discriminação do nível de risco** com base nas características dos tomadores ou contrapartes e das operações.

A norma setorial é ainda expressa ao prever a necessidade de acompanhamento contínuo e avaliação periódica, complementando os

dados quando necessário (art. 20 BCB no 3.648/13), em linha com o princípio da qualidade dos dados também expresso pela LGPD.

Art. 20. Os sistemas de quantificação de risco de natureza parametrizada devem:

**I - ser submetidos a acompanhamento contínuo e a avaliações críticas periódicas dos resultados e de seus processos, de forma a garantir a utilização de todas as informações relevantes; e**

**II - ser complementados, quando necessário, com ajustes de caráter qualitativo destinados a mitigar suas limitações, seguindo procedimentos previamente documentados.**

(...) § 3o A instituição deve estabelecer processo de verificação da exatidão, completude e adequação dos dados utilizados para a classificação das exposições ao perfil de risco atual.

§ 4o **O desempenho e a estabilidade dos modelos devem ser monitorados**, de maneira a possibilitar a comparação entre os valores estimados para os parâmetros de risco e seus respectivos valores realizados.

§ 5o **O processo de classificação de risco, quando composto de diversas instâncias de avaliação, deve manter registros e justificativas de todo o histórico de classificações da mesma exposição.**

Sobre o detalhamento dos dados, vale considerar a obrigação de documentação suficiente para verificar ou replicar as classificações realizadas, como a de utilizar dados representativos da diversidade do mercado.

Art. 18. Os critérios para definição dos níveis de risco devem: (...)

§ 3o Deve ser mantida documentação clara e suficientemente detalhada sobre a definição dos níveis de risco de crédito, **de forma a permitir a verificação e replicação das classificações.**

Art. 22. Os dados utilizados para construção do modelo devem ser comprovadamente representativos do universo dos tomadores ou contrapartes e dos produtos atuais.

A Resolução BCB no 96/21 também estabelece obrigações de predição adequada e acurácia para as decisões de crédito, conforme vê-se no art. 4o, § 1o, que determina que as instituições devem adotar procedimentos que permitam a apreciação, avaliação, caracterização e classificação do titular da conta com a finalidade de conhecer o seu perfil de risco e sua capacidade econômico-financeira.

No que concerne à transparência, por fim, mencionamos o que dispõe o art. 4o, III da Resolução BCB no 155/21, que obriga as instituições a prestarem, de forma clara e precisa, as informações necessárias à livre escolha e à tomada de decisões por parte de clientes e usuários, explicitando, inclusive, direitos e deveres, responsabilidades, custos ou ônus, penalidades e eventuais riscos existentes na execução de operações e na prestação de serviços.

### 3.3 ANÁLISE DE SOBREPOSIÇÕES E DIFERENÇAS

1. **Observa-se que tanto o PL quanto as normas setoriais estabelecem regras de transparência para manter registro e documentação das avaliações de risco.** A documentação setorial exige histórico de decisões tomadas, incluindo dados representativos que permitam recriação das decisões tomadas, além de registro contínuo de monitoramento desses dados.
2. **O PL prevê que quando houver regulamentação setorial existente, caberá à autoridade competente, em colaboração com as demais entidades do SIA, definir os parâmetros de atualização das avaliações e definir hipóteses de simplificação dessas avaliações (art. 27 p. único).** Contudo, não fica claro como seria a governança entre os órgãos do SIA nesse aspecto, se todas as entidades do SIA poderiam se envolver nas atualizações das avaliações em um setor ou se

apenas os órgãos setoriais que atuam naquele determinado setor atuariam na hipótese prevista no art. 27, podendo gerar conflitos entre os órgãos do SIA.

