

Parecer 344/2022-BCB/PGBC

Parecer que examina a possibilidade de uso de solução robótica para decisão em processo administrativo sancionador.

Alexandre de Miranda Cardoso

Procurador do Banco Central

Márcio Rafael Silva Laeber

Subprocurador-Chefe do Banco Central

Parecer Jurídico 344/2022-BCB/PGBC
Sem PE

Brasília, 18 de maio de 2022.

Ementa: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Consulta encaminhada pelo Departamento de Resolução e de Ação Sancionadora (Derad). Proposta para aperfeiçoamento de processos administrativos sancionadores (PAS) alusivos ao atraso ou não entrega da declaração de capitais brasileiros no exterior (CBE) ou a declaração do Censo Anual de Capitais Estrangeiros no País (CEP). Solução robótica, por meio de decisão editada imediatamente por programa computacional, observados os critérios previamente estabelecidos pelo Derad, de acordo com os ditames legais e regulamentares. Decisão fundada em simples checagem de dados, sem adoção de mecanismo de “machine learning” ou redes neurais. Mera automação, sem conferir autonomia decisória à máquina. Validade, desde que se dê publicidade aos critérios adotados. Dispensa de assinatura eletrônica de cada decisão. Pronunciamento de acesso público ou ostensivo (art. 2º, I, da Portaria PGBC nº 100.620, de 2018).

Senhor Subprocurador-Chefe,

ASSUNTO

Cuida-se de consulta encaminhada pelo Departamento de Resolução e de Ação Sancionadora (Derad), discutindo proposta para aperfeiçoamento de processos administrativos sancionadores (PAS) alusivos ao atraso ou não entrega da declaração de capitais brasileiros no exterior (CBE) ou da declaração do Censo Anual de Capitais Estrangeiros no País (CEP), infrações relacionadas a “fluxo de capitais”.

2. Formulada por mensagem eletrônica, a aludida consulta informa que essa classe de processos constitui um relevante marcador de desempenho do processo de trabalho não só do Derad como também do Departamento de Estatísticas (Dstat); maior eficiência decisória resulta em resultados positivos relevantes para tais áreas, sendo que as peculiaridades desse conjunto de processos oferecem oportunidade para expressiva redução de tempo de tramitação.

3. Em uma das mensagens encadeadas no e-mail, o Derad recorda que a solução do procedimento simplificado de que trata a Seção II do Capítulo IV¹ da Resolução BCB nº 131, de 20 de agosto de 2021², foi estruturada de modo a que todo o processo corra por meio de sistema eletrônico, contempladas aí, inclusive, a citação da parte, a prática de atos processuais dispositivos (como o reconhecimento da ilicitude da conduta e a renúncia ao direito de defesa), as intimações, a edição de decisão e sua publicação (Art. 68, §§ 1º, 3º e 4º). Nesse contexto, o “Derad entende que ambos os documentos ‘decisão’ e

¹ Para ilustrar, confira-se o art. 67: “O procedimento simplificado é aplicável ao declarante que queira voluntariamente reconhecer o cometimento do ilícito da entrega em atraso de informações ao Banco Central do Brasil de Registro e Censo de Capitais Estrangeiros no País e de Declaração de Capitais Brasileiros no Exterior e cumprir a pena aplicada, de forma a concluir sumariamente o processo administrativo sancionador”.

² Consolida as normas sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão, previstos na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, e os parâmetros para a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

‘intimação’, a que se refere o § 4º, *devem ser expedidos diretamente pelo sistema informatizado, que está em desenvolvimento pelo Deinf no contexto da Iniciativa Gepad 2022*” (grifo nosso).

