

NOTA TÉCNICA

# **Contribuições do Data Privacy Brasil ao Projeto de Lei nº 21, de 04 de fevereiro de 2020**



**DataPrivacyBR**  
*Research*

## NOTA TÉCNICA

# Contribuições do Data Privacy Brasil ao Projeto de Lei nº 21, de 04 de fevereiro de 2020

### Quem somos

O Data Privacy Brasil é um espaço de intersecção entre a escola Data Privacy Ensino e a entidade civil Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa. A escola oferece cursos de formação sobre privacidade e proteção de dados, além de temas correlatos, e já formou mais de 4000 profissionais. A Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa é uma entidade civil sem fins lucrativos dedicada à interface entre proteção de dados pessoais, tecnologia e direitos fundamentais, produzindo pesquisas e ações de incidência perante o sistema de Justiça, órgãos legislativos e governo. A partir de uma Política de Financiamento Ético e Transparência, a associação desenvolve projetos estratégicos de pesquisa em proteção de dados pessoais, mobilizando conhecimentos que podem ajudar reguladores, juízes e profissionais do direito a lidar com questões complexas que exigem conhecimento profundo sobre como tecnologias e sistemas sócio-técnicos afetam os direitos fundamentais. A Associação possui financiamento de filantropias internacionais como Ford Foundation, Open Society Foundations e AccessNow. Para mais informações, visite [www.dataprivacybr.org](http://www.dataprivacybr.org).

Na ocasião da tramitação do o Projeto de Lei n.L 21, de 04 de fevereiro de 2020 e, após a participação do Fundador do Data Privacy Brasil e Diretor Presidente da Associação, Bruno Bioni, em audiência pública realizada no âmbito da comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados, a Data Privacy Brasil Ensino e a Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa submetem a presente nota técnica, a título de contribuição para o debate.

Ao final do documento há uma tabela com sugestões de redação que visam materializar os pontos descritos em mais detalhes a seguir.

## I Introdução

Instituída em abril deste ano, a **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)** estabelece alguns eixos temáticos que funcionam como pilares para o desenvolvimento de sistemas de IA no Brasil. Dentre os eixos delimitados, para a análise a ser conduzida neste documento, nos interessa o pilar denominado “Legislação, regulação e uso ético”, cujo objetivo é o de buscar um equilíbrio entre proteção e afirmação de direitos e o desenvolvimento econômico-tecnológico<sup>1</sup>. Nesse sentido, a proposição do Projeto de Lei (PL) 21/2020, objeto desta contribuição, é apresentada expressamente como um esforço de materializar a faceta da legislação sobre o uso de sistemas de Inteligência Artificial no Brasil.

Tradicionalmente, no contexto internacional, as iniciativas nacionais de regulamentação do uso, desenvolvimento e implementação de sistemas de IA centram-se em abordagens baseadas em *soft law*<sup>2</sup>, que incluem o desenvolvimento de molduras éticas, padrões técnicos e códigos de conduta. Contudo, há, atualmente, uma tendência ao desenvolvimento de reformas legislativas e regulamentações para usos específicos de sistemas de Inteligência Artificial<sup>3</sup>.

Como resposta à predominância de abordagens baseadas em *soft law* - que são adotadas, especialmente, pelas iniciativas de Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial - tem se sustentado a insuficiência da ética como mecanismo para se alcançar o equilíbrio entre proteção e afirmação de direitos e desenvolvimento econômico-tecnológico<sup>4</sup>. Muito dessa insuficiência se relaciona a uma visão de que os riscos e danos são individuais (e não sistêmicos) e que, para lidar com eles, o foco deve estar nas escolhas individuais das pessoas dentro de um mercado livre. Uma análise empírica também sugere que o próprio

---

**1** BIONI, Bruno; ZANATTA, Rafael; RIELLI, Mariana. Data Privacy Br: Contribuição à Consulta Pública da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. São Paulo: Reticências Creative Design Studio, 2020. Disponível em: <<https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2020/06/E-BOOK-CONTRIBUIC%CC%A7A%CC%830-DPBR-INTELIGE%CC%82NCIA-ARTIFICIAL-FINAL.pdf>>.

**2** “Soft law’ is a very general term, and has been used to refer to a variety of processes. The only common thread among these processes is that while all have normative content they are not formally binding. Francis Snyder provided the classic treatment of soft law in the EU in 1994. In his definition, Snyder describes soft law as ‘rules of conduct which in principle have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects.’ TRUBEK, David M.; COTRELL, Patrick; NANCE, Mark. “Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. Legal Studies Research Paper Series, Winsconsin, n. 1002, p. 1- 42, nov. 2005. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=855447](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=855447)>.

**3** Ver documento em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1cd40c44-en.pdf?expires=1629918551&id=id&accname=guest&checksum=5E996FC18197282D2A086D75D81E5F2D>.

**4** MITTELSTADT, Brent. Principles alone cannot guarantee ethical AI. Nature Machine Intelligence, p. 1-19, 2019. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/337015694\\_Principles\\_alone\\_cannot\\_guarantee\\_ethical\\_AI](https://www.researchgate.net/publication/337015694_Principles_alone_cannot_guarantee_ethical_AI)>.

debate mais amplo e antigo sobre regulação da Internet viveu os mesmos dilemas e revelou a falha dessa abordagem<sup>5</sup>.

Outro argumento, este normativo e bastante central à reflexão aqui proposta, é a falta de coercibilidade e fiscalização dos agentes envolvidos, sejam eles públicos ou privados, sobre um conjunto de princípios<sup>6</sup> com baixo grau de normatividade, o que implica em um ponto de maior fragilidade desses modelos<sup>7</sup>.

**Nesse sentido, a proposta do PL 21/2020 vai na contramão do cenário internacional e é urgente que alterações estruturais sejam promovidas a fim de evitar que o Brasil entre nesse debate regulatório já atrasado.**

Apesar de se posicionar no interior da referida tendência, que busca promover a regulamentação do uso de sistemas de Inteligência Artificial a partir de iniciativas baseadas em *hard law*, isto é, baseadas em processos regulatórios que dispõem de certo grau de normatividade e coercibilidade, como é o caso das leis, **a leitura atenta ao texto do PL revela uma problemática estrutural.**

Tal problemática reside no fato de que foi atribuído ao projeto de lei um enfoque pouco normativo e demasiadamente principiológico, de tal modo que prejudica a capacidade coercitiva pressuposta por um instrumento legislativo, considerado em seu sentido estrito como um ato normativo elaborado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Poder Executivo. Ao optar por essa abordagem, o projeto deixa escapar a possibilidade de efetivamente normatizar, ainda que minimamente, uma temática de enorme impacto socioeconômico.

Não se trata, aqui, de uma oposição à uma abordagem principiológica dos processos regulatórios per se, especialmente quando se considera que, ao longo da história, regulações pautadas na lógica de comando e controle - isto é, de definições claras e estritas sobre práticas permitidas e proibidas, aplicadas por meio de controle e sanções pelo Estado - se mostraram insuficientes<sup>8</sup>.

---

**5** Ver BLACK, Julia; MURRAY, Andrew. Regulating AI and Machine Learning: Setting the Regulatory Agenda. European Journal of Law and Technology. Vol. 10, No. 3. 2019. Disponível em: <<https://www.ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/722>>.

**6** “Há diversos critérios para se distinguir regras de princípios. Provavelmente aquele que é utilizado com mais frequência é o da generalidade. Segundo esse critério, princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto o grau de generalidade das regras é relativamente baixo. (...) O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

**7** BIONI, Bruno; ZANATTA, Rafael; RIELLI, Mariana. Data Privacy Br: Contribuição à Consulta Pública da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. São Paulo: Reticências Creative Design Studio, 2020. Disponível em: <<https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2020/06/E-BOOK-CONTRIBUIC%CC%A7A%CC%83O-DPBR-INTELIGE%CC%82NCIA-ARTIFICIAL-FINAL.pdf>>.

**8** Ibid. p. 22-23.

Trata-se, por outro lado, da compreensão de que uma regulação estabelecida tão somente por instrumentos pouco normativos não será capaz de atender a finalidade proposta pelo Projeto de Lei em questão, que é a regulamentação do uso de sistemas de Inteligência Artificial.

Desse modo, levando em conta as considerações feitas anteriormente, será a partir de uma ótica que priorize uma mescla entre modelos regulatórios mais normativos e mais principiológicos, e que reforce o equilíbrio entre a proteção e afirmação de direitos e o desenvolvimento econômico-tecnológico, que será conduzida a contribuição desenvolvida nas páginas a seguir.

## II **Ampliação do rol de fundamentos, objetivos e princípios do uso da inteligência artificial**

A governança de sistemas de inteligência artificial é um tema de grande complexidade, uma vez que características e limitações das próprias tecnologias utilizadas (como aprendizado de máquina) podem fazer com que algumas ferramentas de governança não sejam plenamente materializadas. Um exemplo clássico disso é o problema da caixa-preta<sup>9</sup>, em que, em razão do funcionamento técnico de um sistema, torna-se impossível entender quais elementos e fatores levaram a determinado resultado/decisão. Em outras palavras, sabe-se o *input* e o *output*, mas não se sabe como o *output* foi gerado.

Por esse motivo, muitas vezes uma base principiológica, além da criação de objetivos e fundamentos para o uso da tecnologia mostram-se importantes ferramentas de governança para que, à medida que se ganha maturidade institucional e regulatória, deveres e obrigações mais específicas possam ser delimitados.

Antes que isso ocorra, os princípios podem guiar não só os “agentes de inteligência artificial” a desenvolverem e utilizarem sistemas aderentes a esses princípios, mas também a sociedade civil e órgãos governamentais a reivindicarem que o desenvolvimento de novas tecnologias ocorra em aderência aos objetivos delimitados.

Seguindo nesse sentido, além dos ganhos de produtividade e avanços econômicos possibilitados pelo uso de sistemas de IA, é necessário ter como norte a materialização dos direitos fundamentais. Esse mesmo raciocínio foi empregado pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) que, além do desenvolvimento econômico e da inovação, estabeleceu como seus fundamentos o respeito à privacidade, autodeterminação informativa, os direitos humanos e o livre desenvolvimento da personalidade, a

---

<sup>9</sup>Frank. *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais<sup>10</sup>.