3. **Quando o PL propõe medidas de transparência no emprego de IA (art. 17), as obrigações criadas são potencialmente redundantes com as em uso no setor financeiro.** Por um lado, o setor adota uma metodologia específica de cálculo e mitigação de risco, em particular no que se refere ao credit score. Por outro lado, é prática já no setor do registro de fontes automatizadas, normatizado no setor e notoriamente implementado.
4. **Quando o PL propõe o compartilhamento de dados com autoridade competente das avaliações preliminares (art. 25), o PL adiciona a obrigação de compartilhamento prévio de dados (ao invés de mediante solicitação ou voluntariedade).** Uma das particularidades da transparência ativa, neste caso, diz respeito não só à proteção da propriedade intelectual (prevista no PL), da concorrência (prevista de forma indireta no PL, como um dos objetivos do SIA), como também da privacidade dos titulares de dados (prevista no PL). Isso indica que a resolução a ser publicada deve ser compatível com o alto volume de dados e sigilo fiscal característico do sistema financeiro.
5. **Na mesma linha, o PL adiciona a obrigação de publicação das conclusões de avaliação de impacto, o regulamento a ser adotado deve ser compatível com as particularidades e especialidades do sistema financeiro.**



## CAPÍTULO 4

### ÓRGÃOS INTERNOS DE AUTORREGULAÇÃO

A autorregulação é um dos tripés da regulação baseada em risco, e se traduz, dentre outras coisas, em estruturas de governança interna institucionalizadas. Embora a criação de estrutura de governança interna no sistema financeiro seja uma obrigação legal, ou seja, uma conformidade com as leis e regulamentos setoriais, a governança interna serve para diferentes fins institucionais, como mitigação de riscos, prevenção de abusos, eficiência operacional, fomento à inovação, mediação de stakeholders, dentre outros.

A governança interna é ainda em grande parte um exercício de autorregulação das corporações, isso porque existem ao menos cinco pilares a serem considerados, que em regra não são definidos por leis mas sim por práticas internas<sup>59</sup>. É o caso dos pilares definidos sobre a finalidade (e.g. qual objetivo está relacionado à governança interna, como prevenção ou deliberação), a estrutura (e.g. a quem está subordinado, se interno ou externo), o grau de institucionalização (e.g. formalizado ou não, com ou sem funções específicas), a composição (e.g. origem e diversidade dos membros, área de especialidades), estrutura de poder (e.g. competências, vinculação de decisões), e o processo decisório (e.g. procedimentos, metodologias, subsídio de informações, etc).

No caso particular da regulação de inteligência artificial europeia, uma preocupação do regulador foi em como delegar a avaliação preliminar do risco ao regulado, sem haver delegação excessiva de competências às organizações privadas<sup>60</sup>. Nesse sentido, o Regulamento de Inteligência Artificial Europeia identificou, por exemplo, que estruturas de governança interna como o “Sistema de gestão de qualidade” (art. 17) devem ser definidos em consonância com regras setoriais.

**EU AI Act, Art. 17, 4. Para os prestadores que sejam instituições financeiras sujeitas a requisitos em matéria de governação, mecanismos ou processos internos nos termos do direito da União no domínio dos serviços financeiros, considera-se que a obrigação de criar um sistema de gestão da qualidade, com**

59. FGV São Paulo Direito. *Framework para Comitês de Ética em IA*. Centro de Pesquisa e Ensino em Inovação. Versão 1.0, Maio, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/64376899-9fe0-473b-920a-a6abd86df7c8/content#page=44.99>

60. Madiaga, T. *Artificial Intelligence Act: EU Legislation in Progress*. European Parliamentary Research Service (EPRS), Briefing PE 698.792 – Março 2024. Disponível: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS\\_BRI\(2021\)698792\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf)

exceção do n.o 1, alíneas g), h) e i) do presente artigo, é satisfeita mediante o cumprimento das regras em matéria de governação, mecanismos ou processos internos **nos termos do direito da União aplicável no domínio dos serviços financeiros**. Para o efeito, devem ser tidas em conta as eventuais normas harmonizadas a que se refere o artigo 40.o.

## 4.1 O QUE PROPÕE O PROJETO DE LEI 2.338/23?

O PL 2338/23 destaca uma seção para autorregulação, mas não adentra na organização interna das organizações, tal como a regulamentação setorial o faz. Em outra direção, detalha uma faculdade de associação entre organizações, com supervisão estatal sobre sua organização e funcionamento.

