

São Paulo, 7 de março de 2023.

Ao Ilustríssimo Senhor
Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal

C/c
Ao Ilustríssimo Senhor
Eduardo Gomes
Senador da República

***Assunto: Contribuições para a regulação de Inteligência Artificial no Brasil –
Comentários ao Relatório da Comissão de Juristas do Senado Federal (CJSUBIA)***

Senhores Senadores,

A **Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES)** tem como propósito contribuir para a construção de um Brasil mais digital e menos desigual, no qual a tecnologia da informação desempenha um papel fundamental para a democratização do conhecimento e a criação de novas oportunidades para todos.

Com o objetivo de assegurar um ambiente de negócios propício à inovação, ético, sustentável, dinâmico e competitivo globalmente, a ABES representa aproximadamente 2 mil empresas, sendo 77% micro e pequenas, que totalizam cerca de 85% do faturamento do segmento de software e serviços no Brasil, distribuídas em 24 Estados brasileiros e no Distrito Federal, responsáveis pela geração de cerca de 210 mil empregos diretos e um faturamento anual da ordem de R\$ 102 bilhões em 2021.

Desde sua fundação, em setembro de 1986, a entidade busca ser relevante para seus associados e referência nacional e internacional do setor de tecnologia, sempre alinhada à sua missão de conectar, orientar, proteger e desenvolver o setor brasileiro de TIC. Oferece aos seus associados vários benefícios e serviços, como certidões, orientadores jurídicos e eventos, como também é fonte de dados estatísticos do setor no Brasil.

Temos acompanhado com muita atenção os debates acerca da regulação da Inteligência Artificial (IA), tanto no Brasil quanto em diferentes países e regiões. Com efeito, recebemos com **grande preocupação** a proposta de texto legislativo apresentado pela Comissão de Juristas do Senado Federal (CJSUBIA), lançada como *Minuta de Substitutivo aos Projetos de Leis nºs 5.051, de 2019, 21, de 2020, e 872, de 2021*, por seus possíveis impactos na indústria de tecnologia, inclusive para pequenos desenvolvedores.

Em que pese o louvável empenho da referida Comissão na condução de discussões em torno da regulação de IA, entendemos que o modelo proposto deve ser objeto de mais amplo debate, vis-à-vis o estágio e complexidade da tecnologia, considerando os seguintes pontos preliminares:

- **As contribuições de diferentes setores não estão refletidas na minuta do substitutivo.** Apesar das audiências realizadas e das visões multiangulares trazidas pela indústria, o texto do substitutivo proposto manteve um modelo legalista, que pode levar à inviabilidade do desenvolvimento de IA no Brasil;
- **Descaracterização do esforço legislativo da Câmara dos Deputados.** Dentre os Projetos de Lei que a minuta de substitutivo visa sobrepor, é importante destacar que o PL 21/2020 foi *debatido, votado e aprovado* em comissões e em plenário na Câmara dos Deputados, prevalecendo um texto com estrutura consideravelmente diversa da trazida na minuta de substitutivo em comento. Sua estrutura balanceada e baseada em princípios, inclusive com estímulo à autorregulação, foi descartada na minuta de substitutivo proposto.

- **Regime de responsabilidade estrito.** O texto do substitutivo parece desconsiderar a abordagem baseada em risco, quando adota regimes tão estritos para sistemas com níveis tão distintos de risco. Neste ponto, a proposta traz apenas a previsão pela responsabilidade objetiva (sistemas de alto risco) e pela culpabilidade com dano presumido e inversão do ônus da prova em favor da vítima (demais sistemas, ainda que não representem risco). Fica, assim, desconsiderado o nível de participação de cada agente de IA no evento danoso, mesmo em sistemas de IA de menor risco, e a possibilidade de outros agentes relevantes também possuírem algum nível de responsabilidade, o que poderia criar distorções na atribuição de responsabilidade. Ainda, não se levou em consideração (talvez por desconhecimento da tecnologia e suas aplicações) que a causa presumida para todos os usos de IA poderá gerar uma judicialização excessiva, na medida em que todas as organizações do país (sejam elas públicas, privadas ou filantrópicas) inevitavelmente usarão cada vez mais múltiplas camadas de IA em seus processos.
- **Modelo baseado na proposta ainda em discussão no âmbito da União Europeia.** A minuta busca inspiração no modelo de responsabilização e na estrutura da *proposta* legislativa sobre IA em curso da União Europeia. Ocorre que a referida proposta ainda será objeto de debates na própria Europa, podendo evoluir para uma modelagem sensivelmente diversa do texto que inspirou o substitutivo.

