



Centro de Inteligência Artificial (C4AI)

CONTRIBUIÇÃO PARA A LEI DE IA E SUA REGULAMENTAÇÃO

O presente documento constitui contribuição conjunta da Sociedade Brasileira de Computação (SBC), Núcleo de Referência em Inteligência Artificial Ética e Confiável (Núcleo de IA Ética), Centro de Inteligência Artificial (C4AI) e Understanding Artificial Intelligence (UAI) para os trabalhos de legisladores e reguladores de Inteligência Artificial no Brasil.

Particularmente neste momento, tais entidades visam colaborar por meio deste documento com a Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil (CTIA) instituída pelo Senado Federal para consolidar os projetos de lei sobre Inteligência Artificial. Por praticidade da exemplificação, apresenta observações a propósito do PLS n. 2338/2023.

O documento aponta também algumas considerações que poderão ser úteis para o alinhamento da futura lei com a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), com vistas à integração que favoreça desdobramentos coerentes e consistentes.

Os signatários listados a seguir assinam este documento individualmente como membros das entidades Núcleo de IA Ética, C4AI e UAI: Ana Cristina Bicharra Garcia, Aline M. Paes, Carlos Henrique Martins Teixeira, Elizabeth Freire, Flávia Bernardini, Gilberto Martins de Almeida, Harold Dias de Mello Junior, Larissa Lucena Vasconcelos, Luciano Salgado, Marcio Galvão, Mariza Ferro, Márjory Da Costa-Abreu, Priscila Machado Vieira Lima, Raphael Lobato Collet Janny Teixeira, Wania Mello Cavalcanti.

Thais Batista, presidente da Sociedade Brasileira de Computação (SBC), é signatária deste documento em nome de todos os membros da sociedade; Helena Caselli é signatária deste documento como coordenadora da Comissão Especial de Processamento de Linguagem Natural da SBC, em nome de todos os membros da comissão; Anne Canuto é signatária deste documento como coordenadora da Comissão Especial de Inteligência Computacional da SBC, em nome de todos os membros da comissão; e Tatiane Nogueira é signatária deste documento como coordenadora da Comissão Especial de Inteligência Computacional da SBC, em nome de todos os membros da comissão.



Centro de Inteligência Artificial (C4AI)

COMENTÁRIOS AO PROJETO DE LEI DO SENADO n. 2338/2023

I - INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei n. 2338/23 (“PL”) visa disciplinar a Inteligência Artificial no país, e tramita no Congresso simultaneamente a outros projetos de lei (5051/2019; 872/2021; 21/2020) já analisados pelo Núcleo de Referência em Inteligência Artificial Ética e Confiável (NRIAEC).

O histórico indica que após fortes críticas ao Projeto de Lei (PL) 21/20, aprovado na Câmara dos Deputados em 29/09/2021, o presidente do Senado nomeou comissão de juristas com a missão de elaborar minuta de substitutivo aos PLs que se encontravam em tramitação no Congresso. A Comissão promoveu reuniões, seminários e audiências públicas e em 6/12/2022 entregou o relatório final, contendo a minuta de PL substitutivo, com mais de 40 artigos.

Vale lembrar que em 2021 havia sido lançada, pelo Poder Executivo, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (“EBIA”), documento com políticas públicas que merece ser considerado juntamente com a lei que o Congresso vier a aprovar. O texto da EBIA pode ser acessado em <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento-referencia-4-979-2021.pdf>.

II – DESCRIÇÃO BÁSICA

O PL se diz “nacional”, sinalizando tratar o tema para as esferas federal, estadual e municipal.

Ele se propõe a disciplinar “o desenvolvimento, implementação e uso responsável de sistemas de inteligência artificial (IA) no Brasil, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais e garantir a implementação de sistemas seguros e confiáveis, em benefício da pessoa humana, do regime democrático e do desenvolvimento científico e tecnológico”.

Para tal, consagra como fundamentos: centralidade da pessoa humana; respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos; livre desenvolvimento da personalidade; proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável; igualdade, não discriminação, pluralidade e respeito aos direitos trabalhistas; desenvolvimento tecnológico e inovação; livre iniciativa, livre concorrência e defesa do consumidor; privacidade, proteção de dados e autodeterminação informativa; promoção da pesquisa e desenvolvimento com finalidade de estimular a inovação nos setores produtivos e no poder público; acesso à informação e à educação, e conscientização sobre os sistemas de inteligência artificial e suas aplicações.

