

Substitutivo Lei de IA Brasil

Marco Regulatório de IA no Brasil entra
em fase definitiva no Senado

Marco Regulatório de IA no Brasil entra em fase definitiva no Senado

Depois da aprovação em 2021 do PL 21/20 (principiológico), na Câmara dos Deputados, e da apresentação do PL 2.338/23 (prescritivo), pelo presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, em 24/04 a **Comissão Temporária de IA do Senado (CTIA)** apresentou seu Texto Preliminar sobre os Projetos de Lei nº 2338/2023, 21/2020, 5051/2019, 5691/2019, 872/2021, 3592/2023, 145/2024, 146/2024, 210/2024 e 266/2024. Esse Texto Preliminar já foi substituído por **nova redação, proposta pelo relator da CTIA, Senador Eduardo Gomes, no final da sexta-feira (07 de junho de 2024)**. Dito isso, passamos a analisar os impactos da nova proposta, considerando esse último texto:

1) Principais pontos de atenção do último texto publicado pela CTIA:

- **Exceções à aplicabilidade da lei e regime diferenciado:** O novo substitutivo restringe as exceções para determinar que apenas não estarão sujeitos à legislação: os sistemas usados por pessoas naturais para fins exclusivamente particulares; os desenvolvidos única e exclusivamente para defesa nacional; e, no caso de sistemas utilizados para testagem, desenvolvimento e pesquisa, desde que mantidas as finalidades específicas de investigação e desenvolvimento científico. O substitutivo inova para estabelecer a possibilidade de o Poder Executivo prever regime diferenciado, mais flexível, para sistemas de IA que promovam o desenvolvimento tecnológico nacional, nos casos de padrões e formatos abertos e livres, bem como nos casos de fomento nacional. Há, ainda, destaque para incentivo às microempresas, empresas de pequeno porte e *startups*.
 - **Classificação por Grau de Risco do Sistema:** Há classificação de riscos em: **i) Excessivo** - os sistemas são vedados, a exemplo de identificação biométrica a distância, exceto em casos específicos; uso de técnicas subliminares que levem a pessoa a se comportar de forma prejudicial à sua saúde ou segurança; sistemas que explorem vulnerabilidades; e sistemas de armas autônomas; e **ii)**
- Alto** – a listagem de sistemas de alto risco permaneceu, a exemplo de dispositivos relacionados à gestão de infraestruturas críticas, educação e formação profissional, recrutamento e gestão de trabalhadores, aplicações na área da saúde, entre outros. Todos os sistemas de IA considerados de alto risco devem ser regulamentados pelo SIA (Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial) com base em critérios específicos. O SIA também poderá incluir novas hipóteses à lista de sistemas de IA de alto risco, levando em consideração a probabilidade e gravidade dos impactos, com base nos critérios da lei. As demais categorias não são especificamente endereçadas. A autoavaliação preliminar é que permitirá essa correta classificação do risco.
- **Avaliação preliminar de sistemas de IA de propósito geral:** O substitutivo atribuiu aos desenvolvedores a obrigação de incluir, em sua avaliação preliminar, as finalidades de uso razoavelmente esperadas e os critérios para avaliação do risco do sistema.
 - **Responsabilidade Civil:** Optou-se por manter a responsabilidade civil decorrente de danos conforme as regras gerais do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil, considerando a autonomia e o risco dos sistemas de IA, bem como o impacto sobre os direitos fundamentais. A

responsabilidade objetiva (independente de culpa) pode ser aplicada a depender do alto risco do sistema e dos critérios de futuras regulamentações do SIA. O juiz pode inverter o ônus da prova se for impossível produzir a prova devido à hipossuficiência da vítima ou à complexidade da IA. Em ambientes de testagem da regulação (*sandboxes*), os responsáveis continuam a responder pelos eventuais danos causados.

