

De São Paulo para Brasília, 03 de maio de 2024.

A/C: Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial (CTIA) do Senado Federal

Exmo. Senador Carlos Viana – Presidente da CTIA

Exmo. Senador Marcos Pontes – Vice-Presidente da CTIA

Exmo. Senador Eduardo Gomes – Relator da CTIA

Ref: Contribuição acerca do Texto Preliminar da CTIA - Marco Regulatório de IA

As 24 (vinte e quatro) entidades ao final signatárias, que representam mais de 10 (dez) setores diferentes, muitas delas pertencentes ao Fórum Empresarial¹, apresentam suas contribuições ao Texto Preliminar do Marco Regulatório de Inteligência Artificial.

Atenciosamente,

Rony Vainzof

Secretário-executivo do Fórum

Marco Regulatório da IA: É preciso cautela, debate aprofundado e avaliação de impacto para regular tema tão complexo e relevante para o desenvolvimento econômico e social do Brasil

Contribuição do setor empresarial sobre o Texto Preliminar da CTIA

Primeiramente, as entidades ao final signatárias **parabenizam** a Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial do Senado (CTIA), especialmente os senadores Eduardo Gomes, Carlos Viana e Marcos Pontes, respectivamente, Relator, Presidente e Vice-Presidente da CTIA, pelo andamento dos trabalhos e **por publicar e solicitar contribuições ao Texto Preliminar do Marco Regulatório de IA** brasileiro, o que demonstra a seriedade, a transparência e o compromisso democrático do Relator e da Comissão ao tratar de tema tão relevante para a sociedade brasileira.

A inteligência artificial é fator chave no desenvolvimento econômico e social nacional, assim como na inserção competitiva das organizações brasileiras no mercado global e nas cadeias internacionais de valor. Da otimização produtiva de atividades de mineração, prospecção de petróleo e gás ou do agronegócio, de um lado, ou na gestão de processos de todas as organizações brasileiras, de outro, a tecnologia é fator crucial e indispensável para a sobrevivência e competitividade

¹ <https://abes.com.br/forumlgpd/>

das nossas organizações, além do seu potencial de revolucionar positivamente a qualidade de serviços públicos, como transporte, saúde, educação e energia.

Todavia, a inteligência artificial ainda é tecnologia que se encontra em estágio inicial no Brasil. Com algumas raras exceções, diversos segmentos produtivos, nos setores privado e público, estão em processo de conhecimento da tecnologia e implementando as suas primeiras provas de conceito. **O Brasil vive momento crucial no qual políticas públicas de estímulo e a coordenação de esforços são fundamentais no avanço do desenvolvimento nacional impulsionado por todos os benefícios que a IA aporta.**

Porém, o país enfrenta desafios em várias áreas relacionadas à IA e ocupa a 35ª posição em um ranking global², embora esteja em 16º em outro estudo³, que consideram diferentes fatores de investimentos, inovação e implementação de inteligência artificial. Números que estão muito aquém da posição de 9ª maior economia do planeta ocupada pelo Brasil. Estar nessas posições indica **um caminho de riscos ao país, que inclui perda de competitividade das organizações brasileiras, carência de investimento e infraestrutura, desenvolvimento incipiente de pesquisa, patentes, aumento de desigualdades e fuga de talentos e de startups.**

De outro lado, **entendemos que não podemos subestimar os pontos de atenção que o uso da IA traz**, compatíveis com o tamanho da sua revolução, especialmente: potencial concentração de poder; potencialização de vieses discriminatórios ilícitos e abusivos existentes na sociedade; questões sobre propriedade intelectual e direitos de terceiros; potencial aumento na escala e sofisticação da desinformação; necessidade de maior atenção à proteção de dados pessoais e à segurança cibernética; e mudanças estruturais no mercado de trabalho.

Nesse contexto, a regulação da IA exerce um papel fundamental e desafiador. **É necessário a busca do equilíbrio entre a inovação tecnológica e desenvolvimento econômico, de um lado, com a necessária segurança e proteção dos direitos e das balizas da sociedade que buscamos construir de outro.**

Refletir se, quando e em que nível regular a IA é fundamental, buscando o uso seguro, ético e lícito da tecnologia, mas sem impedir ou burocratizar ainda mais a inovação e a transformação digital das organizações brasileiras, lembrando que já há legislações existentes e aplicáveis para, no caso concreto, responsabilizar e sancionar más condutas e práticas que prejudiquem indivíduos afetados pelos usos de qualquer tecnologia.