O PL estabelece ainda os seguintes princípios: crescimento inclusivo, desenvolvimento sustentável e bem-estar; autodeterminação e liberdade de decisão e de escolha; participação humana no ciclo da inteligência artificial e supervisão humana efetiva; não discriminação; justiça, equidade e inclusão; transparência, explicabilidade, inteligibilidade e auditabilidade; confiabilidade e robustez dos sistemas de inteligência artificial e segurança da informação; devido processo legal, contestabilidade e contraditório; rastreabilidade das decisões durante o ciclo de vida de sistemas de inteligência artificial como meio de prestação de contas e atribuição de responsabilidades a uma pessoa natural ou jurídica; prestação de contas, responsabilização e reparação integral de danos; prevenção, precaução e mitigação de riscos



Centro de Inteligência Artificial (C4AI)

sistêmicos derivados de usos intencionais ou não intencionais e de efeitos não previstos de sistemas de inteligência artificial; não maleficência e proporcionalidade entre os métodos empregados e as finalidades determinadas e legítimas dos sistemas de inteligência artificial.

Instrumentalmente, o PL introduz as definições de: sistema de inteligência artificial; fornecedor de sistema de inteligência artificial; operador de sistema de inteligência artificial; agentes de inteligência artificial: fornecedores e operadores de sistemas de inteligência artificial; autoridade competente; discriminação; discriminação indireta; mineração de textos e dados.

O PL confere os seguintes direitos a “pessoas afetadas por sistemas” de IA: de informação, explicação, contestação, participação humana, não-discriminação, privacidade e proteção de dados pessoais. Tais direitos são detalhados em diversos artigos, em seguida.

Os riscos associados a IA são categorizados em “risco excessivo” e “alto risco”, conforme critérios indicados, e ambas as categorias demandam prévia avaliação de impacto algorítmico e medidas de governança. A colocação de produtos ou serviços no mercado exige a prévia avaliação do risco de IA, e a autoridade competente poderá questionar tal classificação.

As atividades de risco excessivo estão proibidas, exceto quando se refiram a segurança pública e adotem certas medidas.

III – ALGUMAS OBSERVAÇÕES CRÍTICAS

O PL foi inspirado na experiência europeia, considerada como padrão internacional de boas práticas no tema, em vista do caráter avançado dos estudos e discussões que a embasaram.

No entanto, a norma europeia é de natureza regional e seu caráter comunitário induz que o conteúdo seja mínimo – formado principalmente por fundamentos e princípios – para que possa atrair o interesse e conformidade com o maior número de países da região¹.

No caso do Brasil, o PL encarna uma norma nacional, cujo contexto é muito diverso, pois requer um maior grau de detalhamento, de modo que a União, os Estados e Municípios contem com uma pauta uniforme e dotada da legitimidade conferida por aprovação no Legislativo.

Ao contrário, o PL não apresenta tal detalhamento, e o deixa para regulamentação, a ser editada por Autoridade administrativa, que nem sequer é identificada.

A julgar pelo que tem ocorrido em área similar ou limítrofe, a de proteção de dados pessoais, tal opção oferece riscos de que a regulamentação e a fiscalização respectiva fiquem emperradas por alternâncias políticas no Executivo e/ou no Legislativo.

Portanto, parece mais produtivo que a conjugação entre PL e EBIA seja orquestrada na forma de i) maior detalhamento na lei que resultar do PL e ii) desdobramento da EBIA em Decretos que materializem suas diretrizes².

¹ Vale notar que no caso do Brasil a organização federativa permite centralização básica de normas desse gênero na esfera federal, inexistindo a complexidade de repartições federativas como nos EUA, em que os Estados têm competência legal para editar suas próprias normas, dificultando a consistência geral.

² Vale notar que importantes regras sobre IA podem ser baixadas no âmbito do Poder Executivo, a exemplo da *Presidential Order* editada em 30.10.23 nos EUA.