- **Autoridade Competente e Arranjo Institucional:** Ficou estabelecida a criação do Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA), composto pela autoridade competente de coordenação do SIA, autoridades setoriais e o Conselho de Cooperação Regulatória de Inteligência Artificial (CRIA). As entidades privadas foram retiradas de sua composição, supressão esta relevante dada a competência, inclusive, regulamentar do SIA. O SIA visa valorizar as competências de autoridades setoriais já existentes, bem como harmonizar com a autoridade competente.

A autoridade competente é referida como a entidade governamental a ser designada pelo Poder Executivo, responsável por representar o país perante organismos internacionais, expedir regras gerais sobre IA e normas vinculantes, celebrar acordos regulatórios, entre outras competências normativas, regulatórias e fiscalizatórias.

De acordo com o texto, as autoridades setoriais deverão exercer suas competências legais no que se referir ao uso e desenvolvimento de IA, expedir regras específicas, promover boas práticas setoriais e acreditar organismos certificadores.

Por fim, apesar da menção à existência e coordenação pela autoridade competente, não há maiores detalhes

sobre as atribuições do CRIA.

- **Governança:** Há Capítulo integralmente dedicado a aspectos de governança, que deve ser aplicável em todo o ciclo de vida dos sistemas de IA e focar em garantir a segurança dos sistemas e o atendimento dos direitos de pessoas ou grupos afetados, observados os segredos comerciais, especialmente por meio de medidas de transparência e segurança da informação. Há medidas diferentes, de acordo com o grau de risco e o tipo de sistema. Por exemplo, a documentação técnica de sistemas de IA de alto risco será elaborada antes de sua disponibilização no mercado ou de seu uso para prestação de serviço e será mantida atualizada durante sua utilização.
- **Governança Especial para Modelos e Sistemas de Propósito Geral:** antes de disponibilizar no mercado, deverão, por exemplo: demonstrar por meio de testes e análises adequados, a identificação, redução e mitigação de riscos razoavelmente previsíveis; apenas processar e incorporar conjuntos de dados coletados e tratados em conformidade com as exigências legais, sujeitos a adequada governança de dados; conceber e desenvolver o modelo de propósito geral, de modo a permitir que alcance, ao longo do seu ciclo de vida, níveis apropriados de desempenho, previsibilidade, interpretabilidade, corrigibilidade, segurança e cibersegurança; e elaborar documentação técnica e instruções de utilização inteligíveis, a fim de permitir que os fornecedores posteriores cumpram suas obrigações.
- **Avaliação e Impacto Algorítmico ("AIA"):** A AIA é trazida como obrigatória para sistemas de alto risco e seus resultados deverão ser compartilhados com a autoridade competente (a quem caberá regulamentar o tema, de modo geral) e tornados públicos, respeitados

segredos industriais e comerciais. A competência das agências e órgãos reguladores setoriais, nesse ponto, foi reforçada para regulamentar as auditorias do AIA no mercado regulado.