O reconhecimento da centralidade dos direitos fundamentais e de princípios que protegem a autonomia humana e a participação social para o desenvolvimento de novas tecnologias passa pela lógica de que o real desenvolvimento tecnológico só acontece se vier acompanhado de uma materialização dos direitos fundamentais. Assim, não há que se falar que a regulação pautada nos direitos fundamentais é uma barreira para a inovação, uma vez que a real inovação é aquela que melhora as condições de vida de todos os envolvidos, e não aquela que só traz ganhos econômicos.

Isso também pode ser observado nas Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial de outros países. A estratégia dinamarquesa, por exemplo, estabelece seis princípios que devem guiar qualquer desenvolvimento de sistemas de IA: Autodeterminação; Dignidade; Responsabilidade; Explicabilidade; Igualdade e Justiça e Desenvolvimento.

Sobre esse ponto, destaca-se que o presente Projeto de Lei, embora reconheça os direitos humanos, a igualdade e não discriminação, e a privacidade e proteção de dados como seus fundamentos, ainda é tímido na criação de uma linguagem mais robusta para os direitos fundamentais, com um enfoque desbalanceado em favor de questões econômicas e de livre iniciativa.

## II-A Fundamentos e objetivos do uso de inteligência artificial

Os fundamentos de uma lei podem ser compreendidos como os valores primordiais que irão embasar e influenciar todos os demais dispositivos desta regulação jurídica e suas formas de aplicação e interpretação<sup>11</sup>. O Projeto de Lei 21/2020 apresenta essa sua estrutura basilar nos artigos 3º, 4º e 5º, incluindo orientações de interpretação, fundamentos e objetivos<sup>12</sup> para a criação de um marco regulatório

---

**10** Art. 2º Lei Geral de Proteção de Dados.

**11** CORDEIRO, Glauber de Lucena. Dos "Fundamentos" como Espécie Normativa do Direito: Linhas Introdutórias para uma Nova Reestruturação das Normas Jurídicas. Disponível em: <<https://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=06c41ca6bbfc0e9c>>. p. 15.

**12** Art. 3º Na interpretação desta Lei serão levados em conta, além dos fundamentos, objetivos e princípios previstos, a relevância da inteligência artificial para a inovação, o aumento da competitividade, o crescimento econômico sustentável e inclusivo e a promoção do desenvolvimento humano e social.

Art. 4º O uso da inteligência artificial no Brasil tem como fundamentos: I - o desenvolvimento tecnológico e a inovação; II - a livre iniciativa e a livre concorrência; III - o respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos; IV - a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e o respeito aos direitos trabalhistas; e V - a privacidade e a proteção de dados.

Art. 5º O uso da inteligência artificial no Brasil tem por objetivo a promoção: I - da pesquisa e do desenvolvimento da inteligência artificial ética e livre de preconceitos; II - da competitividade e do aumento da produtividade brasileira, bem como da melhoria na prestação dos serviços públicos; III - do crescimento inclusivo, do bem-estar da sociedade e da redução das desigualdades sociais e regionais; IV - de medidas para reforçar a capacidade humana e preparar a transformação do mercado de trabalho, à medida que a inteligência artificial é implantada; e V - da cooperação internacional, com o compartilhamento do conhecimento de inteligência artificial e a adesão a padrões técnicos globais que permitam a interoperabilidade entre os sistemas.

sobre Inteligência Artificial no Brasil.

Atualmente, não há dúvidas de que a Inteligência Artificial, objeto do PL em análise, cria distintos benefícios e vantagens para a sociedade. Porém, ao mesmo tempo, também se reconhece que a IA é capaz de impactar direitos fundamentais de forma significativa, o que exige uma maior proteção desses direitos frente aos riscos representados pela tecnologia.

Por isso, o texto do PL, especificamente no art. 4º, que enumera os seus fundamentos legais, é de especial relevância, pois tenta conciliar aspectos econômicos, como inovação, livre iniciativa e concorrência, com direitos humanos. É essencial que medidas legislativas que se proponham a regular a Inteligência Artificial assegurem um equilíbrio entre estímulo ao desenvolvimento tecnológico e proteção de direitos humanos, de forma a garantir que os benefícios da tecnologia sempre se sobreponham aos riscos<sup>13</sup>.

**Porém, a redação atual ainda pode ser lapidada.** Por exemplo, a *autodeterminação informativa* também é um fundamento a ser incluído de forma complementar à menção sobre a proteção de dados pessoais. A inclusão deste princípio auxiliaria na harmonização do projeto com a legislação vigente no ordenamento brasileiro, ao explicitar um elemento de proteção ao desenvolvimento da personalidade<sup>14</sup>. Ainda que várias das possibilidades de uso de inteligência artificial não necessariamente impliquem no uso de dados pessoais, o impacto do uso deste tipo de tecnologia sobre pessoas naturais e os casos de interação com esse tipo de informação precisam ser tratados com cautela.

Além disso, o reconhecimento da autodeterminação informativa no contexto de sistemas de IA incorpora a tese firmada no Julgamento do Caso IBGE (ADI 6.387), pelo Supremo Tribunal Federal, em que se reconhece que “a tutela de um direito fundamental à proteção de dados não mais se adstringe à demarcação de um espaço privado, mas, antes, afirma-se no direito à governança, transparência e sindicabilidade do tratamento de dados compreendidos em acepção abrangente”<sup>15</sup>. Assim, ampliam-se as ferramentas de governança e de garantia de direitos fundamentais para todos os processos informacionais que afetem os interesses e os direitos de alguém.

---

**13** Comissão Europeia. Novas regras à inteligência artificial - Perguntas e respostas. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PT/qanda\\_21\\_1683](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PT/qanda_21_1683)>.

**14** Art. 2º, II, do Marco Civil da Internet e art. 2º, II e VII, da Lei Geral de Proteção de Dados.

**15** BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Voto do Min. Gilmar Mendes. Referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387. Medida Cautelar em Ação Direta de inconstitucionalidade. Referendo. Medida Provisória nº 954/2020. Emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Compartilhamento de dados dos usuários do serviço telefônico fixo comutado e do serviço móvel pessoal, pelas empresas prestadoras, com o instituto brasileiro de geografia e estatística. Fumus boni juris. Periculum in mora. Deferimento. Relatora: Min. Rosa Weber, 07 mai. 2020. Brasília: STF, [2020]. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629>>.

Ademais, podemos afirmar que o art. 5º do PL 20/2021, em sua versão original, não representa, de fato, um equilíbrio entre estímulo à inovação e garantia de direitos, pois estabelece objetivos para o uso da Inteligência Artificial no Brasil com um caráter excessivamente econômico. Apesar de ser essencial que a IA aplicada no contexto brasileiro promova a competitividade, aumento da produtividade, melhor prestação de serviços públicos, incentivo à capacidade humana e desenvolvimento econômico, é também fundamental que os objetivos expressem a garantia de direitos fundamentais, tal como ocorre em legislações já vigentes no país, a exemplo da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei 13.709/2018) e o Marco Civil da Internet (MCI - Lei 12.965/2014), além de modelos do direito comparado, como a Proposta de Regulação de Inteligência Artificial no contexto da União Europeia<sup>16</sup>.

Além disso, o crescente uso de dados como motor e alimento das tecnologias de Inteligência Artificial, principalmente em mercados digitais, pode gerar incentivos para que os atores restrinjam o acesso a tais dados, de forma a fortalecer seu poder de mercado<sup>17</sup>. Por isso, considerando que o mercado de Inteligência Artificial e *big data* pode facilitar a concentração de dados nas mãos de certos atores, criando barreiras de entrada para organizações desenvolverem e inovarem nesse campo, é fundamental que o PL estabeleça também como um de seus objetivos a promoção da concorrência e a livre iniciativa.

No mesmo sentido, entende-se que a redação atual do art. 3º, que estabelece parâmetros para interpretação da lei, deve adequar-se a uma abordagem mais equilibrada entre a garantia efetiva de direitos fundamentais e a promoção do desenvolvimento econômico, ambos essenciais para a sociedade. A redação atual menciona a relevância da inovação, aumento da competitividade, crescimento econômico sustentável e inclusivo e promoção do desenvolvimento humano e social como orientações básicas para interpretação da lei.

Por mais que os fundamentos, objetivos e princípios do PL, com as devidas adequações, possam trazer a camada protetiva de direitos e interesses fundamentais, é recomendável que o texto da lei traga uma maior clareza em assegurar o respeito aos direitos fundamentais também em sua abordagem interpretativa, que deve ser, portanto, expressa, garantindo maior segurança jurídica.

## II-B Princípios para o uso responsável de inteligência artificial

O rol de princípios apresentados no projeto de lei deve ser enriquecido e buscar contrabalançar os avanços econômicos e tecnológicos com os direitos fundamentais, de modo a garantir o desenvolvi-

---

<sup>16</sup> Ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1623335154975&uri=CELEX%3A52021PC0206>.

<sup>17</sup> LANCIERI, Filippo Maria; SAKOWSKI, Patrícia Alessandra Morita. Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados. Documento de Trabalho nº 005/2020, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Brasília, agosto de 2020. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrenca-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf>>. p. 30.

mento e uso responsável da inteligência artificial. Considerando que as decisões tomadas, em regra, não incluirão uma análise humana sobre os dados, é necessário garantir que o mínimo de impacto ocorrerá sobre os indivíduos submetidos a este tipo de tecnologia.

Desta forma, o primeiro princípio a ser incluído é o princípio da precaução. Este princípio gera a necessidade de avaliação da situação em que a tecnologia baseada em inteligência artificial será utilizada e até mesmo durante o seu desenvolvimento, dentro da lógica de “proteção de direitos by design”. À medida em que a incerteza da existência de risco se torna ameaça de dano a direitos fundamentais, o nível de discricionariedade dos agentes reduz e mais salvaguardas deverão ser mobilizadas, ou ainda, em casos mais graves, a ação baseada em inteligência artificial é deslegitimada<sup>18</sup>.

