

OPINIÃO LEGAL

CONSULENTE: **DATA PRIVACY BRASIL**
DR. BRUNO BIONI

OPINIÃO LEGAL SOBRE A COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NO PL 2.338. DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS ENTRE AUTORIDADE COORDENADORA DO SISTEMA NACIONAL DE REGULAÇÃO E GOVERNANÇA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (SIA) E AS AUTORIDADES SETORIAIS. CLAREZA NA DEFINIÇÃO DE PAPEIS INSTITUCIONAIS. A AUTORIDADE COMPETENTE É COORDENADORA DO SIA E REGULADORA RESIDUAL, EXERCENDO, PRIORITARIAMENTE, A COMPETÊNCIA DE EDIÇÃO DE NORMAS GERAIS SOBRE IA, QUE CONFEREM UNIFORMIDADE MÍNIMA AO SISTEMA, FOMENTO E APOIO À COORDENAÇÃO REGULATÓRIA E REGULAÇÃO PLENA NOS CASOS DE AUSÊNCIA DE AUTORIDADE SETORIAL. PROPOSIÇÃO DE INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO REGULATÓRIA: AGENDA UNIFICADA DE PROCESSOS NORMATIVOS, DECISÃO COORDENADA E MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS REGULATÓRIOS. PROPOSIÇÃO DE MUDANÇAS LEGISLATIVAS NO PL 2.338 E NA LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS (LEI N.º 13.848/2019). JURIDICIDADE DA FUNÇÃO DE REGULADOR RESIDUAL ATRIBUÍDO À AUTORIDADE COMPETENTE. IA HETEROGÊNEA, COMPLEXA E DINÂMICA. RISCO DE OBSOLESCÊNCIA REGULATÓRIA. NECESSIDADE DE REGULAÇÃO PROSPECTIVA. CLASSIFICAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO *EX POST* E EXEMPLIFICATIVA, APTA A ACOMODAR FUTUROS DESENVOLVIMENTOS E DESAFIOS DA IA.

São Paulo
2025

I – SUMÁRIO

PARTE I	4
II. SOBRE A OPINIÃO LEGAL	5
III. REGULAÇÃO EM REDE E AS RAZÕES PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA DE REGULAÇÃO DA IA	8
<i>III.1. Fundamentos do sistema regulatório de IA: heterogeneidade de usos e flexibilidade regulatória para tecnologias aceleradas e complexas</i>	9
<i>III.2. Decisões públicas provisionais em contextos dinâmicos</i>	14
IV. O DESAFIO DA COORDENAÇÃO REGULATÓRIA	18
V. A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS NO SIA: RESERVAS REGULATÓRIAS, COMPETÊNCIAS COMUNS E COMPETÊNCIAS COMPARTILHADAS	23
<i>V.1. Competências reservadas</i>	24
<i>a) Competências reservadas da autoridade competente</i>	24
<i>b) Competências reservadas às autoridades setoriais</i>	28
<i>V.2. Competências comuns</i>	30
<i>V.3. Competências compartilhadas</i>	33
VI. MECANISMOS DE COORDENAÇÃO REGULATÓRIA DO PL 2.338: A QUESTÃO DO “REGULADOR RESIDUAL”	36
VII. APRIMORAMENTO DA COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NO PL 2.338	39
<i>a) Agenda Unificada de Processos Normativos em IA</i>	40
<i>b) Decisões coordenadas</i>	43
<i>c) Formas de solução de conflitos de coordenação regulatória</i>	44
PARTE II	46
I. SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES	47
ARTIGO 4º	47
ARTIGO 10	48
ARTIGO 11	49
ARTIGO 15	49
ARTIGO 23	50
ARTIGO 24	50

ARTIGO 26	50
ARTIGO 33	51
ARTIGO 46	51
ARTIGO 49	53
ARTIGO 50, §6º	54
ARTIGO 53	55
ARTIGO 54	56
NOVOS PRECEITOS	57
ALTERAÇÃO DA LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS (LEI N.º 13.848/2019)	59

PARTE I

II. SOBRE A OPINIÃO LEGAL

Honra-nos a DATA PRIVACY BRASIL, em nome do Dr. BRUNO BIONI, com o pedido para a elaboração de *Opinião Legal* sobre os seguintes quesitos formulados a respeito do PL 2.338:

Quesito 1: Em vista do modelo descentralizado-híbrido do SIA (PL 2338/23), como se deve dar a distribuição e cotejo de competências entre autoridades setoriais e a entidade coordenadora do SIA (a ANPD)?

Quesito 2: Como evitar e prever instrumentos que mitiguem a sobreposição regulatória e incentivem a cooperação entre as próprias autoridades setoriais e destas para com a entidade coordenadora do SIA (a ANPD)?

Quesito 3: Com as novas competências atribuídas à ANPD e a sua conversa em agência, deveria a Lei das Agências ser modificada/atualizada para que - a exemplo de outras esforços regulatórios transversais como concorrência, defesa do consumidor e meio-ambiente - se possa reforçar seu papel de articuladora?

Quesito 4: Com vistas à ser uma lei neutra tecnologicamente e durável ao longo do tempo, o PL 2338/23 (art. 14-16) estabelece uma lógica normativa de que a (re)classificação de riscos *ex post* é exemplificativa, ao invés de *ex ante*, taxativa. Qual deve ser o papel da entidade coordenadora do SIA e das entidades setoriais nessa dinâmica normativa e como reduzir a sua discricionariedade para fins de melhor segurança jurídica?

Quesito 5: Há um conceito jurídico de “regulador residual” (PL 2338/2023)? De que modo essa competência residual colide com a proposta de capacidade de definição de parâmetros e diretrizes normativas que deverão ser observadas pelas autoridades setoriais na edição de regulamentações específicas, com vistas a garantir consistência normativa?

Apesar dos possíveis arranjos jurídicos de correção, inclusive envolvendo a autorregulação, a Opinião Legal versa especificamente sobre a *regulação estatal da IA no Brasil*, a partir de dois atores centrais: a autoridade competente e as autoridades setoriais. Nessa linha, o estudo da coordenação regulatória se dará no âmbito do *Sistema Nacional de Regulação e Governança da Inteligência Artificial (SIA)*, adotando todas as definições apresentadas pelo PL 2.338. Dessa forma, compreende-se autoridade competente como uma entidade federal, dotada de autonomia técnica e decisória, que coordena o SIA¹, expede normas gerais sobre IA no País² e é regulador residual da IA

¹ Art. 4º, inc. IX c/c art. 45, §1º, inc. I, PL 2.338.

² Art. 46, inc. III, PL 2.338.

para atividades econômicas que não disponham de regulador específico³, qual seja, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)⁴. Por sua vez, as autoridades setoriais são definidas como “*órgãos e entidades do Poder Executivo federal responsáveis pela regulação dos setores específicos da atividade econômica e governamental, conforme a sua competência legal*”⁵.

Considerando a delimitação federal dessas instituições, não se adentrará na questão federativa, ressalvado o debate sobre o caráter de regulador residual atribuído à ANPD na medida em que o texto normativo não delimita regionalmente o seu âmbito de incidência. As análises são embasadas no conjunto normativo de natureza nacional e federal.

Sabe-se que a expectativa de entrega deste serviço de orientação jurídica não se limita à resposta objetiva dos quesitos. É escopo dessa Opinião Legal a proposição de eventuais aprimoramentos do PL 2.338, especificamente sobre o conteúdo indagado nos quesitos. Com a finalidade de apresentar sugestões à versão mais atual do PL 2.338, que já se encontra de excelente qualidade, foram adotados três grandes motes de trabalho:

1. *Padronização e tecnicidade dos termos legais.* A proposta foi trazer maior coerência ao texto pela padronização dos conceitos legais em todo PL 2.338, reunidos conforme o critério de deflagração de efeitos legais. Assim, por exemplo, foram aglutinados no conceito de “*norma geral*” as “*orientações normativas gerais*” e os “*critério gerais*”, considerando que todos geram o mesmo efeito de vinculatividade do sistema às normas gerais editadas pela autoridade competente. Além da padronização, prezou-se pela tecnicidade dos termos empregados. Uma das alterações sugeridas, por exemplo, foi a substituição do termo “*órgãos setoriais*” do art. 46, inc. III⁶, para “*autoridades setoriais*” para também abranger as agências reguladoras (autarquias).
2. *Coordenação regulatória.* Ponto mais desafiador do trabalho, o tratamento da coordenação regulatória nesta Opinião Legal se deu com base em três pontos centrais: (i) análise dos fundamentos e limites da atividade regulamentar da autoridade competente; (ii) clareza na delimitação do “*espaço de regulação*” da autoridade competente e das autoridades setoriais; e (iii) apresentação de instrumentos de coordenação já em uso na Administração Pública ou mais

³ Art. 47.

⁴ Art. 45, §1º, inc. I.

⁵ Art. 4º, XXVI.

⁶ É o texto: “*expedir regras gerais sobre IA no País, dando suporte aos órgãos setoriais, aos quais cabe a edição de regras específicas*”.

inovadores, que poderiam ser adotados para fins de coordenação regulatória, ainda que não expressamente previstos em lei.

3. *Clareza na dinâmica de relacionamento institucional entre autoridade competente e autoridades setoriais.* Trata-se de aspecto central no desenvolvimento da Opinião Legal porque as proposições de alteração no PL 2.338 requerem compreensão dos espaços de competência e os limites de atuação institucional de cada uma das entidades consideradas. É oportuna a adequação dos instrumentos normativos indicados no PL 2.338 quanto aos seus efeitos. Por exemplo, sugere-se que “*diretrizes*” tenha caráter de recomendação, sem que dela gerem efeitos normativos. Outro ponto importante foi delimitar de modo estratificado no que consiste a produção de normas pela autoridade competente “*em colaboração com as autoridades setoriais*”.

O método de trabalho consistiu em sistemática leitura do PL 2.338 e demais materiais apresentados para confecção da Opinião Legal, organização das informações em quadros e tabelas, que serão apresentadas no decorrer do estudo, e análise para elaboração das propostas. A primeira parte da Opinião Legal é dedicada à apresentação das ideias e conceitos técnicos que embasam as respostas aos quesitos; a segunda, voltada a indicar os pontos de alteração sugeridos.

Não houve emprego de inteligência artificial e nem colaboração de terceiros para a confecção da presente Opinião Legal.

III. REGULAÇÃO EM REDE E AS RAZÕES PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA DE REGULAÇÃO DA IA

O PL 2.338 acertadamente articula uma *rede de regulação* com *órgãos e entes estatais* com capacidade regulatória, em todos os níveis da federação, bem como entidades não estatais oficialmente reconhecidas, sendo a principal dessas figuras o *autorregulador*. Em comum, esses atores se articulam racionalmente, conforme o arranjo de relacionamento institucional definido pelo PL 2.338, e desenvolvem *funções públicas* ou *atividades privadas* cujo conjunto forma a *regulação da IA no Brasil*.

Mesmo tendo como autoridade regulatória central e coordenadora – “*autoridade competente*”⁷, ANPD – é esta rede que regulará a IA no Brasil. Evidentemente, o nível de atribuição regulatória variará. Enquanto a autoridade competente disporá da maior capacidade regulatória na rede, com competência para expedir normas gerais sobre IA no país⁸, as autoridades setoriais definem normas específicas e os agentes de IA poderão estabelecer códigos de boas práticas e de governança⁹, de autovinculação interna. A autorregulação é imprescindível para a formação do quadro regulatório. O PL 2.338 imprime uma lógica de *descentralização regulatória*, envolvendo a *regulação estatal* em camadas, a *autorregulação* e a *meta-regulação*.

O PL 2.338 conferiu tratamento jurídico especial a uma parte dessa rede regulatória, formada pela ANPD, autoridades setoriais, o Cria e o Cacia¹⁰, articulando-os em um *sistema*, o chamado *Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial* (SIA).

A primeira incursão necessária corresponde à própria delimitação de “*sistema*”, o que certamente admite múltiplos significados e delimitações. Para os fins da presente análise, de caráter técnico-jurídica no campo do Direito Público, o SIA é um sistema na medida em que compreende cinco atributos: (i) conjunto de órgãos e entidades estatais com capacidade regulatória para a IA, ainda que em graus variados; (ii) necessária articulação institucional entre eles, o que se dará nos termos da lei (tanto a decorrente do PL 2.338 ou das atuais leis de organização administrativa, como os vínculos de hierarquia e tutela) ou dos acordos que forem firmados para melhor coordenação de competências

⁷ O PL n.º 2.338 expressamente indica a ANPD como a autoridade competente, cujo sentido e alcance é dado na própria conceituação do termo no art. 4º, inc. IX, qual seja, autoridade coordenadora do SIA.

⁸ Art. 46, inc. III.

⁹ Art. 40, *caput*.

¹⁰ Art. 45, §1º.

regulatórias; (iii) todos compartilham o mesmo objetivo de regularem a IA considerando os *standards* do PL 2.338; (iv) o sistema é engendrado por elevado número de delegações de competências regulatórias, notadamente em matéria de exercício do poder normativo; e (v) a imprescindibilidade da coordenação regulatória no sistema por uma autoridade dedicada.

Os objetivos e fundamentos do SIA são expressamente declarados no art. 45, §3º, do PL 2.338:

Art. 45, § 3º. O SIA tem por objetivos e fundamentos:

I – valorizar e reforçar as competências regulatória, sancionatória e normativa das autoridades setoriais em harmonia com as competências correlatas gerais da autoridade competente que coordena o SIA; e
II – buscar a harmonização e a colaboração com órgãos reguladores de temas transversais.

O preceito consolida os cinco atributos definidores do sistema – há o reconhecimento expresso de uma multiplicidade de órgãos e entidades com capacidade para regulação da IA em coordenação regulatória.

III.1. Fundamentos do sistema regulatório de IA: heterogeneidade de usos e flexibilidade regulatória para tecnologias aceleradas e complexas

É acertada a escolha de estruturar um sistema para a regulação da IA, ao invés de empoderar uma “*super agência*”, o que seria absolutamente inviável frente à *heterogeneidade da IA*, que imprime múltiplos usos já conhecidos e que ainda estão por serem conhecidos. Esse é um pressuposto empiricamente irrefutável: os usos de IA são especializadíssimos e diversificados, sendo impossível esperar que uma única autoridade detenha o nível de conhecimento técnico necessário ou a capacidade orçamentário-institucional para regular de modo eficiente todas essas aplicações. Some-se a isso o considerável risco de captura de uma única super agência.

Dentre as várias razões para a adoção de um sistema para regulação da IA, destaca-se, efetivamente, a heterogeneidade como motivação principal. Em ambientes regulados, a variância de usos da IA abrange assuntos e regimes jurídicos tão diversos como monitoramento e gestão de riscos de barragem, análise de exames clínicos e controle de fluxo e segurança em rodovias. Assim, a integração de autoridades setoriais no sistema regulatório de IA não é apenas uma alternativa à impossibilidade de uma única agência regular, mas o pleno reconhecimento de que a regulação se torna mais eficiente com o

envolvimento de autoridades dotadas de expertise técnica, profundamente conhecedoras das práticas do mercado regulado¹¹.

Se o empoderamento de uma super agência não é possível e nem desejável, um sistema só pode bem funcionar com a criação de uma *autoridade dedicada*, que articule todos os órgãos e entes de modo coordenado e harmônico, trabalhe para a uniformização mínima do sistema com a edição de normas gerais transversais e garanta a efetiva regulação da IA, mesmo em espaços destituídos de regulador estatal. Nessa linha, a autoridade competente deve ser reconhecida como (i) a autoridade estatal dedicada ao tema da IA; (ii) o ente coordenador do SIA incumbido de harmonizar todo o sistema, tendo como um dos instrumentos mais relevantes a produção de normas gerais; e (iii) o regulador residual, mesmo que sem essa denominação, para regular plenamente ante a ausência de autoridade setorial e também para controlar toda a higidez do sistema, tomando as medidas mais urgentes para a salvaguarda de direitos e interesses que possam vir a ser afetados pelo uso de IA.

A autoridade coordenadora, central e residual do sistema deve ser definida por lei e não estabelecer relações de hierarquia com os demais integrantes para privilegiar a coordenação regulatória.

Por isso afirmar que a autoridade dedicada não é, prioritariamente, uma “*reguladora finalística*”, atribuição essa que é melhor exercida pelos reguladores com especialidade técnica. Ela é generalista por essência e participa dos debates regulatórios em uma perspectiva macro. Excepcionalmente adentrará em questões específicas. Antes, da autoridade se espera o exercício de uma espécie de “*regulação estrutural*”. Ela regula por normas gerais que conferem identidade e racionalidade unitária ao sistema, bem como estruturam a regulação finalística praticada pelas autoridades setoriais. Também regula tomar providências concretas para coordenar o sistema e harmonizar todos os atos regulatórios produzidos no âmbito do sistema.

O PL 2.338 define o principal *standard de distribuição de competências* entre autoridade competente e autoridades setoriais. À autoridade competente, coordenadora do sistema, incumbe a edição de normas gerais vinculante a todo o sistema e às autoridades setoriais, dotadas de especialização técnica e experiência regulatória em seu campo de atividade, são conferidas as competências para edição de atos regulatórios específicos. As “*competências gerais*”, em particular as normas gerais, são transversais a todos os usos

¹¹ “These different, specialized regulatory bodies have the advantage over a general legislature in that they can draw upon the specialized knowledge needed to address the different types of problems, their origins in different industries, and their effects on different subsets of the population”. CARY COGLIANESE, **Regulating Machine Learning: the challenge of heterogeneity** in *Public Law and Legal Theory research Paper Series*, n.º 6, 2023, p. 6.

heterogêneos de IA, garantindo a uniformização mínima de direitos e procedimentos a todo o sistema. Já as competências específicas se concentram apenas na esfera de sua produção regulatória exatamente porque a especialização técnica é a sua fronteira.