4. Por fim, o Chefe Adjunto, na mensagem de encaminhamento à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), aduz que, a par do “*desenvolvimento de ferramenta eletrônica que possibilitará o procedimento simplificado para decisão de PAS de CEB/CEP*”, por ora, aquele componente pretende tratar “[...] *de forma automática os PAS-CBE/CEP que, instaurados no rito ordinário pelo DSTAT, estejam no Derad para decisão de 1ª instância [pretendendo] desenvolver uma funcionalidade dentro do sistema Gepad para emitir automaticamente a decisão, a intimação e o boleto de pagamento do declarante que, corretamente intimado, tenha se eximido de apresentar defesa no processo*”.

5. Ou seja, e aqui o ponto central da consulta, o Derad cogita automatizar a decisão dessa modalidade específica de processo administrativo sancionador, removendo a intervenção humana, ainda que mantenha, ao menos num primeiro momento de teste, um ponto de controle, que ficaria responsável por apurar a “[...] *conformidade dos documentos ‘decisão’ e ‘intimação’ [...] até que o fluxo de tarefas se mostre estável e confiável*”.

6. O funcionamento automatizado se respaldaria, segundo a proposta, em “*uma nota técnica [aprovada pelo Derad/Gepag, gerência técnica competente para decidir tais processos] com a descrição do fluxo de tarefas a serem executadas pelo sistema informatizado, incluindo o ponto de controle humano*”.

7. Em suma, a consulta se organiza do seguinte modo:

Para correta especificação do sistema, necessitamos da manifestação dessa PGBC quanto à segurança jurídica da assinatura eletrônica que será aposta automaticamente pelo sistema nos documentos “decisão” e “intimação”, que serão emitidos pelo sistema.

Assim, consultamos sobre:

i. *Como deve ocorrer a assinatura dos documentos “decisão” e “intimação” emitidos automaticamente pelo sistema a ser desenvolvido?*

[Friso que, quanto a esse ponto, a consulta cogita duas soluções: decisão e intimação seriam expedidas pelo sistema em nome de componente do Derad que detenha a competência regimental para decidir os PAS de fluxo de capitais ou seriam assinadas automática e eletronicamente pelo sistema informatizado em nome de servidor que ocupe posto de trabalho com competência para decidir esse tipo de PAS.]

ii. *A nota técnica seria o ato formal apropriado para conferir validade aos procedimentos automatizados no sistema?*

8. Relatada a questão, examina-se o aspecto jurídico.

APRECIÇÃO

9. A validade do procedimento simplificado regulado pela Seção II do Capítulo IV da Resolução BCB nº 131, de 2021, foi antes abordada no Parecer Jurídico 532/2020-BCB/PGBC³. Reconheceu-se que os sistemas eletrônicos disponíveis ao cidadão, destinados a que se proceda a entrega das declarações alusivas a fluxos de capitais, podem ser empregados também para a constituição de eventual processo administrativo, veiculando, se for o caso, a citação do infrator por meio eletrônico.

10. Aquela manifestação admite que é juridicamente viável dispensar-se a edição de decisão nos estritos casos em que o infrator reconheça a violação administrativa, sem oferecer defesa; todavia, por segurança jurídica, recomendou a edição de decisão administrativa, mesmo em tais circunstâncias. Quanto à elaboração desse pronunciamento decisório em meio digital, o Parecer Jurídico 532/2020-BCB/PGBC argumenta o seguinte:

[...]

25. Quanto às particularidades dessa decisão, o ideal seria que o próprio sistema, após o reconhecimento do ilícito pelo administrado e a renúncia ao prazo para a defesa, formalizasse a decisão administrativa de natureza condenatória, com todos os requisitos essenciais previstos no art. 32 da Circular nº 3.857, de 2017, e, somente em momento imediatamente posterior, disponibilizasse a guia para o respectivo pagamento. Veja-se que, adotando esse procedimento, o valor cobrado seria devidamente lastreado em um título condenatório, o que minimizaria sobremaneira o risco de eventual questionamento judicial ou de requerimento de restituição de indébito. Após o pagamento, bastaria que o departamento técnico responsável arquivasse o respectivo PAS, com fundamento no cumprimento da pena.

