

PROJETO DE LEI Nº 21/2020 E A REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (I.A.) NO BRASIL

Oscar Krostl

Há décadas convivemos com a ciência computacional, cujo avanço se estende pelas mais variadas áreas da vida, despertando distintos sentimentos nas pessoas: da devoção à ojeriza, do medo à dependência. Dentre os aspectos mais desenvolvidos até o momento encontra-se a Inteligência Artificial (I.A.), produzindo debates e despertando a atenção, inclusive do Poder Legislativo brasileiro.

Nos primeiros meses de 2020, foi apresentado o Projeto de Lei nº 21/2020 na Câmara, de autoria do Deputado Eduardo Bismarck (PDT/CE), encontrando-se na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, desde 12.02.2020.² Segundo justificativa apresentada, a I.A. “*está transformando sociedades, setores econômicos e o mundo do trabalho*”, a ponto de sua expansão se mostrar inevitável. Menciona “*programas ou máquinas de computador que podem executar tarefas que normalmente exigem a inteligência humana*”.³

Refere, ainda, a apresentação, no primeiro semestre de 2019, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de um documento no qual foram enunciados os Princípios éticos para a administração responsável de I.A., firmado por 42 países, dentre os quais o Brasil. Por fim, assume o compromisso de desenvolver uma abordagem da tecnologia centrada no ser humano e voltada para a inovação, produtividade e sustentabilidade, melhoria no bem-estar das pessoas e invoca a necessidade de capacitação e de proteção de dados, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/18).⁴

As intenções do Legislador são coerentes tanto com os anseios da sociedade, quanto com o projeto de Estado Democrático de Direito estabelecidos na Constituição. Contudo, faz-se essencial uma leitura atenta do texto, avaliando de modo pormenorizado se há uma adequação entre meios e fins.

O **art. 1º** apresenta como objetivo da norma estabelecer princípios, direitos, deveres e instrumentos de governança para o uso da I.A. no país, bem como determinar diretrizes de atuação do Poder Público, em todas as esferas, e dos particulares, assim também considerados os entes não dotados de personalidade jurídica.

A redação contempla não apenas as regras jurídicas, espécie normativa que permite, proíbe ou promove, mas também Princípios, assim considerados os mandamentos de otimização, na conhecida definição de Robert Alexy. Evidencia a

¹ Juiz do Trabalho vinculado ao Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, Professor, Mestre em Desenvolvimento Regional (PPGDR/FURB), Membro do Instituto de Pesquisas e Estudos Avançados da Magistratura e do Ministério Público do Trabalho (IPEATRA), autor do blog <<https://direitodotrabalhocritico.wordpress.com/>>, colaborador de sites, revistas e obras jurídicas.

² Informação disponível em <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236340>>. Acesso em: 13 out. 2020.

³ Folha 07 do relatório parlamentar, disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853928>. Acesso em: 13 out. 2020.

⁴ Relatório parlamentar.

estruturação de um microssistema aberto, propositalmente incompleto, com hipóteses não taxativas, voltadas a pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado, ainda que não dotadas de personalidade perante o Direito. Em tese, não haveria sujeitos fora do campo de incidência da lei dentro do território nacional.

I.A. é conhecimento em forma de tecnologia, “bem” imaterial, intangível e não palpável. Ao contrário de coisas físicas e materiais, não se submetem à dimensão territorial, operando por todo o planeta sem observar fronteiras geopolíticas. **Diante de tal realidade, a ausência de menção expressa sobre países, sujeitos e capitais estrangeiros significa que o Legislador não os diferencia dos nacionais ou apenas que os esqueceu? Existiria, por hipótese, alguma imunidade de jurisdição ou de aplicação legal para sujeitos não brasileiros?** Eis alguns pontos para amadurecimento no curso da tramitação do Projeto de Lei.

No art. 2º são definidos alguns conceitos-chave para a compreensão da matéria, a saber: “sistema de I.A.”, “ciclo de vida do sistema de I.A.”, “conhecimento em I.A.”, “agentes de I.A.”, “partes interessadas” e “relatório de impacto de I.A.”.

“Sistema de I.A.” é o sistema baseado em processo computacional capaz de realizar previsões/recomendações ou “tomar decisões” para um determinado objetivo (**inciso I**). O ato decisório corresponde àquele que influencia ambientes “reais ou virtuais”.

“Ciclo de vida do sistema de I.A.” são as fases de planejamento, desenvolvimento e implantação do sistema (**inciso II**). Abrange, também, a coleta e monitoramento de dados.