² <https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai/>

³ <https://hbr.org/2023/12/charting-the-emerging-geography-of-ai>

A proposta aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2021 (PL 21/20) foi completamente alterada pela primeira sugestão do Senado (PL 2.338/23), a qual agora recebe nova forma, com atualizações significativas. A despeito de todo o debate ocorrido, ainda não há consenso sobre o melhor modelo regulatório e de governança da IA para o Brasil. E isso não é necessariamente ruim, já que **podemos observar e aprender a partir do impacto regulatório do que está ocorrendo mundo afora nas suas mais diversas perspectivas regulatórias.**

Fato é que, independentemente do modelo regulatório a ser escolhido para o Brasil, **o Texto Preliminar apresentado pela CTIA em 24/04/24 acresceu diversos novos artigos e temas de suma importância, e alterou outros tantos**, ampliando o projeto de cerca de 40 para 70 artigos. **Muitas das modificações e novidades introduzidas no texto ainda não foram debatidas, não são de simples compreensão e demandam estudo minucioso e cauteloso dos seus impactos**, tanto para a proteção de direitos e garantias fundamentais, como sob a perspectiva de desestímulo à inovação.

Tal preocupação ganha ainda mais profundidade em relação aos prazos divulgados: a Comissão pretende votar o texto ainda em maio, para que tramite no Plenário do Senado e depois na Câmara ainda em 2024, a tempo de que o Marco Regulatório brasileiro seja sancionado durante a Cúpula do G20, em novembro. Neste ponto, antes, importante haver avaliação minuciosa da convergência da revisão da Estratégia Brasileira de IA (EBIA) com o Marco Regulatório, diante do potencial risco de que a regulação de IA possa impactar a plano de nação sobre a tecnologia no Brasil.

Reconhecemos que há avanços consideráveis no texto preliminar apresentado, como a valorização dos órgãos e entidades estatais de regulação setorial; o estabelecimento de parâmetros mais dinâmicos para sistemas de IA de alto risco, delegando a sua regulamentação e harmonização de acordo com as boas práticas empresariais e participação ativa dos órgãos e entidades estatais de regulação setorial; sistema de selos e certificações; autorregulação; e possibilidade de sandboxes regulatórios.

Já temas como **responsabilidade civil, novas sanções administrativas, autoridade central, carga de governança adicional e novos direitos, precisam ser reavaliados com profundidade.**

Assim, diante da relevância e complexidade do tema, **manifestamo-nos pelo aprofundamento de um debate amplo e multissetorial sobre o modelo regulatório proposto, assim como acerca dos novos artigos e temas apresentados, além dos modificados, de modo que os potenciais benefícios do uso da IA não sejam cerceados por restrições excessivas decorrentes de eventuais riscos.**

Posicionar o Brasil na vanguarda do desenvolvimento tecnológico, sempre mitigando riscos e protegendo direitos e garantias fundamentais, clama por nova

rodada de aprofundamento das discussões com os mais diversos atores da sociedade no tema: sociedade civil, tecnólogos, academia, setores industriais, gestores governamentais, provedores de serviços, todos devem refletir sobre a regulamentação da inteligência artificial e seus efeitos.

Assim, com o propósito de contribuir com o aprimoramento desse debate, trazemos abaixo alguns pontos que merecem maior atenção e reflexão no texto preliminar:

- 1) Regulação setorial sem sobreposição regulatória:** Houve avanços importantes no Texto Preliminar no que tange ao reconhecimento da relevância da regulação setorial para o uso da IA com a criação de um Sistema Nacional de Regulação e Governança de IA (SIA). Todavia, ao se estabelecer a preponderância de uma Autoridade Competente sobre os demais no SIA, a solução acaba por trazer insegurança jurídica no que diz respeito a conflitos de competências entre o suposto órgão competente e as agências e órgãos regulatórios já existentes. É importante ressaltar que, no que tange ao tratamento de dados pessoais, essa disposição é desnecessária já que a LGPD garante à ANPD esse papel de preponderância e harmonização regulatória para qualquer tecnologia, incluindo a IA. **Defendemos que o SIA seja um órgão colegiado, sem a preponderância de uma agência sobre a outra, para a busca de interoperabilidade e harmonização regulatória no que tange ao tratamento de todos os tipos de dados, e com concordância com a LGPD e as atribuições da ANPD no que tange a regulação de dados pessoais.** Nesse sentido, recomendamos que sejam excluídos os artigos que normatizam sobre as Atribuições e Poderes da Autoridade Competente e que se aprimore o arranjo regulatório colegiado no SIA.

- 2) Responsabilidade Civil:** o Código Civil (teoria do risco) e o Código de Defesa do Consumidor (hipossuficiência do consumidor) já contemplam o instituto da responsabilidade objetiva. Ainda, há outras legislações que apresentam regimes de responsabilização específicos aplicáveis ao uso de novas tecnologias, como, por exemplo, a LGPD, o Código Penal e o Código Ambiental. Ou seja, há risco enorme de desestimular o investimento e emprego da tecnologia ou de transformar o risco em custo a ser incorporado na sua produção, se prevalecer a proposta de um novo regime de responsabilidade civil objetiva (para IA de alto risco) e com culpa presumida e inversão do ônus da prova (para os demais sistemas de IA). O fundamental é que haja segurança jurídica para o desenvolvimento e emprego da IA no Brasil, **o que pode ser alcançado pelas normas já existentes, aliadas ao instituto da autorregulação regulada, trazendo parâmetros mínimos de governança no desenvolvimento, emprego e monitoramento dos sistemas de IA, capazes de balizar o que significa o dever de cuidado a ser tomado,** tanto para o trabalho de conformação pelos agentes, quanto para a atividade judicante do Poder Judiciário.