26. Por outro lado, caso inexista viabilidade técnica para a emissão de decisão condenatória pelo próprio sistema – **notadamente em razão da necessidade de assinatura da autoridade competente** –, considero que também seria juridicamente admissível a existência de uma única decisão, reconhecendo a condenação do administrado à pena de multa veiculada na citação e colocando termo ao processo, a ser prolatada após o pagamento pelo administrado do valor correspondente à multa pela infração administrativa. Essa decisão, no meu entendimento, deveria expressamente ressaltar o reconhecimento do ilícito por parte do acusado, a renúncia ao prazo para a defesa, a condenação do interessado à pena de multa e o recolhimento voluntário do respectivo valor, levando à extinção do PAS pelo exaurimento de sua finalidade. Evidenciar o caráter condenatório dessa decisão é fundamental inclusive para conferir efeito de reincidência a futuras repetições da prática infracional, condição inexistente se a decisão tivesse caráter meramente declaratório de extinção ou arquivamento do processo com base no art. 52 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

11. Enfim, a aludida manifestação naturalmente percebe que a solução digital, gerada dentro do próprio sistema eletrônico, elevaria o grau de eficiência, resolvendo toda a situação em aplicativo disponível ao interessado, no momento do seu primeiro acesso, mas, todavia, essa mesma manifestação é zelosa ao reparar que existem obstáculos formais a serem vencidos num tal modelo procedimental. Afinal de contas, esse desenho informatizado do processo sancionador de algum

³ De autoria do Procurador André Ubaldino Roldão, com despachos do Subprocurador-Chefe Márcio Rafael Silva Laeber e da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira, e aprovado pelo Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos.

modo precisa conseguir traduzir os elementos essenciais dos atos administrativos, dentre eles o ato de vontade do agente público competente para imputar a penalidade prevista em lei⁴.

12. Noutras palavras, a alta velocidade da tecnologia nos oferece cada vez mais oportunidades para ganharmos qualidade na prestação do serviço público. Atualmente gerimos documentos eletronicamente com habitualidade, assim como nos identificamos por assinaturas eletrônicas, servimo-nos de comunicação digital e desmaterializamos os pontos físicos de atendimento ao público; inevitavelmente, outras soluções se apresentarão à regulação do direito. O caso concreto nos desafia a apreciar a conformidade que se possa dar na atuação do Banco Central do Brasil (BCB) para as decisões automatizadas⁵. Afinal, como José de Oliveira Ascensão nota⁶:

O direito não está imune à grande transformação social que está em curso através dos meios de comunicação. A informática encontra aqui numerosas aplicações, muitas em curso. Poderá desempenhar funções auxiliares, como se um computador nos revela instantaneamente qual a jurisprudência sobre os temas selecionados. Mas pode, ainda, para além disso, ser ela própria veículo da aplicação do direito. Por exemplo, os actos do registo civil podem ser vastamente controlados e executados por computador. A penosa colecta de certidões poderá fazer-se totalmente sem intervenção humana. Fazem-se contratos inteiramente por computador. Em certos sectores o contacto pessoal desaparece. O homem só intervém na programação e na recolha dos resultados, ou eventualmente na solução de anomalias de funcionamento.

A intervenção da máquina pressupõe, porém, a exclusão de todo o elemento valorativo. A informática processa-se através de itinerários prefixados, seguindo um desenrolar que, por mais complexo que seja, é sempre unívoco. Isto significa que nos sectores do direito cuja aplicação possa ser confiada a meios mecânicos surgirá a tendência, que se tornará inevitável, para a simplificação mais acentuada possível da regra.

