

Comentários IBRAC - PL 21/2020 (Inteligência Artificial)

Ibrac <ibrac@ibrac.org.br>

sex 03/06/2022 10:52

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

Cc:bdrago@demarest.com.br <bdrago@demarest.com.br>; gribas@tozzinifreire.com.br <gribas@tozzinifreire.com.br>; 'Ricardo Motta | GCA' <rcm@gcalaw.com.br>; ricardo.botelho@mbclaw.com.br <ricardo.botelho@mbclaw.com.br>; marcela@vmca.adv.br <marcela@vmca.adv.br>; silvia.almeida@lcaconsultores.com.br <silvia.almeida@lcaconsultores.com.br>; dora@ibrac.org.br <dora@ibrac.org.br>;

 1 anexo

Carta IBRAC - Comentários PL 21_2020.pdf;

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

Ilustríssimos Senhores da Comissão de Juristas,

Em atendimento ao prazo aberto por essa Comissão para recebimento de contribuições a respeito do Projeto de Lei 21/20, o **IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional** vem, respeitosamente, apresentar anexa carta contendo contribuições escritas para o debate relacionado ao referido Projeto de Lei, de autoria do Deputado Sr. Eduardo Bismark, que estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil.

Permanecemos à disposição da **Comissão de Juristas** e do **Congresso Nacional** para outras contribuições técnicas que V. Sas. entendam relevantes.

Aproveitamos o ensejo para renovar nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Bruno de Luca Drago – *Presidente do IBRAC*
Guilherme Ribas – *Diretor de Concorrência*
Ricardo Botelho – *Vice-Diretor de Concorrência*
Adriana Giannini – *Diretora de Relações Institucionais*
Ricardo Motta – *Coordenador de Mercados Digitais*
Marcela Mattiuzzo – *Coordenadora de Regulação*
Silvia Fagá – *Coordenadora de Condutas Unilaterais*

Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional

t. 55 11 3872-2609

ibrac@ibrac.org.br

www.ibrac.org.br

São Paulo, 01 de junho de 2022.

À

Comissão de Juristas do Senado Feral

A/C Exmo. Sr. Presidente Ricardo Villas Bôas Cueva

Ref.: Contribuição do IBRAC à Comissão de Juristas do Senado Federal constituída para debate da regulação da Inteligência Artificial no país

O Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC), entidade privada sem fins lucrativos, criada em dezembro de 1992 com o objetivo de promover a realização de pesquisas, estudos e debates sobre temas relacionados à defesa da concorrência, comércio internacional e consumo, vem, nesta oportunidade, apresentar comentários e sugestões à Comissão de Juristas do Senado Federal em relação ao Projeto de Lei nº 21/2020, de autoria do Deputado Sr. Eduardo Bismark, que estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil. O IBRAC é uma entidade que atua na promoção e defesa da concorrência há cerca de 30 anos, envidando os melhores esforços para promover uma interlocução profícua entre a iniciativa privada e as autoridades concorrenciais, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento e desenvolvimento da política de defesa da concorrência brasileira. Nesse intuito, e sem prejuízo de outras recomendações futuras que porventura possam surgir, os comentários abaixo têm por finalidade unicamente contribuir para o debate público, sendo que, desde já, o IBRAC gostaria de aplaudir a iniciativa do projeto, deixando registrado, no entanto, seus comentários e sugestões abaixo.

O IBRAC entende que, do ponto de vista concorrencial, e dado o atual momento e estágio de desenvolvimento da tecnologia, é saudável a propositura de uma regulação principiológica que inclua, dentre outros princípios, a promoção e defesa da concorrência e do ambiente competitivo entre os agentes econômicos. A esse respeito, o art. 3º, o art. 4º, inciso II, e o art. 5, inciso II, e outros dispositivos da redação atual do Projeto de Lei nº 21/2020 parecem cumprir este propósito. A inclusão de previsões muito específicas na redação para o uso da inteligência artificial pode acabar assumindo uma tarefa arriscada de delimitação de situações concretas – o que, neste momento, significaria transpor para o ato normativo um exercício de futurologia, assumindo-se o risco de padronização de aplicações muito diferentes. Além disso, considerando que essa tecnologia se aplica de forma transversal para vários setores da economia, é sempre recomendável cautela na criação de regras gerais e irrestritas, sendo sempre preferível a reflexão e discussão setorial. Permite-se, com esta abordagem, que a sociedade experimente as soluções futuras (que podem, inclusive, ser utilizadas para combate de problemas estruturais), mantendo a possibilidade para que cada setor pense em remédios, freios e contrapesos que não sejam abarcados pela legislação existente. Passa a ser uma regulação que amplia oportunidades, preserva direitos e não ameaça à inovação, além de possibilitar futuros arranjos para remediar ou evitar situações de risco que venham a se apresentar.