Por sua vez, as autoridades setoriais, especialmente as já legalmente reconhecidas como reguladoras de setores e atividades econômicas, dispõem da capacidade institucional necessária para estabelecer diretrizes e normas específicas para a sua realidade setorial, observando as normas gerais produzidas pela autoridade competente, as quais garantem unidade a todo o sistema.

Portanto, o PL 2.338 define a regra da *segregação de funções* na regulação da IA: normas gerais às autoridades competentes e normas específicas às autoridades setoriais. Como analisado, o PL 2.338 por vezes mitiga esse *standard*, a exemplo da atribuição de competências comuns ou mesmo possibilitando que a autoridade competente regule certas matérias que, a princípio, deveriam estar sob a esfera regulatória das autoridades setoriais. Dessa forma, o PL 2.338 parte da compreensão de que a regulação estatal da IA no Brasil deve ser desenvolvida por meio da segregação de funções entre órgãos e entidades que estejam na melhor posição para trazerem uma disciplina mais efetiva sobre a IA.

São vários os preceitos que se alinham à segregação de funções entre autoridade competente, para definir normas gerais, e autoridades setoriais, que elaboram normas específicas¹², considerando a sua realidade regulatória, inclusive serviços públicos ou atividades econômicas desenvolvidas; atores; sistema regulatório; finalidades públicas específicas; cultura e interpretações internas; grau de evolução e impacto da automação etc. Assim se verifica, por exemplo, na simplificação ou dispensa da avaliação preliminar¹³, reclassificação do sistema de IA¹⁴, flexibilização da avaliação de impacto algorítmico¹⁵ e definição de critérios gerais para acreditação dos organismos de avaliação da conformidade¹⁶.

Além do paralelo entre “*regulação estruturante*” e “*regulação finalística*”, um outro fundamento para a regulação da IA em um sistema corresponde à *velocidade tecnológica*, em que a tecnologia dá saltos inovativos em cada vez menos tempo¹⁷. A proximidade

¹² Cf. art. 16, inc. II; art. 25, §4º.

¹³ Art. 12, §2º.

¹⁴ Art. 12, §4º.

¹⁵ Art. 25, §4º.

¹⁶ Art. 34, §3º.

¹⁷ Como afirma SOFIA RANCHORDAS, “*innovation is a regulatory moving target that does not fit well with traditional and primarily reactive regulatory frameworks*”. **Experimental Regulations for AI:**

com o mercado em que a tecnologia se desenvolve mostra-se fundamental para acompanhar essas rápidas transformações – a autoridade competente, para essa tarefa, está longe. Igualmente relevante é aproveitar a capacidade de diálogo regulatório das autoridades setoriais para otimizar as interações com os regulados que permitam construir soluções jurídicas customizadas, além de promover a redução de assimetrias informacionais.

Com relação à meta-regulação¹⁸, CARY COGLIANESE e COLTON R. CRUM descrevem uma metodologia regulatória de “coleiras” (“*lashes*”), baseada no “*management-based approach*”, em que o regulador permite o desenvolvimento da IA até um limite *consensualmente definido*¹⁹. Assim, os autores propõem a definição de um plano de ação pelo regulado – que tenha por conteúdo método para identificar e monitorar riscos, bem como produzir informação para a fiscalização regulatória – a ser aprovado pelo regulador²⁰. Essa experiência não é desconhecida no Brasil. Trata-se dos *acordos integrativos*, cada vez mais comuns para emissão de atos públicos de liberação, como licenças e autorizações, em que o conteúdo do ato administrativo final é negociado²¹.

No campo sancionatório, há muito se reconhece a falência do *enforcement* público engendrado no comando e controle²². Dentre vários fatores, destaca-se o baixíssimo risco de detecção de ilícitos no Brasil e a multa, principal sanção regulatória, ter seus valores infimamente recolhidos. Por essa razão se desenvolveu, especialmente nas Agências Reguladoras federais, os *acordos substitutivos de sanção*, verdadeira expressão da consensualidade administrativa em que os regulados negociam com o regulador termos de ajustamento de conduta ou termos de compromisso com a finalidade de convolar os valores de multas em investimentos que atendam às finalidades públicas setoriais²³.

sandboxes for morals and more in *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series*, n.º 7, 2021, p. 1.

¹⁸ “Meta-regulation refers to ways that outside regulators deliberately—rather than unintentionally—seek to induce targets to develop their own internal, self-regulatory responses to public problems”. CARY COGLIANESE e EVAN MENDELSON, **Meta-Regulation and Self-Regulation** in *Penn Law School Public Law and Legal Theory*, research paper n.º 12-11, 2011, p. 7.

¹⁹ *Idem*, p. 15.

²⁰ *Idem*, p. 16.

²¹ Cf. JULIANA BONACORSI DE PALMA, **Sanção e Acordo no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 247 e ss.

²² *Idem*, p. 87 e ss.

²³ A experiência mais relevante sobre acordos substitutivos de sanção é na ANATEL, que recentemente reviu o seu regulamento do termo de ajustamento de conduta (Resolução n.º 629/2013).

Por sua vez, a *regulação responsiva*²⁴ desponta tardiamente no Brasil como resposta às dificuldades fiscalizatórias²⁵, em que a escassez de recursos humanos e orçamentários tem levado a uma fiscalização aquém do necessário. Ao invés de uma agenda de fiscalização baseada em escolhas políticas ou no volume de denúncias, ela é racionalmente definida conforme a *atitude de compliance*, ou seja, a disposição em cumprir com as regras. A proposta é desenvolver posturas colaborativas do regulado, de modo que, diante de uma ocorrência, por exemplo, ele não fique estagnado “*torcendo para não ser pego*”, mas que se adiante e alerte as autoridades para viabilizar a tomada de medidas mitigadoras e corretivas eficazes (*self-report*).

Em comum, essas técnicas regulatórias compartilham a nota da *consensualidade* e predicam um intenso diálogo regulatório para a construção de soluções jurídicas customizadas. É fundamental considerar *técnicas flexíveis* de regulação para a IA, que pode ser traduzida no caso brasileiro na agenda da *consensualidade administrativa*.

É esse cenário que se espera com a regulação da IA no Brasil, de modo que a participação das autoridades setoriais no SIA é imprescindível para viabilizar essas técnicas de regulação flexível que são internacionalmente apontadas como o método mais eficiente para alcançar os objetivos de proteção e de incentivo ao desenvolvimento da IA. As “*autoridades setoriais*” mencionadas pelo PL 2.338 estarão na melhor posição para desenvolver as técnicas tradicionais de regulação, mas especialmente para dinamizarem as regulações mais consensuais, flexíveis ou responsivas, considerando a sua especial posição no setor regulatório.

A ideia de sistema permite, ainda, aproveitar toda estrutura regulatória já existente e em funcionamento nos mais variados setores e atividades econômicas, o que não é secundário. Em termos burocráticos, a criação de órgãos e entidades regulatórias requer a edição de leis, decretos e regulamentos, assim como previsões orçamentárias e a realização de concursos públicos, o que é um grande desafio. O aproveitamento das estruturas regulatórias já existentes é um inquestionável alívio burocrático, mas há uma razão maior para isso: valer-se de toda a cultura regulatória, práticas, processos e procedimentos já em funcionamento. A aprovação da lei de IA não teria qualquer efeito

²⁴ Uma versão mais contemporânea da abordagem originalmente apresentada no livro **Responsive Regulation** (IAN AYERS e JOHN BRAITHWAITE, Oxford, 1992) é apresentada por John BRAITHWAITE, um dos autores da ideia: **Maximal Accountability with Minimally Sufficient Punishment** in *Journal of Corporation Law*, 2022. No Brasil, cf. ALICE VORONOFF, **Da Sanção à Regulação**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 97 e ss.

²⁵ Embora a regulação responsiva esteja em desenvolvimento no Brasil para atender às falhas fiscalizatórias, o seu foco principal é a aplicação de sanções. A teoria estabelece um novo paradigma de *enforcement* (o “*tit-for-tat enforcement*”), em que a atitude de compliance é considerada na dosimetria das sanções. Dois regulados que incorrerem em uma mesma infração em contextos análogos poderão ser sancionados com peso diferente conforme a atitude de compliance, o que tende a criar um estímulo a todo o setor regulado para assim proceder.

disruptivo sobre a autoridade setorial (ao contrário do que se verificará com a ANPD²⁶ e o que recentemente vivenciou a ANA), mas será um acréscimo de competências àquelas já exercidas pelo órgão ou entidade, valendo-se dos mesmos processos e procedimentos.

III.2. Decisões públicas provisionais em contextos dinâmicos

Tradicionalmente a tomada de decisão pública é compreendida a partir de alguns lugares-comuns que se consolidaram na cultura jurídica. Primeiramente, a decisão pública é o exercício de uma competência administrativa expressamente definida em lei e formalizada em ato administrativo individual e concreto. Nessa linha, e justamente porque o ato administrativo visa a gerar efeitos imediatos, a decisão pública seria invariavelmente tomada antes da deflagração dos efeitos práticos e jurídicos do objeto da decisão. Por fim, a decisão pública tenderia a uma certa estabilidade decisória, sendo a sua revisão pelas autoridades públicas por motivo de interesse público uma fonte de controvérsias nos casos que envolvem investimentos e planos de médio-longo prazo²⁷, que, inclusive, movimentam a judicialização da Administração Pública. A extinção da decisão pública se daria pelo cumprimento do seu objeto (por exemplo, decurso do prazo estabelecido no ato, pagamento de uma multa, entrega em contrato de fornecimento etc.) ou por sua invalidação.

Essa forma de conceber a decisão pública é hoje desafiada. Os contratos e os acordos administrativos, antecedidos de uma etapa prévia de negociação, passam a ser importante meio de tomada de decisão pública. Ainda na linha da consensualidade, despontam mecanismos de transformação da decisão administrativa em curso para sua maior aderência ao interesse público, especialmente para trazerem novos investimentos que ampliam ou alteraram o objeto contratual, como a renegociação e a prorrogação. Também há relevante experiência no sentido de extinção de acordo e contrato que gere não apenas o efeito de terminação do vínculo, mas permita alcançar soluções de interesse público, como a relicitação²⁸ e a extinção consensual que tenha como base um acordo para resolução de passivos regulatórios.

²⁶ A MP n.º 1.317/2025 conferiu os novos contornos institucionais da ANPD para a finalidade de coordenadora do SIA.

²⁷ O caráter de perenidade da decisão pública tende a não ser reconhecido nas autorizações administrativas, tidas como discricionárias e precárias. O desafio regulatório foi justamente reconhecer que o ordenamento jurídico as pode conferir caráter vinculante e não precário, a exemplo do que se verifica no setor de telecomunicações ou nos casos de autorizações apazadas.

²⁸ Lei n.º 13.448/2017, art. 4º. “*Para os fins desta Lei, considera-se: (...) III - relicitação: procedimento que compreende a extinção amigável do contrato de parceria e a celebração de novo ajuste negocial para o empreendimento, em novas condições contratuais e com novos contratados, mediante licitação promovida para esse fim*”.

Novamente se nota a presença da consensualidade, mas não é apenas a formalização em acordos que importa – e importa muito, considerando toda a etapa de negociação e formação bilateral da decisão. Há uma verdadeira mudança de rota sobre o papel do Direito Administrativo em vista da ampliação do escopo de atuação administrativa para abranger a *resolução de problemas concretos*. Sem desconsiderar suas históricas atribuições de defesa do interesse público e de garantia de direitos perante o exercício de poderes públicos, o desenvolvimento da governança pública acentua o dever de a Administração Pública manejar suas competências no sentido da resolução de problemas bastante concretos. É nessa perspectiva que ORLY LOBEL afirma que “[i]n a cooperative regime, the role of government changes from regulator and controller to facilitator, and law becomes a shared problem-solving process rather than an ordering activity”²⁹.

O pressuposto adotado pela autora é que a resolução de problemas se dê de modo *colaborativo*, em cooperação administrativa entre os vários órgãos e entidades administrativas, assim como entre o Poder Público e os particulares. Isso porque essa interação permite troca de informações que facilita a construção de soluções mais criativas e, portanto, mais eficientes à situação concreta.

Justamente porque a Administração Pública tem o compromisso de prevenir e resolver problemas, em um contexto de governança pública, mas os cenários são cambiantes, JODY FREEMAN reconhece o “*provisionalismo*” no exercício das competências administrativas, de modo que as decisões públicas são meramente provisionais: trazem um conteúdo decisório no tempo presente, mas podem – e devem – ser transmutadas na medida do necessário para lidar com situações concretas³⁰. Segundo a autora,

The central claim supporting a commitment to provisionalism in a collaborative governance regime is that a flexible, adaptive system capable of responding to advances in science, technology, knowledge, and shifting human judgments will produce better rules that are more likely to accomplish legislative goals. When solutions are provisional, rules are shaped by, and responsive to, the particular contexts in which they are deployed. A system based on these understandings requires feedback mechanisms through which information can be processed and made operational. Provisionalism requires learning. In this sense, it is pragmatic. Provisionalism requires parties to agree about regulatory goals and standards, devise mechanisms to achieve them, and create a system for evaluating and reassessing those agreements on a regular basis. Monitoring and information exchange are crucial to an effective implementation and compliance regime, as is the capacity to measure

²⁹ **The Renew Deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought** in *Minnesota Law Review*, vol. 89, 2004, p. 297.

³⁰ **Collaborative Governance in the Administrative State** in *University of California Law Review*, vol. 45, 1998, p. 23 e ss.

compliance. Rules are not one-time transactions, but rather, they are building blocks in a process, alternative hypotheses to be deployed and revised in light of experience.

Destaquei.

A orientação para a resolução de problemas demarca o pragmatismo no Direito Público e o papel da Administração Pública construir soluções não apenas eficientes, mas efetivas. Essa é uma análise que não pode ser feita em antecedência (embora estimativas possam ser realizadas em sede de estudos e análises) e nem no exato momento da edição do ato decisório. Apenas com a sua implementação e experimentação esse exame poderá ser realizado. Portanto, os efeitos importam em uma análise *ex post* da efetividade da decisão administrativa. Em outra oportunidade, tive a oportunidade de assim me manifestar:

“Os efeitos da decisão administrativa importam para a governança. Essa assertiva permite reconhecer que a governança não corresponde exatamente a um meio de tomada de decisões administrativas, mas vai além para abranger os resultados de implementação do ato, acordo ou contrato. Trata-se, portanto, de um mecanismo de avaliação ex ante e ex post da decisão administrativa, a qual não se resume ao momento final do processo administrativo (ato administrativo spot), mas se prolonga até a execução. Por essa razão, os provimentos administrativos tomados ao fim do processo são meras decisões provisionais, passíveis de adequação do seu conteúdo no decorrer da execução. (...) Dessa forma, a especialização do Direito Administrativo em subsistemas, a orientação metodológica do processo de tomada de decisão sobre o problema concreto e a atenção aos efeitos decorrentes do provimento final levam, segundo teóricos da governança pública, à flexibilização do formalismo”³¹.

Com uma dinâmica marcadamente veloz de inovação e usos³², a regulação da inteligência artificial predica flexibilidade regulatória³³ e decisões provisionais. Debate semelhante

³¹ JULIANA BONACORSI DE PALMA, **Sanção e Acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 146.

³² “O que, aparentemente, há de novo neste momento e que merece atenção é a existência de uma realidade virtual, não tangível, e que cambia com muita velocidade. E, da mesma forma, a abrangência e a relevância que essa realidade vem assumindo no cotidiano das pessoas, a tal ponto de hoje muitas das atividades humanas serem intermediadas por ferramentas e plataforma digitais. Além das comunicações — que se realizam em sua maior parte por meio de ferramentas digitais —, as operações financeiras e bancárias, os transportes, educação, enfim, parte expressiva da vida está ancorada em redes e plataformas digitais”. PATRICIA BAPTISTA e CLARA IGLESIAS KELLER. **Por Que, Quando e Como Regular as Novas Tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas** in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 273. Rio de Janeiro: FGV, set./dez. 2016, p. 128.

³³ “Para definição do melhor modelo regulatório de IA, é preciso levar em consideração que, mesmo que a legislação ou os regulamentos sejam atualizados e modernizados para abarcar novidades tecnológicas, é impossível que se acompanhe *pari passu* a transformação digital acelerada que se está vivenciando, visto que, como diria Hans Kelsen, a ciência jurídica é ‘esta província afastada do centro do espírito que só lentamente costuma coxear atrás do progresso’. Demais disso, uma legislação /

tem se apresentado em outras arenas de alta incerteza, a exemplo das mudanças climáticas e das catástrofes.

Um exemplo de *dinâmica provisional* é apresentado pelo PL 2.338 no tema da *reclassificação de riscos*, notadamente no art. 16, §1º, pelo qual “[a] autoridade competente e as autoridades setoriais deverão considerar o estado da arte do desenvolvimento tecnológico e a evolução e a harmonização das boas práticas setoriais e não setoriais para fins de monitoramento e reclassificação contínua dos sistemas de IA de alto risco”.