Centro de Inteligência Artificial (C4AI)

Nessa esteira, itens deverão ser contemplados na concatenação harmônica de lei, EBIA e decretos, em camadas normativas de grau sucessivo de detalhamento, por exemplo em relação à educação e letramento em inteligência artificial, auditorias, critérios de depuração de bases de dados ou de algoritmos, IA na Administração Pública, propriedade intelectual, e outros itens.

Sem assegurar o planejamento oficial, tanto geral quanto detalhado, das iniciativas que devam estar atreladas ao enquadramento das estratégias de IA, corre-se o risco de entronizar um diploma legal inespecífico e que pode causar inércia ou dar margem a interpretações e decisões inadequadas.

Também, o PL não é claro sobre como deve ser interpretado em conjunto com a LGPD, o Código de Defesa do Consumidor e outras normas. Por exemplo, a LGPD avoca para a autoridade nacional respectiva a última palavra sobre proteção de dados pessoais, no entanto qual o poder da autoridade nacional de IA para interpretar questões simultâneas de dados pessoais e IA? O mesmo se diga quanto a aspectos de propriedade intelectual, na medida em que repertórios de dados utilizados em sistemas de IA possam se situar na confluência entre o PL e leis de direito autoral ou de propriedade industrial.

Por igual, o PL não é claro em relação a sistemas de IA localizados ou operantes em múltiplas jurisdições ou somente no exterior porém com repercussões no Brasil, e apenas estipula que deve haver cooperação com autoridades de outros países. Em contraste, a LGPD possui artigo específico sobre transferências internacionais de dados pessoais, que garante pauta mínima de regulação. E no que tange propriamente a IA, a norma europeia aborda a situação de sistema não localizado na região.

Sob outro prisma, ao não definir qual será a autoridade nacional a cargo de aplicação, regulamentação e fiscalização, o PL alimenta especulações indesejáveis, inclusive a conjectura de que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais deva ser o órgão encarregado, devido à proximidade de alguns aspectos correlatos. Tal acúmulo de funções e interesses poderá não ser ideal pois tende a simplificar excessivamente a pauta de atenção a fenômenos e efeitos da IA. Mais adequada parece a lição da norma europeia, que indica a estrutura de governança respectiva na União Europeia e aborda a figura das autoridades nacionais de cada país.

Vale também observar que a colaboração entre o Setor Público e o Setor Privado pode resultar em importantes avanços para o desenvolvimento da IA, o que faz merecer atenção na forma de previsão específica no projeto de lei e na regulamentação para incentivar tal colaboração e estabelecer marcos regulatórios razoáveis.

Finalmente, convém uniformizar conceituações para que a terminologia empregada ao longo da cadeia de normas (sejam elas do Legislativo ou do Executivo) possa ser entendida e utilizada com significação comum e acesso fácil. Há glossários em normas técnicas e em outros documentos de aceitação geral, que podem ser consideradas como referência inicial na padronização a ser empreendida.

IV - CONCLUSÃO



Centro de Inteligência Artificial (C4AI)

A proposta regulatória do PL de um marco legal para a IA tem dois objetivos: i) proteger direitos e liberdades fundamentais das pessoas impactáveis pela IA e ii) garantir segurança jurídica para fomentar a inovação e o desenvolvimento econômico e tecnológico.

Para equilibrar essas duas metas, o PL estabelece direitos e deveres em relação aos efeitos da IA na vida das pessoas, com ênfase em assegurar o devido processo informacional para aqueles que possam ter seus direitos e liberdades afetados por uma decisão automatizada.

A regulação é dinamicamente calibrada de acordo com potenciais riscos de sistemas de IA e medidas de governança, além de incentivar colaboração entre os setores interessados no processo regulatório, encorajando correção e adoção de códigos de boas práticas.

No entanto, o PL não enuncia certos aspectos que demandam i) regulamentação em cadeia de atos regulatórios e ii) harmonização com a estratégia nacional, o que deve ser promovido para assegurar a) a aplicação integrada, e b) a extensão da normatização até o nível de detalhe adequado.

Nesse sentido, recomenda-se, por exemplo, que haja regulação abrangente e centralizada na Administração Pública estabelecendo padrão de governança de coordenação e supervisão dos diferentes setores, aproveitando-se inclusive, naquilo que for cabível, de estruturas e procedimentos criados na Lei Geral de Proteção de Dados, ou que os espelhem.