Por “conhecimento em I.A.” tem-se as habilidades e os recursos para conceber, gerir, entender e participar do funcionamento do sistema (**inciso III**). Alcança códigos, algoritmos, pesquisas, treinamentos, governança e “melhores práticas”.

“Agentes de I.A.” são pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, bem como entes despersonalizados (**inciso IV**). Dividem-se em “agentes de desenvolvimento”, responsáveis pelo planejamento/*design*, coleta/processamento de dados, construção de modelo, verificação/validação ou implantação do sistema (**alínea “a”**) e “de operação”, incumbidos das fases de monitoramento e de operação (**alínea “b”**).

“Partes interessadas” correspondem aos envolvidos ou atingidos pelo sistema, direta ou indiretamente (**inciso V**). Afeta, de modo expresso, os “agentes de I.A.”

O “relatório de impacto de I.A.” representa a documentação dos “agentes de I.A.”, contendo a descrição do ciclo de vida do sistema (**inciso VI**). Deve prever medidas, salvaguardas e mecanismos de gerenciamento e de mitigação de riscos de cada fase, levando em conta fatores como segurança e privacidade.

Por se tratar de matéria eminentemente técnica, a um leitor leigo ou iniciante no tema, os conceitos em questão mostram-se compreensíveis, embora possam deixar dúvidas em relação ao alcance e à taxatividade. Merece particular atenção a expressão “tomada de decisões” utilizada na definição de “sistema de I.A.”. Decidir é

ato volitivo, inerente à pessoa física, optar entre duas ou mais possibilidades disponíveis. Mesmo pessoas jurídicas, quando escolhem, assim o fazem por intermédio de pessoas naturais habilitadas com poderes para tanto.

Portanto, demonstra dubiedade a redação do texto. A definição sobre o acolhimento ou não de previsões apresentadas pela I.A. sempre caberá a um responsável pela operação/manejo do sistema. **Ferramentas jamais serão protagonistas da ação. Quando muito, servem de apoio a alguém, no caso o sujeito ativo da prática. Do contrário, se constatada inconsistência, problema ou controvérsia, caberia responsabilizar algo e não alguém?**

O **art. 3º** determina que na interpretação da lei devem ser considerados não só os fundamentos, objetivos e princípios nela estabelecidos, mas também a relevância da I.A. para a inovação, aumento da competitividade, crescimento econômico sustentável/inclusivo e promoção do desenvolvimento humano/social. Propõe critérios hermenêuticos de ponderação entre meios e fins, indicando possibilidades e justificativas a amparar o emprego da tecnologia aos Operadores do Direito e destinatários da regra. *Contrario sensu*, acaba definindo objetivos e usos indesejáveis e proibidos.

No **art. 4º** constam como fundamentos sobre o uso da I.A. o desenvolvimento tecnológico e inovação (**inciso I**), livres iniciativa e concorrência (**inciso II**), respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos (**inciso III**), igualdade, não discriminação, pluralidade e o respeito aos direitos trabalhistas (**inciso IV**) e privacidade/proteção de dados (**inciso V**). Arrola hipóteses exemplificativas, reproduzindo, em apertada síntese, trechos da **Constituição (preâmbulo e arts. 3º, inciso IV, 4º, inciso II, 5º, incisos X, XXIX e XLI, 7º e, caput e inciso XXXVI, 170)**.

Reafirma os fundamentos da responsabilidade civil e do regular exercício de direito consagrados no **Código Civil (arts. 186, 187, 422, 927, 931 e 942)**. Eventual desvirtuamento no uso da tecnologia dá ensejo à responsabilização de quem o der causa. Faz lembrar, ainda, em sedes trabalhista e consumeirista, a responsabilidade objetiva do empregador, fabricante, produtor, construtor e importador pelos riscos do negócio ou do produto/serviço (**arts. 2º, caput, da CLT, e 12, caput, da Lei 8.078/90 - o Código de Defesa do Consumidor**).

A cada artigo examinado, mais evidente se percebe a formação de um microssistema normativo aberto. Os institutos e conceitos se comunicam explícita ou implicitamente com a Constituição e com demais diplomas legais. Entretanto, tamanha fluidez, se não dosada, pode ser tão prejudicial à concretização das propostas apresentadas quanto o excesso de rigidez.