- **Direitos das Pessoas Afetadas por Sistemas de IA:** Há Capítulo específico sobre direitos de pessoas afetadas por sistemas de IA, incluindo: direito à informação sobre a interação com sistemas de IA; privacidade; proteção de dados pessoais; e não discriminação, que passou a ser qualificada no novo texto como abusiva ou ilícita. Há Seção específica para sistemas de IA de alto risco ou que produzam efeitos jurídicos relevantes, o que inclui os direitos à explicação, contestar decisões ou previsões dos sistemas. A supervisão humana deixou de ser mencionada como um direito autônomo para ser inserida como uma das informações a serem prestadas no direito à explicação. No lugar do direito à supervisão humana, por sua vez, entrou o direito à intervenção ou revisão humana de decisões. Foram, ainda, incluídos objetivos da supervisão humana, a qual deve permitir que a pessoa responsável compreenda as capacidades e limitações do sistema, decida por usar o sistema ou ignorar seu resultado, interromper o seu funcionamento, priorizar o gerenciamento de riscos e impactos irreversíveis em grupos vulneráveis, dentre outros. Cabe à autoridade competente indicar prazos para cumprimento das solicitações pelos agentes.
- **Códigos de Conduta, Certificadoras e Autorregulação:** Poderão ser estipulados Códigos de Conduta pelos agentes de IA, individuais ou coletivos, cabendo à autoridade competente e setorial a sua aprovação. Há também a menção à acreditação e certificadoras (com previsão de selos para os agentes que apresentem boas práticas de governança) e autorregulação (pessoas
- jurídicas de direito privado sem fins lucrativos poderão se associar para essa finalidade).
- **Sandboxes regulatórios:** no Capítulo de Fomento à Inovação Sustentável, mais uma vez a participação das autoridades setoriais é reforçada para, juntamente com a autoridade competente, promover e autorizar o funcionamento de ambiente regulatório experimental para inovação em IA, inclusive em regime de cooperação público-privado.
- **Direitos de Autor e Conexos:** Há Seção específica sobre esse tema, a qual estabelece: **i)** o dever do desenvolvedor e do aplicador do sistema de IA que utilizem conteúdos protegidos no desenvolvimento do sistema, de informar quais conteúdos foram utilizados para treinamento; **ii)** exceção aos direitos de autor e conexos para realização de pesquisas e desenvolvimento de sistemas de IA por instituições de pesquisa, jornalismo, museus, arquivos, bibliotecas e educacionais, sem fins comerciais; **iii)** o direito dos autores de proibirem o uso de suas obras para treinar IA, sendo certo que a redação não é clara quanto ao escopo de aplicação dessa faculdade, uma vez que: a) aparenta não se aplicar a exceção tratada no item "ii", e b) não havendo exceção ao direito autoral, a princípio, o uso do conteúdo protegido dependeria de autorização do seu titular; e **iv)** previsão de *sandbox* regulatório para a remuneração pelo uso de conteúdo protegido por agentes de inteligência artificial.
- **Comunicação de Incidentes:** Deverão ser comunicadas à autoridade competente situações que representem graves riscos de segurança, incluindo: risco à vida e integridade física; interrupção de funcionamento de operações críticas de infraestruturas; graves danos ao meio ambiente e a propriedade; ameaça ao processo democrático e a disseminação

de desinformação; violação de direitos fundamentais; à integridade da informação; discursos de ódio, entre outros;

- **Sanções:** Foram estabelecidas sanções, como: **i)** advertência; **ii)** multa simples, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 por infração, com o teto de 2% do faturamento bruto do grupo ou conglomerado no Brasil; **iii)** publicização da infração; **iv)** proibição ou restrição da participação em regime de *sandbox* regulatório por até cinco anos; **v)** suspensão parcial ou total, temporária ou definitiva, do desenvolvimento, fornecimento ou operação de sistema de IA; e **vi)** proibição de tratamento de determinadas bases de dados.
- **Vacatio Legis:** Foi estipulado o prazo de 730 dias (2 anos), após a publicação para entrada em vigor, algumas previsões, no entanto, entram em vigor em prazos distintos: **i)** na data de publicação passam a vigorar: a) o regramento de supervisão e fiscalização da aplicação da Lei (na leitura do texto, há menção ao Capítulo de regramento sobre as bases de dados públicas de IA mas acreditamos que seja falha na numeração do Capítulo), e b) as disposições sobre fomento à inovação, inclusive as regras de Direito do Autor; **ii)** em 180 dias da publicação: a) as medidas de governança para Sistemas de IA Generativa, Fundacionais e de propósito geral; e b) proibições ao uso de determinadas aplicações de IA;

2) Cronologia no Brasil

Para melhor compreensão geral do percurso legislativo em nosso país, segue rápida síntese abordando os principais marcos:

- 1) **PL 21/20** (principlológico) aprovado na Câmara dos Deputados em 29/09/21;
- 2) **PL 2.338/23** (prescritivo), depois do trabalho da Comissão de Juristas, foi apresentado em 03/05/23 pelo Presidente

do Senado, Rodrigo Pacheco;

3) **CTIA** instalada em 16/08/23 para avaliar os Projetos de Lei nº 2338/2023, 21/2020, 5051/2019, 5691/2019, 872/2021, 3592/2023, 145/2024, 146/2024, 210/2024 e 266/2024;

4) O **Texto Preliminar** da proposta de substitutivo da CTIA foi apresentado em 24/04/24, com prazo para recebimento de contribuições da sociedade até o dia 22/05/2024

5) O **Relatório**, contendo a proposta de substitutivo da CTIA foi apresentado em 07/06/2024 (último texto);

6) Conforme divulgado pelo **Portal do Senado**, é esperado que o Projeto de Lei seja votado no Senado Federal no dia 12/06/2024.

