



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Shana Schlottfeldt

Rebooting AI:
a elaboração da proposta de regulação da Inteligência Artificial
no Brasil em perspectiva comparada com a União Europeia

Brasília
2022



Shana Schlottfeldt

Rebooting AI:

a elaboração da proposta de regulação da Inteligência Artificial
no Brasil em perspectiva comparada com a União Europeia

Artigo científico apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requi-
sito para a obtenção de certificado de con-
clusão de Curso de Pós-Graduação *Lato*
Sensu em Poder Legislativo e Direito Par-
lamentar

**Orientador: Prof. Dr. Victor Marcel Pi-
nheiro**

Brasília
2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Shana Schlottfeldt
Autora / Titular dos direitos autorais



Shana Schlottfeldt

Rebooting AI:

a elaboração da proposta de regulação da Inteligência Artificial no Brasil em perspectiva comparada com a União Europeia

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Aprovado em Brasília, em 5 de dezembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Victor Marcel Pinheiro
Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal (ILB/SF)

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal (ILB/SF)



REBOOTING AI: A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA COM A UNIÃO EUROPEIA

REBOOTING AI: THE BRAZILIAN ARTIFICIAL INTELLIGENCE REGULATION PROPOSAL COMPARED TO THE EUROPEAN UNION EXPERIENCE

Shana Schlottfeldt*

RESUMO

O objetivo deste artigo é estudar o Projeto de Lei (PL) nº 21/2020 (tomado como representante dos PLs apresentados no Congresso brasileiro sobre o uso da IA) em perspectiva comparada com a proposta de regulação da IA na União Europeia (o *Artificial Intelligence Act* - AIA) cotejando-os sob o enfoque do processo legislativo. O estudo tem natureza qualitativo-descritiva e foi desenvolvido por meio de pesquisa documental e bibliográfica. As maiores críticas ao PL nº 21/2020, em comparação com o AIA, derivam da ausência de debates e da celeridade de sua tramitação. Nesse aspecto, a instalação da Comissão de Juristas para elaboração de substitutivo ao PL, representou um verdadeiro *reboot* (recomeço) da sua deliberação legislativa, privilegiando um aprofundamento na discussão. O tema é atualíssimo, o estudo é pioneiro e seu aprofundamento é oportuno, dado o caráter estratégico da temática, com forte interface entre proteção de direitos e desenvolvimento econômico-tecnológico. O trabalho não pretende esgotar o tema, que ainda comporta vários desdobramentos, mas colaborar para uma reflexão crítica e um debate qualificado a respeito de como a regulação da IA tem sido tratada no Legislativo federal brasileiro.

Palavras-chave: Inteligência Artificial (IA). Regulação da IA. Projeto de Lei nº 21/2020. *Artificial Intelligence Act* (AIA).

ABSTRACT

This paper aims to study the Bill of Law 21/2020 (taken as a representative of the bills on the use of AI presented in the Brazilian Congress) in a comparative perspective with the proposed regulation of AI in the European Union (the Artificial Intelligence Act - AIA) comparing their legislative process. The biggest criticisms of the Bill of Law 21/2020, in comparison with the AIA, derive from the absence of debates and the speed of its processing. In this aspect, the installation of the Commission of Jurists to elaborate a substitute to the Bill represented a “reboot” in the legislative deliberation, favoring the discussion. The topic is up to date, the study is pioneering, and its deepening is opportune, given the strategic nature of the theme, with a strong interface between protection of rights, economic, and technological development. This study does not intend to exhaust the theme, but to collaborate for a critical reflection and a

* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Doutora em Informática pela Universidade de Brasília (UnB), Brasil. *Visiting PhD student at University of York, UK.* Mestre em *Ciencia y Tecnología Informática especialidad en Inteligencia Artificial* pela *Universidad Carlos III de Madrid*, Espanha. Pós-graduada em Direito Parlamentar e Poder Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal (ILB/SF), Brasil. Bacharel em Direito pela UnB. *LLB exchange student at Australian National University*, Austrália. Coordenadora de Pesquisa do Observatório da Lei Geral da Proteção de Dados da UnB (Observatório da LGPD/UnB). Pesquisadora do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações (GETEL/UnB/CNPq). Autora do livro “*All eyes on me: riscos e desafios da tecnologia de reconhecimento facial à luz da Lei Geral de Proteção de Dados*” (Lumen Juris, 2022). E-mail: shana.santos@camara.leg.br



qualified debate about how the regulation of AI has been dealt with in the Brazilian federal Legislative.

Keywords: Artificial Intelligence (AI). AI regulation. Bill of Law 21/2020. Artificial Intelligence Act (AIA).