O preceito foi desenhado considerando a mutabilidade das ferramentas de IA e da própria leitura que as autoridades competentes façam dela, tendo em vista que as razões que levaram à classificação como alto risco no *t0* podem mudar no *t1*. Assim, um sistema de IA pode ter novas versões (mudança de desenvolvimento) ou novos e diferentes usos (mudança de aplicação). Por sua vez, as autoridades regulatórias podem passar a ter compreensões diferentes sobre o sistema de IA, mesmo que não mude, considerando, por exemplo, (i) a ordem de efeitos e consequências concretas do sistema de IA; (ii) o aprendizado institucional desses órgãos e entes administrativos com relação à IA; e (iii) as informações recebidas dos integrantes do SIA.

Do mesmo modo que a regulação não pode inviabilizar novos desenvolvimentos, usos e aplicações da IA, o regulador não pode ser impedido de tomar as melhores decisões conjunturais para defesa de um ideal de atuação *ex ante* e taxativa. A previsibilidade das ações públicas não é uma diretriz absoluta. Ela deve ser compatibilizada com a necessidade de a regulação ser efetiva na prevenção e na resolução de problemas concretos, especialmente no campo da IA que tem altíssimo potencial de impacto sobre direitos fundamentais, políticas públicas, economia e segurança pública, apenas para pontuar alguns elementos.

Ponto importante a salientar é que a reclassificação contínua não é necessariamente contrária à previsibilidade, o que é comprovado pelo exame técnico das suas duas principais formas.

Primeiramente, a reclassificação contínua pode se dar pelo ato administrativo. Nesse caso, a classificação é veiculada por meio de um ato administrativo que gera os seus efeitos, qual seja, reconhecer, ou não, o sistema de IA como alto risco. Posteriormente, a

regulamentação excessivamente detalhista incorreria no risco de cair em rápida obsolescência, tendo em vista que se trata de tecnologia em constante e acelerada evolução, com inovações, funcionalidades e soluções sequer imaginadas pelo legislador”. ANDRÉ SADDY e RAPHAEL LOBATO COLLET JANNY TEIXEIRA. **Como Regular o Design e o Uso da Inteligência Artificial na Administração Pública** in *International Journal of Digital Law*, ano 4, vol. 2. Belo Horizonte: Fórum, mai./ago. 2023, p. 16.

autoridade competente *revoga motivadamente* o ato de classificação do sistema de IA, com efeitos *ex nunc*, por novo ato que informa uma classificação diferente – portanto, o ato de reclassificação. A segunda possibilidade é a reclassificação contínua ser realizada por meio de *acordo integrativo*. Regulador e agente de IA celebram um acordo que define a classificação, bem como as situações e os prazos para a avaliação da classificação. Se for o caso, o acordo é alterado para prever a reclassificação, sempre com efeitos *ex nunc*.

Saliente-se que a reclassificação, mesmo que por acordo, deve se dar sempre no âmbito de um processo administrativo e ser devidamente motivada. Aliás, o §1º do art. 16 apresenta ônus especiais de motivação, devendo ser considerada a conjuntura tecnológica e a coordenação regulatória.

Muito embora o direito de defesa no processo administrativo seja melhor localizado *antes* da decisão em processo administrativo, o ordenamento jurídico admite pontuais exceções para garantia da efetividade da ação administrativa. É o exemplo da multa de trânsito: sendo inviável o contraditório prévio à lavratura, ele se verifica em fase posterior. É o que parece ser apresentado no §2º do art. 16: primeiro a autoridade regulatória faz a reclassificação e, depois, se for o caso, desenvolvedor e aplicador apresentam petição à autoridade setorial. Não disponho do conhecimento técnico para me posicionar sobre esse aspecto, mas entendo que a ordem de impacto econômico, trabalhista e de inovação deva ser considerado. Assim, casos de alto impacto teriam o contraditório estabelecido antes da decisão de reclassificação; por sua vez, os demais casos e as situações de salvaguarda podem ter o contraditório estabelecido posteriormente³⁴. É oportuno também avaliar o cabimento de recurso com efeito suspensivo contra o ato de reclassificação, considerando o seu impacto direito sobre o exercício de direitos.

Os meios de suscitar a reclassificação periódica podem ser vários: previsão programada dentro de um prazo fixado em norma da autoridade competente, em decisão da autoridade setorial (*sunset rule*) ou mediante acordo; denúncias; alteração em monitoramentos; informações passadas por outros integrantes do SIA; acionamentos feitos pelo Cria etc.

IV. O DESAFIO DA COORDENAÇÃO REGULATÓRIA

O desafio da coordenação regulatória talvez seja o que mais guarda uma relação de proporcionalidade inversa no Direito Público brasileiro: a despeito da incapacidade de o

³⁴ O art. 12, §4º, assim dispõe: “Garantidos o contraditório e a ampla defesa, a autoridade competente poderá, em colaboração com as autoridades setoriais do SIA, determinar a reclassificação do sistema de IA, mediante notificação prévia, bem como determinar, de forma fundamentada, a realização de avaliação de impacto algorítmico”.

Estado brasileiro construir sistemas racionais e coerentes para atribuição de competências, o interesse doutrinário nessa matéria é contraditoriamente baixo³⁵. Sobreposições de competência intencionais, por acaso ou por desídia; antinomias e contradições; lacunas e vaguezas excessivas; principiologia e conceitos jurídicos indeterminados; inércia do Legislativo frente às galopantes mudanças nas atividades econômicas; atecnia legislativa; são várias as razões para a descoordenação regulatória.

As principais manifestações da descoordenação regulatória são bem conhecidas na Administração Pública brasileira. As autoridades podem entrar em embate por entenderem que não dispõem da competência para a regulação, uma atribuição do outro (conflito negativo de competência), ou, pelo contrário, por entenderem que ambas ou mais são competentes (conflito positivo de competência). Outras expressões deletérias são fortemente evidenciadas no campo do Direito Administrativo Sancionador, como a tomada de decisões contraditórias e o particular ter que se defender a vários processos administrativos sobre a mesma situação concreta. Some-se a isso as relevantes variações de capacidade institucional entre as autoridades regulatórias.

Embora não seja possível extirpar a descoordenação regulatória por completo, é fundamental que o maior número possível de instrumentos de coordenação seja assimilado para manter o sistema regulatório coeso e lógico, na medida do possível. Desde o diálogo informal entre as autoridades até os mais complexos arranjos de competências, as técnicas de coordenação são diversas e não precisam estar taxativamente definidas em lei.

A governança da regulação da IA como um sistema jurídico decorre da complexidade da IA e sua natural transversalidade, mas, para bem funcionar, é necessário que os integrantes desse sistema estejam ativamente articulados e coesos. A proposta central da coordenação regulatória é viabilizar que um conjunto de atores criteriosamente selecionados para integrarem o sistema cumpram com as suas competências designadas e, assim, trabalhem harmoniosamente para o objetivo compartilhado de regulação da IA.

A coordenação regulatória é primeiramente definida no plano legal, a partir da lei dedicada que define o sistema, bem como as leis correlatas que estruturam e arregimentam os órgãos e entes administrativos que o integram. Por isso, em paralelo ao PL 2.338, que define o sistema regulatório e de governança da IA, é oportuno que os *marcos legais* tragam também esse compromisso de as autoridades regulatórias tutelarem a coordenação regulatória, embora não seja obrigatório ou requisito de validade. Trata-se

³⁵ Aprofundar em FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, RAFAEL VÉRAS DE FREITAS e GUILHERME AFONSO DOURADO. **A Coordenação Administrativa: essa desconhecida** in *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 82. Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2023, p. 113-118.

de um comando de otimização, com valor simbólico de assunção de compromisso colaborativo para a regulação harmônica da IA.

Ao contrário das leis específicas, que criam as autoridades regulatórias e definem os seus regimes próprios, os marcos legais são leis que versam sobre um conjunto de órgãos e entes administrativos que compartilham determinadas características – no caso, o elemento da *capacidade regulatória*. A preferência por focar marcos legais em detrimento das leis específicas é de ordem pragmática, considerando a inviabilidade operacional de alterações legislativas a um numerário expressivo de leis, cuja contagem é indeterminada. Na esfera federal, são dois os marcos legais que podem ser alterados para estabelecer o compromisso com a coordenação regulatória: (i) a Lei Federal das Agências Reguladoras (Lei n.º 13.848/2019) e (ii) a Lei de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019).

Uma das peculiaridades da Lei das Agências Reguladoras é a preocupação com a coordenação regulatória, de modo que foram definidos vários capítulos para dispor sobre a interação e a articulação entre si e outros órgãos ou entes estatais. São eles: Capítulo III, “*Da Interação entre as Agências Reguladoras e os Órgãos de Defesa da Concorrência*”; Capítulo IV, “*Da Articulação entre Agências Reguladoras*”; Capítulo V, “*Da Articulação das Agências Reguladoras com os Órgãos de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente*”; Capítulo VI, “*Da Interação Operacional entre Agências Reguladoras Federais e as Agências Reguladoras ou os Órgãos de Regulação Estaduais, Distritais e Municipais*”. A proposta é inserir mais um capítulo na Lei das Agências Reguladoras para tratar especificamente (i) da relação entre autoridade competente e Agências Reguladora, preservando-se a autonomia e independências que as definem; (ii) o compromisso de cooperação e colaboração ativa com os integrantes do SIA, inclusive com o compartilhamento de informações e boas práticas; (iii) os fundamentos e limites do acordo regulatório a ser estabelecido com a autoridade setorial; (iv) a produção de normas específicas sobre IA, observando-se a lei e as normas gerais editadas pela autoridade competente; e (v) o relacionamento direto com o setor e os regulados, inclusive para fins de acreditação, monitoramento e reconhecimento oficial da autorregulação.

Enquanto a Lei das Agências Reguladoras é o marco legal de apenas algumas autoridades setoriais, basicamente as listadas em seu art. 2º, a Lei de Liberdade Econômica não toma o sujeito para a definição do âmbito incidência, mas sim a produção regulatória por autoridades competentes. Conforme expressamente define, a lei “*estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador*”³⁶. Tem-se, portanto, uma lei

³⁶ Art. 1º, *caput*, Lei n.º 13.874/2019.

mais abrangente que a Lei das Agências Reguladoras, alcançando, inclusive, órgãos regulatórios da Administração Pública Direta.

Vale salientar que a lei é apenas a fonte primária de definição da coordenação regulatória, mas nem de longe a tarefa estará acabada apenas no plano legal. É no campo prático que a coordenação regulatória se reconstrói diuturnamente, a partir das interações entre os participantes do sistema e das práticas que passam a ser consolidadas. Assim, a lei também tem um papel relevante de *habilitar genericamente a coordenação regulatória* para emprego de *todos os instrumentos disponíveis para esse fim*.

A cooperação regulatória é eminentemente concertada e discricionária. Seria um erro esperar que a lei traga exaustivamente os instrumentos e as dinâmicas de coordenação regulatória. A lei tem o papel de (i) trazer os principais *standards* de cooperação regulatória, como a atribuição de norma geral à autoridade competente e das normas específicas às autoridades setoriais; (ii) dispor sobre os instrumentos de coordenação regulatória que sejam mais inovadores ou que gerem direitos e obrigações de efeitos externos; e (iii) estabelecer a conduta institucional esperada para a coordenação regulatória, geralmente em bases abstratas. O restante, que é a parcela maior da cooperação regulatória, será construído no campo prático, a partir da realidade concreta de cada relacionamento institucional.

Embora seja um grande desafio, a coordenação regulatória torna o sistema regulatório mais eficiente para o atingimento de sua finalidade maior, qual seja, a regulação efetiva da IA. A coordenação regulatória racionaliza o sistema: aproveita as capacidades institucionais para a definição de atribuições específicas e impede redundâncias, duplicidades, sobreposições e, conseqüentemente, assimetrias regulatórias infundadas. A harmonização não apenas torna a regulação menos burocrática e custosa, mas incrementa a confiança legítima dos particulares perante a Administração Pública na medida em que ela aumenta a segurança jurídica, tornando o funcionamento do sistema mais previsível e racional. Em termos práticos, é a segurança de saber antecipadamente quais são as autoridades que produzirão as normas incidentes sobre o sistema de IA que desenvolva, comercialize ou use, por quem será fiscalizado, bem como em qual porta baterá na necessidade de dialogar.

Por isso a coordenação regulatória deve ser sempre buscada na governança pública, mas com ainda maior ênfase na regulação da IA, considerando que a criação de um sistema é a única forma possível de lidar com sua complexidade, heterogeneidade e velocidade. A regulação da IA será tão ou mais efetiva conforme o grau de coordenação regulatória. Em termos estruturais, um bom desenho da coordenação regulatória reúne os seguintes elementos:

Unidade ao sistema regulatório. A unidade ao sistema regulatório é conferida pelo compartilhamento do objetivo comum de regular a IA, fator de integração entre todos os órgãos e entes que o compõem. Igualmente relevante para conferir a unidade no sistema regulatório é a previsão de um *mínimo regulatório comum*, o que é garantido pela lei e pelas normas gerais que a autoridade coordenadora do sistema venha a editar.

Clareza normativa. Leis e normas precisam ser claras com relação à distribuição de competências e aos termos jurídicos empregados, dos quais decorrem efeitos sobre direitos e interesses. Por isso, a coordenação regulatória não se concentra apenas em um capítulo específico. Esta Opinião Legal buscou fazer esse trabalho de padronização técnica e de maior clareza dos papéis institucionais da autoridade competente e das autoridades setoriais.

Autoridade coordenadora. É fundamental a presença de uma autoridade coordenadora do sistema, por mais que cada um de seus integrantes se responsabilizem ativamente pela harmonização. Isso significa, na prática, que a lei lhe confere competências próprias ao coordenador do sistema para tutelar a harmonização regulatória de caráter indutivo e sistêmico. Assim, por exemplo, cabe ao coordenador mapear eventuais antinomias e criar soluções jurídicas para sua superação, assim como provocar uma articulação mais efetiva com os integrantes, com a postura ativa de negociação de acordos regulatórios, criação de fluxos de intercâmbio de informações e boas práticas regulatórias etc.

Fluxo de informações. Por mais que os debates jurídicos sobre coordenação regulatória foquem os elementos formais, como a competência e o ato regulatório, é fundamental que a troca de informações, experiências, boas práticas, dúvidas e situações de emergência sejam compartilhados de modo facilitado e rotineiro. Além de permitir o aprendizado institucional sobre IA, cada autoridade regulatória pode aprimorar seus atos e processos, antecipar reflexões que a coloquem em posição mais qualificada para enfrentar o desafio regulatório quando se apresentar e ajudar as instituições com dúvidas ou dilemas.

Customização das relações institucionais. Um outro atributo fundamental do desenho de um sistema regulatório coordenado é a assunção de *responsabilidades coordenatórias ativas*. A coordenação não é apenas a competência da autoridade competente, mas de todos que integram o sistema regulatório. Porém, a articulação entre os integrantes do sistema – autoridades setoriais entre si ou cada uma das autoridades setoriais perante a autoridade competente – pode ser marcadamente diversa. Basta considerar, por exemplo, a relação da autoridade competente com uma ANATEL, com plena capacidade institucional para a regulação da IA, *vis a*

vis um órgão regulador que ainda esteja construindo a sua capacitação. Da mesma forma, o conteúdo desse relacionamento pode ser diferente conforme o tipo de atividade econômica envolvida. A heterogeneidade da IA requer a customização das formas de relacionamento institucional, razão pela qual os acordos regulatórios ganham especial importância. O acordo regulatório é o principal instrumento consensual a favor da coordenação regulatória, já previsto no PL 2.338. Por meio dele, as autoridades celebrantes podem estabelecer processos e procedimentos, bem como negociar a forma específica de colaboração, como rotinas de comunicação, possibilidade de uma das autoridades ser um observador participante do sandbox regulatório da outra, empréstimo de peças processuais etc. Além disso, elas podem estabelecer mecanismos de delegação de competências e formarem uma agenda comum de tratamento de um determinado assunto. Por exemplo, elas podem realizar conjuntamente a revisão periódicas das normas editadas.

Standards de coordenação regulatória. Além da clareza sobre os papéis institucionais esperados de cada integrante do sistema, a lei pode trazer *standards* para alocação de competências (no caso, entre a autoridade competente e as autoridades setoriais). O mais relevante *standard* corresponde à *segregação de funções* entre autoridade competente, para definir normas gerais, e autoridades setoriais, que elaboram normas específicas considerando a sua realidade regulatória.

Mecanismos de solução de conflitos regulatórios. Por mais coordenado que seja o sistema, fatidicamente não será possível evitar sobreposições ou conflitos negativos e positivos de competência. Por essa razão, é fundamental que o sistema traga uma diversidade de mecanismos de resolução desses conflitos, desde uma simples conversa de alinhamento até o solucionamento da controvérsia por terceiros qualificados.

É com base nesses elementos que se passa a analisar o arranjo de coordenação regulatória definido pelo PL 2.338.

V. A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS NO SIA: RESERVAS REGULATÓRIAS, COMPETÊNCIAS COMUNS E COMPETÊNCIAS COMPARTILHADAS

Uma das principais características de sistemas regulatórios consiste na atribuição legal de competências a uma pluralidade de órgãos e entes públicos para exercício de poder normativo. Em outros termos, os sistemas regulatórios se estruturam em torno de

delegações legislativas, que, não raro, conferem a mesma competência normativa a mais de um órgão ou ente administrativo. É o que JODY FREEMAN e JIM ROSSI chamam de “*shared regulatory space*”, ou seja, de espaços regulatórios compartilhados por autoridades regulatórias como resultado de delegações legislativas fragmentadas ou sobrepostas, uma escolha política cada vez mais comum em matéria de governança regulatória³⁷.

