

São Paulo, 10 de junho de 2022.

À COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL POR SUBSIDIAR A ELABORAÇÃO DE MINUTA DE SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI SOBRE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Praça dos Três Poderes

Brasília - DF

CEP: 70165-900

E-mail: cjsubia@senado.leg.br

Ref.: Tomada de subsídios sobre inteligência artificial para a Comissão de Juristas do Senado Federal

Prezados(as) senhores(as),

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INTERNET – ABRANET (“ABRANET”), pessoa jurídica constituída na forma de associação civil sem fins lucrativos, com sede na Rua MMDC, nº 450, cj. 304, Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, é uma entidade de classe que representa empresas de diversos segmentos que desenvolvem atividades prestadas através da Internet e das tecnologias da informação. A Associação possui abrangência nacional, com mais de 400 (quatrocentas) associadas atuando nas áreas de meios de pagamento, conectividade de internet, aplicações e conteúdos. Trata-se, portanto, de uma das principais entidades que representam de fato a cadeia de valor da internet no Brasil. Suas associadas pretendem fazer o melhor uso dos mecanismos de Inteligência Artificial (“IA”) para seus negócios e para amparar o desenvolvimento da sociedade, razão pela qual a Abranet possui profundo interesse na regulamentação a ser apresentada pela Comissão de Juristas ao Senado Federal.

Nesta oportunidade, a **ABRANET** vem oferecer os seus comentários e contribuições à Comissão de Juristas, responsável por debater e elaborar marco normativo sobre IA, reiterando seus cumprimentos pela iniciativa de colher subsídios de todos os setores, nesse caso, em especial, do setor privado, antes de propor um substitutivo aos Projetos de Lei nºs 5.051/2019, 21/2020, e 872/2021 (em conjunto, “Projetos de Lei”), que tramitam no Congresso Nacional.¹

¹Conforme disponibilizado no documento “Prazo para contribuições escritas”. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2504>>. Acesso em: 06.05.2022.

Assim, conforme será demonstrado na manifestação, a Abranet sugere que a regulamentação:

- a) Inclua o fomento à inovação como norte e considere as micro, pequenas e médias empresas, criando um ambiente regulatório propício para que elas, que representam cerca de 99%² dos negócios brasileiros, possam também desenvolver e utilizar tecnologias de IA.
- b) Contenha uma definição clara e objetiva do conceito de Inteligência Artificial, sem que exista margem para dúvidas ou inseguranças jurídicas. Nesse sentido, sugerimos que, tal qual vislumbrou-se na definição de IA adotada pela Comissão Europeia, todos os sistemas considerados como de IA sejam delimitados, incluindo sistemas de aprendizagem automática, sistemas baseados na lógica e sistemas baseados em métodos de pesquisa.
- c) Realize uma gradação de riscos casuística quanto aos impactos da Inteligência Artificial, de modo que cada atividade seja classificada de acordo com o risco que possui, prezando pela proporcionalidade e neutralidade do quadro regulamentar.
- d) Contenha um plano estruturado de estipulação de políticas públicas integradas a nível nacional entre os diferentes entes para que a IA possa ser efetivamente utilizada como meio de desenvolvimento social e econômico ao país.
- e) Considere a existência de princípios sólidos no ordenamento jurídico brasileiro já aplicáveis à IA, constantes no Marco Civil da Internet, na LGPD e no Plano Nacional de Internet das Coisas, de modo a evitar a duplicidade normativa, obrigações contraditórias e excesso de regulamentação.

² Conforme dados divulgados pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME) em 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/governo-destaca-papel-da-micro-e-pequena-empresa-para-a-economia-do-pais>>. Acesso em: 01.06.2022

- f) Tal qual a gradação de riscos, contenha uma divisão de custos relacionados à conformidade de IA setorial e casuística, de modo que estes sejam justamente distribuídos entre as IAs de baixo e alto risco, considerando o tamanho da empresa e as dependências institucionais que ela possa criar.
- g) Avalie, de forma essencial, os segredos comerciais, industriais e questões de propriedade intelectual envolvidas no desenvolvimento das tecnologias em si, inclusive para eventuais fiscalizações em torno de soluções de IA.