13. Nessa toada, Rodrigo Vianna Silva e Michelle Lucas Cardoso Balbino, em estudo nacional sobre o tema, listam os exemplos de aplicação da inteligência artificial já existentes no meio jurídico⁷:

Uma importante vertente em que se poderá usar a inteligência artificial é no campo jurídico. Com a massificação das demandas judiciais, a automação inteligente propiciada pelos algoritmos de IA [inteligência artificial] poderá racionalizar a atuação tanto dos advogados das partes litigantes quanto dos órgãos do poder judiciário.

O relatório da justiça em números lançado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) contabilizou um total de 77,1 milhões de processos em tramitação ao final de dezembro de 2019 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020). Diante de uma quantidade tão expressiva de demandas, a automação dos processos

4 “O ato administrativo é uma ‘manifestação de vontade’, no sentido de que exterioriza a vontade de um sujeito dirigida a algum fim. O género (fato administrativo em sentido amplo) contempla duas espécies. A primeira é o fato administrativo em sentido restrito, que consiste numa ocorrência não decorrente da vontade, que produz efeitos no direito administrativo. A segunda espécie é o ato administrativo, que compreende diversas subespécies. Mas o ponto crucial para definir o ato administrativo reside na influência da vontade na sua formação. [...] Para fins jurídicos, a vontade é um processo psicológico interno ao indivíduo, que comanda suas decisões e que diferencia o ser humano de outros seres vivos” (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4.ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 273 e 276).

5 Enfatize-se que o Parecer Jurídico 532/2020-BCB/PGBC, citado acima, não lidou especificamente com a análise dos elementos da decisão automatizada, notadamente a manifestação de vontade do servidor. O objeto então era a simplificação do procedimento e a massiva utilização do meio digital, mas sem envolver, necessariamente, a robotização do ato decisório, tema que vem agora proposto pelo Derad, numa nova etapa de evolução do processo. Portanto, esta manifestação não pretende rever nenhum posicionamento daquele parecer, que, por não ter tratado do ato intelectual do sujeito emissor do ato, segue em vigor.

6 O Direito: introdução e teoria geral. 13.ed., Almedina, 2005, p. 613.

7 Decisões exclusivamente automatizadas e a necessidade de uma supervisão humana no Brasil. In: Revista da Advocacia Pública Federal, v. 5, n. 1, dez. 2021, p. 84.

decisórios nos processos judiciais não é apenas uma tendência, mas uma premência. Já existem inúmeros sistemas de inteligência artificial sendo utilizados pelo judiciário brasileiro. São os casos de programas robôs como o Leia, que lê milhões de páginas de processos, identificando casos que já se enquadram na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), dispensando novas teses jurídicas.

A Advocacia Geral da União (AGU) também já faz uso extensivo de robôs virtuais para triagem e gerenciamento dos processos judiciais nos quais atua. São exemplos deste movimento na advocacia pública o SAPIENS 2.0, um sistema de peticionamento eletrônico e gerenciamento de demandas; o LOKI, um robô que realiza pesquisa em diversos bancos de dados públicos e realiza a juntada de tais informações nos dossiês eletrônicos gerenciados pelo SAPIENS 2.0; e o Optimus e Prime, que são robôs virtuais de triagem de intimações judiciais e etiquetamento de demandas (AGÊNCIA CNJ, 2021).

14. Todavia, as aplicações aí recordadas limitam-se a operações de triagem e seleção, meros atos da administração, sem cunho de transformação jurídica conclusiva. O caso da consulta dá um passo adiante, propondo que o programa eletrônico forme um ato administrativo modificador da situação jurídica do cidadão, e, para avançar na análise, é bom aqui distinguir “ato administrativo eletrônico” do “ato administrativo **automático**”, segundo oportuna lição de Marcus Vinícius Filgueiras Júnior⁸:

*Como bem salientou Alessandro USAI, a denominação **Ato administrativo eletrônico** é ambígua, pois por meio dela pode-se designar o ato administrativo tradicional, que é redigido em forma eletrônica, cuja autoria é do servidor o qual teve a sua identificação fixada pela certificação digital, incorporada ao ato no momento de sua expedição; bem como aquele ato administrativo elaborado diretamente pelo computador, cuja autoria é atribuída ao próprio sistema informático e não ao servidor cuja firma eletrônica estaria consignada no referido documento. A rigor, como se verifica, são duas espécies de atos eletrônicos.*