Concluído o acerto na abordagem principiológica, destacamos abaixo dois pontos do Projeto de Lei que podem ser aperfeiçoados:

Princípio da Transparência: ao dispor sobre o princípio da transparência, o PL 21/2020 estabelece em seu art. 5º, inciso V, como um dos princípios *“para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil”* o da *“transparência: direito das pessoas de serem informadas de maneira clara, acessível e precisa sobre a utilização das soluções de inteligência artificial, salvo disposição legal em*

sentido contrário e observados os segredos comercial e industrial, nas seguintes hipóteses: a) sobre o fato de estarem se comunicando diretamente com sistemas de inteligência artificial, tal como por meio de robôs de conversação para atendimento personalizado on-line (chatbot), quando estiverem utilizando esses sistemas; b) sobre a identidade da pessoa natural, quando ela operar o sistema de maneira autônoma e individual, ou da pessoa jurídica responsável pela operação dos sistemas de inteligência artificial; c) sobre critérios gerais que orientam o funcionamento do sistema de inteligência artificial, assegurados os segredos comercial e industrial, quando houver potencial de risco relevante para os direitos fundamentais”.

Como dito, entende-se que a melhor abordagem para atendimento dos objetivos do PL quanto a estímulo ao desenvolvimento de inovação em matéria de inteligência artificial e, simultaneamente, proteção dos direitos pertinentes a esse campo, é abordagem principiológica sem estabelecimento de deveres específicos – inclusive porque a aplicação de inteligência artificial é diversa conforme o setor/indústria. Sugere-se, nesse sentido, uma reflexão mais detida quanto às obrigações específicas contidas nas alíneas b) e c), referidas no inciso V do art. 5º do PL 21/2020, mesmo porque a obrigação específica b) pode representar conflito com os direitos à privacidade e proteção de dados pessoais.

Quanto ao item c), entende-se como essencial a ressalva que já consta no texto do art. 5º do PL acima reproduzido, quanto à implementação do princípio da transparência, resguardada a proteção jurídica aos ‘segredos comercial e industrial’, com a sugestão de inclusão da expressão ‘informações concorrencialmente sensíveis’. Referida ressalva está em linha com o disposto no art. 3º, I, II, III e V e art. 4º, I, II e XV do PL, bem como com o disposto no art. 195, XI e XII da Lei Federal 9.279/96. Na mesma esteira, a LGPD (Lei Federal 13.709/2018) estabelece, em seus arts. 6º, VI, 9º, II, 10, §3º, 18, V, 19, II e §3º, 20, §§1º e 2º, 38, 48, §1º, III e 55-J, II, X e §5º, dever de proteção aos segredos comercial e industrial. A proteção às informações concorrencialmente sensíveis, por outro lado, alinha-se à Lei de Defesa da Concorrência (Lei n.º 12.529/2011), na medida em que preserva os competidores de serem obrigados a revelar eventuais dados e informações que possam fornecer aos seus concorrentes alguma vantagem competitiva.

Discriminação algorítmica: outra questão relevante na aplicação – e, logo, na regulação – da IA é o potencial para discriminação algorítmica. Embora a discriminação algorítmica possa ser um problema, sua constatação não é simples e imediata. Por isso, a determinação de sua ilicitude deve ser feita com ponderação e seguindo análise que demonstre não apenas a sua ocorrência, como, de fato, a produção de potenciais prejuízos. Não por outra razão, diplomas normativos como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 13.709/2018) preveem especificamente que a discriminação considerada proibida é aquela que tem fins ilícitos ou abusivos – até porque, em muitos sentidos, a própria natureza do funcionamento de sistemas algorítmicos, inclusive os que fazem uso de IA, é originalmente discriminatória, no sentido de trabalhar com perfilamento e agrupamento de características.

Assim, buscar soluções que simplesmente proibam, per se, qualquer forma de discriminação não parece salutar ou eficiente. Na verdade, a automatização de decisões por meio de sistemas de inteligência artificial é uma medida essencial na produção de eficiência e melhoria na qualidade dos produtos e serviços a serem oferecidos por essa tecnologia. Além disso, a inteligência artificial é utilizada com diversas finalidades, em inúmeros setores da economia. Por isso, as potenciais repercussões da verificação de uma discriminação algorítmica são multidisciplinares e podem tomar diferentes formas ao serem analisadas por diferentes segmentos do Direito. Além disso, o ferramental necessário para a

compreensão e resolução destes possíveis conflitos pressupõe a interface de áreas do conhecimento como direito, economia, ciências da computação etc.