São várias razões debatidas na agenda internacional sobre os pontos positivos e negativos do “*compartilhamento de espaços regulatórios*”, que também pode ser compreendido como “*concorrência regulatória*”. No caso da regulação da IA, a concorrência regulatória pode ser explicada em três bases complementares. Como já assinalado, é imprescindível a inserção de todas as autoridades regulatórias no sistema, as únicas capazes de regular com especialidade técnica os usos heterogêneos da IA e em posição próxima aos regulados para negociarem soluções jurídicas concertadas. Aliás, dada a transversalidade da IA, é natural esperar o envolvimento direto das autoridades regulatórias com seus problemas, desafios, potencialidades e impacto na prestação de serviços públicos ou no desenvolvimento de atividades econômicas que já regulam. Portanto, a relação entre a autoridade competente e as autoridades setoriais não será necessariamente de exclusão ou de complementação, podendo uma mesma situação ser regulada por ambas as instituições (em duplicidade).

Na ponta, a atribuição de competências e a formação de espaços regulatórios compartilhados são decisões políticas. Mais importante que especular as razões dos modelos de delegação legislativa adotados é haver uma racionalidade para a atribuição de uma mesma competência em concorrência, que não seja meramente política. É fundamental que as escolhas pelo compartilhamento de competências sejam conscientes e bem fundamentadas para o bem da regulação mais efetiva da IA, pois delas decorrem desafios de coordenação regulatória.

Em termos de delegação legislativa expressa, o texto do PL 2.338 trabalha com três formas de distribuição de competências entre autoridade competente e autoridades setoriais para exercício de competência normativa: as competências reservadas, as competências comuns e as competências compartilhadas.

V.1. Competências reservadas

³⁷ **Agency Coordination in Shared Regulatory Space** in *Harvard Law Review*, vol. 125, n. 5, 2012, p. 1134.

O primeiro modelo de legação legislativa do PL 2.338 estabelece *competências reservadas* à autoridade competente ou às autoridades setoriais. Trata-se de matérias relativas à regulação da IA que apenas podem ser disciplinadas por apenas uma das autoridades – a competente ou a setorial específica. Por escolha legislativa, a competência é atribuída de modo excludente, criando-se reservas de regulação como áreas próprias de atuação de uma única autoridade.

a) Competências reservadas da autoridade competente

A tabela abaixo sistematiza as principais competências reservadas à autoridade competente:

COMPETÊNCIAS RESERVADAS À AUTORIDADE COMPETENTE PELO PL 2.338

TEMA	PRECEITO DO PL 2.338
UNIFORMIZAÇÃO MÍNIMA DO EXERCÍCIO DE DIREITOS	Art. 7º, parágrafo único. A autoridade competente disciplinará prazos e procedimentos para o exercício do direito à explicação, incluindo procedimento simplificado, considerando, entre outros, os seguintes critérios: I – a complexidade dos sistemas de IA; II – o porte do agente, em especial no caso de micro e pequenas empresas e startups.
ALTO RISCO	Art. 16. A regulamentação da lista e a classificação de novas aplicações de sistemas de IA de alto risco serão precedidas de procedimento que garanta participação social e de análise de impacto regulatório, cabendo: I – à autoridade competente, como coordenadora do SIA, garantir a aplicação harmônica desta Lei, devendo: a) expedir orientações normativas gerais em relação aos impactos dos sistemas de IA sobre os direitos e as liberdades fundamentais ou que produzam efeitos jurídicos relevantes; b) publicar a lista consolidada de todos os sistemas de alto risco definidos pelas autoridades setoriais; Art. 23, §4º. Sistemas de IA de alto risco já implementados pelo poder público quando da publicação desta Lei deverão se adequar em prazo razoável, a ser definido pela autoridade competente. Art. 25, § 5º A autoridade competente, a partir das diretrizes do Cria, estabelecerá critérios gerais e elementos para a elaboração de avaliação de impacto algorítmico e a periodicidade de sua atualização, considerando o ciclo de vida dos sistemas de IA de alto risco.
SISTEMAS DE IA DE PROPÓSITO GERAL E REGULADOR RESIDUAL	Art. 33, Parágrafo único. Aplica-se, no que couber, o disposto no Capítulo VI, cabendo à autoridade competente a aprovação de códigos de conduta e de autorregulação de sistemas de IA de propósito geral. Art. 47. Na qualidade de regulador residual, a autoridade competente exercerá competência normativa, regulatória, fiscalizatória e sancionatória plena para desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de IA para atividades econômicas em que não haja órgão ou ente regulador setorial específico.
COORDENAÇÃO DO SIA	Art. 45, § 4º A autoridade competente coordenará o Cria, conforme disposto na Seção IV deste Capítulo, a fim de harmonizar e facilitar as competências regulatória, fiscalizatória e sancionatória. Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente: I – atuar na representação do Brasil perante organismos internacionais de IA, sob a coordenação do Poder Executivo; (...)IV – celebrar com os integrantes do SIA acordos regulatórios para definir regras e procedimentos específicos de coordenação de competências; (...)VIII – elaborar relatórios anuais acerca de suas atividades.

COMPETÊNCIA REGULATÓRIA NACIONAL SOBRE IA (NORMAS GERAIS)	Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente: (...) III – expedir regras gerais sobre IA no País, dando suporte aos órgãos setoriais, aos quais cabe a edição de regras específicas;
CERTIFICAÇÕES	Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente: (...)V – expedir orientações normativas gerais sobre certificados e acreditação de organismos de certificação com o objetivo de incentivar e assegurar as melhores práticas de governança ao longo de todo o ciclo de vida de sistemas de IA; (...)VI – incentivar a adoção de padrões, melhores práticas e certificações reconhecidas internacionalmente;
DENÚNCIAS	Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente: (...)VII – receber e tratar denúncias anônimas, estabelecendo mecanismos de reserva de identidade do denunciante; Art. 46, parágrafo único. Nos ambientes regulatórios experimentais (sandboxes regulatórios) que envolvam sistemas de IA, conduzidos por autoridades setoriais, a autoridade competente será científica, podendo manifestar-se quanto ao cumprimento das finalidades e dos princípios desta Lei.
MEDIDAS DE SALVAGUARDA	Art. 50, § 2º Antes ou durante o processo administrativo de que trata o § 1º deste artigo, poderá a autoridade competente adotar medidas preventivas, incluída multa cominatória, observado o limite total a que se refere o inciso II do caput, quando houver indício ou fundado receio de que o agente de IA: I – cause ou possa causar lesão irreparável ou de difícil reparação; ou II – torne ineficaz o resultado final do processo. Art. 50, § 6º A autoridade competente definirá, por meio de regulamento próprio, o procedimento de apuração e os critérios de aplicação das sanções administrativas a infrações a esta Lei, que serão objeto de: I – consulta pública e de análise de impacto regulatório, sem prejuízo das disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo), e das demais disposições legais pertinentes; II – publicação de metodologias que apresentará objetivamente as formas e as dosimetrias das sanções, devendo conter fundamentação detalhada de todos os seus elementos e demonstração da observância dos critérios previstos nesta Lei.

Como se evidencia na tabela, as competências foram reservadas à autoridade competente em função de matéria relevante à regulação da IA (alto risco, certificação e medidas de salvaguarda), da sua posição peculiar de coordenador do SIA, para uniformização do exercício de direitos (no caso, o direito à explicação) e para regular residualmente, ante a ausência de autoridade setorial. Essa escolha política é condizente com a função de uma autoridade dedicada e coordenadora do sistema regulatório.

Tendo em vista que um dos pontos centrais do PL 2.338 deve ser a *clareza na definição dos papéis institucionais* de cada órgão ou ente integrante do SIA, passa-se a fazer algumas sugestões de aprimoramento das competências reservadas à autoridade competente.

- a) *Competência regulatória nacional sobre IA*. É imprescindível que à autoridade competente sejam alocadas competências normativas de caráter geral e nacional para garantir a uniformização mínima necessária ao sistema. No entanto, tal como redigido, essa competência é ilimitada, tendo apenas como parâmetro o conceito de “*normas gerais*”, o que não é definido no PL 2.338. Há o risco de a autoridade competente ter uma interpretação amplíssima de “*normas gerais*” para, assim, normatizar plenamente sobre IA em determinadas matérias, adentrando em competências que seriam reservadas às autoridades setoriais ou com elas deveria ser compartilhado. Desse modo, recomenda-se qualificar essa cláusula geral de regulação prevista no art. 46, inc. III, ao correlacionar ao tipo de matéria que é própria de uma autoridade dedicada e coordenadora do SIA, quais sejam, (i) os casos previstos em lei³⁸; (ii) o exercício dos direitos previstos no PL 2.338³⁹; (iii) as medidas de salvaguarda frente a uso de IA com risco sistêmico ou outras situações emergenciais; e (iv) a coordenação do SIA⁴⁰.
- b) *Denúncias*. As denúncias fazem parte do cotidiano burocrático, em volumes consideráveis, sendo uma das manifestações cidadãs aos órgãos e entes públicos, nos termos da Lei de Participação dos Usuários na Administração Pública (Lei n.º 13.406/2017)⁴¹. O art. 46, inc. VII, tal como apresentado, é interessante, mas pode ser sofisticado, a depender do interesse político, para fazer da autoridade competente o canal adequado de recebimento de denúncias qualificadas (*reportes*) por reportantes (*whistleblowers*)⁴². A ideia é que a autoridade competente crie de um programa de reportantes para recebimento de relatos acompanhados de narrativa robusta e evidências para tornar mais efetiva a adoção de medidas preventivas, corretivas ou mitigadoras pela autoridade competente, evitando a ocorrência de risco sistêmico⁴³. Muito embora não haja necessidade de lei para o

³⁸ Trata-se de criação de uma *reserva de lei*, que tanto abarca as hipóteses previstas no PL 2.338 como em outras leis que venham futuramente a serem editadas.

³⁹ Dessa forma, não apenas o direito à explicação passa a ser garantido uniformemente em todo o sistema, mas outros direitos previstos no PL 2.338 que demandem uma aplicação coesa entre todos os órgãos e autoridades, como os direitos de autor e o direito à não discriminação ilícita ou abusiva.

⁴⁰ Um exemplo de competência reservada nessa matéria refere-se ao acordo regulatório, ou seja, às tratativas formalmente convencionadas com as autoridades setoriais para a definição da forma de colaboração e harmonização no exercício das competências compartilhadas ou comuns.

⁴¹ Lei n.º 13.406/2017, art. 2º. “*Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços*”.

⁴² Cf. CARLOS ARI SUNDFELD e JULIANA BONACORSI DE PALMA (coord.). **Como Viabilizar Programas Públicos de Reportantes contra a Corrupção no Brasil**, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/822e76fd-5164-476d-a1a8-ef9c426d327e>.

⁴³ Muito embora os programas de reportantes em desenvolvimento no Brasil sejam mais voltados ao combate à corrupção, há também experiências relevantes na prevenção da ocorrência de desastres, o que

desenvolvimento de programas de reportantes, o que já é autorizado pela Lei n.º 13.608/2018⁴⁴, a previsão pode ser um reforço simbólico muito oportuno para a regulação da IA, sabendo que vários usos irregulares ou temerários apenas podem ser alertados por aqueles que estejam em posição privilegiada de conhecimento do caso. Basta considerar, por exemplo, o alerta feito por empregado de um desenvolver de IA que ignore as cautelas legais e regulamentares, que poderá levar à adoção de medidas cautelares que impeçam o uso da ferramenta de IA. Além do terceiro que não está diretamente envolvido no caso (*reportante*), é oportuno considerar o recebimento de informações por aquele que tenha envolvimento no ilícito ou infração administrativa (*leniente*), podendo ser prevista uma espécie de acordo de leniência também para esse campo. O desenvolvimento de programa de reportantes pela autoridade competente não impede que as autoridades setoriais também criem seus programas de reportantes, conforme autorização legal da Lei n.º 13.608/2018.

- c) *Medidas de salvaguarda*. As medidas de salvaguarda (“*guardrails*”) devem ser uma das razões de existência e de capacidade vinculativa da autoridade competente. É importante que haja uma autorização genérica para a autoridade competente definir e regulamentar as medidas de salvaguarda, razão pela qual é sugerida a inserção de um inciso nesse sentido no art. 46.

b) *Competências reservadas às autoridades setoriais*

A tabela abaixo sistematiza as principais competências reservadas às autoridades setoriais:

COMPETÊNCIAS RESERVADAS ÀS AUTORIDADES SETORIAIS PELO PL 2.338

TEMA	PRECEITO DO PL 2.338
REGULAÇÃO TÉCNICA	Art. 16. A regulamentação da lista e a classificação de novas aplicações de sistemas de IA de alto risco serão precedidas de procedimento que garanta participação social e de análise de impacto regulatório, cabendo: II – às autoridades setoriais, no âmbito de suas atribuições e em caráter prevalente, dispor sobre os aspectos técnicos e específicos de aplicações de IA no mercado regulado, devendo: a) estabelecer listas sobre hipóteses classificadas ou não classificadas como de alto risco dentro das finalidades e contextos definidos no art. 14;

me parece ser o mote mais adequado para recebimento dos relatos. Toda e qualquer denúncia de natureza diversa, como ilícitos e infrações administrativas, pode ser feita por meio de denúncia.

⁴⁴ Lei n.º 13.608/2018, art. 4º-A, *caput*. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)”.

- b) estabelecer, com precisão, o rol de sistemas de alto risco desta Lei;
- c) receber e analisar as avaliações de impacto algorítmico;
- d) indicar, em lista, casos de utilização de sistemas ou aplicações de sistemas de IA de alto risco ou não.

Art. 48. Compete à autoridade setorial:

II – expedir regras específicas para a aplicação de IA, incluindo aspectos relacionados a atividades de alto risco, observadas as normas gerais expedidas pela autoridade competente;

USOS ESPECÍFICOS
DE IA

Art. 16, § 5º Na classificação de novas aplicações de sistemas de IA de alto risco, as autoridades setoriais deverão:

I – indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas e as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos;

II – considerar os obstáculos e as dificuldades reais dos agentes de IA e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos das pessoas e dos grupos afetados;

III – prever regime de transição para que novas obrigações e deveres sejam cumpridos de forma proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo dos interesses das pessoas e dos grupos afetados por sistemas de IA.

CONTEXTO
SETORIAL
ESPECÍFICO

Art. 18, §1º. Caberá às autoridades setoriais definir as hipóteses em que as obrigações estabelecidas em regulamento serão flexibilizadas ou dispensadas, de acordo com o contexto de atuação do agente de IA na cadeia de valor do sistema de IA.

Art. 25, § 6º Caberá à autoridade setorial, a partir do estado da arte do desenvolvimento tecnológico e das melhores práticas, a regulamentação dos critérios e da periodicidade de atualização das avaliações de impacto algorítmico, considerando o ciclo de vida dos sistemas de IA de alto risco.

Art. 67. As autoridades setoriais deverão definir critérios diferenciados para sistemas de IA ofertados por microempresas, empresas de pequeno porte e *startups* que promovam o desenvolvimento da indústria tecnológica nacional.

Art. 40, § 4º Cabe às autoridades setoriais:

I – aprovar códigos de boas condutas quanto à esfera de competência outorgada por lei, devendo sempre informar a autoridade competente;

PROXIMIDADE COM
OS REGULADOS E
AUTORREGULAÇÃO

Art. 42. O agente de IA comunicará, em prazo a ser estabelecido, à autoridade setorial a ocorrência de grave incidente de segurança, incluindo quando houver risco à vida e à integridade física de pessoas, a interrupção de funcionamento de operações críticas de infraestrutura e graves danos à propriedade ou ao meio ambiente, bem como graves violações aos direitos fundamentais, à integridade da informação, à liberdade de expressão e ao processo democrático, nos termos de regulamento.

§ 1º A comunicação será devida após a autoridade setorial definir o prazo e os critérios de determinação da gravidade do incidente, observadas as características dos sistemas de IA de acordo com o estado da arte do desenvolvimento tecnológico.

§ 2º A autoridade setorial verificará a gravidade do incidente e poderá, caso necessário, determinar ao agente a adoção de providências e medidas para reverter ou mitigar os efeitos do incidente.

Art. 48. Compete à autoridade setorial:

III – promover e incentivar o disposto no Capítulo VI desta Lei para sistemas de IA que se inserem em sua esfera de competência outorgada por lei;

IV – quanto à sua esfera de competência outorgada por lei, incentivar a adoção de padrões, melhores práticas e modelos de certificação e acreditação reconhecidos internacionalmente;

Art. 55, § 1º As autoridades setoriais deverão proporcionar a micro e pequenas empresas, *startups* e Instituições Científica, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas e privadas acesso prioritário aos ambientes de testagem, na medida em que cumpram as condições de elegibilidade, os critérios de seleção e demais regulamentos.