*Nesse mesmo sentido, Daniele MARONGIU, doutorando pela Universidade de Cagliari, adverte em sua **tesi di laurea** sobre a necessidade de se estabelecer essa diferença. O referido autor, então, passou a referir-se aos atos da primeira espécie, como **atos administrativos eletrônicos**, e aos da segunda espécie, como **atos administrativos automáticos** ou de elaboração eletrônica.*

*Para efeito da presente exposição, utilizaremos a expressão **ato administrativo eletrônico** como gênero, que, por sua vez, subdivide-se nas seguintes espécies: a) ato administrativo eletrônico tradicional, que é aquele ato emanado por um agente público, cuja forma é eletrônica; b) ato administrativo eletrônico automático, que é aquele ato administrativo cuja forma é também eletrônica, mas que foi gerado pelo próprio sistema informático de modo automático, sem a intervenção imediata do servidor. Neste caso a intervenção do servidor acontece no ato-programa, que, a rigor, funciona como um pressuposto procedimental ou processual do ato. Por seu turno, o ato administrativo eletrônico automático poderá ainda apresentar duas outras subespécies: b.1) ato administrativo eletrônico totalmente automático; e b.2) ato administrativo eletrônico parcialmente automático. Por vezes não será possível a automatização completa de um ato administrativo, sendo possível apenas parcialmente. A completa automatização dos atos administrativos eletrônicos encontra limitações sobretudo no que se refere à discricionariedade. (Ênfases estão no original.)*

⁸ Ato administrativo eletrônico e teleadministração. Perspectivas de investigação. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 237, jul/set. 2004, p. 251-252.

15. Portanto, diferencia-se a categoria do ato administrativo *eletrônico* – praticado e subscrito por servidor em forma digital – daquele que, além disso, seja também *automático* – e aí então gerado pelo sistema, autonomamente, mesmo que haja intermediação do agente público na formatação do programa⁹. Entretanto, a despeito da distinção estrutural, conforme aponta o estudo de Filgueiras Júnior, em ambos os cenários será preciso rastrear o *sujeito*, sendo aquele que tem a qualidade de agente emissor do ato, assim como a competência que exerce.

16. Afinal, sem a identificação do sujeito, não há possibilidade de se reconhecer a existência de ato administrativo¹⁰. Pois é aqui que está a proposição de Filgueiras Júnior: “Do ponto de vista do ato administrativo eletrônico automático, a teoria clássica poderá sofrer ligeira alteração, na medida em que se poderá admitir a existência do sujeito apenas para a construção do ato-programa (pressuposto procedimental do ato), que é, a rigor, o ato do qual emanará o ato administrativo principal”¹¹ (ênfase adicionada).

17. Ou seja, pode-se elaborar o raciocínio de que, em determinados casos, o agente competente para decidir o processo sancionador exerça tal atribuição antecipadamente, antes da apresentação dos casos concretos. Poderá arbitrar, motivada e publicamente, os estritos parâmetros que serão dali em diante aplicados aos fatos submetidos à apreciação do sistema eletrônico. A vontade do agente terá sido previamente estabelecida, e toda a racionalidade fundadora da ação administrativa estará preservada; ou seja, a atividade sancionatória será desempenhada cumprindo todos os requisitos, notadamente, a motivação do ato administrativo decisório, mesmo que seu exercício seja implementado por meio eletrônico e automatizado.

