



ARTIGO

OS DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL

POR

Fernanda Bragança e Renata Braga

fernanda.braganca@fgv.br e renatabragak@terra.com.br

O *Institute for Human-Centered Artificial Intelligence* (HAI) da Universidade de Stanford [1] monitora o desenvolvimento da inteligência artificial (IA) em 26 países a partir de 22 indicadores. No estudo realizado em 2020,

o Brasil ocupou o 23º lugar no ranking geral e o baixo índice de investimento o levou ao 24º lugar no indicador “investimento privado em IA”. A única avaliação positiva do Brasil nesse ranking foi o 1º lugar no indicador “busca por profissionais qualificados em IA”. Em outro estudo realizado pela Universidade de Oxford,

“AI Readiness Index 2020” [2], que analisou o índice de preparação dos países para a IA, o Brasil ocupou a 63ª posição entre os 172 países, ficando atrás do Uruguai (42ª), Chile (47ª), Colômbia (51ª) Argentina (53ª) e México (55ª).

Esses estudos mostram que o Brasil ainda tem muito a avançar. Contudo, esse quadro não vem impedindo, por exemplo, o desenvolvimento de sistemas com uso de IA nos tribunais brasileiros. Desde 2020, o Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da Fundação Getúlio Vargas realiza um inventário anual [3][4] sobre a IA no judiciário, a partir de dados do CNJ, STF, STJ, TST e dos Tribunais Regionais Federais, Regionais do Trabalho e de Justiça. Ele permitiu identificar que mais da metade dos tribunais brasileiros possuem projeto de IA em desenvolvimento ou já implantados. Em geral, os sistemas são desenvolvidos pela equipe interna dos tribunais com finalidades como, por exemplo, triagem de processos, aprimoramento de cumprimento de mandados. O mercado das *legaltechs* e *lawtechs* também vem apresentando iniciativas na resolução de conflitos online, na gestão de escritórios e departamentos jurídicos, dentre outras.

A inserção cada vez maior da IA desperta interesse e mobiliza centros de pesquisa, empresas e a opinião pública sobre as possibilidades, os riscos e os limites de seu uso e de sua aplicação. Verificase um movimento de regulamentação em nível mundial. Nessa linha, em 2021, o Brasil iniciou a discussão do Marco Legal da Inteligência Artificial com o Projeto de Lei n. 21/2020 [5]. Trata-se de projeto de

lei que pretende estabelecer os princípios, direitos, deveres e instrumentos de governança para o uso da IA no Brasil e estipular as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, bem como entes sem personalidade jurídica em relação a esta matéria.

A regulamentação possui vários desafios. Considerando a natureza do projeto de lei, é de extrema importância a realização de audiências públicas, assim como a participação de grupos de trabalho e de consultas. No âmbito do Senado Federal, foi constituída uma Comissão de Juristas [6], sob a Presidência do Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Ainda que já tenha ocorrido a participação de especialistas em tecnologia da informação e áreas técnica afins nas audiências públicas, a comissão não inclui pessoal técnico nestas áreas, nem servidores públicos que trabalham com IA. O debate amplo é de grande relevância e a comissão vem se dedicando em coletar material robusto para o desenvolvimento de seus trabalhos, com a iniciativa, por exemplo, de abertura de consulta pública.

Nesta mesma linha, embora por um período mais longo, caminha a discussão sobre a normativa na União Europeia (AI Act) [7] que será analisada e discutida pelo Conselho e pelo Parlamento. Trata-se, atualmente, do projeto mais robusto em termos de legislação sobre IA, com 85 artigos subdivididos em XII títulos e 9 anexos e que vem sendo elaborado a partir de um debate desde 2018 com inúmeras contri-

buições de cidadãos, da sociedade civil, de empresas, de instituições acadêmicas e de autoridades públicas. Sua proposta de regulação foi apresentada após 3 anos de discussão.

Outro desafio é o delicado equilíbrio entre os reflexos econômicos, jurídicos e sociais dessa regulamentação, pois uma legislação muito rígida pode desestimular o desenvolvimento dessa tecnologia no país e uma normatização muito flexível pode ser pouco eficaz e gerar insegurança e prejuízos. Este ponto vem impactando, por exemplo, na definição do escopo da normatização atualmente apreciada pelo Congresso Nacional. Parece ainda indefinido o tipo de normatização, se mais principiológica ou uma regulamentação detalhada sobre a matéria. A esse respeito, em nível mundial, a normatização do uso e das aplicações da IA vem sendo desenhada a partir de um recorte principiológico por meio de planos estratégicos ou normativas setoriais. Instituições, como a Comissão para a Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ) [8] e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) [9], foram pioneiras na recomendação de princípios éticos. Além disso, os países vêm editando estratégias nacionais de IA. A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) está disposta na Portaria MCTI 4979/2021[10]. O plano estratégico brasileiro vem recebendo muitas críticas de especialistas em razão de ser muito genérico e por não traçar uma diretriz clara sobre o desenvolvimento da IA no Brasil, ao contrário de outros países.

