

Contribuição Conjunta à CJSUBIA - IP.rec e CEPI FGV Direito SP

Lucas Maldonado Diz Latini <lucas.latini@fgv.br>

sex 10/06/2022 12:38

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

Cc: Guilherme Forma Klafke <guilherme.klafke@fgv.br>; Ana Paula Camelo <ana.camelo@fgv.br>; Alexandre Pacheco da Silva <alexandre.silva@fgv.br>; andrefernandes@ip.rec.br <andrefernandes@ip.rec.br>; raquelsaraiva@ip.rec.br <raquelsaraiva@ip.rec.br>;

 1 anexo

Contribuição CJSUBIA - IP.rec e CEPI.pdf;

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

Senhoras e Senhores Membros da Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil (CJSUBIA),

Cumprimentando a V. Sas. e atendendo ao chamado para o envio de subsídios escritos a esta Comissão, o Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec) e o Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI FGV Direito SP) encaminham o documento, ora anexo, com a descrição sintética de pontos que expressam as principais preocupações de ambas as organizações com relação ao Projeto de Lei Substitutivo sobre inteligência artificial, a ser apresentado pela CJSUBIA ao Senado Federal.

O IP.rec e o CEPI FGV Direito SP esperam ter contribuído com o debate e seus Membros se colocam à disposição da Comissão para o aprofundamento das discussões, bem como para sanar eventuais dúvidas sobre a matéria.

Atenciosamente,



Lucas Maldonado Diz Latini

Pesquisador (CEPI)

Researcher (CEPI)

+55 11 98288-0891

CONTRIBUIÇÃO CONJUNTA À COMISSÃO DE JURISTAS SOBRE A PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL

Proponentes:

*Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife - IP.rec
Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI FGV Direito SP)*

1. Quem somos

O Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife - IP.rec e o Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI FGV Direito SP) são, respectivamente, uma associação sem fins lucrativos e um centro de pesquisa vinculado à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, instituição de ensino sem fins lucrativos que tem como missão realizar pesquisas que contribuam com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Ambos têm ampla experiência na pesquisa relativa aos temas de direito e tecnologia, especificamente, inteligência artificial.

2. Sobre a contribuição conjunta

O CEPI FGV Direito SP e o IP.rec cumprimentam a Comissão de Juristas (CJSUBIA) por conduzir um debate aberto, público, multissetorial e multidisciplinar acerca de temática que só pode ser discutida a partir dessas perspectivas. Dando continuidade à nossa participação nas Audiências Públicas e em resposta ao chamado para o envio de contribuições por escrito, trazemos abaixo a descrição sintética de pontos que expressam as principais preocupações de ambas as organizações, permanecendo, desde logo, à disposição da CJSUBIA para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

3. Tópicos Temáticos:

3.1. Conceitos, compreensão e classificação de inteligência artificial

- Consideramos que o primeiro ponto de atenção se refere à **compreensão e definição legal do objeto a ser regulado**. O conceito geral de inteligência artificial (IA) apresentado nos PLs é insuficiente para tratar das diversas aplicações e casos da tecnologia em suas acepções mais restritas e mais amplas.
- Também é fundamental que avaliemos **as razões e os instrumentos disponíveis para a regulação**. Muito se fala sobre a urgência do tema, dada a sua presença crescente no Brasil. Porém, não se deve elaborar uma lei apenas para que ela exista. A legislação específica deve dirimir dúvidas e solucionar lacunas que não são suficientemente resolvidas em outras legislações, o que exige o amadurecimento das discussões e a extrapolação do caráter principiológico que marca o PL 21-A/2020.
- Tomando em conta o **diálogo das fontes**, não parece haver conflitos de normas insolúveis com a lei, ainda que a solução possa demorar no Poder Judiciário. Em linhas gerais, as normas de transição devem contemplar os sistemas, bancos de dados e modelos legados desenvolvidos antes da nova regulação. Alguns conflitos entre o Código de Defesa do Consumidor e o Marco Legal da IA já contam com ferramentas de solução, tais como o sandbox regulatório previsto no Marco Legal das Startups (art. 11, LC nº 182/2021). Versões *beta* desenvolvidas nesse ambiente podem, por exemplo, não atrair a responsabilidade objetiva do CDC, considerando a possibilidade de flexibilização ou de afastamento da incidência de normas. Já acerca de um possível conflito entre o Marco Civil da Internet e o regime de responsabilidade civil colocado pelo PL 21-A/2020, ora em discussão, essa parece ser uma questão apenas no caso de provedores de aplicação ou conexão.
- Por sua vez, apontamos que os **princípios e objetivos** adotados pela proposta de legislação, em sua forma atual, são insuficientes para garantir que todo o ciclo de vida de tecnologias de inteligência artificial sejam centrados no ser humano e se pautem por parâmetros sociotécnicos da justiça distributiva. Nesse sentido, indicamos