18. Rodrigo Vianna Silva e Michelle Lucas Cardoso Balbino estão de acordo com tal conclusão¹²:

Quando se analisa se o requisito da competência seria alquebrado pela realização de um ato administrativo eletrônico, em especial, de um ato administrativo totalmente automático, não se pode olvidar que a intervenção do agente público competente ocorrerá em momento inclusive anterior à confecção do próprio ato. O agente público será o responsável pela elaboração do código-fonte do algoritmo de inteligência artificial, que tomará a decisão automatizada no ato administrativo eletrônico, momento no qual se suprirá a exigência legal no tocante à competência.

19. Para o caso dos processos sancionadores alusivos a fluxo de capitais, em razão de a tipificação das normas sancionadoras ser objetivamente determinada, dispensa-se qualquer juízo valorativo do comportamento do agente, punido, no caso, por infração de mera conduta. Mesmo que seja apresentada defesa, a solução dos processos é relativamente simples, bastando a conferência de dados objetivos e de sua prova nos autos. Além disso, é usual que o infrator esteja disposto a confessar a infração, dispondo-se a quitar a correspondente multa espontaneamente, o que motivou, na edição, o estabelecimento do procedimento simplificado. Evidentemente, parece desarrazoado exigir que o

⁹ Convém destacar que, até onde se pode apurar, além da Lei nº 12.414, de 2011, o único diploma que cuida do tema entre nós é a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) –, ao conferir ao titular de dados o direito de pedir revisão de “decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade”, devendo o controlador dos dados “fornecer, sempre que solicitadas, informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão automatizada, observados os segredos comercial e industrial” (art. 20 e seu § 1º da LGPD).

¹⁰ Vale comentar que o sujeito compõe o plano da existência do ato. Sem a participação de um sujeito, a existência do ato não se consuma. Ademais, há que se verificar a competência, a fim de verificar a validade do ato.

¹¹ Ob. cit., p. 254.

¹² Ob. cit., p. 89.

Chefe do Derad repasse, uma a uma, as decisões já antecipadamente parametrizadas por ele mesmo, à luz da regulamentação atinente ao processo sancionador. Na delimitação dos parâmetros estará contida, igualmente, a apreciação individual de qualquer caso que seja submetido ao BCB. Em termos técnicos, nenhuma conduta será apreciada de modo diferente daquele que o padrão pré-estabelecido estipule, bastando que o sistema seja alimentado com os dados corretos dos fatos da vida.

20. Vale recordar que, quanto aos critérios decisórios adotados em cada caso concreto, não irá pairar nenhuma zona cinzenta, porque objetivamente definidos no art. 66 da Resolução BCB 131, de 20 de agosto de 2021¹³. Nas situações dadas pela consulta, reguladas por inteiro pelo Decreto-Lei nº 1.060, de 21 de outubro de 1969, regulamentado pela Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 3.854, de 27 de maio de 2010, e pela Circular BCB nº 3.624, de 6 de fevereiro de 2013, não restará margem livre de decisão, portanto, o grau de discricionariedade decisória será igual a zero. Então, antecipadamente estabelecida pelo servidor a *interpretação* possível no ato de instituição do programa, não existirá dali para diante nenhum problema de *aplicação* do direito.

21. O rigor jurídico do princípio da igualdade exigirá que a solução de qualquer caso apresentado seja aquela pré-determinada pelo programa eletrônico, porque instruído de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo agente público competente, segundo os ditames regulamentares e legais da matéria. Ou seja, apesar de **automatizada**, não é caso de decisão computacional **autônoma**, logo, não se fala aqui em aplicação de *inteligência artificial*, porque o que ocorrerá será a mera mecanização do ato administrativo, com apoio no art. 50, § 2º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999¹⁴. A atividade intelectual segue sendo a do servidor competente.

22. Enfim, a imputação da série de atos que virão com a aplicação do programa ficará a cargo do ato antecedente, que decidiu pela adoção do sistema e lhe deu os parâmetros – aquele primeiro ato será o ato intelectual – noutras palavras, a manifestação da vontade do agente público competente. O órgão manterá o controle sobre a declaração emitida, por isso deve existir um mecanismo de supervisão direta¹⁵.