Justamente por seu caráter interdisciplinar e pela transversalidade do uso da inteligência artificial, as questões ligadas à discriminação algorítmica são também múltiplas e podem ser abordadas por diferentes setores por meio dos crivos éticos; concorrenciais; de direito do consumidor; proteção de dados e privacidade etc. De maneira não exaustiva, pode-se listar questões relativas a: (i) direitos e garantias fundamentais, como a liberdade de comunicação, liberdade de expressão, e a igualdade; (ii) proteção de dados pessoais e privacidade; (iii) discriminação social; (iv) abuso de poder de mercado; (v) proteção do consumidor; etc.¹ Cada uma dessas preocupações suscita problemas específicos, que podem ser enfrentados com instrumentos próprios de cada uma das respectivas áreas e pelos respectivos órgãos competentes – e entende-se que não é papel nem objetivo desta comissão derrogar de qualquer forma qualquer das leis hoje colocadas nas esferas concorrencial, consumerista, de proteção de dados etc.

Nesse cenário, o PL acerta ao considerar a não discriminação como fundamento e princípio do desenvolvimento e da aplicação da inteligência artificial no Brasil (art. 4º, V, e art. 5º, III), o que inclusive se alinha a outras leis com as quais o PL, em sendo aprovado, coexistirá, incluindo a Lei Geral de Proteção de Dados (art. 6º, IX, e art. 20 §2º), a Lei de Defesa da Concorrência (art. 36, §3º, X) além, claro, da Constituição Federal (art. 3º, IV, e art. 5º, XXXI). Para implementar esse princípio, o estímulo à autorregulação, mediante adoção de códigos de conduta e de guias de boas práticas (art. 4º, VIII), é uma medida essencial, que ao mesmo tempo permite um grau de flexibilidade necessário, considerando as rápidas mudanças pelas quais passa esse setor e a dificuldade em estabelecer de antemão um conjunto de regras fechadas sobre o tema, sem, contudo, oferecer soluções imediatas e taxativas para esse problema. Ao mesmo tempo, a atuação setorial, prevista como diretriz para a disciplina da aplicação da inteligência artificial pelo poder público (art. 6º, II) permite que cada um dos setores potencialmente impactados pela discriminação algorítmica enfrente os seus problemas específicos, que serão brevemente enumerados abaixo, com as ferramentas que lhes são próprias.

Por estes motivos, não cabe a esta contribuição a proposição de soluções pré-determinadas, mas a busca por apresentar ferramentas que facilitem a identificação de potenciais vieses discriminatórios. Neste sentido, entende-se que a estrutura regulatória que se propõe pode, além de prever a autorregulação regulada, que possibilita aos setores identificar suas nuances particulares, como já previsto no PL (art. 4º, VIII), estabelecer obrigações procedimentais mínimas a ser observadas no uso de qualquer produto de inteligência artificial.

Nesse sentido, poderia ser aprofundada pela comissão uma proposta que busque conferir maior concretude a como essa variação de risco implicaria uma regulação efetivamente assimétrica, ou seja, na configuração mais clara de graus de exigência regulatória diversos para os agentes que façam uso de sistemas de inteligência artificial tendo em vista o risco concreto ofertado por tais sistemas.²

¹ Cf., por exemplo: MATTIUZZO, Marcela. Algorithms and Big Data: Considerations on Algorithmic Governance and Its Consequences for Antitrust Analysis. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 23, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rec/a/pfgJ44TTvpk9SJSjt8TwLgp/?lang=en&format=pdf>>. Acesso em 4 de maio de 2022. Págs. 8-9.

² LYON, Thomas P.; HUANG, Haizou. **Asymmetric regulation and incentives for innovation**. *Industrial and corporate change*, v. 4, n. 4, p. 769-776, 1995. Disponível em <https://academic.oup.com/icc/article-abstract/4/4/769/793790?redirectedFrom=PDF>

Esse caminho teria a vantagem adicional de permitir, se devidamente previsto em lei, que os mecanismos de avaliação concreta de risco não sejam necessariamente sedimentados desde já pelo Congresso Nacional e dessa forma comportem viabilidade de alteração infralegal, garantindo maior flexibilidade para um tema é que por sua natureza extremamente mutável. Estabelecidas balizas suficientemente sólidas no projeto, seria possível mobilizá-las ao longo do tempo para análises de risco concretas, garantindo que a aplicação da lei não se tornasse obsoleta em decorrência da inovação tecnológica.