### Seção II - Da Autorregulação

Art. 40. Os agentes de inteligência artificial **podem associar-se voluntariamente** sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos **para promover a autorregulação com o objetivo de incentivar e assegurar melhores práticas de governança** ao longo de todo o ciclo de vida de sistemas de inteligência artificial.

Art. 33. **Caberá à autoridade competente**, em colaboração com as demais entidades do SIA, definir em quais hipóteses as obrigações previstas nesta Seção serão simplificadas ou dispensadas de acordo com o risco envolvido e o estado da arte do desenvolvimento tecnológico

Parágrafo único. Aplica-se no que couber o disposto no Capítulo VI - Boas Práticas e Governança -, **cabendo à autoridade competente a aprovação de códigos de conduta e de autorregulação de sistemas de inteligência artificial de propósito geral**.

## 4.2 O QUE EXISTE NO SETOR?

A regulação setorial é prescritiva quanto aos órgãos internos das instituições financeiras, incluindo requisitos de alocação adequada de profissionais, de independência (organizacional e funcional) e de graus de hierarquia.

### Circ. 3.648/13

Art. 13. A instituição que adotar abordagem IRB<sup>61</sup> **deve manter quantidade suficiente de profissionais tecnicamente qualificados em suas áreas** de negócio, operacionais, de concessão, avaliação e gerenciamento de risco, de auditoria interna, de tecnologia da informação, bem como naquelas envolvidas no desenvolvimento, validação, avaliação e utilização dos sistemas internos de classificação do risco de crédito.

Art. 28. São **atribuições da diretoria e do conselho de administração** da instituição que utiliza abordagem IRB: I - definir as diretrizes de atuação das atividades de controles internos, os níveis de autorização necessários para assunção de diferentes níveis de risco, assim como as informações e os relatórios periódicos a serem submetidos à sua consideração; e II - verificar a adequação dos resultados produzidos no âmbito da abordagem IRB ao perfil de risco da instituição.

Art. 29. São **atribuições do conselho de administração da instituição** que utiliza abordagem IRB ou de comitê específico por ele designado: I - aprovar todos os aspectos essenciais e determinantes dos processos de classificação e estimação do risco de crédito; e II - conhecer os aspectos gerais da abordagem IRB adotada e compreender os relatórios de gestão associados aos sistemas utilizados.

Art. 30. São **atribuições da diretoria da instituição** que utiliza abordagem IRB: I - possuir adequado conhecimento acerca da estrutura e do processo operacional do sistema interno de classificação, da abordagem IRB adotada e dos relatórios de gestão

61. IRB (Internal Rating Based) é um dos sistemas de classificação de risco de crédito.

associados aos sistemas utilizados; II - acompanhar o processo de utilização de abordagem IRB; III - verificar a adequação dos resultados da utilização de abordagem IRB ao perfil de risco atual; IV - aprovar a adoção de práticas relacionadas aos sistemas internos de classificação do risco de crédito que apresentem diferenças significativas em relação aos procedimentos originalmente estabelecidos; V - definir a estrutura de limites de risco assumidos pela instituição; e VI - verificar a adequação dos resultados dos sistemas internos de classificação do risco de crédito ao perfil de risco da instituição.

Res. 4.557/17

Art. 43. A **atividade de gerenciamento de riscos deve ser executada por unidade específica nas instituições** de que trata o art. 2o.

§ 1o A unidade a que se refere o caput deve ser **segregada das unidades de negócios e da unidade executora da atividade de auditoria interna**, de que trata o art. 2o da

§ 2o A unidade a que se refere o caput deve ter **quantidade suficiente de profissionais experientes** e qualificados em gerenciamento de riscos que atendam aos seguintes requisitos: I - possuam conhecimento do mercado e dos produtos e serviços da instituição; II - tenham acesso regular a capacitação e treinamento; III - sejam capazes de questionar os riscos assumidos nas operações realizadas pelas unidades de negócios; e IV - compreendam as limitações e as incertezas relacionadas às metodologias utilizadas na estrutura de gerenciamento de riscos.