13 Art. 66. As penalidades de multa a que se sujeitam os responsáveis pelo não fornecimento das informações regulamentares exigidas ou pela prestação de informações falsas, incompletas, incorretas ou fora dos prazos e das condições previstas na regulamentação em vigor relativas a Capitais Estrangeiros no País e a Capitais Brasileiros no Exterior, em razão do disposto nas Leis ns. 4.131, de 1962, e 11.371, de 28 de novembro de 2006, na Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e no Decreto-Lei nº 1.060, de 21 de outubro de 1969, serão aplicadas em conformidade com os seguintes critérios:

I - efetuar registro ou apresentar declaração em desacordo com os prazos previstos nas respectivas normas: 1% (um por cento) do valor sujeito a registro ou declaração, limitado a R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais);

II - prestar informações incorretas ou incompletas: 2% (dois por cento) do valor sujeito a registro ou declaração, limitado a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);

III - não efetuar registro, não apresentar declaração ou não apresentar documentação comprobatória das informações fornecidas ao Banco Central do Brasil: 5% (cinco por cento) do valor sujeito a registro ou declaração, limitado a R\$125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais); ou

IV - prestar informação falsa em registro ou declaração: 10% (dez por cento) do valor sujeito a registro ou declaração, limitado a R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

§ 1º A multa a que se refere o inciso I do caput será reduzida nas seguintes situações:

I - atraso de 1 (um) a 30 (trinta) dias, hipótese em que corresponderá a 10% (dez por cento) do valor previsto; ou

II - atraso de 31 (trinta e um) a 60 (sessenta) dias, hipótese em que corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do valor previsto.

§ 2º A penalidade de multa a que se referem os incisos I, II e III do caput será aumentada em 50% (cinquenta por cento) nos casos em que o administrado não efetuar, não corrigir ou não complementar registro ou declaração quando solicitado pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º A decisão que impuser penalidade em decorrência das infrações previstas no caput não será considerada para fins dos antecedentes de que trata o inciso VI do art. 46 e da reincidência de que trata o § 3º do art. 51 desta Resolução.

14 Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...] § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

15 “A possibilidade de **compliance** das decisões tomadas automaticamente por sistemas de inteligência artificial é uma exigência inafastável para análise de sua validade, especialmente no tocante à sua legalidade, impessoalidade e moralidade. [...] o direito à explicação será uma ferramenta essencial para a verificação da necessária neutralidade dos modelos de inteligência artificial, buscando-se evitar decisões enviesadas tomadas automaticamente por estes sistemas e será fundamental para que o titular dos dados tratados seja capaz de, identificando eventuais prejuízos e violações de seu patrimônio jurídico, exigir a revisão por operadores humanos de tais decisões automatizadas que influenciaram negativamente seus direitos” (Vianna Silva e Balbino, ob. cit., p. 94).

23. Disso tudo não se tira, obviamente, que as garantias individuais dos interessados saiam reduzidas. O modo de formação da decisão precisará mostrar que observou a imparcialidade do julgador, a participação dos interessados (quando houver) e a proporção da penalidade. Ou seja, a motivação do ato não pode ser negligenciada. Todas essas garantias devem estar na órbita de atenção do Derad no instante de elaborar o documento que fundamentará o uso do mecanismo automatizado, documento esse a que se deve dar divulgação.

24. Nesse sentido, bom frisar a recente edição, pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça (CEJ/CJF), em agosto de 2020, do Enunciado nº 12, durante a I Jornada de Direito Administrativo, com a seguinte redação: “A decisão administrativa robótica deve ser suficientemente motivada, sendo a sua opacidade motivo de invalidação”.