COMPETÊNCIAS REGULATÓRIAS DEFINIDAS EM LEI	Art. 48. Compete à autoridade setorial: I – exercer competência regulatória, fiscalizatória e sancionatória, conforme sua esfera de competência outorgada por lei, para desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de IA;
ENFORCEMENT	Art. 48. Compete à autoridade setorial: (...) V – supervisionar as medidas de governança adequadas a cada aplicação ou uso de sistemas de IA que classifique como de alto risco, de forma a promover: a) a harmonização com a legislação nacional e com normas internacionais para permitir a interoperabilidade técnica e jurisdicional dos sistemas e das aplicações desenvolvidas e implementadas no País; b) a adoção de instrumentos regulatórios que promovam a inovação responsável, como ambientes regulatórios experimentais (sandboxes regulatórios), autorregulação e certificações de boas práticas e governança; VI – celebrar, a qualquer momento, compromisso com agentes de IA 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 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Como se depreende da sistematização dos preceitos do PL 2.338, o espaço regulatório reservado às autoridades setoriais tem como fundamento a sua *expertise técnica* para regular determinado serviço público ou atividade econômica em sentido estrito, sua *proximidade com o setor e seus atores*, bem como a sua maior *capacidade de enforcement*, especialmente quanto à supervisão e à responsabilização dos atores setoriais no uso de IA, a quem está próximo. Todas essas competências foram escolhas políticas e bem demarcam o papel das autoridades setoriais na regulação de IA no Brasil.

V.2. Competências comuns

O termo “*competência comum*” é tradicionalmente empregado para fazer referência à atribuição pela Constituição de competência a mais de um ente federado, a exemplo da saúde e da educação. A mesma designação pode ser adotada no campo regulatório para fazer referência à delegação de competência que atribua o exercício da mesma competência à autoridade competente e às autoridades setoriais.

Trata-se de uma das formas de compartilhamento de espaço regulatório, de modo que tanto a autoridade competente quanto as autoridades setoriais podem dispor sobre a matéria. Para a regulação nesses moldes, a relação entre autoridade competente e autoridades setoriais é de *absoluta independência*: a regulação de uma não interfere, limita, condiciona ou se correlaciona com a competência de outra. Simplesmente o Legislador escolheu conferir a mais de um órgão ou ente administrativo a capacidade de regular um mesmo assunto.

No caso da regulação de IA, a previsão de competências comuns é recomendada fundamentalmente para a *previsão de obrigações* que os integrantes do sistema regulatório devam cumprir. É o que se verificará, por exemplo, com o dever de os órgãos e entes integrantes do SIA informarem o CADE eventuais infrações à ordem econômica⁴⁵, assim como o dever de os entes do SIA realizarem estudos e emitirem pareceres opinativos⁴⁶. O mesmo vale para os *fundamentos, princípios e direitos*, que se aplicam comumente à autoridade competente e às autoridades setoriais. Na mesma base principiológica podem ser indicadas as *regras de otimização*, que são meras faculdades discricionárias para as autoridades seguirem, sem gerarem hipóteses de responsabilização. As regras de otimização têm evidente caráter simbólico, sendo geralmente traduções de compromissos dos sujeitos da lei, como o compromisso de diminuição dos custos regulatórios⁴⁷ e com a flexibilização de regimes⁴⁸.

Nesses casos, a forma de cumprimento da obrigação é indiferente e não gera antinomias ou discrepâncias regulatórias. Ainda, as competências comuns cabem melhor no exercício de competências regulatórias individuais e concretas (“*adjudication*”), e não propriamente para exercício de poder normativo. A tabela abaixo sistematiza as principais competências comuns do PL 2.338:

COMPETÊNCIAS RESERVADAS ÀS AUTORIDADES SETORIAIS PELO PL 2.338

TEMA	PRECEITO DO PL 2.338
ACREDITAÇÃO DE ORGANISMOS DE AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE	Art. 16, §4º. A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão acreditar organismos de avaliação de conformidade que ofereçam aos agentes de IA serviços de identificação e classificação de risco do uso de sistemas de IA, em conformidade com normas técnicas nacionais e internacionais aplicáveis Art. 34. A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão acreditar organismos de avaliação de conformidade nacionais ou internacionais especializados em governança de sistemas de IA para avaliar o cumprimento das medidas de governança e processos internos exigidos pelos órgãos reguladores.
PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA	Art. 25, § 8º Caberá à autoridade competente e às autoridades setoriais estabelecer as hipóteses em que a participação pública será necessária, assim como as hipóteses em que poderá ser realizada de maneira simplificada, indicando os critérios para essa participação.
DEVER DE INFORMAR	Art. 49, § 3º Os órgãos e as entidades integrantes do SIA devem comunicar imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) quaisquer informações identificadas no decurso das atividades de fiscalização que possam ser de interesse para a aplicação da Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência). Art. 52. Os órgãos e entidades integrantes do SIA devem comunicar imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) quaisquer informações identificadas no decurso das atividades de fiscalização que possam ter interesse potencial para a aplicação da Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

⁴⁵ Art. 49, §3º e art. 52.

⁴⁶ Art. 79.

⁴⁷ Art. 55, §2º.

⁴⁸ Art. 73.

SANDBOX REGULATÓRIO	Art. 55. A autoridade competente e as autoridades setoriais que compõem o SIA deverão promover e autorizar o funcionamento de ambiente regulatório experimental para inovação em inteligência artificial (sandbox regulatório de IA) por conta própria ou para as entidades que o requererem e preencherem os requisitos especificados por esta Lei e em regulamentação, inclusive em regime de cooperação público-privado. Art. 55, § 2º A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório), afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas. Art. 56, caput. A autoridade competente e as autoridades setoriais que compõem o SIA regulamentarão os procedimentos para a solicitação e a autorização de funcionamento de sandboxes regulatórios, podendo limitar ou interromper o seu funcionamento e emitir recomendações, levando em consideração, entre outros aspectos, a preservação de direitos fundamentais e de direitos dos consumidores potencialmente afetados, a segurança e a proteção.
DIMINUIÇÃO DE CUSTOS REGULATÓRIOS	Art. 55, § 2º A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão criar mecanismos para reduzir os custos regulatórios das entidades qualificadas na forma do § 1º do caput deste artigo.
SIMPLIFICAÇÃO DA REGIMES	Art. 73. A fim de promover o desenvolvimento tecnológico nacional, o SIA regulamentará regimes simplificados, envolvendo flexibilização de obrigações regulatórias previstas nesta Lei, nos seguintes casos: I – padrões e formatos abertos e livres, com exceção daqueles considerados de alto risco ou que se enquadrarem na Seção V do Capítulo IV desta Lei; II – fomento nacional; III – incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País; IV – projetos de interesse público e aqueles que atendam às prioridades das políticas industrial e de ciência, tecnologia e inovação e que sejam relacionados à solução dos problemas brasileiros; V – projetos realizados em parceria público-privada, ou em parcerias estratégicas, em Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), fundação de apoio, parques tecnológicos ou polos tecnológicos.
ESTUDOS E PARECERES OPINATIVOS	Art. 79. Considerando o impacto da transformação tecnológica, caberá ao SIA, a cada quadriênio, promover estudos e emitir parecer opinativo a ser enviado ao Congresso Nacional quanto à necessidade de aprimoramento das normas estabelecidas nesta Lei.

Um dos principais riscos em prever competências comuns para a edição de atos normativos está na possibilidade de se estabelecer uma verdadeira *competição normativa* entre as autoridades regulatórias. É possível a ocorrência de *diferenciações normativas, intencionais ou não*, que podem ser percebidas como “*balcões*”. Consequentemente, as pessoas podem passar a seletivamente buscar a autoridade competente ou a autoridade setorial, conforme a vantajosidade do regulamento para seus interesses.

O risco da competição normativa está particularmente presente nos preceitos relativos ao *sandbox* regulatório, especialmente no art. 56 do PL 2.338, que autoriza autoridades competentes e autoridades setoriais a regulamentarem seus próprios modelos. Na eventualidade de uma instituição querer, ou não, ter um papel de laboratório de experimentação regulatória mais acentuado, ela irá definir um conteúdo mais atrativo,

custoso ou burocrático da comparação com a instituição-referência. Eventualmente, essa diferenciação não será proposital, mas os efeitos serão os mesmos.

Nesse caso, recomenda-se que haja uma distribuição mais qualificada da competência, delimitando melhor os espaços de regulamentação. Assim, sugere-se que a autoridade competente possa promover ambiente regulatório experimental nos casos em que envolver risco sistêmico ou alto risco, o sistema de IA for transversal, na ausência de autoridade setorial ou na hipótese em que a autoridade central entender ser oportuno conduzir a experimentação para fins de aprendizado institucional e aprimoramento das normas gerais, por exemplo. Todos os demais casos ficariam a cargo das autoridades setoriais. Maior clareza no papel de cada órgão ou entidade na promoção do experimentalismo regulatório ajuda a evitar a busca oportunista das pessoas por balcões, mas não afasta a realidade de existirem normativas diversas com características diversas: ora mais arrojadas, ora mais conservadoras; ora mais avançadas, ora mais rotineiras; e assim sucessivamente.

V.3. Competências compartilhadas

Tecnicamente, “*competências compartilhadas*” não são uma espécie de competência reconhecida pelo ordenamento jurídico e tampouco são doutrinariamente exploradas. O tema que mais se aproxima dessa figura é a classificação do ato administrativo quanto à estrutura subjetiva da competência. MARÇAL JUSTEN FILHO apresenta os *atos compostos* (em que a vontade administrativa é formada pela atuação de variados sujeitos, conforme definição legal⁴⁹), em que são subespécies os atos coletivos⁵⁰, os atos complexos⁵¹ e as decisões coordenadas, figura esta recentemente introduzidas na Lei Federal de Processo Administrativo⁵².

Essa visão “*atomizada*” da interação entre órgãos e entes administrativos para a tomada de decisão, que toma o ato administrativo como eixo central, parece não mais dar conta

⁴⁹ “Mas há hipótese em que a vontade administrativa é produzida pela conjugação da atividade de diversas pessoas físicas, o que conduz a um ato administrativo composto. Existe um único ato administrativo, mas a sua produção resulta da participação de diversos sujeitos para a formação da vontade estatal. Trata-se, sempre, de um ato administrativo unilateral, uma vez que o ato é atribuído a um único sujeito (Administração Pública). No âmbito estatal, é extremamente comum a ocorrência de atos compostos”. **Curso de Direito Administrativo**, 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 154.

⁵⁰ “Nos atos coletivos há uma pluralidade de indivíduos que formam a vontade de um único órgão administrativo. Esses sujeitos são investidos de competência idêntica e homogênea, de forma que o ato resultante é uma espécie de soma de manifestações individuais qualificadamente similares”. *Idem, ibidem*.

⁵¹ “Os atos são complexos quando a vontade da Administração se produz pela conjugação da atuação de órgãos distintos, de molde que cada sujeito participante desempenha atividade qualitativa diversa dos demais”. *Idem, ibidem*.

⁵² Cf. item 6, *a*, desta Opinião Legal.

da diversidade arranjos de compartilhamento de competências, assim como o cada vez maior protagonismo do processo administrativo. Apesar disso, esse ensinamento fornece importantes subsídios na análise sobre os espaços compartilhados de competência. Para tanto, toma-se um exemplo do PL 2.338 representativo:

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.

Destaquei.

São diversas as previsões no PL 2.338 que adotam a mesma construção de que a autoridade competente irá exercer determinada competência “*em colaboração com as demais entidades do SIA*”. Porém, que tipo de normatividade essa construção estabelece na prática? Quem define as hipóteses de simplificação? Seria essa uma atribuição exclusiva da autoridade competente? E se a autoridade setorial, por exemplo, estiver em desacordo com o rol proposto pela autoridade competente? Poderá o ato ser formalmente editado no silêncio dos integrantes do SIA ou na discordância de um dos seus membros? Aliás, que integrantes participam desse processo decisório? Quem é o sujeito desse ato? Há uma corresponsabilização entre a autoridade competente e quem mais tiver colaborado com a sua produção? Quem será a autoridade coatora de eventual mandado de segurança, caso a decisão não seja veiculada por meio de norma? Afinal, essas decisões são atos compostos ou atos complexos?

A rigor, não há qualquer impeditivo legal para a definição do efeito jurídico da colaboração ou cooperação dos integrantes do SIA, particularmente das autoridades setoriais, sobre a decisão da autoridade competente. Porém, é de se considerar que haveria uma verdadeira inviabilidade operacional se fosse esperar que o ato regulatório dependesse da manifestação favorável de cada um dos integrantes do SAI, muito embora a expressão da vontade vinculante seja um dos instrumentos de coordenação regulatória mais lembrados. Corretamente, o PL 2.338 parece ter dado preferência a dois sentidos dessa atuação colaborativa: (i) a colaboração enquanto manifestação prévia não vinculante e facultativo das autoridades setoriais e (ii) o sentido colaborativo, mais informal e cunhado em diálogos.

COMPETÊNCIAS RESERVADAS ÀS AUTORIDADES SETORIAIS PELO PL 2.338

MATÉRIA	PRECEITO DO PL 2.338	FORMA DE COOPERAÇÃO
Poder normativo	Art. 10. A autoridade competente estabelecerá, no que couber e sempre em cooperação institucional formal com as autoridades setoriais do SIA , diretrizes gerais sobre a forma e as condições de exercício de direitos perante cada um dos agentes de sistema de IA.	Manifestação prévia facultativa não vinculante

Ato administrativo	Art. 12, § 4º Garantidos o contraditório e a ampla defesa, a autoridade competente poderá, em colaboração com as autoridades setoriais do SIA , determinar a reclassificação do sistema de IA, mediante notificação prévia, bem como determinar, de forma fundamentada, a realização de avaliação de impacto algorítmico.	Manifestação facultativa vinculante	prévia não
Ato administrativo e ato de execução material	Art. 19, § 2º A autoridade competente, em colaboração com o Conselho Permanente de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial (Cria) , disponibilizará biblioteca de softwares com vistas a facilitar o cumprimento da obrigação de sinalização, idealmente adotando padrão internacional amplamente reconhecido.	Sentido colaborativo	
Poder normativo	Art. 26, 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 algorítmico, que devem ser realizadas ao menos quando da existência de alterações significativas nos sistemas, nos termos de regulamento; II – as hipóteses em que a avaliação de impacto algorítmico será simplificada, considerando o tipo de agentes de sistemas de IA.	Manifestação facultativa vinculante	prévia não
Poder normativo	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.	Manifestação facultativa vinculante	prévia não
Ato administrativo e ato de execução material	Art. 44. Cabe à autoridade competente, em colaboração com as autoridades setoriais , a criação e a manutenção de base de dados de IA de alto risco, acessível ao público, que contenha os documentos públicos das avaliações de impacto, respeitados os segredos comercial e industrial, nos termos de regulamento e em conformidade com a legislação pertinente, em especial a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).	Sentido colaborativo	
Poder normativo	Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente: 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 IA, respeitados os segredos industrial e comercial; b) procedimentos e requisitos para elaboração da avaliação de impacto algorítmico; c) procedimentos para a comunicação de incidentes graves, notadamente quando afetarem direitos fundamentais;	Manifestação facultativa vinculante	prévia não
Ato administrativo	Art. 55, § 2º A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão, individualmente ou em colaboração , no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório), afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas.	Manifestação facultativa vinculante	prévia não

O quadro acima é apenas uma tentativa de compreensão desses preceitos a partir de uma leitura autoral. Evidentemente, a proposta não é o eventual acerto do entendimento apresentado, mas chamar atenção para a importância de os termos da colaboração com a autoridade competente serem expressos para fins de clareza e superação dos vários questionamentos que foram apresentados acima. Uma ideia seria apresentar uma definição de “*colaboração*” no art. 4º do PL 2.338 justamente para afastar eventuais alegações de que a aquiescência das autoridades setoriais é requisito de validade da decisão tomada pela autoridade competente.

Dessa forma, para todos os efeitos a decisão da autoridade competente será um ato regulatório unilateral, de sua responsabilidade, mas com uma marca processual dialógica entre os integrantes do SIA. Isso não se confunde com as *competências conjuntas*, que o PL 2.338 definiu com a finalidade de atuação concertada, combinada e concomitante entre a autoridade competente e as autoridades setoriais, como as dispostas na tabela abaixo:

COMPETÊNCIAS CONJUNTAS DO PL 2.338

TEMA	PRECEITO DO PL 2.388
ACORDOS DE COOPERAÇÃO E RECONHECIMENTO MÚTUO DOS ORGANISMOS DE ACREDITAÇÃO	Art. 34, § 7º A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão, conjuntamente, estabelecer acordos de cooperação e de reconhecimento mútuo com organismos de acreditação internacionais, visando facilitar o reconhecimento das avaliações de conformidade realizadas em outros países.
INVESTIGAÇÕES CONJUNTAS	Art. 49, § 2º A autoridade competente, em conjunto com as autoridades setoriais, poderá realizar investigações sobre os sistemas de IA de alto risco, em caso de suspeita de violação aos princípios, direitos e deveres previstos nesta Lei ou na legislação setorial aplicável. Art. 51. A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão realizar investigações conjuntas sobre os sistemas de IA de alto risco em casos de suspeita de violação aos princípios, direitos e deveres previstos nesta Lei ou na legislação setorial aplicável. Art. 58. A autoridade competente, as autoridades setoriais que compõem o SIA e o Conselho Permanente de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial (Cria), em cooperação com o Ministério do Trabalho, deverão desenvolver diretrizes para, entre outros objetivos: I – mitigar os potenciais impactos negativos aos trabalhadores, em especial os riscos de deslocamento de emprego e oportunidades de carreira relacionadas à IA; II – potencializar os impactos positivos aos trabalhadores, em especial para melhoria da saúde e segurança do local de trabalho; III – valorizar os instrumentos de negociações e convenções coletivas; IV – fomentar o desenvolvimento de programas de treinamento e a capacitação contínua para os trabalhadores em atividade, promovendo a valorização e o aprimoramento profissional.
CONSTRUÇÃO CONJUNTA DE DIRETRIZES DE IA DE ORDEM TRABALHISTA	

No caso das competências conjuntas, é imprescindível a convergência de vontades de todos aqueles correlacionados em lei, sem hierarquia, para a tomada de decisão que se formaliza como um ato complexo.