Além disso, recomenda a realização de estudo de impacto regulatório detalhado e o desenvolvimento de estratégias que busquem estruturar metas e princípios para garantir a inovação e tutelar direitos no contexto da IA.

I. DO ESCOPO DA CONTRIBUIÇÃO

1. Nas últimas décadas, a IA passou a desempenhar um papel socioeconômico fundamental na sociedade, exercendo múltiplas funções em inúmeros setores de bens e serviços. Diante disso, diversos países se atentaram ao desenvolvimento e regulação desse conjunto de ferramentas tecnológicas, de forma a potencializar os benefícios de seu uso responsável e mitigar os possíveis riscos. No caso do Brasil, em especial, o interesse em criar um ambiente propício ao desenvolvimento da IA pode ser traduzido por meio da edição da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (“EBIA”),³ por parte do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação, além da elaboração dos Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional.

2. A **ABRANET** apoia a iniciativa do Senado Federal e da Comissão de Juristas e reconhece a importância da criação de um ecossistema propício à inovação, capaz de colocar o Brasil em posição de vanguarda no incentivo ao desenvolvimento e utilização de aplicações de IA, colocando-se como um produtor, e não somente como consumidor dessa tecnologia.

³ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_documento_referencia_4-979_2021.pdf>. Acesso em: 02.05.2022.

3. Nesse sentido, sob uma perspectiva regulatória, a **ABRANET** entende que a formulação de um marco regulatório de IA deve levar em consideração dois aspectos principais: **(i) a existência de princípios sólidos no ordenamento jurídico brasileiro já aplicáveis ao tema**, de forma que eventuais novas disposições criadas devem estar em **harmonia com a estrutura legal e regulatória vigente**; e **(ii) a criação de um ambiente regulatório propício à inovação**, sobretudo considerando o desenvolvimento de tecnologias de IA por micro, pequenas e médias empresas, que representam cerca de 99% dos negócios brasileiros e 30% de tudo que é produzido no país⁴ e, portanto, são atores fundamentais para posicionar o Brasil.

4. A presente contribuição, portanto, será dividida conforme os eixos temáticos para debate propostos pela Comissão, quais sejam: **(i) conceitos, compreensão e classificação de IA**; **(ii) impactos da IA**; **(iii) direitos e deveres**; e **(iv) accountability, governança e fiscalização**.

I.1. Conceitos, compreensão e classificação de IA

5. Inicialmente, é importante esclarecer que, dentre os Projetos de Lei, o PL nº 21/2020 é o único a propor uma definição de IA. A definição está de acordo com as principais recomendações da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (“OCDE”)⁵ e, de certa forma, está alinhada com a proposta da União Europeia para regulamentação de IA.⁶ Não obstante, entendemos que a definição do PL nº 21/2020 pode apresentar questionamentos, sobretudo por possuir abertura conceitual relevante em razão, principalmente, de apresentar um rol exemplificativo a respeito de quais seriam as técnicas em sistemas de IA.

6. Especificamente, o PL nº 21/2020 define IA como:

⁴ Conforme dados divulgados pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME) em 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/governo-destaca-papel-da-micro-e-pequena-empresa-para-a-economia-do-pais>>. Acesso em: 01.06.2022

⁵ Organization for Economic Co-operation and Development (“OECD”). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449#:~:text=The%20Recommendation%20is%20open%20to,to%20the%20COVID%2D19%20crisis.>>>. Acesso em: 04.05.2022.

⁶ Proposal For a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. Brussels, 04.21.2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>>. Acesso em: 02.05.2022.

“o sistema baseado em processo computacional que, a partir de um conjunto de objetivos definidos por humanos, pode, por meio do processamento de dados e de informações, aprender a perceber e a interpretar o ambiente externo, bem como a interagir com ele, fazendo previsões, recomendações, classificações ou decisões, e **que utiliza, sem a elas se limitar, técnicas como:** I – sistemas de aprendizagem de máquina (machine learning), incluída aprendizagem supervisionada, não supervisionada e por reforço; II – sistemas baseados em conhecimento ou em lógica; III – abordagens estatísticas, inferência bayesiana, métodos de pesquisa e de otimização.” (*grifos nossos*)