Um projeto substitutivo pode avançar na definição um pouco mais concreta de mecanismos regulatórios que seriam exigidos dos variados agentes a depender da classificação de risco. Por exemplo, muito já se debateu sobre a relevância da transparência dos sistemas de IA e existe amplo consenso que a garantia de explicabilidade³⁻⁴ para tais sistemas é, via de regra, de difícil implementação, por esbarrar em diversos temas espinhosos relacionados não só à proteção dos indivíduos, mas também ao incentivo à inovação e à concorrência. Ainda que a explicabilidade não se confunda com publicizar o código fonte da aplicação - é, possível, por exemplo, apenas gerar uma explicação que torne o output compreensível para humanos⁵ - quanto mais transparência se confere a um sistema, mais fácil pode ser a localização de seu diferencial competitivo, o que pode impactar os incentivos para o próprio desenvolvimento da tecnologia. Se é assim, faria sentido que os sistemas de IA não tivessem indistintamente que cumprir com requisitos rigorosos de explicabilidade, mas que essa exigência fosse dosada a depender do risco concreto que ensejam. Ainda, o método de explicação pode variar a depender do tipo de aplicação, conforme o setor em que a tecnologia é empregada. Para ilustrar com apenas um exemplo, não é difícil perceber que um algoritmo utilizado para reconhecimento facial de suspeitos de cometimento de crimes comporta um risco absolutamente distinto de um algoritmo utilizado para ofertar propaganda em uma rede social.

O mesmo pode ser dito sobre requisitos de auditabilidade. Exatamente por conta dos desafios e das limitações da transparência em relação à inteligência artificial, a auditabilidade surge como uma alternativa atrativa para verificar se, em concreto, algum sistema oferece problemas aos indivíduos a ele potencialmente submetidos. Novamente, no entanto, essa alternativa tem implementação complexa. Para além dos custos de adotá-la, ela enseja dispêndio de tempo, possivelmente a mobilização de uma autoridade revisora etc. Em outras palavras, uma vez mais é pouco lógica a adoção dessa medida de maneira generalizada para os sistemas de IA fazendo sentido que ela seja exigível apenas para casos de maior risco.

³ DOŠILOVIĆ, Filip Karlo; BRČIĆ, Mario; HLUPIĆ, Nikica. **Explainable artificial intelligence: A survey**. *018 41st International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO)*, 2018, pp. 0210-0215, doi: 10.23919/MIPRO.2018.8400040. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Mario-Brcic/publication/325398586_Explainable_Artificial_Intelligence_A_Survey/links/5b0bec90a6fdcc8c2534d673/Explainable-Artificial-Intelligence-A-Survey.pdf. Acesso em 4 de maio de 2022.

⁴ DE FINE LICHT, K.; DE FINE LICHT, J. Artificial intelligence, transparency, and public decision-making. *AI & Soc.* 35, 917-926. 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-020-00960-w>. Acesso em 4 de maio de 2022.

⁵ MARANHÃO, Juliano, COZMAN, Fabio, ALMADA, Marco Antonio. **Concepções de explicação e do direito à explicação de decisões automatizadas**, in VAINZOF, Rony e GUTIERREZ, Andriei (org), *Inteligência artificial: sociedade, economia e estado*, São Paulo: Thomson Reuters, 2021, pp. 137-154

Novamente, o IBRAC reforça que os comentários e sugestões aqui externados têm como base a sua experiência de cerca de 30 anos no setor, e têm por finalidade unicamente contribuir para o debate público. O IBRAC submete, portanto, essas sugestões e comentários à apreciação da Comissão de Juristas e permanece à inteira disposição para eventuais contribuições adicionais que visem ao aprimoramento da política de defesa da concorrência brasileira.

Cordialmente,

Bruno de Luca Drago
Presidente do IBRAC

Guilherme Ribas
Diretor de Concorrência

Ricardo Botelho
Vice-Diretor de Concorrência

Adriana Giannini
Diretora de Relações Institucionais

Ricardo Motta
Coordenador de Mercados Digitais

Marcela Mattiuzzo
Coordenadora de Regulação

Silvia Fagá de Almeida
Coordenadora de Condutas Unilaterais

Autores | Colaboradores

Sofia Gavião
Ricardo Motta
Ivan Mariotoo
Luiz Felipe Drummond
Daniel Andreoli
Naiana Magrini
Marcela Mattiuzzo
Bernardo Fico
Paulo Oliveira
Miguel Freire
Giulia Paolo
Mauro Moura
José Rubens Iasbech