VI. MECANISMOS DE COORDENAÇÃO REGULATÓRIA DO PL 2.338: A QUESTÃO DO “REGULADOR RESIDUAL”

O PL 2.338 estabelece diversos mecanismos de coordenação regulatória, com destaque para a atuação conjunta e a celebração de acordos regulatórios entre autoridade competente e os integrantes do SIA, “*para definir regras e procedimentos específicos de coordenação de competências*”⁵³. Além disso, é definido o compromisso geral de coordenação regulatória, cabendo a todos os integrantes do SIA “*buscar a harmonização e a colaboração com órgãos reguladores de temas transversais*”⁵⁴. Nessa linha, o PL 2.338 define como finalidade precípua de todos os seus integrantes “*promover e garantir a cooperação e harmonização com as demais autoridades setoriais e entes reguladores*”⁵⁵. Outros dois mecanismos de coordenação regulatória previstos no PL 2.338 é o *standard* de repartição de competência conforme a capacidade institucional dos integrantes do SAI e a edição de normas gerais pela autoridade competente.

A previsão de um regulador residual no PL 2.338 tem direta relação com a finalidade de promover efetividade à regulação da IA no Brasil, assim como integrar não apenas o SIA, mas toda a rede nacional de regulação.

A atual versão do PL 2.338 aparta as arenas da regulação estatal e da regulação não estatal para promover o arranjo entre as instituições regulatórias estatais – notadamente a autoridade competente e as autoridades setoriais – em sintonia com os objetivos de alcançar a coordenação e a harmonização entre eles. Essas, inclusive, são incumbências especificamente alocadas à autoridade competente, que “*deve promover e garantir a cooperação e a harmonização com as demais autoridades setoriais e entes reguladores (...)*”⁵⁶.

Como de se esperar em qualquer sistema regulatório, o PL 2.338 estabeleceu uma *aliança entre autoridade competente e autoridades setoriais*. Em colaboração, as autoridades regulatórias do SIA devem construir de modo articulado e harmônico a regulação da IA

⁵³ Art. 46, inc. IV.

⁵⁴ Art. 45, §3º, inc. II.

⁵⁵ Art. 4º, X.

⁵⁶ Art. 4º, inc. X.

no Brasil⁵⁷. A perspectiva correta de análise é *a regulação da IA*, e não propriamente quem detém quais competências. Deslocando-se o foco de análise do sujeito para a finalidade, infere-se que o PL 2.338 não admite “*vazios regulatórios*”, ou seja, espaços livres de uso indiscriminado da IA. Em maior ou menor intensidade, todas as atividades econômicas devem ser reguladas.

Portanto, na inexistência de regulador específico, entende-se que a atividade econômica não possa ficar “*desregulada*”, até porque isso levaria a um incentivo pernicioso de extinção de órgãos e entes públicos, ou subtração de suas competências, com a finalidade de permitir o uso desregrado da IA. Se a proposta é regular a IA no Brasil, evidente que todos os possíveis usos devem estar abarcados. No caso dos serviços públicos, a hipótese de inexistência de regulador é verdadeiramente nula: mesmo que não haja o título oficial de “*regulador*”, na ponta o primeiro escalão fará as vezes. O mais comum é que essa situação se verifique junto às atividades econômicas em sentido estrito, exigindo-se que o Estado adote providências regulatórias residuais. É nesses quadrantes que o art. 47 do PL 2.338 foi apresentado:

Art. 47. Na qualidade de regulador residual, a autoridade competente exercerá competência normativa, regulatória, fiscalizatória e sancionatória plena para desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de IA para atividades econômicas em que não haja órgão ou ente regulador setorial específico.

A ideia de uma *função regulatória residual* decorre da necessidade de não deixar espaços regulatórios livres, atribuindo competência para que a autoridade competente regule plenamente os espaços destituídos de regulador. O termo “*residual*” denota a regulação de caráter secundário da autoridade competente, que seria a instância regulatória primeira por excelência. Porém, o termo “*regulador residual*” não encontra guarida no glossário mais essencial do Direito Público e mesmo da regulação, o que poderia causar dúvidas interpretativas e de operacionalização, ainda que, na prática, a proposta seja exatamente essa: fazer da autoridade central um ente de regulação residual na falta de regulador específico, evitando-se lacuna da regulação da IA no Brasil.

Fica apenas a cautela de não atribuir nova nomenclatura no texto da lei. A função regulatória residual pode ser explicada sem necessariamente fazer uso do termo “*residual*”⁵⁸. Na agenda de reformas no Direito Administrativo, é comum exatamente o

⁵⁷ É o que se depreende, por exemplo, no art. 10 do PL n.º 2.338: “*A autoridade competente estabelecerá, no que couber e sempre em cooperação institucional formal com as autoridades setoriais do SIA, diretrizes gerais sobre a forma e as condições de exercício de direitos perante cada um dos agentes de sistema de IA*”.

⁵⁸ A base do preceito fora anteriormente apresentada como contribuição do Núcleo Público da FGV para o aperfeiçoamento do PL 2.338, em abril de 2024, de seguinte redação: “*Art. XX. Na qualidade de*

inverso: dar um nome comum à inovação jurídica para permitir o seu emprego de modo mais facilitado, contando com todo o acúmulo de experiência e reflexão sobre o instituto, a exemplo das Agências Reguladoras, que foram denominadas autarquias (sob regime especial), e das parcerias público-privadas (PPP), que foram indicadas como concessão (comum ou administrativa) pelo Professor CARLOS ARI SUNDFELD.

Outro aspecto relevante é refletir sobre a inclusão do autorregulador dentre as autoridades regulatórias específicas, até como mecanismo de incentivo para que as associações se organizem como autorreguladoras, nos termos do art. 41. A sugestão seria considerar as entidades autorreguladoras que se formalizaram nos termos do art. 41 do PL 2.338, receberam autorização específica da autoridade competente e sejam por ela fiscalizados conforme acordo relatório a ser firmado.

O foco de preocupação está no volume e na complexidade que o art. 47 pode exigir da autoridade competente, considerando o potencial de aplicação a todas as atividades econômicas, inclusive aquelas que passarão a existir com o avanço da tecnologia, em âmbito nacional e abarcando todas as expressões da regulação, inclusive de ordem fiscalizatória e sancionatória. Cabe a reflexão sobre a real capacidade institucional da autoridade competente em suprir a lacuna de instituições regulatórias específicas – o risco é que a atividade econômica seja formalmente regulada, mas desregulada na prática por ausência de capacidade institucional.

Nessa linha, é importante pensar no papel da autoridade competente de *fomentar a criação de autoridades setoriais* para as atividades econômicas que não as disponham. Existe o risco de entes com potencial de assunção de competências regulatória não darem o passo de formalização institucional, seja por motivos de dificuldades burocráticas, seja por motivos não republicanos. Mesmo que sem previsão em lei, a autoridade competente pode capacitar instituições para a regulação, reconhecer autoridades com potencial regulatório ou mesmo promover a constituição de consórcios públicos regionais para se conformarem como Agência Reguladora, a exemplo do que se verifica com o Consórcio Público Agência Ambiental do Vale do Paraíba, que promove o complexo processo de licenciamento ambiental dos Municípios consorciados⁵⁹.

Outro arranjo possível que a autoridade competente pode fomentar é o estabelecimento de *centros de competência*, “hubs” administrativos definidos por PAULO MODESTO como “*unidades administrativas matriciais, compostas por órgãos e entidades, voltadas ao cumprimento de missões temporárias, prestação de serviços integrados ou centralização*

órgão central do sistema, compete à ANPD: (...) VI – exercer competência normativa plena para desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de inteligência artificial para atividades econômicas que não haja órgão ou ente regulador ou entidade autorreguladora”.

⁵⁹

Cf. agenciaambientaldovale.sp.gov.br/municipios-consorciados/.

de serviços transversais, caracterizadas pela coordenação dirigida a projetos, mutabilidade estrutural e ausência de hierarquia unitária”⁶⁰.

VII. APRIMORAMENTO DA COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NO PL 2.338

Um ponto de partida é reconhecer a *pluralidade de formas* de coordenação regulatória, sendo algumas delas bastante informais, como um simples diálogo de alinhamento. Como já apresentado, a lei se limita a estabelecer *compromissos* de harmonização, autorizar genericamente o emprego de *instrumentos atípicos* de coordenação regulatória e prever os *instrumentos de coordenação* que sejam mais inovadores, para conferir maior segurança jurídica e incentivo no seu emprego, ou que tenham o potencial de gerar efeitos externos sobre direitos de terceiros. Do contrário, haveria um óbice ao desenvolvimento de novas técnicas de coordenação regulatória.

Portanto, nem todos os instrumentos de coordenação regulatória precisam estar previstos em lei. Além daqueles de marcada informalidade, destacam-se as seguintes estratégias: (i) delegação de competências regulatórias, lembrando-se que são indelegáveis as competências normativas e as exclusivas do órgão ou entidade⁶¹; (ii) as dinâmicas de hierarquia e tutela, típicas da organização administrativa; (iii) os consórcios públicos; (iv) a previsão de pareceres vinculantes; e (v) o diálogo regulatório, inclusive em eventos e seminários qualificados, preferencialmente instruídos por estudos técnicos.

Dada a importância da coordenação regulatória para o sucesso de regulação da IA no Brasil, propõe-se a criação de um capítulo dedicado ao tema. Os preceitos já existentes no PL 2.338 relativos à coordenação regulatória seriam reunidos nesse campo específico, de modo organizado. Além disso, propõe-se a previsão de instrumentos de coordenação regulatória por serem mais inovadores ou para estímulo de seu emprego em concreto, tendo em vista o sucesso deles em outras áreas de atuação.

a) Agenda Unificada de Processos Normativos em IA

No campo do exercício do poder normativo, propõe-se a criação de uma *agenda unificada de processos normativos*, que pode ser uma página de internet hospedada pela autoridade

⁶⁰ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-28/centros-de-competencia-novos-personagens-no-mapa-da-organizacao-administrativa/>.

⁶¹ Lei n.º 9.784/99, art. 13. “*Não podem ser objeto de delegação: I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade*”.

competente compreendendo todos os processos administrativos normativos desenvolvidos pelos integrantes do SIA e as correspondentes agendas regulatórias que haja previsão de norma sobre IA.

A agenda unificada de processos normativos compele as autoridades regulatórias a realizarem processo normativo para edição de norma, o que ainda hoje não é prática recorrente adotada pelas autoridades reguladoras. Com numeração própria e um rito fundamental que compreende instauração, instrução e decisão motivada⁶², o processo normativo vai muito além que a realização de consultas públicas e avaliações de impacto regulatório, que nada mais são que instrumentos de instrução do processo normativo. Especialmente no campo da IA, é preciso mais que o exercício de instrumentos de eficiência regulatória. O processo administrativo garante a construção qualificada da norma e permite compreender as razões de sua edição, assim como suas finalidades regulatórias, auxiliando em sua posterior operacionalização prática⁶³. Ademais, o processo normativo estará presente nas situações em que os instrumentos de eficiência regulatória não sejam utilizados – basta considerar, por exemplo, a quantidade de normas que são editadas no campo da regulação sem a realização de AIR⁶⁴.

O processo normativo não deve ser sinônimo de ossificação ou burocratização. Pelo contrário. As críticas de *paralysis by analysis* devem ser atribuídas às ferramentas que o Brasil emula a partir dos estudos da OCDE, sem maiores considerações sobre a realidade institucional das autoridades regulatórias brasileiras. A compreensão adequada do processo normativo é quanto à publicidade da construção das normas – evitando-se um cenário alarmante em que importantíssimas decisões são tomadas *off-the records*, ou seja, em foros de negociação de gabinete, fora do processo administrativo – e a explicitação da racionalidade de sua construção, quer seja precedida de AIR, ou não, quer por qualquer outra técnica mais condizente com a realidade brasileira.

A agenda unificada de processo administrativo torna a construção de normas sobre IA mais racionais e transparente, otimizando sobremaneira a *accountability*, inclusive social.

⁶² Aprofundar em JULIANA BONACORSI DE PALMA. **Atividade Normativa da Administração Pública: estudo do processo administrativo normativo**. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da USP em 2014, p. 375 e ss.

⁶³ JENNIFER NOU define como “*textualismo*” a forma de interpretação que considera a formação da vontade administrativa no âmbito do processo normativo. **Regulatory Textualism** in *Duke Law Review*, vol. 65, 2015.

⁶⁴ Segundo levantamento realizada pela iniciativa *Regulação em Números*, da FGV Direito Rio, 50,1% dos atos normativos produzidos pelas Agências Reguladoras federais não foram precedidos de AIR. SÉRGIO GUERRA, PÉRICLES GONÇALVES e NATASHA SALINAS (coord.). **Análise dos Três anos da Regulamentação da AIR no Brasil**, 2024, p. 12. Relatório de pesquisa disponível em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/files/relatorios/analise_dos_tres_anos_de_regulamentacao_da_air_no_brasil_1.pdf

Porém, ela permite também o desenvolvimento de importantes instrumentos de coordenação regulatória, que podem ser previstos em lei.

Compartilhamento de peças do processo normativo. Considerando o caráter colaborativo do SIA e as necessidades de maior cooperação técnica, entendo que as peças que instruem o processo normativo podem ser tomadas “*por empréstimo*” por outras autoridades regulatórias. Efetivamente, a proposta não é reproduzir a velha metódica de modelos, embora seja inescapável, mas produzir um diálogo institucional no âmbito do processo. A AIR produzida por uma autoridade, por exemplo, pode ser debatida por outra em seu específico processo. Os resultados de uma consulta pública de uma Agência Reguladora podem ser o ponto de partida para o desenho da norma por outra autoridade regulatória. Ainda, o parecer jurídico pode ser tomado como referencial, cabendo apenas à autoridade regulatória indicar as razões da adoção do parecer e a aplicação de seu teor no cenário regulatório concreto⁶⁵.

Fase de manifestação do SIA. A lei pode estabelecer uma fase de obrigatoria manifestação do SIA em todos os processos normativos em dois momentos: (i) quando da instauração do processo normativo; e (ii) quando da publicação de nova minuta após a fase de participação administrativa. No prazo a ser definido pela autoridade competente em norma geral, qualquer integrante do SIA pode emitir manifestações facultativas não vinculantes, especialmente sobre a interface da norma com o setor de regulação específica. Superado o prazo, decai o direito de as autoridades do SIA se manifestarem, sem importar em qualquer efeito sobre a capacidade decisória da autoridade regulatória no processo. Além do recebimento de contribuições qualificadas, a proposta é mapear *preventivamente* possíveis antinomias e conflitos, antes da edição da norma e deflagração dos seus efeitos, ainda no âmbito processual. Dessa forma, as questões podem ser resolvidas com a convalidação do processo normativo individual em *processo normativo conjunto*, para a produção de uma única norma por duas ou mais autoridades reguladoras, ou em *termos de compromisso regulatório*.

Processo normativo conjunto. Trata-se da realização de um único processo administrativo que aproveite duas ou mais autoridades regulatórias. Em regra, espera-se que o processo normativo conjunto resulte em uma única norma, como hoje se verifica com os “*atos normativos conjuntos*”, como a Portaria Interministerial n.º 10.563/2023, sobre o compartilhamento do uso de postes. Porém, nada impede que dele resultem normas diferentes para as autoridades, desde que mediante a devida justificativa de especificidade técnica, ou que seja

⁶⁵ Nos termos do art. 50, §1º, da Lei n.º 9.784/99.

produzida uma norma comum e outras individuais para detalhamento do que é peculiar às instituições. O exemplo mais simples dessa articulação é o envolvimento direto da autoridade competente e de uma autoridade setorial para a elaboração de uma única norma consolidada, contendo expressamente a parte geral e a parte especial⁶⁶. Porém, outros arranjos podem ser cogitados, inclusive com o envolvimento de autoridades reguladoras de fora do sistema, como as inúmeras autoridades regulatórias ambientais. O processo normativo conjunto pode ser assim desenvolvido desde seu início ou resultar da convalidação de um processo normativo individual ou da consolidação de dois ou mais processos normativos em curso, considerando o interesse comum evidenciado na agenda regulatória.

Termos de compromisso regulatório. Considerando a divulgação da agenda regulatória, duas ou mais autoridades podem evidenciar um interesse comum em normatizar conjuntamente determinada matéria. Nesse caso, a pauta pode ser retirada da agenda regulatória mediante termo de compromisso regulatório assinado entre as autoridades, firmando o interesse em instaurar processo normativo conjunto em prazo não superior a dois anos. O termo de compromisso regulatório também pode ser empregado para fins de arquivamento do processo normativo em curso, quando o prazo para instauração de um novo processo não poderá ser superior a um ano, ou ser espontaneamente celebrado entre os integrantes do SIA.

b) Decisões coordenadas

Inspirada na *conferenza di servizi italiana*⁶⁷, que também prevê uma forma simplificada⁶⁸, a decisão coordenada foi inserida na Lei Federal de Processo Administrativo, em 2021, para possibilitar que três ou mais setores, órgãos ou entidades tomem decisões administrativas conjuntas, sempre que justificável pela relevância da matéria e houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório⁶⁹. A decisão coordenada é interdita nos processos administrativos de

⁶⁶ É o que se evidencia na Lei das PPPs (Lei n.º 11.079/2004), que possui uma parte geral, incidente sobre todas as unidades federativas em função da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública (art. 22, inc. XXVII, Constituição), e um capítulo dedicado às disposições aplicáveis especificamente à União.