Neste sentido, haveria o sopesamento entre benefícios para a sociedade e riscos a direitos fundamentais, a fim de viabilizar o uso da tecnologia. Esta análise depende de ferramentas como o **relatório de impacto aos direitos humanos**, e também da existência de deliberações e processos de tomadas de decisões públicos. Isto é, incluir no debate sobre a implementação de determinadas tecnologias os sujeitos interessados e possíveis afetados, bem como as entidades que os representam, para opinar e legitimar a implementação.

Na sequência, é importante também a adição do princípio da prevenção, uma combinação de princípios apresentados na Lei Geral de Proteção de Dados e na Declaração de Toronto de 2018 (“identificar riscos”, item 31)<sup>19</sup>. A prevenção trata da necessidade de se tomar medidas para mitigar possíveis riscos quando a avaliação para o seguimento da implementação da tecnologia baseada em inteligência artificial for positiva. Ainda que o balanceamento indique que os benefícios são maiores que o risco, a importância de se adotar medidas concretas de proteção não deixa de existir.

Se o princípio da precaução centra-se na análise prévia, a avaliação de riscos é constante e pode se traduzir também nos termos do princípio da prevenção, porque exige do agente que utiliza a inteligência artificial, mesmo após o início da utilização, a busca ativa por falhas dentro dos sistemas, execução de testes e auditorias para evitar que problemas técnicos e vieses causem danos.

As outras alterações sugeridas ao texto original do projeto de lei consideram os exemplos apresentados pelo Conselho da Europa<sup>20</sup>, OCDE<sup>21</sup> e a Lei Geral de Proteção de Dados. O princípio da diversidade e

---

**18** BIONI, Bruno; ZANATTA, Rafael; RIELLI, Mariana. Data Privacy Br: Contribuição à Consulta Pública da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. São Paulo: Reticências Creative Design Studio, 2020. Disponível em: <<https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2020/06/E-BOOK-CONTRIBUIC%CC%A7A%CC%83O-DPBR-INTELIGE%CC%82NCIA-ARTIFICIAL-FINAL.pdf>>.

**19** <https://www.torontodeclaration.org/declaration-text/english/>

**20** COUNCIL OF EUROPE, Independent High Level Expert Group on AI set up by the European Commission: Ethics guidelines for trustworthy AI. Shaping Europe's digital future. 2019. Disponível em: <<https://wayback.archive-it.org/12090/20210728013426/https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>>.

**21** OCDE. OECD/LEGAL/0446 - Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD Legal Instruments. 2019. Dispo-

equidade colabora para a inclusão de todos os indivíduos no processo decisório, de uso e de transparência. A inclusão do princípio da transparência visa explicitar como o conteúdo deve ser apresentado aos indivíduos, de forma a reduzir a assimetria de poder e de informação e reduzir a opacidade decorrente da tecnicidade e complexidade da tecnologia.

Por fim, o ajuste ao princípio da responsabilização e prestação de contas busca garantir a responsabilização pela aplicação de medidas adequadas e aptas a sanar os problemas identificados na tecnologia ou em sua aplicação.

### III Governança e mitigação dos riscos de sistemas de IA

Conforme destacado ao longo da presente contribuição, a utilização de sistemas de inteligência artificial apresenta uma série de riscos éticos e jurídicos. Por esse motivo, como forma de materializar os princípios da precaução e da prestação de contas, mostra-se necessário a implementação de uma ferramenta de governança e mitigação de riscos. Dentre as diversas possíveis soluções, a realização de relatórios de impacto mostra-se em harmonia com o que já é trazido pelo próprio Projeto de Lei, bem como pela Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)

Nesse sentido, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial está fundamentada nos cinco princípios definidos pela OCDE para uma gestão responsável dos sistemas de IA, que são: (i) crescimento inclusivo, o desenvolvimento sustentável e o bem estar; (ii) valores centrados no ser humano e na equidade; (iii) transparência e explicabilidade; (iv) robustez, segurança e proteção e; (v) a responsabilização e a prestação de contas (*accountability*).

A EBIA dividiu-se, então, em nove pilares, sendo central para o tema do relatório de impacto o segundo pilar, da Governança de IA.

Para a Governança de IA, a Estratégia determina que a *accountability* se guie pelo princípio da precaução, exigindo realização de análise para identificação de aplicações de alto risco. São entendidas como aplicação de alto risco aquelas que “podem impactar significativamente indivíduos de acordo com o contexto de sua aplicação em um determinado setor, como operações com risco de vida na área de saúde ou monitoramento de espaços públicos para fins de segurança pública.” (p.23-24).

Não existe um consenso sobre qual seria o significado normativo do princípio da precaução, tendo mais de 11 significados<sup>22</sup>. O surgimento do princípio se deu na década de 70, no contexto de proteção

---

nível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>>.

<sup>22</sup> BIONI, Bruno. LUCIANO, Maria. O Princípio da Precaução para a Regulação da Inteligência Artificial: Seriam as Leis de Proteção

ambiental. A formulação mais aceita por diferentes jurisdições é a da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que determina, em seu princípio 15:

“Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.”

Aplicada à regulação de IA, a incerteza científica decorrente de ser uma área em constante desenvolvimento não deve impedir que sejam adotadas medidas para evitar danos graves ou irreversíveis aos seres humanos. Os avanços da tecnologia e a consolidação de uma economia movida a dados pessoais potencializa a gravidade dos danos das aplicações de inteligência artificial.

Como ações estratégicas listadas pela EBIA relevantes à temática estão: (i) Desenvolver diretrizes para a elaboração de Relatórios de Impacto de Proteção de Dados (RIPD); (ii) Estimular diálogo social com participação multissetorial; (iii) Alavancar e incentivar práticas de *accountability* relacionadas à IA nas organizações.

Portanto, a partir do exposto até aqui e em consonância com o que é proposto pelo presente Projeto de Lei, propomos uma melhor definição e procedimentalização do instrumento do relatório de impacto de inteligência artificial.

### III-A Relatório de Impacto de Inteligência Artificial

O art. 2º, VI do presente Projeto de Lei define o relatório de impacto de inteligência artificial como: “documentação dos agentes de inteligência artificial que contém a descrição do ciclo de vida do sistema de inteligência artificial, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de gerenciamento e mitigação dos riscos relacionados a cada fase do sistema, incluindo segurança e privacidade.”

---

de Dados seu Portal de Entrada. In: Frazão, Ana. Mullholand, Caitlin. Inteligência Artificial e Direito: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <<https://brunobioni.com.br/blog/2019/09/06/707-2/>>.

Consideramos benéfica a adoção de um instrumento de avaliação de impacto trazido pelo Projeto de Lei. Nesse sentido, buscamos contribuir para melhor delimitar o que é esse instrumento, quais devem ser seus objetivos e propor uma proceduralização mínima.

Inicialmente, importante ressaltar que, conforme salientado na contribuição do Data Privacy Brasil para a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, a avaliação de impacto é uma ferramenta de governança complexa:

A avaliação de impacto é uma ferramenta para endereçar as possíveis consequências negativas de uma iniciativa sobre um ou mais interesses sociais relevantes, com o objetivo de informar uma decisão sobre a sua formulação, bem como sua continuidade. É o gênero de uma série de ações desdobradas no campo ambiental, das agências reguladoras, da proteção de dados, entre outras arenas<sup>23</sup>.

Nesse sentido, o relatório de impacto de inteligência artificial deve ir além do que um relatório de impacto à proteção de dados propõe. Isso porque os riscos apresentados por sistemas de IA não se limitam apenas a riscos à privacidade ou à proteção de dados, mas também a outros direitos fundamentais, como a liberdade religiosa, liberdade de associação e liberdade de expressão.

Tal aspecto é reconhecido na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, que exemplifica como relatórios de impacto necessários para Inteligência Artificial, a depender dos setores afetados, Relatório de Impacto de Segurança (RIS), Relatório de Impacto Ambiental (RIA) e Relatório de Impacto de Direitos Humanos (RIDH)<sup>24</sup>.

A experiência internacional pode ajudar a guiar um modelo brasileiro de Relatório de Impacto de Inteligência Artificial.

Relatório produzido pelo Ada Lovelace Institute, AI Now Institute e Open Government Partnership<sup>25</sup>, e publicado em Agosto de 2021, investigou a implementação de políticas para *accountability* de sistemas algorítmicos no setor público, analisando mais de 40 políticas de 20 governos nacionais e locais diferentes. Dentre essas políticas, estavam as avaliações de impacto de algoritmos, assim definidas:

---

**23** BIONI, Bruno; ZANATTA, Rafael; RIELLI, Mariana. Data Privacy Br: Contribuição à Consulta Pública da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. São Paulo: Reticências Creative Design Studio, 2020. Disponível em: <<https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2020/06/E-BOOK-CONTRIBUIC%CC%A7A%CC%83O-DPBR-INTELIGE%CC%82NCIA-ARTIFICIAL-FINAL.pdf>>.

**24** Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, p.24.

**25** Ada Lovelace Institute, AI Now Institute and Open Government Partnership. (2021). Algorithmic Accountability for the Public Sector. Available at: <<https://www.opengovpartnership.org/documents/algorithmic-accountability-public-sector/>>.

Avaliações de impacto incluem uma diversidade de mecanismos de *accountability* que foram implementados no domínio científico e de políticas públicas variando desde proteção ao meio ambiente, direitos humanos, proteção de dados e privacidade. O objetivo é mitigar impactos prejudiciais de uma iniciativa, reconhecendo riscos e atuando sobre eles antes da implementação.

Avaliações de Impacto Algorítmico são mecanismos destinados para órgãos públicos compreenderem melhor, categorizar e responder a danos potenciais ou riscos trazidos pelo uso de sistemas algoritmos, usualmente de maneira anterior ao seu uso. Essas avaliações variam substancialmente, mas originalmente eram recomendadas como uma maneira de permitir que as pessoas afetadas [stakeholders] definam e construam uma matriz de danos, benefícios e riscos para avaliar de maneira prévia se o uso de um sistema algorítmico é apropriado em um contexto particular<sup>26</sup>.