25. E um alerta precisa ser dado: informatização do processo a esse ponto é aqui viável diante da circunstância singular de não existir nenhum juízo valorativo a ser desempenhado pelo julgador, que estabelecerá, antecipadamente, nada mais que uma checagem de dados (*checklist*), o que é suficiente e bastante para a aplicação da penalidade ou do juízo de absolvição. Outros modelos de utilização de mecanismos automatizados que possam se apresentar no futuro devem ser apreciados em nova manifestação da PGBC.

26. Convém enfatizar que não se cogita aqui da aplicação de nenhuma modalidade de *machine learning*, tampouco de *deep learning*. Não haverá decisão tomada sem fundamento na matriz criada por humanos (não será um algoritmo a tomar decisões imprevisíveis para o programador), nem extrapolação informatizada baseada em parâmetros estritamente probabilísticos do programa. Portanto, não se empregarão redes neurais artificiais.

27. Assim, ante a eficiência que proporciona, sem nenhum custo para os direitos e garantias dos cidadãos, parece-nos juridicamente válida a instituição de um programa computacional que, atendendo aos critérios estabelecidos pelo agente público competente, automatize as decisões em processos administrativos alusivos ao atraso ou não entrega da declaração de capitais brasileiros no exterior (CBE) ou a declaração do Censo Anual de Capitais Estrangeiros no País (CEP), infrações relacionadas a “fluxo de capitais”, desde que a motivação dos atos editados seja preservada. Para tanto, em orientação aos programadores do aplicativo, será preciso que os critérios adotados – no caso, os parâmetros dados pelo art. 66 da Resolução BCB nº 131, de 2021 – sejam publicados pelo agente público responsável pelos atos editados.

CONCLUSÃO

28. Ante o exposto, e com base na conclusão de que é válida a proposta de automatização das intimações e decisões em processos administrativos sancionadores que cuidem de infrações na entrega da declaração de capitais brasileiros no exterior (CBE) ou da declaração do Censo Anual de Capitais Estrangeiros no País (CEP), desde que observados os critérios delineados ao longo desta manifestação, responde-se às questões formuladas pelo Derad do seguinte modo:

i. Como deve ocorrer a assinatura dos documentos “decisão” e “intimação” emitidos automaticamente pelo sistema a ser desenvolvido?

Resposta: A autoridade competente para proferir decisão editará ato estipulando os critérios a serem adotados pelo programa computacional que solucionará automaticamente os processos sancionadores. A fim de garantir a rastreabilidade até o agente competente, recomenda-se que a decisão e intimação dirigidas ao cidadão mencionem expressamente tal ato, aludindo ao servidor e ao exercício de sua competência, ficando aí dispensado de assinar individualmente cada um dos atos automatizados.

ii. A nota técnica seria o ato formal apropriado para conferir validade aos procedimentos automáticos?

Resposta: A Nota Técnica é instrumento meramente opinativo e pode servir de estudo preparatório. Todavia, a evolução para o processo automatizado precisa fundar-se em ato formal de caráter normativo, que tenha eficácia inclusive no âmbito externo. A implementação poderá ser desenhada de várias formas, passando ou não, por exemplo, pelo Chefe do Derad, o que afetará a espécie de ato normativo indicado para tratar da matéria, razão por que recomendo que a questão seja abordada quando da análise de proposta concreta de implantação do modelo automatizado.

29. Por não haver informação classificada, pessoal ou protegida por outra forma de sigilo, o acesso à presente manifestação é público (art. 2º, I, da Portaria PGBC nº 100.620, de 2018).

À consideração de Vossa Senhoria.

ALEXANDRE DE MIRANDA CARDOSO

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)

OAB/PR 27.434

De acordo.

Ao Derad.

MARCIO RAFAEL SILVA LAEBER

Subprocurador-Chefe do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)

OAB/DF 13.413

Para avaliar esta resposta a sua consulta, clique no link abaixo:

<https://home.intranet.bcb.gov.br/colab/pesquisapgbc/Lists/PesquisaPGBCB/newform.aspx>