O que significa respeito aos valores democráticos ou aos Direitos Trabalhistas? E livres iniciativa ou concorrência? Alguns destes elementos costumam ocupar posições opostas em situações reais e não raramente entram em rota de colisão. O Legislador pode até optar por não descrever condutas em detalhes, evitando a desatualização do texto. Contudo, tem-se por prudente proceder à regulamentação posterior, haja vista vivemos em um país de tradição jurídica romano-germânica, no qual a lei ainda é a principal fonte de Direito.

A Constituição, neste particular, assegura que ninguém pode ser obrigado a fazer

ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei (**Princípio da Legalidade, art. 5º, inciso II**). Tamanha abstração do sistema pode reduzi-lo a mais uma norma programática, de mera recomendação, ao invés de um legítimo regramento de aplicação cogente.

No **art. 5º** são enunciados os objetivos do uso da I.A. no país: pesquisa e desenvolvimento da própria I.A. “ética e livre de preconceitos” (**inciso I**), competitividade e aumento de produtividade, bem como da melhoria dos serviços públicos (**inciso II**), crescimento inclusivo, bem-estar da sociedade e redução das desigualdades sociais e regionais (**inciso III**), medidas para reforçar a capacidade humana e preparar a transformação do mercado de trabalho conforme a I.A. for implantada (**inciso IV**) e cooperação internacional com o compartilhamento de conhecimento e adesão a padrões globais, a fim de permitir a interoperabilidade dos sistemas (**inciso V**).

Mais uma vez são recordados os valores e promessas constitucionais, de modo amplo e genérico. Difícil afastar a impressão de estar-se diante de um *remake* de um filme clássico já assistido repetidas vezes, mas agora com matizes renovadas. Algo como “*são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social (...) proteção em face da automação, na forma da lei*” (**art. 7º, caput, e inciso XXVII da Constituição**). Em tese, e somente no plano das ideias, coerente e perfeito.

O **art. 6º** enuncia os Princípios para o uso responsável da I.A. no Brasil, explicando cada um. Faz referência aos objetivos da tecnologia, em rol exemplificativo, não excluindo outros estabelecidos no Direito pátrio ou mesmo Internacional, acaso internalizados (**parágrafo único**). São eles: finalidade (**inciso I**), centralidade no ser humano (**inciso II**), não discriminação (**inciso III**), transparência e explicabilidade (**inciso IV**), segurança (**inciso V**) e responsabilização/prestação de contas (**inciso VI**).

A finalidade recai sobre a busca por resultados benéficos às pessoas e ao planeta, aumentando a capacidade humana, reduzindo desigualdades e promovendo o desenvolvimento sustentável. A centralidade do ser humano significa o respeito à dignidade da pessoa, intimidade, proteção de dados e direitos trabalhistas. A não discriminação quer dizer a vedação de uso para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos.

A transparência e a explicabilidade dizem respeito à utilização e funcionamento dos sistemas da I.A., além de divulgação responsável do conhecimento. Em todos os casos, são assegurados os segredos comercial e industrial, além da conscientização sobre o manejo, inclusive no ambiente de trabalho.

A segurança corresponde ao emprego de medidas técnicas e administrativas, compatíveis com os padrões internacionais, a fim de viabilizar a funcionalidade e gerenciamento de riscos, garantindo a rastreabilidade de processos de decisões tomadas. A responsabilização e prestação de contas consagra a demonstração dos agentes de I.A. da observância de regras e medidas eficientes ao bom funcionamento

dos sistemas.

No **art. 7º** são estabelecidos os direitos dos interessados, em âmbito público e privado: ciência da instituição responsável pelo sistema (**inciso I**), acesso a informações sobre critérios e procedimentos que possam lhes afetar de modo adverso, respeitados os segredos comercial e industrial (**inciso II**) e acesso a informações sobre uso de dados sensíveis, nos termos da **Lei nº 13.709/18** (LGPD), **art. 5º, inciso II (inciso III)**.

Os direitos mencionados não prejudicam o disposto no **art. 20 da Lei nº 13.709/18** (LGPD) (**§1º**), podendo ser exercidos a qualquer momento. Para tanto, basta a apresentação de requerimento à instituição responsável pelo sistema ou aos agentes de I.A., observadas as respectivas funções (**§2º**)

É garantida pelo **art. 8º** a defesa de direitos dos interessados na esfera judicial - individual e coletivamente -, conforme legislação atinente aos instrumentos de tutela. A referência diz respeito a ferramentas existentes e manejadas largamente, a exemplo da Ação Popular e da Ação Civil Pública, de modo a prevalecer o Direito de Acesso ao Judiciário de forma ampla e facilitada.