A partir da pesquisa realizada, o relatório identificou seis fatores como chave para uma implementação efetiva de políticas públicas de *accountability* de algoritmos<sup>27</sup>:

1. Incentivos institucionais claros e normas legais podem apoiar o funcionamento efetivo e consistente de mecanismos de *accountability*, apoiados pela pressão reputacional da cobertura midiática e do ativismo da sociedade civil;
2. As políticas públicas relativas à *accountability* de algoritmos devem estabelecer claramente quais são os objetos da governança, assim como estabelecer terminologias compartilhadas pelos diferentes departamentos governamentais.
3. Necessidade de determinar o escopo apropriado da política de *accountability*. Políticas existentes que se utilizam apenas de abordagens baseadas em risco devem evoluir para prevenir excluir ou incluir indevidamente.

---

**26** Ada Lovelace Institute, AI Now Institute and Open Government Partnership. (2021). Algorithmic Accountability for the Public Sector. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/documents/algorithmic-accountability-public-sector/>>. P.7, tradução livre.

**27** Ada Lovelace Institute, AI Now Institute and Open Government Partnership. (2021). Algorithmic Accountability for the Public Sector. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/documents/algorithmic-accountability-public-sector/>>. P.10-16, tradução livre.

4. Os mecanismos de políticas públicas que focam na transparência devem ser detalhados e apropriados para a audiência para apoiar a *accountability*.
5. Participação pública deve apoiar políticas públicas que atendam as necessidades das comunidades afetadas. As políticas públicas devem priorizar a participação pública como um objetivo central, apoiada pelos recursos apropriados e estratégias formais de engajamento.
6. Políticas públicas se beneficiam da coordenação institucional entre setores e diferentes níveis de governança para criar consistência na aplicação e utilizar expertises variadas.

Um aspecto chave trazido pelo relatório, portanto, é da publicização dos relatórios de impacto algorítmico e da participação pública em sua elaboração. Embora o uso de sistemas de IA esteja muitas vezes ligado a desenvolvimentos de novas tecnologias protegidas por segredo industrial e comercial, não se pode ignorar que esses sistemas causam impacto na sociedade como um todo.

Desde o direcionamento de conteúdo que pode gerar abalos no sistema eleitoral, até sistemas de reconhecimento facial que podem perpetuar vieses e discriminações, há um evidente interesse público em jogo. Sendo assim, o relatório de impacto de inteligência artificial deve ser uma ferramenta que viabilize essa participação pública. Não só por meio do escrutínio público, uma vez que o relatório é feito, mas principalmente a partir de uma lógica de co-deliberação e co-participação dos diversos atores interessados.

No mesmo sentido se posiciona a organização AI NOW, que caracteriza as análises de impacto algorítmico como “explicitamente desenhadas para engajar órgãos públicos e as pessoas que esses servem nas áreas de preocupação através dos elementos de notificação, comentário, revisão e devido processo. Isso permite que uma ampla gama de indivíduos, comunidades, pesquisadores e responsáveis por políticas públicas participem nos esforços de accountability.”<sup>28</sup>

A Organização também lista 5 elementos chave para uma avaliação de impacto algorítmico conduzida por um órgão público:

1. Órgãos públicos devem conduzir uma auto-avaliação de processos existentes e futuros de sistemas de decisão automatizadas, avaliando impactos potenciais na equidade, justiça, viés ou outras preocupações em relação às comunidades afetadas;
2. Órgãos públicos devem desenvolver processos de pesquisa e revisão externos para

---

**28** REISMAN, Dillon, SCHULTZ, Jason, CRAWFORD, Kated, WHITTAKER, Meredith. Algorithmic Impact Assessments: A practical framework for public agency accountability. April 2018. AI Now. p. 7-8

descobrir, medir ou rastrear os impactos ao longo do tempo;

3. Órgãos públicos devem notificar ao público qual a sua definição de “sistema automatizado de decisão”, sistemas existentes e propostos, e quaisquer avaliações e processos de pesquisa e revisão conduzidos antes da aquisição do sistema;
4. Órgãos públicos devem solicitar comentários públicos para esclarecer preocupações ou questões;
5. Governos devem fornecer mecanismos de devido processo para indivíduos ou comunidades afetadas poderem contestar avaliações inadequadas ou injustas, enviadas ou outros danos gerados pelo uso dos sistemas que os órgãos públicos tenham falhado em mitigar ou corrigir<sup>29</sup>.

O governo canadense, por sua vez, disponibiliza uma **ferramenta de avaliação de impacto algorítmico** para que departamentos e agências da administração pública possam entender e manejar os riscos de sistemas algorítmicos. Essa avaliação de impacto deve ser feita na fase inicial de concepção e desenho de um projeto, para que os resultados da avaliação com recomendações e eventuais necessidades de consultas sejam cumpridos. Além disso, a avaliação de impacto deve ser feita uma segunda vez antes da utilização do sistema para validação dos resultados e publicação da avaliação de impacto algorítmico.

Nesse modelo de avaliação de impacto algorítmico, os agentes devem responder, dentre outros pontos, quais fontes de dados são usadas; se há dados sensíveis; como irão garantir a qualidade dos dados; se houve consulta com atores interessados; se o sistema será decisório e se substituirá uma decisão humana; se o processo algorítmico será difícil de interpretar ou explicar; se o sistema será auditável; se haverá mecanismos de supervisão e se existem medidas de mitigação já implementadas.

Dentro do contexto nacional, a ONG Transparência Brasil, a partir do estudo “Uso de Inteligência Artificial pelo Poder Público”, propõe uma **“Estrutura para Avaliação de Impacto de Riscos e Direitos de Transparência”**, em que se avaliam riscos a direitos pela natureza da ferramenta; riscos a direitos por discriminação algorítmica e riscos ao direito à privacidade. Destacamos, também, uma abordagem muito promissora proposta pela ONG, de se avaliar o potencial abuso autoritário do espaço cívico.

Por fim, podemos tirar de aprendizado da criação e agora implementação das disposições da Lei Geral de Proteção de Dados que a criação de um instrumento de relatório de impacto que não esteja minimamente procedimentalizado pela lei traz insegurança jurídica e mais dificuldades para a sua materialização. Portanto, propomos que o Projeto de Lei incorpore uma disposição com uma definição mínima do que deve conter um relatório de impacto de inteligência artificial.

---

<sup>29</sup> REISMAN, Dillon, SCHULTZ, Jason, CRAWFORD, Kated, WHITTAKER, Meredith. Algorithmic Impact Assessments: A practical framework for public agency accountability. April 2018. AI Now. p.4.

## IV Uso de Sistemas de Inteligência Artificial pela Administração Pública

Além do setor privado, o desenvolvimento e uso de aplicações de Inteligência Artificial pode representar uma grande revolução para o setor público, já que o uso de dados, associado à IA, permite que os governos aprimorem seu aparato estatal e estabeleçam políticas e serviços públicos mais eficientes por embasar-se em evidências (dados). Por isso, a decisão do PL 21/2020 de incluir a Administração Pública, Direta e Indireta, dentre os atores sujeitos à regulamentação proposta é bem-vinda.

Porém, seria recomendável que o PL 20/2021 trouxesse um **capítulo específico** para o uso de Inteligência Artificial pelo Poder Público, tal como ocorre no Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014, Capítulo IV). Por mais que o projeto já disponha de dispositivos específicos para a atuação pública nos artigos 11 a 15, é essencial que haja uma sistematização do papel das organizações públicas nesse contexto, considerando suas especificidades e estabelecendo diretrizes de atuação, objetivos específicos, deveres e tópicos de atenção, como a criação de uma política de dados abertos.

Dito isso, é fundamental que o texto do PL, que se propõe a ser o marco regulatório de Inteligência Artificial no Brasil, reconheça as particularidades da atuação do Poder Público nesse contexto. A relação existente entre Estado e cidadãos é caracterizada por um desequilíbrio de forças, uma assimetria de poder, o que fica ainda mais evidente no caso de serviços públicos essenciais para o exercício de direitos fundamentais, como acesso à educação, saúde, benefícios sociais e segurança.

Ainda, o uso de sistemas de IA pela administração pública deve vir acompanhado de obrigações de transparência ainda maiores. Isso porque a administração pública deve obedecer o princípio da publicidade, conforme art. 37 da Constituição da República. Nesse sentido, o uso de sistemas de IA que não sejam auditáveis e apresentem barreiras para a devida compreensão do seu funcionamento e resultado, tanto para o cidadão quanto para a sociedade como um todo, mostra-se em desacordo com o princípio da publicidade e os deveres de uma administração pública de prestar contas à sociedade.

Por fim, embora a contratação de serviços e tecnologia privada pela administração pública seja uma prática usual e que pode trazer ganhos para todos, é fundamental que na contratação de sistemas de IA tenha-se um cuidado especial diante das possíveis consequências negativas e riscos inerentes a esses sistemas. Portanto, defendemos que essas contratações sejam precedidas de um momento para que as partes interessadas possam ser ouvidas e participarem do processo deliberativo. Ainda, uma vez que um sistema de IA é adotado pela administração pública, o segredo de negócio não pode ser uma barreira para a transparência e auditoria, reforçando o princípio da publicidade que impera nesse contexto.

Além disso, o PL 21/2020 está em acordo com a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), publicada em abril de 2021, ao enfatizar a importância do uso da Inteligência Artificial pelo poder público para a criação de melhorias na qualidade de atendimento e nos índices de satisfação dos cidadãos, permitindo uma modernização dos processos administrativos, diminuição de dificuldades burocráticas e

limitações orçamentárias, o que gera a implementação de produtos e serviços mais eficientes à população<sup>30</sup>.

Porém, a eficiência e redução de custos não devem ser os únicos objetivos do poder público, que deve reforçar suas obrigações de transparência, publicidade e prestação de contas, de forma a não comprometer a confiança da sociedade nas autoridades públicas. Por isso, é fundamental que o uso da tecnologia no setor público se oriente pela promoção de direitos fundamentais, razoabilidade, responsabilidade, prestação de contas e transparência.