7. Dessa definição, entendemos que o principal ponto de tensão está relacionado ao fato de que o PL deixa em aberto técnicas que podem eventualmente ser enquadradas no conceito de IA, além de apresentar conceito geral que não parece ser tão técnico. Se, por um lado, o caráter exemplificativo pode ser positivo para regular um tema ainda em desenvolvimento, por outro, pode apresentar insegurança jurídica, considerando que não é possível prever o que pode ser considerado como inteligência artificial, impactando como o setor privado conduz suas atividades. Com efeito, existiria uma diferença considerável, em termos de obrigações, quando se tem certeza que uma dada tecnologia a ser desenvolvida constitui ou não IA, especialmente se um marco regulatório no tema for aprovado. É interessante, nesse sentido, que a IA seja compreendida por conta de suas aplicações em usos específicos, e não de forma genérica.

8. É importante, portanto, que o conceito de IA permita compreender, de forma mais delimitada, o que pode ser considerado uma IA. Sendo assim, sugerimos que tal qual observa-se na definição de IA adotada pela Comissão Europeia⁷ no âmbito do Regulamento de Inteligência Artificial da União Europeia, a regulamentação de IA brasileira traga em anexo apartado⁸ o que entende como sistema de inteligência artificial, de modo que a definição contida na norma faça referência aos exemplos concretos, conforme proposta abaixo:

⁷ Conforme o art. 3º, (1) da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial, um sistema de IA seria “um programa informático desenvolvido com uma ou várias das técnicas e abordagens enumeradas no anexo I, capaz de, tendo em vista um determinado conjunto de objetivos definidos por seres humanos, criar resultados, tais como conteúdos, previsões, recomendações ou decisões, que influenciam os ambientes com os quais interage (...)”. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>>. Acesso em: 06.05.2022.

⁸ Conforme Anexo I da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial, as técnicas e abordagens no domínio da inteligência artificial, referidas no artigo 3º, (1) seriam: “a) **Abordagens de aprendizagem automática**, incluindo aprendizagem supervisionada, não supervisionada e por reforço, utilizando uma grande variedade de métodos, designadamente aprendizagem profunda; b) **Abordagens baseadas na lógica e no conhecimento**, nomeadamente representação do conhecimento, programação (lógica) indutiva, bases de conhecimento, motores de inferência e de dedução, sistemas de raciocínio (simbólico) e sistemas periciais; c) **Abordagens estatísticas, estimação de Bayes, métodos de pesquisa e otimização.**” Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>>. Acesso em: 06.05.2022.

“Sistema de inteligência artificial é todo programa desenvolvido com uma ou mais das técnicas e abordagens enumeradas no anexo I, capaz de, tendo em vista um determinado conjunto de objetivos definidos por seres humanos, criar resultados, tais como conteúdos, previsões, recomendações ou decisões, que influenciam os ambientes com os quais interage”

9. Assim, sugerimos que o anexo abranja todas as possíveis abordagens de IA – como de aprendizagem automática, de aprendizagem baseada na lógica e de aprendizagem baseada em métodos de pesquisa – sem que haja qualquer insegurança jurídica quanto à definição dos sistemas. Aqui, a questão central é compreender adequadamente e de forma clara qual será o conceito de IA adotado, **tendo em vista que este irá guiar a aplicação de um possível marco regulatório no tema.**

10. Por conta disso, é por meio da definição de um conceito de IA tecnicamente claro, estreito e preciso, que descreve os elementos que são especificamente relevantes para a aplicação das IAs, mas sem ser excessivamente abrangente, que os propósitos regulatórios objeto dos Projetos de Lei podem efetivamente ser alcançados, sem representar obstáculos ao avanço tecnológico.

I.2. Impactos da IA

11. Conforme adiantado, a **ABRANET** defende que a regulamentação da IA deve ter como norte a **fomentação ao desenvolvimento econômico e à inovação**, sempre considerando a privacidade e proteção de dados como fundamentais, em especial pensando nas especificidades relacionadas às micro, pequenas e médias empresas que atuam no setor. No entanto, é importante ressaltar, como bem reconhece o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, que:

*“[p]ara promover um ambiente institucional e regulatório propícios à inovação e ao desenvolvimento tecnológico, dada sua natureza de rápida evolução, tem-se um cenário no qual a **regulamentação é complexa e propensa a se tornar obsoleta rapidamente**. Sendo assim, **cabe aos governos avaliar esse cenário e refletir antes de adotar novas leis, regulações ou controles que possam impedir o desenvolvimento e uso responsáveis da IA**”.*⁹

⁹ Documento elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação. “Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial”. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_documento_referencia_4-979_2021.pdf>. Acesso em: 03.05.2022.