Art. 45. A instituição deve constituir comitê de riscos.

(...)

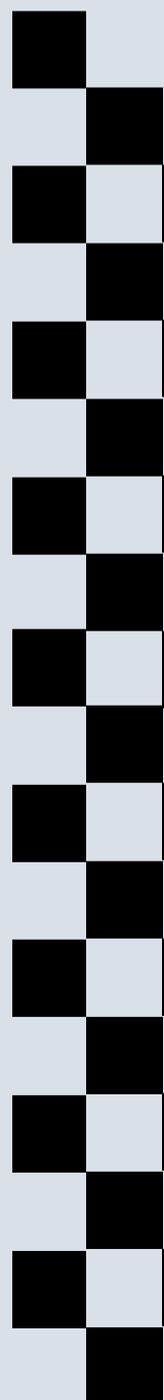
§ 5o O **comitê de riscos deve ser composto**, em sua maioria, por integrantes que: I - **não sejam e não tenham sido empregados da instituição** nos últimos seis meses;

## 4.3 ANÁLISE DE SOBREPOSIÇÕES E DIFERENÇAS

Com base na análise, quando se trata de órgãos internos de autorregulação, o regramento setorial é mais detalhado que a proposta pelo PL. Ao determinar, por exemplo, a existência de comitê de riscos, com profissionais não associados à instituição em si, em hierarquia independente da atividade de negócio ou de auditoria interna, a regulação setorial ilustra como possui mecanismos estruturados para lidar com a questão do gerenciamento de riscos de forma robusta.

Por outro lado, o PL sugere a criação de órgãos coletivos pelas instituições, e dá ao SIA poder de polícia e administrativo para sustar atos deliberativos, ou resolver conflitos entre órgãos coletivos. Ou seja, há potencial situação de conflito em relação à estrutura de governança proposta pela PL e a existente na regulação setorial.

Por outro lado, o PL sugere a criação de órgãos coletivos pelas instituições, e dá à ANPD um papel de liderança para a capacidade deliberativa sobre a aprovação ou não de códigos de autorregulação, que embora inclua a participação dos demais membros do SIA, sinaliza um desequilíbrio de poder de tomada de decisão gerando uma potencial situação de conflito em relação à estrutura de governança proposta pela PL e a existente na regulação setorial.





## CAPÍTULO 5

### CAMINHOS POSSÍVEIS

O Congresso está decidido a aprovar uma Lei de Inteligência Artificial, em especial o Senado. O Executivo segue o mesmo caminho, incluindo o tema como uma das prioridades do G20, sugerindo que o esforço regulatório pode ser uma das contribuições do país durante sua presidência.

O que este estudo comparado entre o PL 2.338/2023 e a regulação setorial financeira demonstra é que são necessários esforços para evitar o conflito ou a redundância de normas, bem como aumentar a proteção do consumidor no uso de IA pelo sistema financeiro.

Outros países estão resolvendo esse problema de formas alternativas.

## O CAMINHO DOS ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos, por exemplo, seguem o histórico de priorizar a regulação setorial a nível federal, permitindo a complementação de normas com regulação estadual. Já a administração atual decidiu instruir as agências e os órgãos reguladores a tomarem iniciativas afirmativas na regulação do uso de IA no setor financeiro.<sup>62</sup>

Em janeiro de 2023, o governo federal - através do *White House Office of Science and Technology Policy* - publicou uma “carta de direitos” (*Blueprint for an AI Bill of Rights*)<sup>63</sup> com princípios e diretrizes que servem para guiar a pesquisa, desenvolvimento, design e implementação de IA no país. Ainda que não tenha um efeito vinculante, a Carta serve como norteador para a estruturação de regulamentações nos órgãos setoriais federais.