Propostas para a regulação da IA estão em andamento em diversos países, apresentando diferentes modelos normativos, que se encontram em estágios também distintos. Entendemos que, se um Marco Legal no Brasil pretendesse ser prescritivo e conclusivo para todas as possíveis exteriorizações da IA, este geraria insegurança jurídica ao se sobrepor a direitos já consolidados em legislação própria, além do risco de já nascer obsoleto, considerando o dinamismo da tecnologia.

Importante destacar que uma regulamentação apressada, que onerasse o desenvolvimento e/ou uso da IA no Brasil, poderia também dificultar a inserção de desenvolvedores locais nos mercados internacionais, bem como das empresas globais no mercado brasileiro.

Como exemplo da pluralidade de modelos sob debate em diferentes países, merece destaque o estudo de Benchmarking sobre a Regulação da IA que a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – publicou em dezembro de 2022 (aqui anexado). Este estudo compilou as características de cinco geografias – Austrália, Estados Unidos, Japão, Reino Unido e União Europeia – concluindo que *“o que se percebe analisando os casos explorados é que as diretrizes e ações para fomento e regulação da IA são muito recentes e, conseqüentemente, ainda não é possível dizer qual modelo adotado por um país é melhor. Portanto, ainda é cedo para mensurar as conseqüências das estratégias escolhidas por cada país.”*

Seria precipitada a adoção de uma regulação prescritiva no Brasil, ao passo em que países com um grau de maturidade notadamente mais avançado em pesquisa, desenvolvimento e adoção de IA ainda se esforçam para tentar construir modelos legislativos equilibrados e que não prejudiquem a inovação.

A ABES encoraja que as empresas se unam na construção de boas práticas no desenvolvimento e na governança dos sistemas e soluções de IA. Apoiamos os **Princípios de IA da OCDE** e defendemos que devam ser observados por todos, com especial foco na transparência e divulgação responsável.

Neste contexto, a ABES celebra a iniciativa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em definir uma **Estratégia Nacional para a Inteligência Artificial**. É imperioso que retomemos a discussão de um projeto de nação mais digital e menos desigual, cujo pilar central é uma estratégia para o avanço da IA no Brasil.

Acreditamos que os esforços legislativos devam ir nesta mesma direção, refletindo os referidos princípios e adotando diretrizes claras, balanceadas e capazes de proporcionar segurança jurídica aos agentes envolvidos em todas as etapas do desenvolvimento ao uso de soluções de IA.

Igualmente, é fundamental que a política de IA foque em *confiança* e *transparência*. Elencamos algumas prioridades de políticas públicas que julgamos fundamentais para promover uma IA confiável:

- **Estímulo ao Desenvolvimento e à Adoção da IA no Brasil.** Tal estímulo é necessário para otimizar a inovação e a competitividade nacional.
- **Segurança Jurídica.** Defendemos o avanço rumo a um cenário regulatório que traga segurança jurídica tanto para a proteção de direitos fundamentais e ao meio ambiente, assim como para os investimentos em inovação, de acordo com melhores práticas internacionais.
- **Regulamentação Baseada no Uso da IA.** O foco da regulação deve ser no *uso* que se venha a ser feito da tecnologia e não na tecnologia em si;
- **Regulamentação Baseada em Risco.** Defendemos a regulação dos usos de IA a partir de uma abordagem baseada em contexto e com proporcionalidade de eventuais obrigações e sanções a serem criadas de acordo com o nível de risco apresentado e com as potenciais medidas de mitigações de risco adotadas;
- **Alocação de Deveres e Responsabilidade Civil.** A alocação dos deveres associados à implementação de soluções baseadas em IA e a responsabilização civil por eventuais danos deve levar em conta os vários agentes que participam da cadeia dos sistemas de inteligência artificial, desde o desenvolvimento até a utilização final. A responsabilização não deve ser automaticamente direcionada aos desenvolvedores de AI, pois estes nem sempre controlam os resultados do *uso* da tecnologia.