12. Nesse cenário, a reflexão deve considerar a existência de princípios sólidos no ordenamento jurídico brasileiro, aplicáveis à IA, constantes na Lei nº 12.965/2014 (“Marco Civil da Internet”), na Lei nº 13.709/2018 (“LGPD”) e no Decreto nº 9.854/2019 (“Plano Nacional de Internet das Coisas”). Sendo assim, atualizações legislativas sobre o tema devem considerar o panorama legislativo já existente e aplicável às tecnologias que envolvam IA. Trata-se de ponto relevante para que as regras em vigor sejam aplicadas de maneira harmônica e coerente com um possível marco regulatório em IA, garantindo a coesão ao ordenamento jurídico brasileiro perante a análise das leis existentes.

13. O conceito de IA deve ser analisado conjuntamente com o risco que o uso e finalidade poderia acarretar no caso concreto. A regulação Europeia caminha nesse sentido ao incluir exemplos de usos de risco elevado em anexo apartado¹⁰, denotando que os riscos decorrem, essencialmente, da finalidade e uso de determinada IA, e não da tecnologia em si. A depender da gradação do risco, aplica-se maior ou menor restrição regulatória, em perspectiva de hierarquização dos riscos que são oferecidos pela IA na solução avaliada. Com isso, seria possível adotar visão regulatória que se baseia em riscos (*risk-based regulatory approach*), aumentando-se a rigidez das obrigações perante o risco efetivamente apresentado pela IA aos direitos e garantias fundamentais dos envolvidos. No entanto, para que isso não trave a inovação, é importante que haja critérios bem claros para a delimitação das gradações dos riscos em IA, inclusive de forma a garantir segurança jurídica para os atores, sejam do setor privado, público ou mesmo terceiro setor, que desenvolvam soluções em inteligência artificial. A **ABRANET**, portanto, sugere que a regulamentação de IA brasileira realize uma gradação de riscos casuística, que abarque as especificidades e sensibilidades de cada setor.

14. Para controle dessa classificação de riscos, a Abranet entende que o foco deve ser na estipulação de políticas públicas integradas a nível nacional entre os diferentes setores e a sociedade civil, sempre levando em consideração os pontos que já foram endereçados em outros atos normativos, ressaltando-se que a regulamentação de IA deve fazer constar esse esforço integrado entre diferentes setores e a sociedade, fundamental para que a IA, de fato, fomente a inovação e o desenvolvimento social brasileiro. Além disso, é importante considerar a necessidade de

¹⁰ Proposal For a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. Brussels, 04.21.2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>>. Acesso em: 02.05.2022.

aprimoramento do contexto nacional de infraestrutura em conectividade e acesso a tecnologias para o uso benéfico, equitativo e responsável de AI.

I.3. Direito e Deveres

15. Em linha com o já afirmado, **a estipulação de direitos e deveres envolvendo a regulação da IA deve levar em consideração o estímulo à inovação e ao desenvolvimento tecnológico**, sob pena de serem criados obstáculos excessivos ao crescimento econômico e tecnológico no país, em especial de pequenas e médias empresas que atuam na área. Logo, a fim de evitar o desencorajamento à inovação, os direitos e deveres dos controladores e operadores da IA devem ser estabelecidos com cautela, de modo a afastar a duplicidade normativa, obrigações contraditórias e excesso de regulamentação. Ou seja, existindo no atual ordenamento jurídico regra aplicável à IA, a criação de nova lei ou regulação sobre o tema, além de desnecessária, poderá representar entrave ao desenvolvimento da IA no país.