A ordem executiva do Presidente americano, publicada em outubro de 2023,<sup>64</sup> deixou claro que as agências e órgãos reguladores deveriam

---

62. Isso não quer dizer que não existem propostas de regulações mais amplas ou marcos mais amplos sendo propostos no Congresso Norte-Americano. Vide, por exemplo, as propostas alcunhadas de *SAFE Innovation Framework for AI Policy* e o proposto por *Blumenthal & Hawley Comprehensive AI Framework*, ambas de 2023. Disponíveis respectivamente em: [https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/schumer\\_ai\\_framework.pdf](https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/schumer_ai_framework.pdf); e <https://www.blumenthal.senate.gov/newsroom/press/release/blumenthal-and-hawley-announce-bipartisan-framework-on-artificial-intelligence-legislation>.

63. Casa Branca. *Blueprint for an AI Bill of Rights*. Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/ostp/ai-bill-of-rights/>.

64. Ordem Executiva, Presidente Joe Biden. *Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*. Outubro, 2023. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>.

estabelecer normativas, padrões e testes para garantir que sistemas de IA sejam seguros e confiáveis. Essa ordem veio logo após declarações de agências reguladoras, de diferentes setores, que evidenciaram que suas regulamentações e competências se estendiam e eram aplicáveis a instâncias nas quais se utilizassem sistemas de IA ou em que eles fossem incorporados a outros produtos, serviços ou procedimentos.<sup>65</sup>

Em linhas gerais, a abordagem estadunidense levou em consideração que as agências e órgãos reguladores são capazes de lidar com o desenvolvimento e uso de IAs nos seus respectivos setores. Essa abordagem foi vista como um dos raros momentos de consenso bipartidário. E vale lembrar que há críticos à proposta, principalmente nos efeitos sobre inovação<sup>66</sup> ou conflito de normas.<sup>67</sup>

## O CAMINHO DA UNIÃO EUROPEIA

No outro espectro, encontra-se a abordagem europeia de “guarda-chuva” regulatório, que visa lidar com todas as possibilidades de pesquisa, desenvolvimento e uso de IA em uma regulação geral.<sup>68</sup>

Um dos objetivos do Regulamento da Inteligência Artificial Europeia é proteger o funcionamento do mercado interno, criando um conjunto uniforme de regras baseado em valores europeus.<sup>69</sup>

O regulamento europeu, no entanto, não foi pensado para ser implementado em um vácuo legislativo, estando associado a diversas outros regulamentos aprovados nos últimos anos pelo Parlamento

---

65. Declaração Conjunta. *Joint statement on enforcement efforts against discrimination and bias in automated systems*. Abril, 2023. Disponível em: [https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb\\_joint-statement-enforcement-against-discrimination-bias-automated-systems\\_2023-04.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/documents/cfpb_joint-statement-enforcement-against-discrimination-bias-automated-systems_2023-04.pdf).

66. Fedscoop. *House Energy & Commerce chair critiques Biden's AI executive order for not following a 'light touch and market-driven approach'*. Novembro, 2023. Disponível em: <https://fedscoop.com/house-energy-commerce-chair-critiques-bidens-ai-executive-order/>.

67. CSIS. *AI Regulation is Coming- What is the Likely Outcome?*. Outubro, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/blogs/strategic-technologies-blog/ai-regulation-coming-what-likely-outcome>.

68. Manuel Wörsdörfer. *Mitigating the adverse effects of AI with the European Union's artificial intelligence act: Hype or hope?* In *Global Business and Organizational Excellence*. Volume 43, issue 3, 2024. Disponível em: <https://online-library.wiley.com/doi/10.1002/joe.22238>.

69. *European approach to artificial intelligence*. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence>.

Europeu,<sup>70</sup> e de manter regras flexíveis, proporcionais, e complementares às já existentes em normas da UE e em normas nacionais.<sup>71</sup>

O regulamento de IA, portanto, não suplanta outros corpos normativos aplicáveis, particularmente setoriais. Especificamente quanto ao mercado financeiro, em seus considerandos fica claro que as agências e órgãos regulatórios continuam com as suas competências e são os responsáveis últimos pela regulação do setor no que tange também a situações em que houver uso de IA.<sup>72</sup> Essa orientação foi inclusive reforçada pela recém diretriz da Autoridade Europeia de Valores Mobiliários e Mercados (ESMA) que reforçou o papel das autoridades nacionais competentes em seguir monitorando a evolução do uso de IA e do quadro jurídico relevante da UE sobre IA para determinar se são necessárias ações adicionais nesta área<sup>73</sup>.