expressamente a necessidade de que o princípio da não-discriminação seja alterado para que a discriminação **positiva** seja acolhida pela lei. Deve existir um limite principiológico mínimo de justiça distributiva, em favor de grupos historicamente subalternizados e na execução de políticas afirmativas.

3.2. Impactos da inteligência artificial

- O PL 21-A/20 é enfático ao mencionar os **benefícios e aplicações da inteligência artificial**. Salientamos, porém, que o princípio da finalidade deve permanecer como requisito mandatório do emprego e justificação de tecnologias que não podem ser legitimadas pela aposta prévia e automática em benefícios. Nesses termos, atributos tipicamente associados à defesa de sistemas de inteligência artificial, como eficiência, velocidade e otimização, não podem ser confundidos com uma licença permanente e indefinida para a escolha pela utilização desses sistemas. Esses benefícios não devem ser presumidos, mas comprovados ou comprováveis.
- Defendemos que a regulação, o desenvolvimento e a aplicação de IA no Brasil levem em conta as diferentes **experiências setoriais**, que exigem normativas e considerações específicas, como no caso da educação, do trabalho e da saúde. Nesses termos, deve-se considerar os riscos envolvidos e as características específicas de cada setor. No caso da saúde, por exemplo, é indispensável que existam mecanismos, em lei, para garantir uma proteção especial aos dados movimentados nesse setor e aos dados utilizados para o treinamento de modelos automatizados. Ainda a título exemplificativo no âmbito da saúde, faz-se necessária segurança jurídica para o uso secundário de dados pessoais sensíveis para treinamento de inteligência artificial, tanto em benefício das empresas, quanto em relação à proteção dos titulares que terão os dados tratados.
- A partir das preocupações já mencionadas neste documento, acreditamos que a análise de sistemas automatizados deve ser feita em consonância com as especificidades e os riscos envolvidos na sua utilização. **Nesse sentido, destacamos que a legislação deve olhar com atenção para áreas como a segurança pública e a estruturação e execução de políticas públicas.** Os casos de

aplicação de IA nesses setores evidenciam que os riscos de incorreção, discriminação e injustiça podem causar danos gravíssimos para os direitos fundamentais das populações impactadas. São casos nítidos em que a utilização de sistemas de IA determinam a efetivação ou não de direitos humanos.

- No caso da **segurança pública**, salientamos que a pauta é complexa e deve ser analisada na íntegra. Em particular, defendemos que a utilização de tecnologias de reconhecimento facial pelas forças de segurança e pela justiça criminal deve ser classificada como, ao menos, de alto risco, tendo tratamento equivalente pelos mecanismos de *enforcement* da regulação. Repetidamente, temos visto que o uso dessa tecnologia tem levado a prisões e condenações indevidas, que afetam prioritariamente grupos historicamente subalternizados, como pessoas negras. A ineficiência e propagação de discriminações a nível de cerceamento das liberdades individuais, de direitos fundamentais e de prejuízo à própria vida têm justificado o questionamento e banimento do reconhecimento facial, o que exige a abordagem da matéria a partir do altíssimo risco envolvido.
- Para o **uso de inteligência artificial pelo setor público**, especificamente na elaboração e execução de políticas públicas, defendemos que essa utilização também seja atentamente considerada, inclusive com regramento específico, tal como disposto na LGPD (capítulo IV), e parta da priorização da garantia de direitos fundamentais. Observamos, com preocupação, que a utilização de sistemas automatizados na definição e execução de políticas públicas têm repercutido em casos de incidência parcial, insuficiente e enviesada desses mecanismos que interferem no acesso às garantias constitucionais dos cidadãos. Bancos de dados ou modelos enviesados, barreiras de acesso tecnológico e ausência de avaliação, revisão, transparência e monitoramento de políticas públicas baseadas em sistemas automatizados são alguns dos riscos inaceitáveis pelo impacto direto em direitos humanos. Essas especificidades devem ser consideradas também do ponto de vista da contratação de profissionais e na importação de tecnologias pelo poder público.
- Alguns pontos atravessam os casos destacados e merecem a devida ênfase. Um deles é o debate entre inteligência artificial e a **privacidade e proteção de dados pessoais**. Como essas tecnologias são especialmente baseadas em dados, a questão de proteção de

dados em IA é da mais alta relevância. Por isso, defendemos que o PL 21-A/20 refira direta e explicitamente à LGPD nas hipóteses em que a utilização de sistemas de IA exija o tratamento de dados pessoais de qualquer natureza.