- **Diretrizes.** A regulamentação deve fornecer diretrizes para que os poderes competentes possam, caso necessário, regular contextualmente os diferentes usos da IA nas suas diferentes esferas de atuação.
- **Governança.** É importante que exista uma efetiva governança e coordenação entre os poderes competentes para que tenhamos uma harmonização regulatória no Brasil;
- **Legislações Existentes.** O foco da regulamentação deve ser apenas nos aspectos da aplicação da IA que ainda não sejam objeto de legislações já vigentes no país. Por exemplo, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e outros diplomas legais que podem ser aplicados em determinadas situações envolvendo o uso de IA, não sendo necessárias novas regras específicas para a tecnologia.

Os sistemas de IA devem se empenhar para serem transparentes, responsivos e explicáveis, observadas a viabilidade técnica de cada solução e os segredos comercial e industrial, o que reforça o nosso endosso aos princípios que vêm sendo construídos por organizações internacionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Há, também, outras iniciativas supranacionais discutidas no âmbito do G-20 e do Fórum Econômico Mundial sobre o tema. A existência de princípios é essencial e ajuda não apenas a delinear os compromissos que devem ser assumidos junto aos cidadãos, consumidores e governos, como também a fomentar a inovação e o desenvolvimento tecnológico de maneira responsiva.

A transparência algorítmica pode ser compreendida como a habilidade de os sistemas de IA explicarem o racional por trás das suas decisões. Igualmente importante se determinar – ou ao menos estipular – que, a depender do público que tenha acesso a esse racional, um tipo diferente de informação será mais bem compreendido e até mais útil. Um cientista de dados tem habilidades para entender uma informação, diferente de um médico, por exemplo, que foi treinado para analisar apenas o resultado final de uma aplicação de IA no campo da saúde. Nesse contexto, a transparência algorítmica deve ser levada em consideração na construção de sistemas de IA, desde que apresente informações

significativas para aqueles que as acessem, e sobretudo em relação às aplicações que sejam mais suscetíveis a causar danos concretos ou efeitos negativos aos seus usuários.

Os sistemas de inteligência artificial são alimentados pelos mais variados tipos de dados, e com o intuito de garantir o processo de inovação e desenvolvimento da tecnologia, faz-se necessário destacar que a mineração de dados e texto, incluindo comercial, é bom para inovação. Revoluções de IA, como modelos de linguagem, são viáveis pela possibilidade de se usar obras adequadamente reformuladas para criar algo novo. Sem essa possibilidade, desenvolvedores de IA precisariam solicitar uma licença a cada autor individual na rede, uma tarefa proibitivamente difícil em um conjunto de dados tão diverso quanto textos disponíveis publicamente, código de software, imagens etc., que podem estar sujeitos a vários termos de licenciamento diferentes e muitas vezes conflitantes. Um desafio intransponível para startups e empresas de pequeno e médio porte. Nesse sentido, reconhecer que a mineração de dados para análises computacionais relacionadas a inteligência artificial não infringe direitos autorais, mas apoia mais empresas a inovar, aumentando a concorrência e a competitividade brasileira.

Acreditamos que uma **abordagem baseada em riscos, *ex post***, configura o modelo regulatório ideal, especialmente diante da complexidade em calcular e antecipar os riscos impostos pelos sistemas de IA. Dessa forma, é possível proteger os usuários, criar confiança do público na IA e, principalmente, fornecer aos inovadores o incentivo e a flexibilidade necessários para a criação de sistemas cada vez mais precisos e impulsionadores de desenvolvimento social e econômico.

Tudo isso pode ser feito sem a criação de novos requisitos regulatórios, observando-se, quando aplicável, as normas cogentes já em vigor, tais como as referentes à defesa dos consumidores, à responsabilidade civil e à tutela dos dados pessoais, e buscando uma atuação coordenada dos diversos setores, a fim de evitar o surgimento de regulações conflituosas entre si. Ademais, no que tange aos aspectos próprios de cada campo tecnológico, entendemos que o Marco Legal da IA deva delegar ao mercado a responsabilidade de endossar as práticas organizacionais que não estiverem de acordo

com as melhores referências para o desenvolvimento e uso da IA, encorajando, assim, a autorregulação.