O Regulamento europeu, tal qual a diretiva estadunidense, busca estabelecer consistência e coerência, aproveitando o quadro normativo e a estrutura de governança já existente.<sup>74</sup> Em especial, nos dois casos, as competências de regulação, fiscalização e sanção se mantêm com as autoridades do próprio setor regulado.<sup>75</sup>

O Regulamento Europeu, ao contrário do modelo dos EUA, impõe mudanças nas obrigações criadas para usos de IA em análise de crédito e de parte do mercado de seguros. A mudança se dá pela classificação dessas atividades como alto risco, incorrendo em obrigações de *compliance* mais robustas.

Ao mesmo tempo, a Europa demonstrou preocupação de que a classificação de alto risco não gere conflitos com as normas setoriais,

70. Mazzini, Gabriele and Scalzo, Salvatore. *The Proposal for the Artificial Intelligence Act: Considerations around Some Key Concepts in Camardi (a cura di)*. La via europea per l'Intelligenza artificiale, 2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4098809> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4098809>.

71. *European approach to artificial intelligence*. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence>.

72. Lei de IA Europeia, considerando 158.

73. Public Statement on AI and Investment Services. 30.06.24. Par. 27. Disponível em: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-05/ESMA35-335435667-5924\\_Public\\_Statement\\_on\\_AI\\_and\\_investment\\_services.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-05/ESMA35-335435667-5924_Public_Statement_on_AI_and_investment_services.pdf)

74. Nesse sentido, veja: *AI Act and its impacts on the European financial sector*. In.: Eurofi Magazine. Fevereiro, 2024. Disponível em: [https://www.eiopa.europa.eu/publications/ai-act-and-its-impacts-european-financial-sector\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/publications/ai-act-and-its-impacts-european-financial-sector_en).

75. Mazzini, Gabriele and Scalzo, Salvatore. *The Proposal for the Artificial Intelligence Act: Considerations around Some Key Concepts in Camardi (a cura di)*. La via europea per l'Intelligenza artificiale, 2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4098809> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4098809>.

tornado em diversas partes do texto a obrigação do bloco, e dos países, em harmonizar padrões e processos.

## O CAMINHO DO REINO UNIDO

O Reino Unido, por seu lado, estabeleceu como objetivo geral de seu processo regulatório de IA a diretiva “pró-inovação”. Para tal, a necessidade de gerar coerência para fomentar a inovação e controlar a competição tornou-se elemento primordial. Como consequência, a estratégia regulatória busca coordenar órgãos e agências reguladoras, e diminuir o ônus para os setores.

Na prática, a proposta britânica é de que as agências atuem em conjunto para garantir que haja coerência na regulamentação a ser desenvolvida. Estabelece a regulação que aquelas autoridades que já atuam em modo cooperativo devem aprofundar os debates em torno dos usos de IA. O exemplo do *Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF)* é diretamente citado como um exemplo de implementação dessa diretiva.<sup>76</sup>

Especificamente quanto aos serviços financeiros, a compreensão britânica é de que estes já estão cobertos pelos marcos legais existentes e pelas competências das autoridades regulatórias do sistema financeiro. Somente em situações limítrofes e em lacunas entre competências ou regulamentações é que faria sentido novos arranjos; no entanto, estes não devem gerar um ônus maior do que o já existente.

## O CAMINHO DO BRASIL

O caminho de regulação guarda-chuva, inspirada no modelo europeu, traz ao país cuidados semelhantes aos tomados pela União Europeia. Como descrito acima, há um dever de harmonizar normas

---

76. UK Government. Secretary of State for Science, Innovation and Technology. *A pro-innovation approach to AI regulation*. 2023. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64cb71a547915a00142a91c4/a-pro-innovation-approach-to-ai-regulation-amended-web-ready.pdf>.

e procedimentos, como também de otimizar o uso de estruturas de governança e normas setoriais mais benéficas.