- No campo do **direito autoral**, entendemos que a sua discussão no campo da IA é positiva, no sentido de levantar questionamentos e permitir repensar a proteção autoral brasileira aos bancos de dados – ponto esse que já passou por alterações em outros países, como os EUA.
- Chamamos atenção, no entanto, para a importância de se definir o que se entende por “exploração normal da obra pelo seu titular” (inciso VIII do art. 5º, do PL 21/20) como critério para definir se há, ou não, violação de direito de autor quando do uso de dados pela IA. A depender do nível de “inspiração” no qual a IA se baseia, novas obras podem ser criadas sem diferenças significativas relativas à obra original, podendo gerar uma competição entre elas.
- Note-se, no entanto, que a posição aqui defendida não é a de proteção irrestrita de direitos autorais, de forma a impedir o uso de bancos de dados para a operacionalização dos sistemas de IA. Contudo, há casos em que essa disciplina deve, sim, ser aplicada, e a sua eventual incidência precisa de critérios bem definidos. Nesse sentido, no debate sobre se o direito autoral deve ou não recair sobre as obras criadas por meio de ferramentas de IA, devem ser levados em consideração, dentre outros, os elementos de (i) grau de imprevisibilidade de um resultado; (ii) a autonomia do sistema de IA; (iii) forma de utilização dos sistemas de IA.
- Os **riscos** são inerentes ao desenvolvimento de qualquer sistema de IA, e precisam ser centrais do ponto de vista jurídico. Recomendamos que sejam abordados a partir de um tratamento granular e em diálogo com fontes como o Código de Defesa do Consumidor; além disso, defendemos um diálogo setorial para cada tipo de uso, avaliando as diferentes gradações de riscos envolvidos.
- Acerca dos **riscos discriminatórios**, enfatizamos a importância de um **processo contínuo** de análise e correção de vieses que integre todo o ciclo de vida da IA, que estará sempre suscetível a reproduzir ou reforçar as desigualdades históricas existentes na sociedade. Nesse

sentido, a representatividade na base de dados é um pressuposto incontornável; também devem ser incluídos mecanismos de análise, acompanhamento e auditoria que dêem conta da dinâmica de seu funcionamento.

3.3. Direitos e deveres

- Deve-se ir além do **princípio da precaução**, incorporando-o ao regramento e balizamento da responsabilidade civil de agentes de IA, de forma a atuar no sentido da mitigação de todos os tipos de riscos, e não somente aqueles mais previsíveis.
- Reconhecendo que a **transparência** oferece as pré-condições informacionais necessárias para a prestação de contas, salientamos que, mais do que exaustiva, esta deve ser precisa, concreta e aplicável. Deve ser tomado em consideração o tipo, escopo e confiabilidade da informação tornada disponível; o alinhamento às capacidades das partes interessadas em processá-la; e quem seriam os destinatários desta informação, assim como de que forma pretendem usá-la.
- Defendemos que a **explicabilidade** é um atributo fundamental para a aplicação correta dos sistemas de IA e deve ser estruturalmente implementada nestes, dado o papel que desempenham na sociedades contemporâneas. Ela é parte integrante do processo de gerenciamento algorítmico e uma ferramenta necessária para a uma revisão humana de qualidade e para maior transparência, pois ajuda a justificar tomadas de decisões, identificar vieses, perceber falsas inferências de causalidade, entre outros tipos de falhas e erros que podem ocorrer, como, por exemplo, a exclusão de trabalhadores de plataformas digitais sem um motivo claro. Tanto em sistemas de decisão automatizada, quanto em sistemas de suporte à decisão, a explicabilidade deve envolver a análise de uma pessoa técnica e ferramentas capazes de avaliar o peso de atributos nos dados e outros fatores que levam a uma dada resposta do algoritmo.
- Assistida pela explicabilidade, a **revisão humana** deve ser condição indispensável para a implementação de uma governança segura em sistemas de IA, ocorrendo em todo o ciclo de vida da tecnologia e

sendo, portanto, dever de toda empresa ter meios de garantir que ela ocorra. A revisão não deve ser restrita ao modelo algorítmico, mas, sim, incluir o conjunto de dados, as métricas de avaliação das decisões e o uso do software em eventuais problemas que ocorram, sendo obrigatória, porém, nos casos em que os problemas ocasionados pelo sistema de IA tenham natureza cultural e/ou social.