16. A título de exemplo, **previsões existentes no modelo atual da LGPD**, como o direito de revisão de decisões automatizadas (art. 20, LGPD), as regras de transparência (art. 10, §2º) e o *privacy by design* (aplicável para o cumprimento do art. 46, §2º, LGPD), **são aplicáveis no âmbito da IA, quando existir tratamento de dados pessoais, de modo que eventual nova regulação deve estar harmoniosa com tais regras** e evitar a duplicidade normativa. Além disso, frise-se que o estabelecimento de direitos e deveres em matéria de IA (sejam eles relacionados à transparência, direito à informação, entre outros) deve pressupor um equilíbrio que permita o incentivo à inovação, e não o contrário, a exemplo das disposições previstas na LGPD sobre preservação ao segredo comercial e industrial (art. 6, VI, art. 9º, II, art. 10, §3º, art. 19, II e §3º, LGPD, etc), que ressaltam a necessidade de preservação ao segredo comercial e industrial em todas as atividades de tratamento de dados pessoais Assim, a Abranet sugere que a regulamentação de IA considere todos os dispositivos aplicáveis à IA já existentes nas demais normas, como a LGPD, o Marco Civil da Internet e o Plano Nacional de Internet das Coisas e que, tal qual acontece nessas disposições normativas, a privacidade e proteção de dados sejam consideradas em todas as medidas.

I.4. Accountability, governança e fiscalização

17. Recomenda-se que o desenvolvimento de políticas de governança, *accountability* e regras de fiscalização sejam moduláveis a depender do setor a que IA se aplica e dos riscos a ele inerentes, prezando-se pela proporcionalidade e neutralidade do quadro regulamentar. Nesse sentido, considerando a transversalidade das aplicações de IA, que resultam em impactos diferentes a depender do setor em que se aplica, a **ABRANET** entende que uma opção para criação de regras em IA é a partir de uma **abordagem setorial e casuística**, considerando as suas realidades específicas.

18. Ademais, tomando como base a experiência europeia, a utilização de um quadro regulatório embasado no risco da IA parece ser uma opção mais adequada se comparada à aplicação de uma norma generalizada, aplicável a todos os sistemas de IA.¹¹ Dessa forma, é possível estabelecer que os custos relacionados à conformidade da IA serão **justamente distribuídos** entre as IAs de baixo e alto risco, considerando o tamanho da empresa e as dependências institucionais que ela possa criar.

19. Esse aspecto é importante considerando ainda iniciativas legislativas previstas nos Projetos de Lei que buscam estabelecer relatórios de impacto no desenvolvimento de novas tecnologias baseadas em IA. Isto é, esse tipo de obrigação deve ser abordada com cautela para não onerar e obstaculizar o ecossistema inovatório que se busca construir no Brasil em matéria de IA.

20. Além disso, é importante que eventuais fiscalizações em torno de soluções de IA avaliem, de forma essencial, os segredos comerciais, industriais e questões de propriedade intelectual envolvidas no desenvolvimento das tecnologias em si. Desta maneira, é importante que se avalie a necessidade de incluir ressalvas nesse sentido em eventual regulação a respeito de IA.

21. Para tanto, seguindo a lógica de uma regulamentação que não prejudique a inovação e o progresso tecnológico, em especial de micro, pequenas e médias empresas, sugere-se a produção, pelas instituições regulatórias competentes, de cartilhas e guias destinadas a sanar lacunas legislativas relacionadas ao desenvolvimento da IA no Brasil.

¹¹ Exposição de motivos da proposta de Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia. Subcapítulo 3.1., sobre “Consulta das partes interessadas”. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>>. Acesso em: 03.05.2022.

22. Por fim, recomenda-se a realização de **estudo de impacto regulatório detalhado** e o desenvolvimento de **estratégias que busquem estruturar metas e princípios para garantir a inovação e tutelar direitos** em um futuro cada vez mais permeado por tecnologias. Dentre os elementos centrais dessas estratégias, ressalta-se a busca por um caminho ético e regulatório para a pesquisa, desenvolvimento e implantação de ferramentas de IA.

II. CONCLUSÃO

A **ABRANET** cumprimenta uma vez mais a Comissão de Juristas e o Senado Federal pela iniciativa dessa tomada de subsídios e reitera sua disposição para colaborar com o aprimoramento da regulação da IA.

23. Sendo o que nos cumpria, a **ABRANET** coloca-se à disposição da Comissão de Juristas e do Senado Federal para qualquer colaboração que venham a julgar necessária e apresenta seus protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

DocuSigned by:
Eduardo Neger
86837CED492242F...

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INTERNET – ABRANET