Obrigações mais severas de transparência para o poder público no uso de aplicações de Inteligência Artificial são fundamentais para uma maior prestação de contas aos cidadãos, controle social, proteção de direitos e até mesmo para avaliar a eficiência das ferramentas na prática. Mesmo que o contexto de uso não envolva elevado risco aos direitos fundamentais, a transparência reforçada auxilia na verificação se o sistema de IA implementado está, de fato, gerando um ganho e cumprindo o que se propôs<sup>31</sup>, de acordo com o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública.

Ademais, o estabelecimento de obrigações relativas a análises e testagens prévias, gestão de riscos e, eventualmente, à supervisão humana atuam como facilitadoras para o cumprimento aos direitos fundamentais, já que reduzem o risco de decisões automatizadas equivocadas ou enviesadas em setores críticos, a exemplo de educação, emprego, serviços essenciais, manutenção da ordem pública e o sistema judicial<sup>32</sup>.

Tais obrigações reforçam também os níveis de controle social e confiança pública, o que é essencial no contexto de relações de assimetria de poder, estando de acordo com diferentes regramentos legais, a exemplo da Constituição Federal de 1988, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), Nova Lei das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019) e Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

Por esses motivos, conforme visto no tópico anterior (IV), é de extrema importância que os usos de IA pelo setor público sejam sempre precedidos de uma avaliação de riscos, envolvendo ameaças reais e potenciais a direitos fundamentais e ao exercício democrático no espaço cívico<sup>33</sup>, o que pode ser materializado em um relatório de impacto algorítmico em direitos humanos, de forma a criar um equilíbrio entre o incentivo à inovação e a proteção de direitos, de acordo com o interesse público.

---

**30** Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial>>.

**31** Transparência Brasil. Recomendações de Governança: Uso de Inteligência Artificial pelo Poder Público. Fevereiro de 2020. p. 23.

**32** Comissão Europeia. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que Estabelece Regras Harmonizadas em Matéria de Inteligência Artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e Altera Determinados Atos Legislativos da União. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)>.

**33** Ibid. p. 8.

Nesse sentido, o art. 13 do PL 20/2021 cria a possibilidade de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios solicitem aos agentes de IA a publicação de relatórios de impacto de inteligência artificial, porém ainda falta proceduralização dessa documentação, incluindo os processos, prazos, elementos a serem considerados e metodologia adotada, o que deve ser ainda mais bem definido para os usos feitos pelo Poder Público em decorrência das obrigações reforçadas de transparência e prestação de contas.

Ainda, como a criação de políticas públicas de educação e conscientização é um dever constitucional do Estado, a adoção de Inteligência Artificial por atores públicos deve também reforçar o papel do Estado na efetiva implementação de programas acessíveis e inclusivos de conscientização, educação e capacitação de pessoas para esse contexto digital. É essencial que o Estado garanta que os cidadãos tenham literacia digital e as demais competências digitais de que precisam para viver, trabalhar, aprender e prosperar diante dos avanços da IA em diferentes áreas<sup>34</sup>.

Nesse contexto, recomenda-se também que as medidas educacionais do Estado incentivem a diversidade entre aqueles que projetam, desenvolvem, coletam e processam dados, implementam, pesquisam, regulam e supervisionam sistemas de IA. Isso porque, com equipes diversas, eventuais discriminações e vieses podem ser reduzidos, em consequência de uma maior probabilidade de que os sistemas considerem e incluam ativamente as perspectivas de grupos desfavorecidos ou minoritários nos usos da tecnologia<sup>35</sup>.

## V Da Necessidade de um Conselho Multissetorial

Tão importante quanto a previsão de normas destinadas à regulação da Inteligência Artificial é o estabelecimento de arranjos institucionais voltados a assegurar seu efetivo enforcement. Sobretudo em matérias de alta complexidade técnica e de aplicação transversal, com impacto sobre todos os setores econômicos e áreas de atuação do poder público, é essencial que tais arranjos assumam caráter multissetorial, de modo a assegurar a aderência da regulação à realidade e às necessidades dos variados setores de aplicação.

No Brasil, a instituição de arranjos multissetoriais no campo da regulação da Internet e novas tecnologias não é nova, havendo uma longa e consolidada tradição consubstanciada no modelo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), internacionalmente reconhecido pelo vanguardismo de sua gover-

---

<sup>34</sup> European Commission. Digital Education Action Plan (2021-2027). Resetting education and training for the digital age, setembro de 2020. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf)>.

<sup>35</sup> UNICEF. Policy Guidance on Ai for Children. Draft 1.0, setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.unicef.org/globalinsight/media/1171/file/UNICEF-Global-Insight-policy-guidance-AI-children-draft-1.0-2020.pdf>>.

nança multissetorial<sup>36</sup>. Recentemente, e valendo-se dessa tradição, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018, “LGPD”), em seus arts. 58-A e 58-B, previu a criação de um conselho multissetorial de caráter consultivo destinado a prestar apoio técnico às atividades da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD): o Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade (CNPDP)<sup>37</sup>.

Além da LGPD, esse tipo de estrutura institucional tem sido debatido e proposto ainda no âmbito de outras iniciativas legislativas recentes, como o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para Segurança Pública e Investigação Criminal (LGPD Penal)<sup>38</sup> e o Substitutivo do PL das Fake News (Sen. Eduardo Gomes).

Além de haver precedentes bem-sucedidos na experiência jurídica brasileira, o próprio PL 21/2020, em seu art. 10, VI, traz abertura à criação desse tipo de órgão, ao estipular como uma das diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação ao uso da inteligência artificial no Brasil o estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica. O texto, contudo, possui textura normativa excessivamente aberta, falhando ao não detalhar quais desenhos institucionais tais mecanismos podem assumir, bem como quais seriam as funções e atribuições das instâncias assim instituídas.

Não constitui objetivo da presente contribuição apontar o exato modelo de conselho a ser adotado, mas tão somente destacar os benefícios de sua instituição e as diversas formas que pode assumir. No ordenamento brasileiro, há diferentes tipos de conselhos instituídos, tais como o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional de Combate à Pirataria etc. Em comum, é possível notar que eles são essencialmente órgãos de produção de política pública, não figurando como órgãos do Poder Executivo central.

Ademais, os conselhos geralmente reúnem atores de diferentes setores, buscando conferir à instituição à qual se vinculam algum **grau de representação democrática e expertise setorial**. Em geral, esses conselhos não apresentam um poder vinculante, bem como não executam ou monitoram políticas públicas,

---

**36** ANASTÁCIO, Kimberly. Brazil’s approach to multistakeholderism: multi-participation in the Brazilian Internet Steering Committee (CGI.br). Berkman Center for Internet & Society at Harvard University. Disponível em: <[https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Publish\\_Kimberly%20Anastacio.pdf](https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Publish_Kimberly%20Anastacio.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2021.

**37** DONEDA, Danilo. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Nacional de Proteção de Dados. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz; BIONI, Bruno (coord.). *Tratado de Proteção de Dados Pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 459-469.

**38** BIONI, Bruno; EILBERG, Daniela Dora; CUNHA, Brenda; SALIBA, Pedro; VERGILI, Gabriela. Proteção de dados no campo penal e de segurança pública: nota técnica sobre o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e investigação criminal. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2020, p. 24-28.

estando sua função mais ligada à tarefa de propor e formulá-las, sem caráter vinculante<sup>39</sup>.

Quanto ao seu perfil, os conselhos podem assumir diferentes formas. Na taxonomia de Silva, Jaccoud e Beghin<sup>40</sup>, por exemplo, é possível diferenciar os conselhos quanto à existência ou não de representação paritária entre representantes do governo e da sociedade civil (paritários e não paritários), à quantidade de segmentos representados (bipartite, tripartite, quadripartite etc), se a representação dos atores não governamentais se dá de forma vinculada ou não vinculada, bem como de que forma se dá tal representação (se por eleição ou por indicação, por exemplo), bem como à sua competência, se meramente consultiva ou deliberativa. Uma vez reconhecida a necessidade de uma estrutura de representação e participação multissetorial, faz-se necessário refletir acerca de seu exato desenho e funções, tendo em vista os objetivos da regulação que se busca propor.

Ainda, um conselho multissetorial, além de garantir representatividade democrática e pluralidade de visões, também serve ao objetivo de evitar uma fragmentação ou “isolacionismo institucional<sup>41</sup>” entre as instituições de enforcement dos diferentes setores impactados pela IA. Complementarmente, é preciso que uma regulação para a IA nos moldes propostos saiba se aproveitar da experiência institucional acumulada e da atuação setorial de cada entidade, de modo a somar e coordenar esforços para uma eficiente regulação<sup>42</sup>.

## VI Conclusão

Na oportunidade agradecemos pela oportunidade de participar de uma discussão tão relevante para o país e nos colocamos à inteira disposição da Comissão de Ciência e Tecnologia, bem como do autor do projeto, Dep. Eduardo Bismarck, e a relatora da matéria, Dep. Luiza Canziani, para aprofundar os comentários tecidos na presente nota.

---

**39** KELLER, Clara Iglesias. *Regulação Nacional de Serviços na Internet: exceção, legitimidade e o papel do Estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 244.

**40** SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN; Nathalie. *Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*, p. 382. Disponível em: <<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/politicassociais.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

**41** BIONI, Bruno; EILBERG, Daniela Dora; CUNHA, Brenda; SALIBA, Pedro; VERGILI, Gabriela. *Proteção de dados no campo penal e de segurança pública: nota técnica sobre o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e investigação criminal*. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2020, p. 3.