- Não só a revisão, mas também a **intervenção humana** no sistema é um ponto que defendemos ser qualificado pela legislação e não apenas invocado de forma abstrata e principiológica. O sistema deve permitir que o operador interfira e qualifique a decisão tomada autonomamente, sendo isso, inclusive, obrigatório em aplicações consideradas de alto risco, como no âmbito da saúde, por exemplo.
- A minimização e **correção de vieses** deve ser contínua a abranger as diversas fases do ciclo de vida do sistema de IA, envolvendo a concepção do projeto e a auditoria periódica do conjunto de dados e seus atributos, do modelo algorítmico e sua avaliação, e do modelo de negócios. Deve ser considerado que os vieses podem ser de natureza sistêmica, estatística, computacional e/ou humana e as equipes envolvidas nas várias etapas do ciclo de vida da IA devem ser diversas e capacitadas, a fim de, justamente, mitigar riscos relacionados a vieses humanos que possam ser transferidos para o sistema de IA.
- Em relação ao **design técnico** do sistema, os atributos típicos e conhecidos de sistemas de software, como dependabilidade, segurança, resistência, robustez, acurácia, confiabilidade, entre outros, precisam ser avaliados na consideração pela sua aplicação ou não, principalmente quando o sistema for considerado crítico ou de alto risco. A base de dados usada pelo modelo deve ser diversa para a finalidade do sistema e sugere-se que ela seja guardada por determinado prazo, e.g. 2 anos, com a possibilidade de determinação de extensão desse prazo pelas autoridades e órgãos de controle, a fim de garantir uma melhor qualidade em uma auditoria.

3.4. Accountability, governança e fiscalização

- Da forma como está, o PL 21-A/2020 falha em selecionar os suportes fáticos de **obrigações e responsabilidades civis** de empresas e criadores de IA, ponto grave para uma legislação específica e que visa atender à urgência da contemporaneidade. Consideramos que o modelo de responsabilidade subjetiva, em nenhuma hipótese, atende ao que é demandado pelas características do objeto a ser regulado.
- Salientamos também a importância de uma abordagem setorial que leve em conta a definição de códigos de ética e de melhores práticas. A importância de códigos de conduta no desenvolvimento de tecnologia já foi incorporada na LGPD e mantém-se extremamente relevante para o contexto dos diferentes setores envolvidos no ciclo de vida da IA.
- Com relação às **melhores práticas**, entendemos que deve haver previsão expressa sobre a obrigatoriedade de que sejam documentadas, pela organização, todas as medidas mitigadoras de riscos negativos tomadas em cada fase do ciclo de vida da IA. Novamente, acreditamos que essa documentação deva ser armazenada por um prazo determinado, e.g. de no mínimo 2 anos, com a possibilidade de que autoridades e órgãos de controle possam solicitar a sua extensão, como já ocorre com o Marco Civil da Internet (vide arts. 13, §2º e 15, §2º, da Lei 12.965/2014).
- Além disso, nos casos em que o tratamento de dados pessoais pelo sistema de IA possa causar risco ou dano relevante aos titulares, notadamente, mas não exclusivamente, em operações envolvendo dados pessoais sensíveis e/ou dados pessoais de crianças/adolescentes, defendemos a obrigatoriedade de elaboração do Relatório de Impacto à Proteção de Dados, com previsão expressa sobre essa necessidade, de forma clara, sem prejuízo das demais medidas e salvaguardas necessárias à mitigação dos riscos.
- Não obstante, para agentes que tenham como principal função o desenvolvimento de sistemas de IA e para organizações que tomam decisões baseadas em sistemas de IA que impactam de forma relevante o seres humanos, defendemos a obrigatoriedade da criação de Comitês de Ética, com a necessária diversidade cultural, étnica e social, podendo-se incluir pessoas de fora da própria organização.

