

São Paulo, 10 de junho de 2022.

**À Comissão de Juristas  
Senado Federal**

***Assunto: Contribuições para a regulação de Inteligência Artificial no Brasil***

Prezados Senhores,

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\$ 80 bilhões em 2020.

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 em diferentes países e regiões. Agradecemos a oportunidade de compartilhar as contribuições descritas abaixo para colaborar com os esforços desta Comissão.

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, Inovações e Comunicações em definir uma **Estratégia Nacional para a Inteligência Artificial**. É imperioso que retomemos a discussão em torno 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, 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.

Tecnologias de grande amplitude sempre estão suscetíveis a desvios e maus usos. Em razão disso, acreditamos na autorregulação das empresas, de diversos setores, baseados em princípios éticos, transparentes, que defendam a explicabilidade das decisões e rastreabilidade dos dados. Aliado a isso, políticas de estímulo ao desenvolvimento e uso de IA podem vir acompanhadas de iniciativas setoriais, precisas e pontuais, para controlar e coibir possíveis desvios e maus usos.

A confiança é o principal elo que une as empresas que desenvolvem soluções pautadas em IA para seus consumidores. Enquanto as empresas atuam para garantir que seus sistemas de IA cheguem a decisões de forma ética, transparente e em conformidade com as leis e regulações aplicáveis, os consumidores estão cada vez mais atentos à maneira pela qual a tecnologia é usada e, principalmente, como poderia vir a afetar os seus direitos.

**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 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 compreendida 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 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. Com isso, será

possível identificar e coibir eventuais práticas descompromissadas com os direitos dos seus usuários, sejam eles indivíduos, empresas ou governos.

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 Inteligência Artificial, é consenso se evitar definições muito amplas ou puramente técnicas; e, mais importante, determinar **o que não é IA**. Nesse sentido, é válido destacar que o PL 21/20, na forma do substitutivo aprovado, foi muito hábil em limitar o seu 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). Além disso, entendemos que as definições adotadas no contexto da regulação da IA devem ser, de um lado, flexíveis o suficiente para acomodar o desenvolvimento tecnológico, e, de outro, precisas o suficiente para oferecer a necessária segurança jurídica em relação ao seu uso.

As soluções de IA são diretamente relacionadas ao contexto social onde são usadas. Para garantir que a IA tome decisões baseadas no melhor que a humanidade tem a oferecer, seu desenvolvimento e implantação precisam ser resultado de um processo multidisciplinar, com estrutura de governança clara e proporcional à complexidade e características da solução, além de um time com diversidade.

O olhar interdisciplinar, por sua vez, é a essência para mitigação de vieses; e a diversidade, a chave para inovação.

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 agrupá-los 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. Diferentes sistemas de IA apresentam – ou podem apresentar – diferentes riscos, e estes devem ser analisados caso a caso.

Qualquer ação discriminatória, ilícita ou abusiva, seja ela em ambiente virtual, automatizado ou físico, deve ser coibida indistintamente, principalmente em sistemas que podem ser aprimorados, testados e corrigidos em modelos estatísticos antes de se tornarem acessíveis.

Propostas para a regulação da IA estão em curso em diversos países, apresentando diferentes modelos normativos, que se encontram em estágios de maturidade 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 (e.g. proteção de dados, código do consumidor e a própria Constituição), além do risco de já nascer obsoleto, considerando o dinamismo da tecnologia. Importante destacar, outrossim, 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.

Defendemos, repise-se, um modelo descentralizado, privilegiando a autorregulação por meio da adoção de códigos de conduta e guias de boas práticas reconhecidas internacionalmente. Por outro lado, a adoção de um Marco Legal **principiológico** pode representar um vetor de estímulo à inovação e de reconhecimento de direitos fundamentais, a partir da implementação de balizadores para a atividade infralegal.

Considerando os diferentes tipos de sistemas de IA, a OCDE recentemente divulgou um modelo de classificação da tecnologia, com o intuito de auxiliar o debate regulatório e desenvolvimento de políticas públicas (<https://oecd.ai/en/classification>). O modelo acerta ao apresentar as especificidades de cada tipo de sistema de IA, a fim de direcionar estratégias de atuação.

Ainda nessa linha, o NIST está desenvolvendo – por meio de um processo orientado por consenso, aberto, transparente e colaborativo - um *framework* para gerenciar melhor os riscos para indivíduos, organizações e sociedade associados à IA. O NIST *AI Risk Management Framework* (AI RMF) destina-se ao uso voluntário e para melhorar a capacidade de incorporar considerações de confiabilidade no design, desenvolvimento, uso e avaliação de produtos, serviços e sistemas de IA. (<https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework>)

Outra iniciativa que merece destaque é o *A.I. Verify*, lançado pelo governo de Cingapura na última edição da reunião anual do Fórum Econômico Mundial, em maio de 2022. Trata-se de um *framework* e kit de ferramentas de teste de governança de IA para empresas que desejam demonstrar IA responsável de maneira objetiva e verificável. Ainda em fase inicial, visa promover a transparência entre as empresas e os atores envolvidos por meio de uma combinação de testes técnicos e verificações de processos.

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.

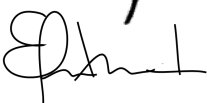
Por outro lado, é importante que a descentralização regulatória seja acompanhada de uma centralização na Federação para a exclusividade de regular o tema. A fim de garantirmos segurança jurídica e regras únicas para todo o território nacional, é necessário que o substitutivo traga essa disposição para 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.

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 que o relatório a ser apresentado por esta Comissão seja ainda objeto de Consulta Pública e escrutínio público, antes de ser levado à votação.

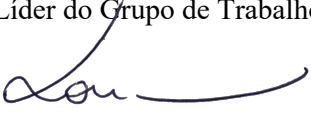
Respeitosamente,



**Fabio Rua**  
Vice-Presidente da ABES



**Eduardo Paranhos**  
Líder do Grupo de Trabalho de IA na ABES



**Loren Spíndola**  
Líder do Grupo de Trabalho de IA na ABES