**42** “Por fim, em linha com a experiência internacional, que o PL indique que as regulações e as intervenções do poder público em IA devem ocorrer prioritariamente de forma setorial, considerando o contexto regulatório existente e fortalecendo as autoridades de cada setor. É preciso reconhecer que a regulação do desenvolvimento e do uso de IA deve assumir contornos muito distintos em setores como saúde, segurança pública ou aviação, por exemplo. Justamente por isso, é preciso fugir de ideias como a de uma autoridade super poderosa de regulação de IA ou mesmo da incorporação de competências nesse sentido por entidades como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – que regula tema correlato, mas bastante diverso das tecnologias de Inteligência Artificial.” CORREA, Ivo. *Uma regulação inteligente para a Inteligência Artificial*. Jota, 18 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/uma-regulacao-inteligente-para-a-inteligencia-artificial-18082021>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

## ANEXO – TABELA DE RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES DE TEXTO

Texto original PL 21/20	Recomendações e sugestões de alteração	Materiais de referência
<p><b>Art. 1º</b></p> <p>Esta Lei estabelece princípios, direitos, deveres e instrumentos de governança para o uso da inteligência artificial no Brasil e determina as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, e entes sem personalidade jurídica em relação à matéria.</p>	<p><i>Sem sugestões ou comentários.</i></p>	<p>Referência geral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Data Privacy Brasil. Contribuição à Consulta Pública da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, 2020. Disponível em: &lt;<a href="https://conteudo.dataprivacy.com.br/ebook-ia">https://conteudo.dataprivacy.com.br/ebook-ia</a>&gt;</li> </ul>
<p><b>Art. 2º</b></p> <p>Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>I - sistema de inteligência artificial: o sistema baseado em processo computacional que pode, para um determinado conjunto de objetivos definidos pelo homem, fazer previsões e recomendações ou tomar decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais;</p> <p>II - ciclo de vida do sistema de inteligência artificial: composto pelas fases, sequenciais ou não, de planejamento e design, coleta e processamento de dados e construção de modelo; de verificação e validação; de implantação; e de operação e monitoramento;</p> <p>III - conhecimento em inteligência artificial: habilidades e recursos, como dados, códigos, algoritmos, pesquisas, programas de treinamento, governança e melhores práticas, necessários para conceber, gerir, entender e participar do ciclo de vida do sistema;</p> <p>IV - agentes de inteligência artificial: pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, e entes sem personalidade jurídica, assim considerados:</p> <p>a) agentes de desenvolvimento: todos aqueles que participam das fases de planejamento e design, coleta e processamento de</p>	<p>Propomos que em sistemas de inteligência artificial de alto risco seja obrigatória a elaboração prévia de um relatório de impacto de inteligência artificial, no mesmo sentido do disposto no art. 9º, IV, do Projeto de Lei, e que esse relatório de impacto seja construído de forma conjunta com o envolvimento não só dos agentes de inteligência artificial, mas por todas as partes interessadas (conforme definição do art. 2º, V do Projeto de Lei).</p> <p><b>Art. 2º</b></p> <p>Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>(...)</p> <p>VI - relatório de impacto de inteligência artificial: documentação <b>pública</b> dos agentes de inteligência artificial que contém a descrição do <b>funcionamento</b> ciclo de vida do sistema de inteligência artificial, <b>seus objetivos, técnicas empregadas, categorias de dados pessoais utilizados, fonte dos dados</b> bem como <b>a metodologia de análise de risco adotada para elaboração do relatório, participação das partes interessadas, processos de revisão e auditoria</b></p>	<p>Referências sobre relatórios de impacto em geral, noção de alto risco, publicização e participação pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dariusz Kloza, Niels van Dijk, Simone Casiraghi, Sergi Vazquez Maymir, Sara Roda, Alessia Tanas and Ioulia Konstantinou (2019). <b>Em direção a um método para avaliações de impacto sobre a proteção de dados: entendendo as exigências do RGPD</b>. <i>d.pia.lab Documento de Política n.o 1/2019</i>. VUB: Bruxelas.</li> <li>Dariusz Kloza, Niels van Dijk, Raphaël Gellert, István Böröcz, Alessia Tanas, Eugenio Mantovani and Paul Quinn (2017). <b>Avaliações de impacto sobre a proteção de dados na União Europeia: completando o novo regime jurídico em direção a uma proteção mais robusta dos indivíduos</b>. <i>d.pia.lab Documento de Política n.o 1/2017</i>. VUB: Bruxelas.</li> <li>Ada Lovelace Institute, AI Now Institute and Open Government Partnership. (2021). Algorithmic</li> </ul>

dados e construção de modelo; de verificação e validação; ou de implantação do sistema de inteligência artificial; e

b) agente de operação: todos aqueles que participam da fase de monitoramento e operação do sistema de inteligência artificial.

V - partes interessadas: todos aqueles envolvidos ou afetados, direta ou indiretamente, por sistemas de inteligência artificial, incluindo os agentes do inciso IV; e

VI - relatório de impacto de inteligência artificial: documentação dos agentes de inteligência artificial que contém a descrição do ciclo de vida do sistema de inteligência artificial, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de gerenciamento e mitigação dos riscos relacionados a cada fase do sistema, incluindo segurança e privacidade.

### Art. 3º

Na interpretação desta Lei serão levados em conta, além dos fundamentos, objetivos e princípios previstos, a relevância da inteligência artificial para a inovação, o aumento da competitividade, o crescimento econômico sustentável e inclusivo e a promoção do desenvolvimento humano e social.

**interna realizados** medidas, salvaguardas e mecanismos de gerenciamento e mitigação dos riscos **aos direitos fundamentais e exercício da cidadania** relacionados a cada fase do sistema, incluindo segurança e privacidade.

### VII - análise de impacto de inteligência artificial:

Em razão de características específicas da IA, como alta complexidade, opacidade, necessidade de grandes volumes de dados e comportamento autônomo, seu uso pode ensejar efeitos negativos a diferentes direitos fundamentais. Por isso, além dos aspectos econômicos e de desenvolvimento, o texto do art. 3º do PL 21/2020 deve considerar a proteção de valores e direitos fundamentais de forma expressa, tal como ocorre no Marco Civil da Internet:

### Art. 3º

Na interpretação desta Lei serão levados em conta, além dos fundamentos, objetivos e princípios previstos, a relevância da inteligência artificial para a inovação, o aumento da competitividade, o crescimento econômico sustentável e inclusivo, **a livre concorrência, o respeito aos direitos fundamentais** e a promoção do desenvolvimento humano e social **de forma mais justa e igualitária**.

Accountability for the Public Sector. Available at: <https://www.opengovpartnership.org/documents/algorithmic-accountability-public-sector/>

Referência:

- Declaração de Toronto. Acessível em: <https://www.torontodeclaration.org/declaration-text/english/>. Tradução livre na Contribuição do Data Privacy Brasil à EBIA.

Referências adicionais sobre direitos humanos e inteligência artificial:

- FAT/ML [Principles for Accountable Algorithms and a Social Impact Statement for Algorithms](#);
- IEEE Global Initiative on Ethics of Autonomous and Intelligent Systems, [Ethically Aligned Design](#);
- [The Montreal Declaration](#) for a Responsible Development of Artificial Intelligence;
- [The Asilomar AI Principles](#), desenvolvidos pelo Future of Life Institute.

#### Art. 4º

O uso da inteligência artificial no Brasil tem como fundamentos:

- I - o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- II - a livre iniciativa e a livre concorrência;
- III - o respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos;
- IV - a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e o respeito aos direitos trabalhistas; e
- V - a privacidade e a proteção de dados.

Com o intuito de melhorar o texto do art. 4º, para tornar mais clara a importância da garantia de direitos fundamentais no contexto de Inteligência Artificial, além de reorganização dos incisos, é recomendado a inclusão de certos valores:

#### Art. 4º

O uso da inteligência artificial no Brasil tem como fundamentos:

- I - a **autodeterminação informativa**;
- II - a privacidade e a proteção de dados **personais**;
- III - o respeito aos direitos humanos, **à dignidade; ao exercício da cidadania e** aos valores democráticos;
- IV - a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e o respeito aos direitos trabalhistas; **e**
- V - o desenvolvimento tecnológico e a inovação; e
- VI - a livre iniciativa e a livre concorrência;

Referência sobre autodeterminação informativa e proteção de dados pessoais no campo da IA

- MANTELERO, Alessandro. Artificial Intelligence and Data Protection: Challenges and Possible Remedies. Council of Europe. T-PD(2018)09Rev. Item I.5, p. 7. Disponível em: <https://rm.coe.int/artificial-intelligence-and-data-protection-challenges-and-possible-re/168091f8a6>

#### Art. 5º

O uso da inteligência artificial no Brasil tem por objetivo a promoção:

- I - da pesquisa e do desenvolvimento da inteligência artificial ética e livre de preconceitos;
- II - da competitividade e do aumento da produtividade brasileira, bem como da melhoria na prestação dos serviços públicos;
- III - do crescimento inclusivo, do bem-estar da sociedade e da redução das desigualdades sociais e regionais;
- IV - de medidas para reforçar a capacidade humana e preparar a transformação do mercado de trabalho, à medida que a inteligência artificial é implantada; e
- V - da cooperação internacional, com o compartilhamento do

A redação do art. 5º do Projeto poderia prever uma abordagem mais equilibrada, que assegure que o desenvolvimento e uso da IA no Brasil respeite valores, princípios e direitos fundamentais, permitindo que a tecnologia esteja sempre à serviço do ser humano, enquanto estimula o desenvolvimento econômico e social em contexto de ampla concorrência. Com base nas legislações nacionais do MCI e da LGPD, em conjunto com a Proposta de Regulação de Inteligência Artificial no contexto da União Europeia, recomenda-se que o texto do art. 5º do PL 21/2020 seja:

#### Art. 3º

O uso da inteligência artificial no Brasil tem por objetivo a promoção:

Referências:

Ver art. 3º.

conhecimento de inteligência artificial e a adesão a padrões técnicos globais que permitam a interoperabilidade entre os sistemas.