De modo complementar, o papel dos governos em apoiar a inovação e a adoção da IA em larga escala e de forma transversal é fundamental. Especialmente para isso, destacamos três pontos a serem considerados:

- **Reconhecer e se aproximar de mecanismos de autorregulação e normalização já existentes** (como exemplo, o CENELEC na Europa ou o NIST nos EUA), de modo a estimular a colaboração na definição de referências, estruturas e padrões para os sistemas de IA;
- **Apoiar o financiamento e a criação de laboratórios multidisciplinares de IA** por meio de um trabalho conjunto, incluindo a cooperação entre os setores público e privado. Distintos atores desse ecossistema têm melhores condições de recomendar a adoção de critérios de imparcialidade, explicabilidade, transparência, ética, privacidade e segurança em IA coerentes com as características de cada tecnologia; e
- **Incentivo à adoção de padrões globais**, assim como de certificações e regimes de validação internacionalmente reconhecidos, a fim de assegurar padrões consistentes e tornar a IA desenvolvida no Brasil mais competitiva e atrativa no âmbito internacional.

Apesar de não haver uma definição universalmente aceita de IA, é consenso se evitar definições muito amplas ou puramente técnicas; e, mais importante, determinar **o que não é IA**. Nesse sentido, é válido destacar o exercício do colegiado da Câmara dos Deputados em limitar o escopo de aplicação, ao afastar, por exemplo, a sua incidência sobre processos de automação (caso contrário, haveria o risco de se regular, por exemplo, até mesmo o uso de fórmulas em planilhas).

Hoje, a IA é usada por todos os setores da economia. São diversos tipos de sistemas de IA oferecendo diferentes benefícios, oportunidades e riscos. Ao se propor um Marco Legal da Inteligência Artificial no Brasil, é preciso ter a dimensão de que **os sistemas de IA são diferentes entre si** e que a tentativa de os agrupar para fins de regulação, sem considerar seu uso, ou seu potencial risco, seria expressivamente prejudicial para o desenvolvimento e aplicação da tecnologia no País e, em decorrência, para a própria sociedade.

Entendemos que, dado o estágio inicial da tecnologia e sua dinamicidade de aplicação em diferentes setores, é acertado procurar se aproximar de uma proposta regulatória *principiológica* e *descentralizada*, de forma semelhante àquela observada nos Estados Unidos. Nesse sentido, faz-se pertinente reforçar a competência institucional já existente para regulações setoriais aplicadas no Brasil também para os eventuais usos e aplicações que possam vir a ser feitos da IA.


Reforçamos a importância de que reguladores e os setores produtivos trabalhem em harmonia para que a autorregulação seja estimulada ao máximo, amparada nos princípios e boas práticas globais, e que o recurso à intervenção regulatória seja a última instância.

Por outro lado, é importante que a descentralização regulatória seja acompanhada de uma centralização na Federação para a exclusividade de regular o tema. A fim de garantirmos segurança jurídica e regras únicas para todo o território nacional, é necessário que o substitutivo traga essa disposição para afastar uma multiplicidade de regras e reguladores em Estados e Municípios, o que impactaria significativamente a competitividade e a inserção em âmbito nacional de desenvolvedores, em especial, os de pequeno porte.

Por fim, defendemos que, se e quando necessário, o uso da inteligência artificial seja objeto de regulação, não o desenvolvimento da tecnologia em si.

Reiteramos nossos votos de mais alta estima e nos colocamos à disposição para esclarecer ou detalhar os pontos mencionados, ao mesmo tempo em que reforçamos nosso pedido para caso a minuta apresentada pela Comissão seja aceita como anteprojeto, que ela seja objeto de *Consulta Pública* e escrutínio público, antes de ser levada à votação.

Respeitosamente,

Assinado digitalmente por:
PAULO MILLIET ROQUE
CPF: ***.860.248.**
Certificado emitido por AC A DIGIFORTE
RFB
Data: 09/03/2023 17:10:52 -03:00 

Paulo Millet Roque
Presidente da ABES



MANIFESTO DE ASSINATURAS



Código de validação: FUNZQ-TC4G7-LZR9P-ZPDQ8

Esse documento foi assinado pelos seguintes signatários nas datas indicadas (Fuso horário de Brasília):

- ✓ PAULO MILLIET ROQUE (CPF ***.860.248-**) em 09/03/2023 17:10 - Assinado com certificado digital ICP-Brasil

Para verificar as assinaturas, acesse o link direto de validação deste documento:

<https://portal.digiforte.com.br/validate/FUNZQ-TC4G7-LZR9P-ZPDQ8>

Ou acesse a consulta de documentos assinados disponível no link abaixo e informe o código de validação:

<https://portal.digiforte.com.br/validate>