A preocupação entre possível conflito de normas está presente no texto do PL 2.338/2023. Para além do que se debateu acima sobre o arranjo institucional proposto para o SIA, também há um reconhecimento de que já existe uma regulação setorial com diversas regras aplicáveis a IA no setor. O art. 20 do PL atual prevê que cumprimento de legislação setorial deve ser em nível de equivalência à obrigações de governança de inteligência artificial:

Art. 20. Os desenvolvedores de sistemas de IA de alto risco devem garantir que seus sistemas estão de acordo com as medidas de governança definidas em todo o Capítulo IV desta Lei, assim como em outras legislações pertinentes em especial do seu respectivo setor

A proposta, no entanto, não prevê com clareza qual das normas prevalecerá em caso de conflito. Não há primazia pela regulação setorial federal, como no modelo dos EUA, nem a clara subsidiariedade da norma europeia com normas setoriais, ou em uma diretriz de coordenação entre atores para evitar conflitos, como na estratégia britânica.

No Brasil, a definição sobre o papel da regulação setorial e de seu arranjo institucional é crucial para a eficiência e harmonização regulatória. Isso é de especial relevância para o setor financeiro, cuja governança lida com temas não tratados pelo PL 2.338/2023, como riscos sistêmicos do sistema financeiro. Um dos caminhos seria a criação de uma obrigação dirigida ao órgão competente de IA para que firme acordos de cooperação técnica com reguladores setoriais com vistas à harmonização e convergência de regras e de atividades de fiscalização, sem os quais dá-se prevalência ao que está setorialmente estabelecido.

A definição sobre os critérios e procedimentos a serem seguidos para produtos e serviços financeiros têm repercussões expressivas na economia. Para tal, dependem de um equilíbrio delicado e uma expertise significativa. Essa parece ser uma discussão que deve se dar no debate de texto do PL 2.338/2023, mas que ainda não foi aprofundada.

A potencial subordinação dos órgãos setoriais ao SIA surge como uma preocupação primordial, visto que tradicionalmente estes órgãos gozam de autonomia regulatória dentro de seus respectivos âmbitos. A coordenação centralizada do SIA pode, em casos de conflito ou na busca por uniformidade das práticas regulatórias em âmbito nacional, prevalecer sobre as decisões setoriais. Tal configuração pode diluir a especialização e independência dos órgãos setoriais no que tange ao gerenciamento de riscos específicos de seus setores.

A implementação do SIA como um super-regulador traz consigo desafios significativos para a operacionalidade diária dos órgãos setoriais. A necessidade de alinhar decisões regulatórias setoriais às diretrizes gerais do SIA pode atrasar respostas regulatórias, reduzir a eficiência na gestão de riscos específicos do setor e complicar o processo de inovação regulatória adaptativa, que é crucial em áreas de rápido avanço tecnológico como a inteligência artificial.

Embora a centralização das competências normativa e sancionatória no SIA possa trazer benefícios em termos de uniformidade e coordenação, ela também levanta questões importantes sobre a eficácia da governança regulatória e a preservação da expertise técnica setorial. É essencial que o PL 2.333/23 seja revisado para incluir mecanismos que garantam a independência e a capacidade regulatória dos órgãos setoriais, evitando a concentração excessiva de poder e fomentando uma colaboração efetiva entre o SIA e as agências reguladoras setoriais.

## AGENDA PARA O FUTURO

Conforme explorado pelo estudo, o setor financeiro já conta com regulação sobre o tema, refletindo a importância e o risco da atividade. Mas para fortalecer o sistema e proteger ainda mais direitos dos indivíduos, há temas que precisam ser explorados e aprofundados pelos órgãos competentes em cooperação com o SIA.

O uso de sistemas de inteligência artificial dentro de alguns contextos no setor financeiro como, por exemplo, para *credit scoring*, traz à

tona importantes preocupações sobre discriminação algorítmica e supervisão humana. Esses pontos são críticos para assegurar que os direitos individuais sejam protegidos e que as práticas de avaliação de crédito sejam justas e transparentes.