⁶⁷ Legge n.º 241/90, art. 14.

⁶⁸ Legge n.º 241/90, art. 14-*bis*.

⁶⁹ Lei n.º 9.784/99, art. 49-A, *caput*.

licitação, relacionados ao poder sancionador e em que haja envolvimento de autoridades de Poderes distintos⁷⁰.

Nos termos do §1º do art. 49-A da Lei, a decisão coordenada consiste na “*instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente*”. Como esclarece EGON BOCKMANN MOREIRA, a decisão coordenada tem efeito de ato unitário de conteúdo complexo⁷¹, tendo em vista que a Lei define todos os participantes como responsáveis pela decisão⁷².

Assim, diante dos sérios desafios de coordenação administrativa, a ideia de negociar um conteúdo decisório comum entre órgãos e entes administrativos foi muito bem recebida na doutrina de Direito Público e foi objeto de uma série de estudos⁷³. Porém, embora promissora, não se tem notícias de uso da decisão coordenada pelo Poder Público. FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, RAFAEL VÉRAS DE FREITAS e GUILHERME AFONSO DOURADO sustentam que o número mínimo de três autoridades, e não duas, é um impeditivo ao seu uso, além de contraporem às limitações de Poderes e temáticas da decisão coordenada especialmente na área do Direito Administrativo Sancionador, que mais precisa desse instrumento⁷⁴.

A ideia não é abandonar a decisão coordenada, mas prever uma disciplina jurídica bastante simplificada, que a torne útil na coordenação regulatória e pouco burocrática. Assim se verifica, por exemplo, na Lei de Processo Administrativo do Estado da Bahia⁷⁵

⁷⁰ Lei n.º 9.784/99, art. 49-A, §6º.

⁷¹ **Breves Notas sobre a “Decisão Coordenada”**, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/breves-notas-sobre-a-decisao-coordenada>.

⁷² Lei n.º 9.784/99, art. 49-A, §4º.

⁷³ Cf. ANTONIO DO PASSO CABRAL e JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA (coord.). **Decisão Administrativa Coordenada**. São Paulo: JusPodivm, 2022.

⁷⁴ **A Coordenação Administrativa: essa desconhecida** in *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 82. Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2023, p. 128-129.

⁷⁵ Lei do Estado da Bahia n.º 12.209/2011, art. 28. “*No exame de matéria que envolva diferentes interesses setoriais, o Chefe do Executivo poderá convocar conferência de serviço, reunindo os órgãos e entidades competentes, a fim de emitir decisão célere. § 1º - Sempre que possível, a conferência será realizada em sessão única. § 2º - Em casos de urgência, o Chefe do Executivo poderá estabelecer prazo máximo para a providência ou decisão de cada órgão ou entidade, sob pena de responsabilização funcional das autoridades que se omitirem. § 3º - Ultrapassado o prazo, caso a demora possa causar prejuízos graves ao interesse público, o Chefe do Executivo poderá avocar a competência de órgão da Administração direta hierarquicamente vinculado. § 4º - As providências ou decisões resultantes das sessões da conferência de serviço serão lavradas em ata*”.

e no Decreto n.º 45.757/2011 do Estado de Minas Gerais⁷⁶. Considerando a necessidade de estudos detidos sobre a matéria, recomenda-se que a lei apenas autorize a autoridade competente a disciplinar sobre a matéria em sede de norma geral.

A proposta de decisão coordenada em matéria de IA é diferente das demais: ao invés de focar no ato administrativo, privilegia o diálogo qualificado entre as autoridades regulatórias envolvidas. Ela vem definida como um procedimento de diálogo, presencial ou remoto, por qualquer meio formal admitido. Nessa perspectiva, ela está mais próxima às *mesas técnicas* dos Tribunais de Contas.

c) Formas de solução de conflitos de coordenação regulatória

Como já exposto, o melhor arranjo de coordenação regulatória não inibe conflitos por completo. Eventualmente, eles podem ser resolvidos de modo informal, por simples diálogo. Outras vezes, será necessário ter mecanismos formais de resolução dessas controvérsias, que são sugeridos a seguir.

*Recursos de efeito suspensivo*⁷⁷. Tanto a autoridade competente quanto as autoridades setoriais poderão apresentar recursos de efeito suspensivo das normas editadas que, na avaliação institucional, invadam espaço de regulação próprio. Para as autoridades setoriais, o recurso de efeito suspensivo pode ser interposto contra ato normativo da autoridade competente que (i) não sejam gerais; (ii) causem efeitos adversos no setor regulado; e (iii) gerem burocracia excessiva ou requisitos ineficazes para o setor. Por sua vez, a ANPD poderá interpor recurso suspensivo em face de ato normativo de autoridade setorial que (i) contrariar normas gerais da autoridade competente ou (ii) não observar os acordos regulatórios e outros compromissos assumidos.

*Câmaras da AGU*⁷⁸. Caso o recurso seja indeferido pela autoridade competente ou pela autoridade setorial, abre-se prazo para levar o caso para resolução do conflito na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal ou na Câmara de

⁷⁶ Decreto do Estado de Minas Gerais n.º 45.757/2011, art. 1º, parágrafo único. “*Para fins deste Decreto, entende-se como Conferência de Serviços o instrumento de gestão transversal de desenvolvimento voltado para a decisão compartilhada, de caráter interinstitucional ou intersetorial, que simplifica a processualidade administrativa mediante a participação concomitante de todos os agentes decisórios e responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observadas a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente*”.

⁷⁷ Trata-se de proposta apresentada pelo Núcleo Público da FGV para aperfeiçoamento do PL 2.338, em abril de 2024.

⁷⁸ Trata-se de proposta apresentada pelo Núcleo Público da FGV para aperfeiçoamento do PL 2.338, em abril de 2024.

Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios conforme definição em norma geral da autoridade competente.

* * * * *

PARTE II

I. SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES

ARTIGO 4º

Redação original

Art. 4º, IX – autoridade competente: entidade da administração pública federal, dotada de autonomia técnica e decisória, que coordenará o Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA);

Sugestão de alteração

Art. 4º, IX – autoridade competente: entidade da administração pública federal, dotada de autonomia técnica e decisória, que coordenará o SIA;

Fundamentação

A sigla SIA foi previamente apresentada no art. 1º, §2º.

Redação original

Art. 4º, X – Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA): ecossistema regulatório coordenado pela autoridade competente que tem por finalidade precípua promover e garantir a cooperação e a harmonização com as demais autoridades setoriais e entes reguladores, sem vínculo de subordinação hierárquica entre eles, e outros sistemas nacionais para a plena implementação e fiscalização do cumprimento desta Lei em todo o território nacional, com segurança jurídica;

Sugestão de alteração

Art. 4º, X – Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA): ecossistema regulatório coordenado pela autoridade competente que tem por finalidade precípua promover e garantir a cooperação e a harmonização com as demais autoridades setoriais e **órgãos** reguladores, sem vínculo de subordinação hierárquica entre eles, e outros sistemas nacionais para a plena implementação e fiscalização do cumprimento desta Lei em todo o território nacional, com segurança jurídica;

Fundamentação

Alteração sugerida para fins de coerência redacional do PL 2.338, considerando uma preferência de linguagem pela expressão “*órgão regulador*”, como termo amplo para abarcar qualquer órgão ou ente com capacidade regulatória sem afinidade setorial específica (art. 34; e art. 45, §3º, inc. II). Ademais, o termo é mais apropriado que “*ente*”, o que pode inadvertidamente sugerir que apenas entes personificados da Administração Pública dispõem de capacidade regulatória em matéria de IA.

Redação original

(Não há)

Sugestão de alteração

Art. 4º. Para os fins desta Lei, adotam-se as seguintes definições:
(...)

____ - colaboração: qualquer forma de interação, diálogo e trocas, formais e informais, entre os integrantes do SIA sem caráter vinculante;

Fundamentação

Conforme apresentado na Opinião Legal, a proposta é conferir clareza à colaboração indicada ao longo do texto do PL 2.338 para melhor circunscrever vários procedimentos de tomada de decisão pela autoridade competente e, assim, evitar dúvidas relacionados aos requisitos de validade e seus efeitos jurídicos.

ARTIGO 10

Redação original

Art. 10. A autoridade competente estabelecerá, no que couber e sempre em cooperação institucional formal com as autoridades setoriais do SIA, diretrizes gerais sobre a forma e as condições de exercício de direitos perante cada um dos agentes de sistema de IA.

Sugestão de alteração

Supressão

Fundamentação

O art. 10 visa a definir uma competência geral de definição de diretrizes gerais pela autoridade competente para dispor sobre a forma e as condições de exercício de direitos perante todos os agentes de sistema. Tal como escrita, a regra não alcançaria sua pretensão generalista. Eventualmente, haverá casos que não envolverão autoridades setoriais. Ainda, o preceito faz referência expressamente às autoridades setoriais do SIA, de natureza federal, o que termina por deixar de fora agentes de sistema de atuação subnacional.

Uma alternativa seria criar um criar dois regimes jurídicos distintos para cotejar essa preocupação, de modo que teríamos a seguinte redação:

Art. 10. A autoridade competente estabelecerá, no que couber, diretrizes gerais sobre a forma e as condições de exercício de direitos perante cada um dos agentes de sistema de IA.

§1º. As diretrizes gerais a que se refere o caput devem sempre ser editadas pela autoridade competente em colaboração com as autoridades setoriais do SIA, quando for o caso.

§2º. A ausência de diretriz geral sobre um específico agente de sistema de IA não impede o exercício de direitos por qualquer forma admitida em direito.

No entanto, ainda assim o preceito mantém-se de difícil operacionalização: (i) o termo “*no que couber*” não permite adequada identificação sobre o âmbito de aplicação do preceito; (ii) a velocidade tecnológica impedirá o alcance de cada um dos sistemas de IA, além de terminar por estabelecer uma dinâmica sempre extemporânea de regulação “*pelo retrovisor*”, muito após o desenvolvimento tecnológico; e (iii) o direito já confere os mecanismos de defesa de direitos que são sistematicamente exercidos por quem tenha o seu direito ou interesse ameaçado e, em torno deles, foram sedimentadas regras internas e práticas que podem incorporar os direitos relacionados à IA.

ARTIGO 11

Redação original

Art. 11. A defesa dos interesses e dos direitos previstos nesta Lei poderá ser exercida:

I – perante o órgão administrativo competente;

Sugestão de alteração

Art. 11. A defesa dos interesses e dos direitos previstos nesta Lei poderá ser exercida:

I – perante o órgão **ou entidade** administrativa competente;

Fundamentação

Além de manter a coerência redacional do PL 2.338 quanto à referência aos “*órgãos ou entidades*” (art. 4º, inc. XXVI; art. 24; art. 45, §2º; art. 49, §3º; art. 50, §7º; art. 52; e art. 74), trata-se do reconhecimento formal de que entes da Administração Pública podem ser competentes para defesa de interesses e direitos tutelados, como a própria ANPD e as Agências Reguladoras, que têm natureza autárquica.

ARTIGO 15

Redação original

§ 2º O desenvolvedor e o aplicador que considerar que o sistema de IA não se enquadra na classificação de alto risco poderá apresentar petição fundamentada às autoridades setoriais juntamente com a sua avaliação preliminar, nos termos de regulamento.

Sugestão de alteração

§ 2º O desenvolvedor e o aplicador que considerar que o sistema de IA não se enquadrar na classificação de alto risco poderá apresentar **recurso com efeito suspensivo** às autoridades setoriais juntamente com a sua avaliação preliminar, nos termos de regulamento.

ARTIGO 23

Redação original

Art. 23. Adicionalmente às medidas de governança estabelecidas neste Capítulo, todos os entes da Administração Pública direta e indireta, ao desenvolver ou utilizar sistemas de IA de alto risco, adotarão as seguintes medidas:

Sugestão de alteração

Art. 23. Adicionalmente às medidas de governança estabelecidas neste Capítulo, todos os **órgãos e entes da Administração Pública direta e indireta**, ao desenvolver ou utilizar sistemas de IA de alto risco, adotarão as seguintes medidas:

ou

Art. 23. Adicionalmente às medidas de governança estabelecidas neste Capítulo, todos os **órgãos e entidades da Administração Pública**, ao desenvolver ou utilizar sistemas de IA de alto risco, adotarão as seguintes medidas:

Fundamentação

Sugere-se alternativa para inserir a figura do “*órgão*” para, assim, superar a imprecisão de que entes integram a Administração Pública Direta, como sugerido na redação original.

ARTIGO 24

Redação original

Art. 24. Caberá ao Poder Executivo federal fixar padrões mínimos de transparência para os sistemas de IA utilizados por órgãos e entidades do setor público federal, além de monitorar regularmente o cumprimento dessas obrigações.

Sugestão de alteração

Art. 24. Caberá ao **chefe do** Poder Executivo federal fixar padrões mínimos de transparência para os sistemas de IA utilizados por órgãos e entidades do setor público federal, **dispondo sobre o monitoramento regular do cumprimento dessas obrigações**.

Fundamentação

Para evitar conflitos de competência e garantir a unidade normativa sobre a fixação de parâmetros mínimos de transparência, é adequado conferir essa competência ao chefe do Poder Executivo. Porém, considerando a sua incapacidade de promover o monitoramento, seu Decreto poderá dispor sobre a forma de exercício dessa competência.

ARTIGO 26

Redação original

Art. 26, parágrafo único. Considerando eventual regulamentação setorial existente, caberá à autoridade competente, em colaboração com as demais entidades do SIA, definir:

Sugestão de alteração

Art. 26, parágrafo único. Considerando eventual regulamentação setorial existente, caberá à autoridade competente, em colaboração com os demais integrantes do SIA, definir:

Fundamentação

Proposta de alteração redacional para abarcar os órgãos que venham a integrar o SIA, considerando que o termo “*entidade*” é utilizado no PL 2.338 para fazer referência aos entes estatais (com personalidade jurídica) da Administração Pública Indireta.

ARTIGO 33

Redação original

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.

Sugestão de alteração

Art. 33. Caberá à autoridade competente, em colaboração com os demais integrantes 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.

Fundamentação

Proposta de alteração redacional para abarcar os órgãos que venham a integrar o SIA, considerando que o termo “*entidade*” é utilizado no PL 2.338 para fazer referência aos entes estatais (com personalidade jurídica) da Administração Pública Indireta.

ARTIGO 46

Art. 46, inc. III – expedir regras gerais sobre IA no País, dando suporte aos órgãos setoriais, aos quais cabe a edição de regras específicas;

Sugestão de alteração

Art. 46, inc. III – expedir regras gerais sobre IA no País, dando suporte às autoridades setoriais, aos quais cabe a edição de regras específicas;

Fundamentação

Proposta de alteração redacional para fins de padronização, considerando a preferência do termo “*autoridades setoriais*” no PL 2.338.

Redação original

Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente:

(...)

III – expedir regras gerais sobre IA no País, dando suporte aos órgãos setoriais, aos quais cabe a edição de regras específicas;

Sugestão de alteração

Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente:

(...)

III – expedir regras gerais sobre IA no País nos casos previstos em lei, para garantir a uniformização mínima do exercício dos direitos previstos nesta Lei, coordenar o SIA, bem como para dispor sobre medidas de salvaguarda;

Fundamentação

Competência regulatória nacional sobre IA. É imprescindível que à autoridade competente sejam alocadas competências normativas de caráter geral e nacional para garantir a uniformização mínima necessária ao sistema. No entanto, tal como redigido, essa competência é ilimitada, tendo apenas como parâmetro o conceito de “*normas gerais*”, o que não é definido no PL 2.338. Há o risco de a autoridade competente ter uma interpretação amplíssima de “*normas gerais*” para, assim, normatizar plenamente sobre IA em determinadas matérias, adentrando em competências que seriam reservadas às autoridades setoriais ou com elas deveria ser compartilhado. Desse modo, recomenda-se qualificar essa cláusula geral de regulação prevista no art. 46, inc. III, ao correlacionar ao tipo de matéria que é própria de uma autoridade dedicada e coordenadora do SIA, quais sejam, (i) os casos previstos em lei⁷⁹; (ii) o exercício dos direitos previstos no PL 2.338⁸⁰; (iii) as medidas de salvaguarda frente a uso de IA com risco sistêmico ou outras situações emergenciais; e (iv) a coordenação do SIA⁸¹.

Redação original

Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente:

(...)

VII – receber e tratar denúncias anônimas, estabelecendo mecanismos de reserva de identidade do denunciante;

⁷⁹ Trata-se de criação de uma *reserva de lei*, que tanto abarca as hipóteses previstas no PL 2.338 como em outras leis que venham futuramente a serem editadas.

⁸⁰ Dessa forma, não apenas o direito à explicação passa a ser garantido uniformemente em todo o sistema, mas outros direitos previstos no PL 2.338 que demandem uma aplicação coesa entre todos os órgãos e autoridades, como os direitos de autor e o direito à não discriminação ilícita ou abusiva.

⁸¹ Um exemplo de competência reservada nessa matéria refere-se ao acordo regulatório, ou seja, às tratativas formalmente convenionadas com as autoridades setoriais para a definição da forma de colaboração e harmonização no exercício das competências compartilhadas ou comuns.

Sugestão de alteração

Supressão do inciso VII do art. 46 e inserir artigos dedicados à colaboração com as salvaguardas.