- 3) **Insegurança jurídica com a criação de novos direitos:** absolutamente todos os sistemas que tenham alguma interface com uma camada de IA **estarão sujeitos aos novos direitos criados, inclusive sob a perspectiva de governança, o que pode gerar insegurança jurídica, pois os sistemas de IA passariam a ser avaliados pelo Poder Judiciário, e não pelas autoridades setoriais competentes ou entidades de autorregulação regulada, as quais têm melhores condições técnicas de avaliar e mitigar os riscos.** Ainda, considerando que no médio prazo quase todas as organizações brasileiras, das grandes às pequenas, irão ter diversas camadas de IA nos seus sistemas de gestão, a criação de um novo rol de direitos abre a possibilidade de ações judiciais em massa sem precedentes.
- 4) **Novas sanções administrativas:** a IA é tecnologia de propósito geral que está em pleno e constante desenvolvimento. **De acordo com o respectivo uso da IA, já existem sanções administrativas a serem aplicadas pelos órgãos setoriais competentes,** como no CDC, na LGPD, no Marco Civil da Internet, entre outras normas. Isto é, qualquer novo regime de sanções criaria um temerário *bis in idem*. Por exemplo, em que pesem os importantes debates sobre a existência de melhores práticas para a mitigação de vieses discriminatórios por softwares ou sistemas automatizados, lembra-se que a LGPD tem como princípio a não discriminação, e a ANPD já tem poderes regulatório e sancionatório para a promoção, o estímulo e a adoção das melhores práticas, assim como para a salvaguarda de direitos fundamentais que envolvam dados pessoais.
- 5) **Carga de governança excessiva:** avaliação preliminar, medidas de governança para sistemas de IA de alto risco, avaliação de impacto algorítmico, com inúmeras prescrições detalhadas na própria legislação, são alguns exemplos de carga de governança extremamente densa, complexa e custosa que o novo texto propõe, diante de tantas outras obrigações já existentes, as quais, de acordo com o uso da IA, já mitigam os riscos existentes, como LGPD (relatório de impacto), CDC, BACEN, ANVISA, entre outros. Dado o rápido avanço da IA, assim como o avanço de tecnologias, técnicas e procedimentos de mitigação de riscos, é de grande relevância que o futuro Marco Legal da IA seja flexível o suficiente para permitir que os órgãos regulatórios e as autoridades competentes possam buscar mecanismos adequados, precisos e eficientes a partir do contexto no qual a tecnologia será usada, e contemplando as medidas de mitigação disponíveis até o momento.

Rogamos ao Senado Federal, assim, para que continue **avançando com a prudência que tem imprimido até aqui de modo a promover esse debate, ampliando o alcance e prazo da consulta pública iniciada,** e, com isso, possamos amadurecer a proposta brasileira para o Marco Regulatório da IA.

Subscvem, em ordem alfabética:

- 1. Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE)**
- 2. Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES)**
- 3. Associação Brasileira das Empresas Desenvolvedoras de Sistemas de Informação Laboratorial (Lisbrasil)**
- 4. Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP)**
- 5. Associação Brasileira de Infraestrutura e Serviços Cloud (AbraCloud)**
- 6. Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos (ABIPAG)**
- 7. Associação Brasileira de Inteligência Artificial (ABRIA)**
- 8. Associação Brasileira de Internet (ABRANET)**
- 9. Associação Brasileira de Shopping Centers (Abrasce)**
- 10. Associação Brasileira de Startups (ABStartups)**
- 11. Associação dos Oficiais de Proteção de Dados (AOPD)**
- 12. Associação dos Profissionais de Privacidade de Dados (APDADOS)**
- 13. Associação dos Profissionais e Empresas de Tecnologia da Informação (APETI)**
- 14. Associação Latino-Americana de Internet (ALAI)**
- 15. Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)**
- 16. Associação Nacional de Bureaus de Informação (ANBI)**
- 17. Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara e-net)**
- 18. Câmara de Ensino Superior da Confederação Brasileira dos Estabelecimentos de Ensino (CES CONFENEN)**
- 19. Conselho Digital**
- 20. Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (ASSESPRO)**

21. Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FECOMERCIOSP)

22. Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE)

23. Instituto de Colaboração em Blockchain (ICOLAB)

24. Movimento Inovação Digital (MID)