A discriminação algorítmica ocorre quando os sistemas de IA perpetuam ou amplificam preconceitos existentes, resultando em decisões injustas que afetam negativamente determinados grupos sociais. No contexto do *credit scoring*, isso pode levar à negação de crédito ou à imposição de condições menos favoráveis a indivíduos baseados em características como raça, gênero ou idade<sup>77</sup>. A legislação brasileira já aborda essa questão de diversas maneiras. Desde a Constituição Federal até a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que estabelece princípios claros de não discriminação (Art. 6º, IX) e obriga os agentes de tratamento de dados a garantir que decisões automatizadas, como as baseadas em IA, não resultem em discriminação ilícita ou abusiva. A Lei do Cadastro Positivo (Lei n. 12.414/2011) também proíbe o uso de informações sensíveis, como aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas, para a formação do histórico de crédito<sup>78</sup>.

No setor financeiro, a Resolução BCB no 4.557/17 exige que instituições financeiras implementem políticas robustas de gerenciamento de riscos que incluam a mitigação de riscos de discriminação.

Já a supervisão humana é essencial para assegurar que os sistemas de IA operem de maneira ética e responsável. No caso do *credit scoring*, isso significa que as decisões algorítmicas possam ser revistas e validadas por humanos, especialmente quando envolvem riscos elevados ou potenciais impactos adversos significativos sobre os indivíduos<sup>79</sup>. A Resolução BCB no 4.557/17 e outras normativas

77. WIMMER, Miriam; DONEDA, Danilo. *Falhas de IA e a Intervenção Humana em Decisões Automatizadas: Parâmetros para a Legitimação pela Humanização*. RDP, Brasília, v. 18, n. 100, p. 374-406, out./dez. 2021.

78. Lei 12.414/2011. Art. 3, § 3º "Ficam proibidas as anotações de:

I - informações excessivas, assim consideradas aquelas que não estiverem vinculadas à análise de risco de crédito ao consumidor; e

II - informações sensíveis, assim consideradas aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas." Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12414.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12414.htm)

79. KÖCHLING, Alina; WEHNER, Marius Claus. *Discriminated by an algorithm: a systematic review of discrimination*

correlatas (Resolução 265/22) exigem que instituições financeiras mantenham controles internos robustos e que decisões críticas sejam monitoradas por profissionais qualificados. Além disso, a LGPD assegura aos indivíduos o direito de solicitar revisão humana de decisões automatizadas (Art. 20).

Embora a legislação existente já aborde muitos aspectos relacionados à discriminação algorítmica e supervisão humana, é fundamental que haja uma iniciativa de cooperação entre os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA) e os reguladores do sistema financeiro para aprofundar essas discussões e assegurar a proteção contínua dos direitos dos cidadãos. Essa cooperação pode envolver o desenvolvimento de diretrizes conjuntas sobre a interpretação e critérios de aplicação dos princípios como os *fairness*, não discriminação ilícita ou abusiva e supervisão humana, alinhando as práticas dos diferentes órgãos setoriais.

O compartilhamento de boas práticas entre os órgãos reguladores setoriais e a autoridade coordenadora do SIA, promovendo uma abordagem harmonizada e eficaz a partir da implementação de mecanismos infralegais de monitoramento e fiscalização conjunta visam garantir que as instituições financeiras cumpram as suas obrigações regulatórias e que os sistemas de IA operem de maneira justa e transparente.

As preocupações com *fairness*, discriminação algorítmica e supervisão humana no uso de IA para *credit scoring* são legítimas e já encontram amparo na legislação geral e setorial brasileira. No entanto, uma iniciativa de cooperação entre os órgãos do SIA para assegurar que essas questões sejam continuamente monitoradas e aprimoradas tomando em consideração as peculiaridades das atividades típicas de cada setor podem sinalizar a criação de um ambiente regulatório harmonizado capaz de garantir a proteção de direitos individuais e a integridade do sistema financeiro nacional.



[itsrio.org](http://itsrio.org)