ARTIGO 49

Sugestão de alteração

Supressão das redundâncias.

SISTEMATIZAÇÃO DOS ARTIGOS DEDICADOS À AUTORIDADE COMPETENTE

Art. 49. Cabe à autoridade competente:

I – zelar pela proteção a direitos fundamentais e a demais direitos afetados pela utilização de sistemas de IA;
II – promover e incentivar o disposto no Capítulo VI desta Lei;

III – promover ações de cooperação com autoridades de proteção e de fomento ao desenvolvimento e à utilização dos sistemas de IA de outros países, de natureza internacional ou transnacional;

IV – solicitar, a qualquer momento, às entidades do poder público que desenvolvam ou utilizem sistemas de IA, informe específico sobre o âmbito e a natureza dos dados e demais detalhes do tratamento realizado, com a possibilidade de emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento desta Lei;

V – celebrar, em conjunto com as autoridades setoriais, a qualquer momento, compromisso com agentes de IA 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 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro);

VI – elaborar relatórios anuais acerca de suas atividades;

VII – realizar ou determinar auditorias de sistemas de IA de alto risco ou que produzam efeitos jurídicos relevantes quando necessárias para a aferição de conformidade com esta Lei, garantido o tratamento confidencial das informações, em atenção aos segredos comercial e industrial;

VIII – credenciar instituições, mediante critérios estabelecidos em regulamento sujeito a consulta pública, para acesso a dados para fins de auditorias e pesquisa, garantida a confidencialidade das informações, em atenção aos segredos comercial e industrial;

IX – credenciar instituições de pesquisa, mediante critérios estabelecidos em regulamento sujeito a consulta pública, para acesso a dados para fins de pesquisa, observados os segredos comercial e industrial, a anonimização e a proteção de dados pessoais, conforme a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Art. 46. Na qualidade de coordenadora do SIA e sem prejuízo das competências previstas na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), cabe à autoridade competente:

I – atuar na representação do Brasil perante organismos internacionais de IA, sob a coordenação do Poder Executivo;

Art. 48. Compete à autoridade setorial: VI – celebrar, a qualquer momento, compromisso com agentes de IA 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 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

VIII – elaborar relatórios anuais acerca de suas atividades.

V – expedir orientações normativas gerais sobre certificados e acreditação de organismos de certificação com o objetivo de incentivar e assegurar as melhores práticas de governança ao longo de todo o ciclo de vida de sistemas de IA;

VI – incentivar a adoção de padrões, melhores práticas e certificações reconhecidas internacionalmente;

§ 1º Tanto a autoridade competente quanto eventuais entidades por ela credenciadas para a realização de auditoria e para fins de pesquisa devem cumprir requisitos de segurança e confidencialidade das informações e de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), em atenção aos segredos comercial e industrial.

§ 2º A autoridade competente, em conjunto com as autoridades setoriais, poderá realizar investigações sobre os sistemas de IA de alto risco, em caso de suspeita de violação aos princípios, direitos e deveres previstos nesta Lei ou na legislação setorial aplicável.

§ 3º Os órgãos e as entidades integrantes do SIA devem comunicar imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) quaisquer informações identificadas no decurso das atividades de fiscalização que possam ser de interesse para a aplicação da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

§ 4º No exercício das suas atribuições e sempre no limite do que for pertinente e necessário à apuração de indícios concretos de infrações à ordem econômica, o Cade poderá ordenar aos desenvolvedores que seja concedido acesso aos conjuntos de dados de treino, validação e teste utilizados para o desenvolvimento dos sistemas de IA de alto risco.

Art. 51. A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão realizar investigações conjuntas sobre os sistemas de IA de alto risco em casos de suspeita de violação aos princípios, direitos e deveres previstos nesta Lei ou na legislação setorial aplicável.

Art. 52. Os órgãos e entidades integrantes do SIA devem comunicar imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) quaisquer informações identificadas no decurso das atividades de fiscalização que possam ter interesse potencial para a aplicação da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

Art. 52, parágrafo único. No exercício das suas atribuições e sempre no limite do que for pertinente e necessário à apuração de indícios concretos de infrações à ordem econômica, o Cade poderá ordenar aos desenvolvedores que seja concedido acesso aos conjuntos de dados de treinamento, validação e teste utilizados para o desenvolvimento dos sistemas de IA de alto risco.

ARTIGO 50, §6º

Redação original

Art. 50, § 6º A autoridade competente definirá, por meio de regulamento próprio, o procedimento de apuração e os critérios de aplicação das sanções administrativas a infrações a esta Lei, que serão objeto de:

I – consulta pública e de análise de impacto regulatório, sem prejuízo das disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo), e das demais disposições legais pertinentes;

II – publicação de metodologias que apresentará objetivamente as formas e as dosimetrias das sanções, devendo conter fundamentação detalhada de todos os seus elementos e demonstração da observância dos critérios previstos nesta Lei.

Sugestão de alteração

Art. 50, § 6º A autoridade competente definirá, por meio de regulamento próprio, o procedimento de apuração e os critérios de aplicação das sanções administrativas a infrações a esta Lei **em sua esfera de competência**, que serão objeto de:

I – consulta pública e de análise de impacto regulatório, sem prejuízo das disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo), e das demais disposições legais pertinentes;

II – publicação de metodologias que apresentará objetivamente as formas e as dosimetrias das sanções, devendo conter fundamentação detalhada de todos os seus elementos e demonstração da observância dos critérios previstos nesta Lei.

ou

Art. 50, § 6º A autoridade competente e as autoridades setoriais definirão o procedimento de apuração e os critérios de aplicação das sanções administrativas a infrações a esta Lei, que serão objeto de:

I – consulta pública e de análise de impacto regulatório, sem prejuízo das disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo), e das demais disposições legais pertinentes;

II – publicação de metodologias que apresentará objetivamente as formas e as dosimetrias das sanções, devendo conter fundamentação detalhada de todos os seus elementos e demonstração da observância dos critérios previstos nesta Lei.

Fundamentação

O dispositivo surge como um reforço ao dever de regulamentar as infrações e sanções administrativas, assim como seus processos. A rigor, o preceito poderia ser suprimido na medida em que o dever regulamentar é uma decorrência do próprio Direito Administrativo Sancionador⁸². Porém, entende-se a relevância em estabelecer esse compromisso à ANPD, mas não às demais autoridades setoriais.

No caso específico das Agências Reguladoras, suas leis de criação geralmente lhes conferem competência para definirem seus processos regulatórios, o que geralmente é concretizado em seus regimentos internos ou regulamentos dedicados. É comum que as Agências Reguladoras disponham de um regulamento de “*aplicação de sanções*” ou de “*processo sancionador*”, podendo esses regulamentos próprios serem alterados para atendimento da Lei. Entendo que a aplicação do regramento sancionatório da ANPD às Agências Reguladoras iria de encontro à autonomia e independência que por lei elas dispõem, além de intervir indevidamente em sua capacidade regulatória.

Quanto aos demais órgãos e entes com capacidade regulatória, entende-se que o desenho do processo sancionatório e a definição da dosimetria são expressões de sua capacidade institucional e de subsistema regulatório (particularidades de serviço público ou atividade econômica, direitos e obrigações específicas, finalidades públicas tuteladas etc.). Isso se torna ainda mais relevante considerando o atual estágio de demanda por maior previsibilidade do exercício das competências sancionatórias, que é atendido por meio de regulamentos bastante concretos e específicos, o que seria inviável com a edição de um regramento uniforme pela ANPD.

ARTIGO 53

Redação original

Art. 53. É criado o Conselho Permanente de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial (Cria), que terá como atribuição a produção de diretrizes e será fórum

⁸² CAS e Jacintho

permanente de colaboração, inclusive por meio de acordos de cooperação técnica, com as autoridades setoriais e com a sociedade civil, a fim de harmonizar e facilitar o exercício das atribuições da autoridade competente.

Parágrafo único. Compete ao Cria:

- I – sugerir ações a serem realizadas pelo SIA;
- II – elaborar estudos e realizar debates públicos sobre IA;
- III – disseminar o conhecimento sobre IA.

Sugestão de alteração

Art. 53. É criado o Conselho Permanente de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial (Cria), **órgão vinculado à autoridade competente** que terá como atribuição a produção de diretrizes e será fórum permanente de colaboração, inclusive por meio de acordos de cooperação técnica, com as autoridades setoriais e com a sociedade civil, a fim de harmonizar e facilitar o exercício das atribuições da autoridade competente.

Parágrafo único. Compete ao Cria:

- I – sugerir ações a serem realizadas pelo SIA;
- II – elaborar estudos e realizar debates públicos sobre IA;
- III – disseminar o conhecimento sobre IA.

Fundamentação

Para fins de localização do Cria na organização administrativa federal e definição das dinâmicas de relacionamento interorgânico (por hierarquia) e de suporte administrativo-orçamentário, é importante a indicação do órgão ao qual se relaciona. Sugere-se que a vinculação se dê junto à autoridade competente, na qualidade de órgão central do SIA. Recomenda-se que a ANPD não seja expressamente indicada considerando a eventualidade de mudança de autoridade competente futura.

ARTIGO 54

Redação original

Art. 54. É criado o Comitê de Especialistas e Cientistas de Inteligência Artificial (Cecia) com o objetivo de orientar e supervisionar técnica e cientificamente o desenvolvimento e a aplicação da IA de forma responsável, nos termos definidos por regulamento.

Sugestão de alteração

Art. 54. É criado o Comitê de Especialistas e Cientistas de Inteligência Artificial (Cecia), **órgão vinculado à autoridade competente** com o objetivo de orientar e supervisionar técnica e cientificamente o desenvolvimento e a aplicação da IA de forma responsável, nos termos definidos por regulamento.

Fundamentação

Para fins de localização do Cecia na organização administrativa federal e definição das dinâmicas de relacionamento interorgânico (por hierarquia) e de suporte administrativo-orçamentário, é importante a indicação do órgão ao qual se relaciona. Sugere-se que a vinculação se dê junto à autoridade competente, na qualidade de órgão central do SIA. Recomenda-se que a ANPD não seja expressamente indicada considerando a eventualidade de mudança de autoridade competente futura.

NOVOS PRECEITOS

CAPÍTULO XXXX DAS SALVAGUARDAS

Seção XXX

Da colaboração com a fiscalização estatal para a prevenção de riscos sistêmicos

Art. XXX. A autoridade competente criará programa de reportantes para receber relatos de inobservâncias desta Lei ou de regulamentos que possam concretizar risco sistêmico por qualquer pessoa sem envolvimento na ação ou omissão, à qual se garante todos os direitos e incentivos previstos na Lei n.º 13.608, de 10 de janeiro de 2018, que se aplica subsidiariamente.

§1º. O programa de reportantes contra risco sistêmico tem caráter eminentemente preventivo, estando autorizada a autoridade competente a tomar medidas cautelares, mitigadoras ou corretivas frente a potenciais efeitos adversos negativos.

§2º. A autoridade competente poderá negociar outras medidas de proteção e incentivos oportunos à higidez do relato e à tutela da proteção contra retaliações.

Art. XXX. Os agentes de IA poderão autorrelatar a inobservância deliberada desta Lei ou de regulamentos com potencial de risco sistêmico, que será objeto de consideração na dosimetria das sanções, podendo, inclusive, afastar a sua aplicação.

§1º. A autoridade competente e as autoridades setoriais poderão celebrar compromisso com a pessoa que autorrelatar, que deve ter como conteúdo negocial mínimo:

I – o dever de colaboração com a autoridade no que for necessário para conhecimento técnico da inobservância e construção de medidas cautelares, corretivas ou mitigadoras e eficazes;

II – a correção integral da inobservância e o compromisso de não mais adotar as ações ou incorrer nas omissões que desencadearam a inobservância;

III – dever de apresentar relatórios periódicos e dialogar com a autoridade negociante sobre o cumprimento do acordo e a materialidade do caso para fins de aprendizado institucional;

IV – o prazo, que não será inferior a 2 (dois) anos e nem superior a 10 (anos), conforme a dimensão do risco sistêmico.

§2º. A sanção poderá deixar de ser aplicada se a inobservância for integralmente corrigida e desde que não seja gravíssima, reiterada e dela não decorrerem danos.

§3º. A celebração do compromisso assegura à pessoa natural ou jurídica o direito ao desenvolvimento, distribuição ou aplicação de IA, assim como garante sua participação em ambiente regulatório experimental, quando for o caso.

Fundamentação

Conforme disposto na parte inicial da Opinião Legal, esses preceitos introduzem a colaboração com a fiscalização daqueles sem envolvimento direto no ilícito (*reportante* ou *whistleblower*) ou daqueles que sejam responsáveis pela ação ou omissão (*leniente*), por meio do autorrelato. Ambos os preceitos decorrem do pressuposto de que a IA potencializa a assimetria informacional, dada sua heterogeneidade e velocidade de desenvolvimentos e usos, favorecendo a colaboração de agentes de IA e terceiros na fiscalização estatal, que será bastante desafiadora nesse novo cenário.

Os custos envolvidos no emprego eficaz desses instrumentos e o risco de sua banalização ou aceleração do “*denuncismo irresponsável*” exigem que se escolha sua operacionalização. Entende-se que os instrumentos do relato e do autorrelato devem ser voltados prioritariamente à prevenção de potenciais efeitos danos pelo aperfeiçoamento de riscos sistêmicos, de modo que ambos autorizam a autoridade competente ou a autoridade setorial a tomarem medidas cautelares, mitigadoras ou corretivas. Exatamente porque o foco não está na responsabilização administrativa, o instrumento de colaboração com quem está diretamente envolvido no ilícito é melhor denominado como *compromisso*, ao invés de *leniência*. Ademais, o desenho normativo termina por reconhecer o autorrelato como uma atitude de compliance, tendo, assim, uma aproximação com a teoria da regulação responsiva.

CAPÍTULO XXXX DA COORDENAÇÃO REGULATÓRIA

Artigo XXX. A autoridade competente criará e manterá atualizada Agenda Unificada de Processos Normativos em Inteligência Artificial em seu sítio oficial com as agendas regulatórias e os processos normativos dos instaurados para a edição de normas gerais e específicas sobre IA no âmbito do SIA.

§1º. Regulamento da autoridade competente disporá sobre a manifestação do SIA nos processos normativos disponíveis na Agenda Unificada, inclusive seu prazo e fase processual.

§2º. As autoridades regulatórias do SIA podem desenvolver processo normativo conjunto com vistas à edição de regulamentos conexos, complementares, análogos ou conjuntos, respeitada a regra de competência.

§2º. As autoridades regulatórias do SIA poderão celebrar compromisso entre si para desenvolvimento de processo normativo conjunto, podendo determinar o arquivamento do processo conduzido por uma das autoridades para instauração de novo processo conjunto, em prazo não superior a 2 (dois) anos.

Artigo XXX. A decisão coordenada é o procedimento de diálogo qualificado entre duas ou mais autoridades regulatórias do SIA e o Cria, presencial ou remoto e em qualquer meio formal, cuja ata seja considerada na motivação, nos termos do regulamento da autoridade competente.

§1º. O diálogo da decisão coordenada pode ser realizado em uma ou mais sessões, conforme convencionado entre as autoridades regulatórias envolvidas, e terá, pelo menos, as seguintes etapas:

I – Apresentações das partes;

II – Debates;

III – Definição de questões prioritárias, assim compreendidas aquelas que necessariamente devam ser trabalhadas na norma conjunta ou nas normas conexas, complementares ou análogas; e

IV – Consensos, que devem necessariamente constar na norma conjunta ou nas normas conexas, complementares ou análogas.

§2º. Poderão participar do diálogo as entidades autorreguladoras que demonstrem interesse imediato no objeto da norma, inclusive apresentando estudos e pareceres técnicos na forma definida em regulamento, e sejam aceitas por unanimidade pelas partes envolvidas.

§3º. Caso a entidade autorreguladora com interesse imediato no objeto da norma não seja aceita na decisão coordenada, poderá acompanhar as suas sessões na qualidade de ouvinte-interessado.

§4º. A decisão coordenada poderá ser realizada ainda na fase de estudos internos.

ALTERAÇÃO DA LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS (LEI N.º 13.848/2019)

CAPÍTULO XXX

DA INTERAÇÃO ENTRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O SISTEMA NACIONAL DE REGULAÇÃO E GOVERNANÇA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Art. XXX. As Agências Reguladoras integram o Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial de que trata a Lei n.º XXX em estreita cooperação regulatória para promover a inovação tecnológica e garantir o uso responsável da inteligência artificial, prezando sempre pela centralidade da pessoa humana.

Art. XXX. Na qualidade de autoridade interpretativa setorial, as Agências Reguladoras editam normas específicas sobre os sistemas de inteligência artificial em sua esfera de competência, acompanham o estado do desenvolvimento tecnológico e promovem ambiente regulatório experimental para satisfazer as finalidades públicas setoriais com emprego de inteligência artificial.

Parágrafo único. As Agências Reguladoras são as responsáveis pelo monitoramento setorial sobre o uso responsável da inteligência artificial, inclusive das entidades autorreguladoras, cabendo mapear e compartilhar melhores práticas, bem como alertar e tomar providência imediatas contra grave incidente de segurança no seu setor.

Art. XXX. As Agências Reguladoras se articulam com a autoridade competente do Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial nos termos da Lei n.º XXX e dos acordos regulatórios que venham com ela a celebrar para definir procedimentos, compromissos comuns, formas de mútua colaboração e medidas específicas de coordenação regulatória.