- Ainda que os **segredos industrial e comercial** representem uma vantagem competitiva importante, observamos que estes não devem justificar a ausência de transparência e responsabilidade, especialmente considerando sistemas que desempenham, cada vez mais, funções de relevância coletiva.
- É necessário que **avaliações de impacto** sejam realizadas antes, durante e após a utilização desses sistemas, atuando como uma primeira fronteira na sua adequação e não sendo restrita ao impacto econômico, mas incluindo o social, ambiental, de saúde e quaisquer outros envolvidos em sua aplicação, seguindo os melhores modelos de relatórios para cada área impactada. Como parte dessa avaliação, deve haver a previsão de mecanismos de controle internos e externos, além da fiscalização pelo poder público, como adoção de medidas corretivas internas mediante denúncia e salvaguardas para as pessoas impactadas pelo sistema. Sugerimos, ainda, a possibilidade de haver um Comitê responsável pelas avaliações de impacto mediante adoção da tecnologia, capaz de estabelecer o controle de avaliações continuadas.
- Avaliamos que processos de **auditoria** são parte importante da fiscalização e devem ser estimulados tanto num sentido amplo, enquanto inspeção regulatória baseada em padrões e diretrizes, quanto específico, direcionados à verificação de aspectos discriminatórios. Há dimensões que precisam ser cuidadosamente desenhadas, como periodicidade, indicadores exigidos e natureza das instituições envolvidas, evitando o risco de conflitos de interesse entre as partes.
- Em relação à **inovação da regulação**, recomenda-se a adoção de ambientes regulatórios experimentais (sandboxes regulatórios) nos casos em que se fizer necessário, nos termos do quanto previsto no art. 11 do Marco Legal das Startups (LC nº 182/2021). Cumpre observar que já há experiências bem-sucedidas de implementação desse modelo por parte de alguns órgãos setoriais, a exemplo do Banco Central, cujas iniciativas de sandbox têm contribuído para o avanço da Agenda BC#, o programa de inovação promovido pelo órgão. No entanto, a adoção desse modelo deve respeitar os princípios e regras gerais estabelecidos pela legislação, bem como prever formas de participação ativa dos diversos atores interessados na regulação.

- Por fim, em relação à definição de um **órgão regulador** vinculado ao Marco Regulatório, deve-se avaliar se há a necessidade de se criar uma nova instância institucional ou se essas demandas podem ser alocadas em órgãos já criados. Uma possibilidade seria adaptar a ANPD para a recepção de demandas desse âmbito, convertendo-a em uma Agência Reguladora e criando uma Diretoria Especializada em IA. Salientamos, porém, que em todos os casos deve-se adotar instância regulatória com requisitos mínimos de participação multissetorial, garantia de fonte de receita e independência decisória.

4. Conclusão e agradecimento

Feitas todas as considerações acima, os membros do IP.rec e do CEPI FGV Direito SP esperam ter contribuído ao trazer diversos pontos de reflexão e preocupação que, em nosso melhor entendimento, devem ser contemplados no Projeto de Lei Substitutivo a ser apresentado pela CJSUBIA ao Senado Federal.

Nos colocamos à disposição da Comissão para o aprofundamento das discussões, bem como para sanar eventuais dúvidas sobre a matéria.

Atenciosamente,

Instituto de Pesquisa em Direito e
Tecnologia do Recife (IP.rec)

Centro de Ensino e Pesquisa em
Inovação (CEPI) - FGV Direito SP

FICHA TÉCNICA



Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec)

Coordenação

André Lucas Fernandes
Raquel Saraiva

Equipe envolvida

André Lucas Fernandes
Carolina Branco
Clarissa Mendes
Laura Pereira
Lucas Santana
Raquel Saraiva
Rodrigo Alexandre

Contato

<https://ip.rec.br/>



Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) - FGV Direito SP

Coordenação

Alexandre Pacheco da Silva
Marina Feferbaum

Equipe envolvida

Ana Carolina Rodrigues Dias Silveira
Ana Paula Camelo
Deíse Camargo Maito
Guilherme Forma Klafke
João Pedro Favaretto
Laurianne-Marie Schippers
Lucas Maldonado Diz Latini
Tatiane Guimarães

Contato

<https://direitosp.fgv.br/centros-de-pesquisa/centro-ensino-pesquisa-inovacao-cepi>

cepi.direitosp@fgv.br