I - da pesquisa e do desenvolvimento da inteligência artificial ética, **confiável, justa** e livre de preconceitos;

II - da competitividade e do aumento da produtividade brasileira, bem como da melhoria na prestação dos serviços públicos;

III - do crescimento inclusivo **e plural**, do bem-estar da sociedade e da redução das desigualdades sociais e regionais;

**IV - da livre iniciativa, concorrência e defesa do consumidor;**

V - de medidas para reforçar a capacidade humana, **inclusão de diversidades, conscientização e preparação** para a transformação do mercado de trabalho, à medida que a inteligência artificial é implantada;

VI - da cooperação internacional, com o compartilhamento do conhecimento de inteligência artificial e a adesão a padrões técnicos globais que permitam a interoperabilidade entre os sistemas **e a proteção de direitos fundamentais;**

**VII - da conscientização pública sobre as tecnologias de Inteligência Artificial, que devem ser transparentes e responsáveis;**

**VII - do uso centrado no ser humano, de modo a assegurar o respeito aos padrões de segurança e promoção de direitos fundamentais, como igualdade, proteção de dados, privacidade, liberdade e autonomia.**

#### Art. 6º

São princípios para o uso responsável de inteligência artificial no Brasil:

I - finalidade: uso da inteligência artificial para buscar resultados benéficos para as pessoas e o planeta, com o fim de aumentar

Considerando instrumentos internacionais e nacionais que trazem inspiração sobre como abordar o uso de inteligência artificial, pretendeu-se, com as seguintes alterações, ampliar a inclusão dos indivíduos e grupos afetados no processo decisório e a proteção dos direitos fundamen-

Referências sobre o princípio da precaução e sua aplicação à regulação de IA:

- BIONI, Bruno. LUCIANO, Maria. O Princípio da Precaução para a Regulação da Inteligência Artifi-

as capacidades humanas, reduzir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento sustentável;

II - centralidade no ser humano: respeito à dignidade humana, à privacidade e à proteção de dados pessoais e aos direitos trabalhistas;

III - não discriminação: impossibilidade de uso dos sistemas para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos;

IV - transparência e explicabilidade: garantia de transparência sobre o uso e funcionamento dos sistemas de inteligência artificial e de divulgação responsável do conhecimento de inteligência artificial, observados os segredos comercial e industrial, e de conscientização das partes interessadas sobre suas interações com os sistemas, inclusive no local de trabalho;

V - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas, compatíveis com os padrões internacionais, aptas a permitir a funcionalidade e o gerenciamento de riscos dos sistemas de inteligência artificial e a garantir a rastreabilidade dos processos e decisões tomadas durante o ciclo de vida do sistema; e

VI - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelos agentes de inteligência artificial, do cumprimento das normas de inteligência artificial e da adoção de medidas eficazes para o bom funcionamento dos sistemas, observadas suas funções.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

tais destes indivíduos para garantir práticas responsáveis:

#### Art. 6º

São princípios para o uso responsável de inteligência artificial no Brasil:

I - finalidade: uso da inteligência artificial para buscar resultados benéficos para as pessoas e o planeta, com o fim de aumentar as capacidades humanas, reduzir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento sustentável;

II - precaução: análise prévia, pelo agente de inteligência artificial, do risco e potencial dano relacionado ao uso de inteligência artificial, por meio de deliberações e processos decisórios públicos;

III - prevenção: adoção de medidas eficazes para prevenir a ocorrência de danos em virtude do uso de inteligência artificial;

IV - centralidade no ser humano: respeito à dignidade humana, à privacidade e à proteção de dados pessoais e aos direitos trabalhistas;

V - inclusão, diversidade e equidade: a concepção, desenvolvimento e adoção de sistemas de inteligência artificial deve envolver, por meio de participação ativa e/ou processos de consulta, uma comunidade diversa, incluindo grupos e indivíduos afetados;

VI - não discriminação: impossibilidade de uso dos sistemas para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos;

VII - transparência e explicabilidade: garantia de transparência sobre o uso e funcionamento dos sistemas de inteligência artificial e de divulgação responsável do conhecimento de inteligência artificial de forma clara, precisa e facilmente acessível, observados os segredos comercial e industrial, e de conscientização das partes

cial: Seriam as Leis de Proteção de Dados seu Portal de Entrada. In: Frazão, Ana. Mullholand, Caitlin. Inteligência Artificial e Direito: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://brunobioni.com.br/blog/2019/09/06/707-2/>

- EUROPEAN PARLIAMENT. The precautionary principle: definitions, applications and governance. 2016. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS\\_IDA\(2015\)573876\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS_IDA(2015)573876_EN.pdf)

interessadas sobre suas interações com os sistemas, inclusive no local de trabalho;

**VIII** - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas, compatíveis com os padrões internacionais, aptas a permitir a funcionalidade e o gerenciamento de riscos dos sistemas de inteligência artificial e a garantir a rastreabilidade dos processos e decisões tomadas durante o ciclo de vida do sistema; e

**IX** - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelos agentes de inteligência artificial, do cumprimento das normas de inteligência artificial e da adoção de medidas eficazes para o bom funcionamento dos sistemas, observadas suas funções, e, inclusive, demonstração da eficácia destas medidas.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

#### Art. 7º

São direitos das partes interessadas no sistema de inteligência artificial, utilizado na esfera privada ou pública:

I - ciência da instituição responsável pelo sistema de inteligência artificial;

II - acesso a informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados pelo sistema de inteligência artificial que lhes afetem adversamente, observados os segredos comercial e industrial; e

III - acesso a informações claras e completas sobre o uso, pelos sistemas, de seus dados sensíveis, conforme disposto no art. 5º, II, da Lei 13.709, de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados.

*Sem sugestões ou comentários.*

§ 1º Os direitos previstos neste artigo não prejudicam o disposto no art. 20 da Lei 13.709, de 2018.

§ 2º Os direitos previstos neste artigo podem ser exercidos a qualquer momento e mediante requerimento direcionado à instituição responsável pelo sistema de inteligência artificial ou aos demais agentes de inteligência artificial, observadas as suas funções.

#### **Art. 8º**

A defesa dos interesses e dos direitos das partes interessadas poderá ser exercida em juízo, individual ou coletivamente, na forma do disposto na legislação pertinente, acerca dos instrumentos de tutela individual e coletiva.

*Sem sugestões ou comentários.*

#### **Art. 9º**

São deveres dos agentes de inteligência artificial:

I - divulgar publicamente a instituição responsável pelo estabelecimento do sistema de inteligência artificial;

II - fornecer, na forma do inc. II do art. 7º, informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados pelo sistema de inteligência artificial, observados os segredos comercial e industrial;

III - assegurar que os dados utilizados pelo sistema de inteligência artificial observem a Lei 13.709, de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados;

IV - implantar um sistema de inteligência artificial somente após avaliação adequada de seus objetivos, benefícios e riscos relacionados a cada fase do sistema e, caso seja o responsável pelo estabelecimento do sistema, encerrar o sistema se o seu controle humano não for mais possível;

V - responder, na forma da lei, pelas decisões tomadas por um sistema de inteligência artificial; e

Propomos que, em sistemas de inteligência artificial de alto risco, seja obrigatório a elaboração prévia de um relatório de impacto de inteligência artificial, no mesmo sentido do disposto no art. 9º, IV, do Projeto de Lei, e que esse relatório de impacto seja construído de forma conjunta, com o envolvimento não só dos agentes de inteligência artificial, mas por todas as partes interessadas (conforme definição do art. 2º, V do Projeto de Lei).

#### **Art. 9º**

São deveres dos agentes de inteligência artificial:

IV - implantar um sistema de inteligência artificial somente após avaliação adequada de seus objetivos, benefícios e riscos relacionados a cada fase do sistema, **necessariamente por meio de elaboração de relatório de impacto de inteligência artificial quando esse sistema for de alto risco** e, caso seja o responsável pelo estabelecimento do sistema, encerrar o sistema se o seu controle humano não for mais possível;

Referências:

Ver art. 2º.

VI - proteger continuamente os sistemas de inteligência artificial contra ameaças de segurança cibernética.

Parágrafo único. Para fins do inciso VI deste artigo, a responsabilidade pelos sistemas de inteligência artificial deve residir nos agentes de desenvolvimento e de operação de sistemas de inteligência artificial, observadas as suas funções.

#### Art. 10

Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação ao uso da inteligência artificial no Brasil:

I - promover e incentivar investimentos públicos e privados em pesquisa e desenvolvimento de inteligência artificial;

II - promoção de um ambiente favorável para a implantação dos sistemas de inteligência artificial, com a revisão e a adaptação das estruturas políticas e legislativas necessárias para a adoção de novas tecnologias;

III - promoção da interoperabilidade tecnológica dos sistemas de inteligência artificial utilizados pelo Poder Público, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos;

IV - adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres, no setor público e no privado;

V - capacitação humana e sua preparação para a reestruturação do mercado de trabalho, à medida que a inteligência artificial é implantada; e

VI - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica.

Valendo-se da abertura dada pelo art. 10, VI, do PL 21/2020, propõe-se a instituição de um conselho multissetorial destinado a dar suporte ao enforcement da regulação. A previsão de tal arranjo institucional pode contribuir para a eficácia, eficiência e legitimidade da regulação, cercandolhe de representatividade multissetorial e democrática.

#### Referências:

- UNICEF. Policy Guidance on Ai for Children. Draft 1.0, setembro de 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/globalinsight/media/1171/file/UNICEF-Global-Insight-policy-guidance-AI-children-draft-1.0-2020.pdf>.
- ANASTÁCIO, Kimberly. Brazil's approach to multistakeholderism: multi-participation in the Brazilian Internet Steering Committee (CGI.br). Berkman Center for Internet & Society at Harvard University. Disponível em: [https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Publish\\_Kimberly%20Anastacio.pdf](https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Publish_Kimberly%20Anastacio.pdf). Acesso em: 26 ago. 2021.
- DONEDA, Danilo. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Nacional de Proteção de Dados. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz; BIONI, Bruno (coord.). *Tratado de Proteção de Dados Pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 459-469.

(sem artigo equivalente)

Por isso, com o intuito de equilibrar essa relação, em que a autonomia de vontade individual não é suficiente, é essencial que sejam impostas salvaguardas para o desenvolvimento, implementação e uso de ferramentas de Inteligência Artificial pelo poder público, o que inclui, por exemplo, criação de diretrizes específicas para a atuação do Poder Público, obrigações mais enfáticas de transparência, a elaboração de análises de impacto algorítmico em direitos humanos, reforço aos princípios de proteção de dados e obrigações reforçadas de prestação de contas.