Por sua vez, no **art. 9º** são arrolados os deveres dos agentes de I.A. em sintonia com valores e Princípios descritos. Impõe a divulgação pública da instituição responsável pelo estabelecimento do sistema (**inciso I**), o fornecimento de informações sobre critérios e procedimentos, fazendo menção ao **art. 7º, inciso II (inciso II)**, a garantia de que os dados utilizados pelo sistema observem a **Lei nº 13.709/18** (LGPD) (**inciso III**), implantação do sistema apenas após a avaliação adequada de seus objetivos, benefícios e riscos, em cada fase e, acaso responsável por ele, seu encerramento quando o controle humano não for mais possível (**inciso IV**). Devida, ainda, uma resposta, nos termos da lei, pelas decisões tomadas pelo sistema (**inciso V**) e a proteção contínua contra ameaças cibernéticas (**inciso VI**). A tutela à violação cabe aos agentes de desenvolvimento e de operação, observadas as respectivas funções.

O **art. 10** estabelece diretrizes para atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao deixar de mencionar hierarquia ou divisão de competências, adotado um critério sistemático de interpretação, conclui-se ser um agir concorrente, nos termos da Constituição. Contudo, por se tratar de matéria que supera os limites geográficos regionais, recomendável uma normativa uniforme para todo o país.

As diretrizes, em linhas gerais, consistiriam em investimentos públicos e privados em pesquisa e desenvolvimento de I.A. (**inciso I**), ambiente favorável à implantação dos sistemas, com adaptação de estruturas políticas e legislativas para a adoção de novas tecnologias (**inciso II**), interoperabilidade tecnológica dos sistemas utilizados pelo Poder Público entre Poderes e entes federados (**inciso III**), adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres (**inciso IV**), capacitação humana e preparação para o mercado de trabalho (**inciso V**) e mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, participativa e democrática, envolvendo governo, setor empresarial, sociedade civil e comunidade acadêmica.

A estrutura quadripartite oportuniza a diversidade e enriquece o diálogo. Contudo, inegável haver a falha de “paralelismo” ao se garantir representação dos

setores público e privado, mas não dos sujeitos responsáveis e afetados pela produção. O assento dos capitais econômico e cognitivo não possui correspondência do lado dos trabalhadores. Além disso, sociedade civil é conceito amplo e abstrato, podendo seu mandatário ser escolhido por qualquer critério, inclusive nenhum. Sem dúvida, tem-se alguns pontos à reflexão, debate e aperfeiçoamento na proposta.

O **art. 11** permite a atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, diretamente ou por autarquias e fundações, como agentes de desenvolvimento e operação de sistemas. Em qualquer hipótese, observarão as mesmas regras do setor privado. Notória a incongruência do texto com os objetivos e fins da I.A. até então anunciados. O agir do Poder Público seguindo os mesmos parâmetros da iniciativa privada consagra uma ideia de disputa e concorrência, contrária aos ideias de auxílio e colaboração. Parece outro *remake*, desta vez da “*exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo*”, sujeitando-se “*ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários*” (**art. 173, caput, e §1º, inciso II, da Constituição**).

Mostra-se mais adequado às intenções do Constituinte tratar a I.A. como questão de interesse público, passível de criação, desenvolvimento e disseminação pelos particulares, observados limites específicos. Algo como a saúde e a educação nacionais, após 1988 (**arts. 196, 199, 295 e 209 da Constituição**).

Pelo **art. 12** é imposto ao Poder Público o dever de adotar sistemas de I.A. na Administração e na prestação de seus serviços, visando à eficiência e redução de custos. Eficiência é fazer mais com menos ou melhor com iguais recursos. Trata-se de um dos Princípios do **art. 37 da Constituição** ao lado da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade. Diante desta realidade, desnecessário reafirmar o interesse em reduzir despesas, tendo em vista que o equilíbrio das públicas não pode se igualar ou sobrepor sobre a busca do bem comum. A “reserva do possível” estabelecida nestes moldes deslegitima a iniciativa legiferante, enfraquece a norma e induz a seu descumprimento.