Ao se optar por uma normativa mais principiológica, o que vem sendo uma tendência internacional, deve-se tomar cuidado para que o seu tratamento não seja feito de forma vaga, imprecisa, dando margem à ampla interpretação, o que pode ocasionar conflitos e insegurança jurídica. Uma possibilidade seria, a partir desse marco legal, a publicação de normativas específicas por determinados setores (autorregulação) a fim de guiar o uso de IA em certos mercados. O texto atual do PL [11] segue nessa linha e propõe uma regulamentação subsidiária com estímulo ao desenvolvimento de marcos regulatórios específicos de cada setor como fez, por exemplo, o CNJ ao editar a Resolução n. 332/2020 [12] a Portaria n. 271/2020 [13] que tratam da ética, da transparência e da governança na produção e no uso de IA no Poder Judiciário.

No âmbito do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da FGV, foi elaborada uma Nota Técnica [14] sobre o projeto de lei 21/2020 que foi assinada por um grupo de especialistas [15] na área do Direito Digital. Neste documento, além da análise mais detalhada sobre o referido projeto de lei, um dos pontos destacados foi a responsabilização pelos riscos, pois a tendência mundial é no sentido da previsão de diferentes graus de intervenção legislativa de acordo com o grau de risco que o sistema oferece que pode ser baixo, médio ou alto. Um sistema de IA de risco elevado merece um detalhamento maior de seus requisitos. O texto do substitutivo do projeto de lei incorporou essa sistemática, mas ainda de forma muito genérica. Assim,

vários são os desafios a serem enfrentados e, certamente, o debate ainda carece de um maior aprofundamento. Espera-se

que os trabalhos em desenvolvimento no Senado Federal levem a um aprimoramento da proposta legislativa.

Referências

1. STANFORD. HUMAN-CENTERED ARTIFICIAL INTELLIGENCE. AI Index. <https://hai.stanford.edu/research/ai-index-2022>. Acesso: 10/5/22.
2. OXFORD. OXFORD INSIGHTS. Government AI Readiness Index 2021. <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index2021>. Acesso: 10/5/22.
3. CENTRO DE INOVAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA DO JUDICIÁRIO. Inteligência Artificial: Tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2020. https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_lafase.pdf. Acesso: 9/5/22.
4. CENTRO DE INOVAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA DO JUDICIÁRIO. Tecnologia Aplicada ao Sistema de Justiça - 2022 Rio de Janeiro: FGV, 2022. https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_lafase.pdf. Acesso: 9/5/22.
5. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei 21 de 2020. Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil, e dá outras providências. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853928. Acesso: 10/9/2021.
6. SENADO FEDERAL. CJSUBIA - Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2504>. Acesso: 10/5/22.
7. UNIÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>. Acesso: 10/5/22.
8. CEPEJ. European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment. Estrasburgo, dezembro de 2018. <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>. Acesso: 10/5/22.
9. OCDE. OECD AI Principle. Disponível em: <<https://oecd.ai/en/ai-principles>. Acesso: 10/5/22.
10. BRASIL. Ministério da Ciência e da Tecnologia. Portaria MCTI n. 4979, de 13 de julho de 2021. Altera o Anexo da Portaria MCTI nº 4.617, de 6 de abril de 2021, que Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e seus eixos temáticos. https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTI_n_4979_de_13072021.html. Acesso: 10/5/22.
11. BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer de Plenário pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei no 21, de 2020. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236340>. Acesso: 10/5/22.
12. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020. <https://atos.cnj.jus.br/files/original191707202008255f4563b35f8e8.pdf>. Acesso: 10/5/22.
13. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria n. 271, de 4 de dezembro de 2020. <<https://atos.cnj.jus.br/files/original234208202012155fd949d04d990.pdf>. Acesso: 10/5/22.
14. CENTRO DE INOVAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA DO JUDICIÁRIO. Nota técnica sobre o projeto de lei 21/2020. Rio de Janeiro: FGV Conhecimentos, 2021. https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/ciapj_fgv_notatecnica_ia.pdf. Acesso: 10/5/22.
15. Assinam a nota técnica: André C. P. L. F. de Carvalho, Bruna Bisi, Caroline Tauk, Dierle Nunes, Fernanda Bragança, José Leovigildo Coelho, Juliana Loss, Renata Braga e Trícia Navarro.



FERNANDA BRAGANÇA é doutora em Direito pela UFF. Pesquisadora visitante na Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Pesquisadora Interna do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da Fundação Getúlio Vargas. Advogada.



RENATA BRAGA é Pós-Doutora (UFRJ/Universidade de Coimbra/IMS-UERJ). Doutora em Direito pela UFSC. Mestre em Direito Civil pela UERJ. Professora adjunta do Curso de Direito da UFF – Volta Redonda. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. Pesquisadora Externa Colaboradora do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da FGV.