## CAPÍTULO I - DO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO PODER PÚBLICO

Art. 11. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento e uso da Inteligência Artificial no Brasil:

I - estabelecimento de mecanismos de governança multi-participativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica, mantendo o ser humano sempre no centro da tecnologia;

II - promoção de uma maior transparência e prestação de contas no uso e desenvolvimento da tecnologia;

III - compromisso com os direitos humanos, garantindo que a Inteligência Artificial atue de forma ética, confiável e segura em prol do ser humano;

IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade;

V - adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos

Referências sobre regulação de IA no setor público:

- Transparência Brasil. Projeto Transparência Algorítmica. 2020. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/projetos/transparencia-algoritmica>.
- FUENTES, Patricio; VENTURINI, Jamila. Decisiones automatizadas en la función pública en América Latina. Una aproximación comparada a su aplicación en Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. 2021. Disponível em: <https://www.apc.org/es/pubs/decisiones-automatizadas-en-la-funcion-publica-en-america-latina>.
- Comissão Europeia. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que Estabelece Regras Harmonizadas em Matéria de Inteligência Artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e Altera Determinados Atos Legislativos da União. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).
- European Commission. Digital Education Action Plan (2021-2027). Resetting education and training for the digital age, setembro de 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf).

(sem artigo equivalente)

abertos e livres;

VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta, estruturada e de fácil compreensão;

VII - o desenvolvimento de modelos de IA com base em conjuntos de dados de treino, validação e teste que cumpram critérios de qualidade, como o exame prévio e periódico contra enviesamento, além do respeito aos regulamentos de proteção de dados vigentes no país;

VIII - garantia de que as bases de dados utilizadas sejam representativas e apropriadas para o contexto específico durante todo o ciclo de vida dos dados, incluindo coleta, limpeza, testagens e tratamento de dados;

IX- desenvolvimento de ações e programas de conscientização e capacitação para uso da Inteligência Artificial;

X - promoção de direitos humanos, da cultura, da cidadania e participação democrática; e

XI - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma igualitária, integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.

Art. 12. As aplicações de Inteligência Artificial pelos entes do poder público devem buscar:

I - atingir níveis mínimos de transparência e prestação de contas, incluindo a explicação sobre finalidades, forma de funcionamento, critérios para tomada de decisões, dados utilizados e medidas de mitigação de riscos implementadas.

II - permitir a acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições

(sem artigo equivalente)

- administrativas e legais;
- III - reforçar políticas de inclusão digital para que todos os cidadãos tenham acesso aos produtos e serviços públicos disponibilizados no âmbito digital.
- IV- assegurar o exercício pleno de direitos fundamentais por todos os cidadãos, mantendo o ser humano como centro da tecnologia;
- V - facilitar o uso dos serviços de governo eletrônico, garantindo maior eficiência e redução de burocracias; e
- VI - fortalecer a participação social nas políticas públicas;

#### Art. 11

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e as fundações poderão atuar como agentes de desenvolvimento e de operação de sistemas de inteligência artificial, observadas as mesmas regras previstas para os agentes privados.

#### Art. 13

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e as fundações poderão atuar como agentes de desenvolvimento e de operação de sistemas de inteligência artificial, observadas, além das regras aplicáveis para os agentes privados, a persecução do interesse público e o atendimento da finalidade pública, desde que:

- I - sejam garantidas medidas concretas de transparência ativa e passiva, de forma a fornecer informações claras, atualizadas e de fácil entendimento e acesso sobre as finalidades de uso de IA, a forma de funcionamento, a finalidade e quais as medidas de salvaguarda adotadas para garantia de direitos fundamentais;
- II - seja elaborado relatório de impacto de Inteligência Artificial, em qualquer momento durante o processo de aquisição ou desenvolvimento, mas sempre antes da disponibilização do produto no mercado ou início do serviço, de acordo com as disposições do art. 15;
- III - haja o compromisso com o treinamento e conscientização dos servidores e funcionários públicos respon-

Ver referências anteriores.

sáveis pelo uso da Inteligência Artificial, de forma que sejam capacitados a entender diferentes contextos sociais, evitando a propagação de estigmatização e preconceito;

IV - quando houver tomada de decisão automatizada, seja garantida a explicabilidade dos algoritmos, permitindo que os cidadãos entendam, dentre outros, o seu funcionamento e os critérios e dados utilizados para alcançar determinada decisão que lhe diz respeito.

V - Seja implementado processos de auditoria com objetivo de assegurar o bom funcionamento, a não discriminação e o uso ético do sistema de inteligência artificial.

Parágrafo Único. As aplicações de inteligência artificial adotadas pelo poder público devem ser precedidas de deliberação pública que possibilite a participação de todas as partes interessadas, nos termos do art. 2º, V.

#### Art. 12

O Poder Público facilitará a adoção de sistemas de inteligência artificial na Administração Pública e na prestação de serviços públicos, visando à eficiência e à redução dos custos.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, o Poder Público promoverá a gestão estratégica e orientações quanto ao uso transparente e ético de sistemas de inteligência artificial no setor público.

Considerando a relação assimétrica entre Estado e indivíduos e que a IA pode impactar significativamente direitos fundamentais das pessoas quando mal implementada, principalmente no que tange à tomada de decisões, o poder público deve centrar-se na garantia de que a tecnologia funcione à serviço do ser humano, de forma a criar serviços públicos mais eficientes e com redução de custos, mas também justos, seguros e éticos.

#### Art. 14

O Poder Público facilitará a adoção de sistemas de inteligência artificial na Administração Pública e na prestação de serviços públicos, visando à eficiência e à redução dos custos, a partir de uma abordagem de transparência, prestação de contas, prevenção de danos e de proteção de direitos fundamentais.

Ver referências anteriores.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, o Poder Público promoverá a gestão de estratégica e orientações quanto ao uso transparente, **justo, seguro** e ético de sistemas de inteligência artificial no setor público.

#### **Art. 13**

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão solicitar aos agentes dos sistemas de inteligência artificial, observadas as suas funções e justificada a necessidade, a publicação de relatórios de impacto de inteligência artificial e recomendar a adoção de padrões e de boas práticas para implantação e operação dos sistemas.

Por exemplo, uma possibilidade é a adoção da metodologia baseada em riscos para a análise de sistemas de IA, como adotada pela Proposta de Regulação da Inteligência Artificial da União Europeia, de forma a classificar as ferramentas de acordo com seu potencial impacto a direitos e liberdades fundamentais, principalmente das populações vulneráveis. Essa análise classificatória é especialmente importante para a correta identificação prévia dos riscos a direitos e a definição de seus graus de gravidade, conforme diferentes elementos, de forma a mitigá-los. Esse tópico foi melhor desenvolvido no item IV da presente nota.

Ver referências anteriores.

#### **Art. 15**

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão solicitar aos agentes dos sistemas de inteligência artificial, observadas as suas funções e justificada a necessidade, a publicação de relatórios de impacto de inteligência artificial, **de forma prévia e contínua**, e recomendar a adoção de padrões e de boas práticas para implantação e operação dos sistemas.

**Parágrafo Único. A elaboração e publicação de relatórios de impacto de inteligência artificial, prévios e contínuos, devem sempre ocorrer no caso de órgãos do poder público que pretendam utilizar a Inteligência Artificial, garantindo maior controle social, transparência e prestação de contas, de acordo com os critérios do art. 2, VI e art. 9º, IV.**

#### Art. 14

O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação de serviços públicos de manutenção e desenvolvimento do ensino, em todos os níveis, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso confiável e responsável dos sistemas de inteligência artificial como ferramenta para o exercício da cidadania, o avanço científico e o desenvolvimento tecnológico.

Parágrafo único. A capacitação prevista neste artigo inclui, dentre outras, práticas pedagógicas inovadoras e a importância de ressignificação dos processos de formação de professores para lidar com os desafios decorrentes da inserção da inteligência artificial como ferramenta pedagógica em sala de aula.

#### Art. 15

Cabe ao Poder Público, em conjunto com os agentes de inteligência artificial, sociedade civil e o setor empresarial, formular e fomentar estudos e planos para promover a capacitação humana e para a definição de boas práticas para o desenvolvimento ético e responsável dos sistemas de inteligência artificial no País.

#### Art. 16

O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação de serviços públicos de manutenção e desenvolvimento do ensino, em todos os níveis, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso **seguro**, confiável, **justo**, **ético** e responsável dos sistemas de inteligência artificial como ferramenta para o exercício da cidadania, **livre desenvolvimento da personalidade e da autodeterminação informativa**, o avanço científico e o desenvolvimento tecnológico.

Parágrafo único. A capacitação prevista neste artigo inclui, dentre outras, práticas pedagógicas inovadoras e a importância de ressignificação dos processos de formação de professores para lidar com os desafios decorrentes da inserção da inteligência artificial como ferramenta pedagógica em sala de aula. **Tais práticas de capacitação devem considerar:**

- I- o uso equitativo e inclusivo da IA na educação;
- II- a IA **construída e orientada para princípios de igualdade**; e
- III - o uso **ético, transparente e auditável de dados e algoritmos educacionais**.

#### Art. 17

Cabe ao Poder Público, em conjunto com os agentes de inteligência artificial, sociedade civil e o setor empresarial, formular e fomentar estudos e planos para promover a capacitação humana e para a definição de boas práticas para o desenvolvimento ético e responsável dos sistemas de inteligência artificial no País, **reduzindo as desigualdades, principalmente aquelas relacionadas ao gênero, raça, condição socioeconômica e região**.

Ver referências anteriores.

Ver referências anteriores.

(sem artigo equivalente)

Inclusão de novo artigo:

**Art. 18**

As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da Inteligência Artificial como ferramenta social devem:

- I - promover a inclusão digital;
- II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e
- III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.
- IV - priorizar tecnologias e dados abertos e livres, conforme princípios de acessibilidade e interoperabilidade de dados.

(sem artigo equivalente)

Inclusão de novo artigo:

**Art. 19**

O Estado deve, periodicamente, formular e fomentar estudos, bem como fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da Inteligência Artificial ética, confiável, justa e responsável no País.

(sem artigo equivalente)

Inclusão de novo artigo:

**Art. 20**

A implementação dos dispositivos desta Lei será feita mediante coordenação de órgãos reguladores competentes, conforme a Constituição Federal de 1988, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), a Lei Geral de Proteção de Dados

(Lei 13.709/2018), a Nova Lei das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

**Art. 16**

Esta Lei entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

*Sem sugestões ou comentários.*