Deverão ser promovidas a gestão estratégica e orientações quanto ao uso transparente e ético do sistema de I.A. no setor público (**parágrafo único**). Embora cautela nunca seja demais, aqui se encontra em excesso, bem como em contradição com o artigo anterior. Naquele, as regras aplicáveis devem ser as mesmas aos sujeitos de Direito Público e Privado, porém a imposição de transparência e ética direciona-se apenas ao Estado. Por lógica e coerência, a responsabilidade alcança também o setor privado, em virtude dos valores e Princípios enunciados na própria norma. A fim de evitar contrariedade desnecessárias, cabe uma melhora na redação do texto, no aspecto.

O **art. 13** faculta à União, Estados, Distrito Federal e Municípios solicitar aos agentes do sistema, quando pertinente, a publicação de relatórios de impacto de I.A. Permite, ainda, que recomendem a adoção de padrões e de boas práticas para implantação e operação. Aqui percebe-se que embora haja igualdade de condições entre o setor público e o privado, o Legislador reservou àquele um ônus extra, de acompanhamento e fiscalização. Estivéssemos tratando de um campo de colaboração

e auxílio, nenhum problema haveria, ao contrário de um âmbito concorrencial e competitivo. É preciso deixar claro “a quem” e “ao que” serve a I.A., sob risco de não sairmos do campo discursivo.

Pelo **art. 14** é reafirmado o compromisso do Estado no cumprimento de seu dever constitucional de prestar serviços públicos, pela manutenção e desenvolvimento do ensino, em todos os níveis. Para tanto, deve promover a capacitação integral e outras práticas educacionais de uso confiável e responsável dos sistemas de I.A., assim entendido como ferramenta para o exercício da cidadania, avanço científico e desenvolvimento tecnológico. A capacitação inclui práticas pedagógicas inovadoras e a ressignificação dos processos de formação de professores e atividades em sala de aula, bem como ferramenta pedagógica em sala de aula (**parágrafo único**).

O **art. 15** estabelece caber ao Poder Público, em conjunto com agentes de I.A., sociedade civil e setor empresarial formular e fomentar estudos/planos para promover a capacitação humana e para definição de boas práticas para o desenvolvimento ético e responsável do sistema de I.A. no país. Renova-se a crítica feita ao **art. 10**, com a agravante de que a parceria não levou em conta, no **art. 15**, a comunidade acadêmica. A responsabilidade é do Poder Público, mas a limitação de sujeitos envolvidos traduz um silêncio eloquente. O **art. 16** estabelece a vacância de 30 dias da lei, entre a publicação e a entrada em vigor, lapso questionável, por atingir situações existentes e delinear outras tantas ainda por vir, o que abrange disposições vigentes em outros países. A regra tem aplicação aos fatos ocorridos em território nacional, porém em momento algum trata expressamente dos sujeitos estrangeiros, como alertado no comentário ao **art. 1º**.

Em linhas gerais, o projeto apresenta pontos positivos, como estabelecer, de modo enfático, o viés principiológico do microssistema, ancorado na Constituição e em normativas internacionais. De outro lado, causa preocupação a referência ao mercado e aos direitos trabalhistas sem que os sujeitos subordinados ou os respectivos órgãos de classe tenham voz assegurada em instâncias deliberativas, ao contrário da comunidade acadêmica, sociedade civil e empresariado.

Máquinas e ferramentas são produtos da mente humana e, como tal, carregam suas cargas “genética” e espiritual, com anjos e demônios. Com a I.A. não se faz diferente, pois os programas refletem a visão de mundo do programador, seguindo diretrizes e parâmetros. Essencial não perder de vista que criador e criatura, como no clássico “Frankenstein”, de Mary Shelley, jamais se separam por completo. O banco de dados é alimentado e padronizado com objetivos próprios e definidos.

Tome o rumo que o Projeto de Lei tomar, assim como o reconhecimento, implantação e desenvolvimento da I.A. no Brasil, não se pode perder de vista estar-se diante de um fenômeno transnacional e de volatilidade sem precedentes, portanto, de difícil regulação pelo Direito. Como afirmado recentemente em comentário sobre a **Lei nº 13.709/18** (LGPD), conhecimento, poder e violência representam muito em termos de força e possibilidades. Portanto, essencial se fazerem acompanhar de deveres e responsabilidades,⁵ o que só pode ser alcançado por meio de profundo

⁵ KROST, Oscar. **Prometeu acorrentado, LGPD e o Direito do Trabalho**. Disponível em: <https://direitodotrabalhocritico.wordpress.com/2020/09/15/prometeu-acorrentado-lgpd-e-o-direito-do-trabalho/>. Acesso em: 13 out. 2020.

debate com todos os interessados, direta e indiretamente, na matéria, integrantes da sociedade civil.