3) Panorama Internacional

Para fins de entendimento do contexto global, sintetizamos os principais debates sobre o assunto nos EUA (Estados Unidos da América), na União Europeia (UE) e no Reino Unido:

- **EUA:** A estratégia de IA inicialmente focava em iniciativas principiológicas, como a Ordem Executiva de 2019 para manter a liderança dos EUA em IA e a estratégia de IA do Departamento de Defesa. Avanços significativos foram feitos com a publicação do *Blueprint for an AI Bill of Rights* pelo OSTP em 2022, que trouxe cinco princípios não vinculantes para o uso ético da IA. Além disso, o NIST publicou em 2023 framework que é referência para a governança de IA e a avaliação de riscos.

Dado o contexto do cenário jurídico-regulatório fragmentado no país, a principal iniciativa para estabelecer padrões para o uso federal de IA foi promulgada: a Ordem Executiva para o Desenvolvimento e Uso (*Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*) do presidente Biden, de outubro de 2023. Ela visa promover a equidade, proteger consumidores e

trabalhadores, e reforçar a posição de liderança global dos EUA em inovação em IA, colaborando com outras nações para assegurar o uso seguro e confiável da IA, com base em padrões internacionais e na promoção do desenvolvimento responsável de IA para enfrentar desafios globais.

- **União Europeia:** Aprovado no dia 21 de maio de 2024, o AI Act é lei robusta e prescritiva e visa fomentar o desenvolvimento e a adoção segura de IA, com a proteção de direitos fundamentais e classificação dos riscos associados.

O regulamento vinha sendo discutido desde 2018 e passou por muitas mudanças, desde então. As mais recentes – e talvez mais impactantes – foram as novas disposições incluídas em função do surgimento de modelos como o GPT-4 da OpenAI, que são alimentados com uma infinidade de dados, não se destinam a única finalidade e podem servir de base para a construção de novos modelos: as chamadas “IAs de Uso Geral”.

Com 458 páginas, 113 artigos, 180 Considerandas e 13 anexos, regula a tecnologia (modelos de propósito geral), prevê vedações de IA, com um complexo e extenso regime de governança, sanções e arranjos institucionais.

- **Reino Unido:** Abordagem equilibrada e inovadora, delineada em março de 2023 em documento de estratégia apresentado à Secretária de Estado Britânica para Ciência, Inovação e Tecnologia, Michelle Donelan, com a intenção de transformar o Reino Unido em uma liderança global no campo da IA.

Até o momento não há estatutos específicos, e o Reino Unido adota abordagem principiológica, visando a aplicação flexível e adaptável dos regulamentos existentes para garantir que a IA seja desenvolvida e utilizada de maneira segura e ética. Os cinco princípios orientadores fundamentais são a segurança, robustez, transparência, justiça e governança. A implementação dessa abordagem foi confiada aos reguladores setoriais existentes de acordo com os seus respectivos domínios.

Contudo, já há um projeto de lei tramitando no Poder legislativo britânico, apresentado por Lord Holmes de Richmond à Câmara dos Lordes em 22 de novembro de 2023. O objetivo principal do projeto de lei é estabelecer uma estrutura para o regulamento de IA no Reino Unido. De forma mais específica, o PL confere atribuição para a Secretaria do Estado criar um Autoridade em IA responsável por supervisionar a abordagem regulatória no tema.; determina a observância de princípios que devem ser garantidos pela Autoridade (segurança, robustez, transparência, justiça, explicabilidade, prestação de contas, contestabilidade e reparação) e, ainda, inclui definição de IA generativa.