1 INTRODUÇÃO

Conforme apontado por Floridi (2018, p. 2), nossa geração é a última que terá visto um mundo não digital e este é o ponto de virada realmente extraordinário. A utilização estratégica de tecnologias baseadas em dados é uma realidade. Nesse cenário, a Inteligência Artificial (IA) apresenta-se como uma tecnologia inovadora e disruptiva, que cada vez mais encontrará inserção nos setores público e privado. Seu uso e consolidação têm potencial de trazer importantes avanços, bem como desempenhar um papel de destaque no que diz respeito ao posicionamento competitivo numa nova economia global digital (CHUI *et al.*, 2018, p. i-ii; DELOITTE, 2019, p. 2-3).

Não se discute mais se a IA impactará nossa sociedade com efeitos transformadores na economia, sociedade e política; isso já é tido como certo. O foco do debate agora está em até que ponto esse impacto será positivo ou negativo, para quem, de que maneiras, em quais lugares, em que escala temporal e, diante disso, o que precisa ser implementado para fornecer as melhores respostas possíveis (COWLS e FLORIDI, 2018, p. 1; ACEMOGLU, 2021, p. 1; COMISSÃO EUROPEIA, 2021b, p. 1). Trata-se de uma transformação imparável, mas não indomável (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2021, p. 8).

Já em 2019, foram identificadas pelo menos 84 iniciativas de instituições públicas ou privadas descrevendo princípios e valores para orientar o desenvolvimento ético, a implantação e a governança da IA (MITTELSTADT, 2019, p. 501). Dados de 2020, dão conta que a IA já era tratada como matéria de estratégia nacional por cerca de 43 países, inclusive por meio de planos específicos mediante incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação (CÓBE *et al.*, 2020, p. 40).

Algumas pessoas como Stephen Hawking (CELLAN-JONES, 2014), Bill Gates (RAWLINSON, 2015), Elon Musk (GIBBS, 2014; 2017) alertavam sobre um potencial risco à humanidade de se perder o controle sobre o desenvolvimento e os efeitos da IA. O risco da IA no campo militar é, em geral, o primeiro a ser apontado, e.g., na produção de armas letais autônomas, capazes de rastrear e eliminar seus alvos automaticamente (FELIPE, 2017, p. 154; PECK, 2020, p. 49). As fontes de preocupação não se restringem à possibilidade de desenvolvimento equivocado da IA, na falta de regulamentação legal para suas condutas, mas também falhas no algoritmo, avarias no sistema, ataques informáticos a sistemas interligados (*hacking*) etc. (FELIPE, 2017, p. 155).

Nesse contexto, a regulação¹ da IA surge como um caminho natural. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), por

¹ Apesar de a literatura especializada distinguir os termos regulação e regulamentação, no presente trabalho eles serão utilizados de maneira intercambiável. Para uma visão aprofundada acerca da regulação (e da regulamentação), remete-se o leitor para Aranha (2019), de onde se destacam as seguintes explicações: a regulação “seria melhor definida como uma tecnologia social de sanção afilitiva ou premial orientadora de setores relevantes via atividade contratual, ordenadora, gerencial ou fomentadora” (p. 51); a regulamentação, deriva da função regulamentar que “representa a parte normativa da



exemplo, aponta a necessidade de políticas e estruturas regulatórias internacionais e nacionais para garantir que tecnologias emergentes como a IA beneficiem a humanidade como um todo (UNESCO, 2021).

Por originar-se da necessidade social, a norma jurídica sobrevém aos fatos que pretende regular: “surge sempre com os olhos voltados ao passado enquanto é levado inevitavelmente ao futuro” (OPICE-BLUM e LÓPEZ, 2020, p. 1-2). De fato, discutir a regulamentação da IA é uma necessidade estratégica, entretanto, conforme alerta Hadfield (2022, livre tradução), “se tentarmos regular a tecnologia do século 21 em diante com ferramentas do século 20, não teremos nenhum dos benefícios da regulação e todas as suas desvantagens”.

Como em outras áreas de interface entre Direito e Tecnologia, o jurista geralmente varia entre duas atitudes antagônicas e arriscadas (SCHREIBER, 2021):

1. Ignorar as particularidades do novo fenômeno, utilizando categorias jurídicas pensadas em contextos e para situações completamente diversas, o que geralmente leva a resultados inadequados.
2. Construir soluções novas, porém casuísticas, muitas vezes num verdadeiro ato mecânico de cópia de institutos estrangeiros, rompendo com a unidade e a coerência do sistema jurídico local, o que pode até produzir respostas atraentes num primeiro momento, mas que não se sustentam no longo prazo e acabam por gerar novos problemas ou contribuir para um estado de insegurança jurídica.

O fato é que em todo o mundo, representantes da indústria, governos, acadêmicos e a sociedade civil estão debatendo onde e quando as estruturas legais-regulatórias são necessárias, bem como se as abordagens éticas ou técnicas são suficientes (CATH, 2018, p. 3).

Segundo o entendimento de Mittelstadt (2019), é necessário ter cautela em torno de princípios, uma vez que eles não seriam suficientes para garantir uma IA confiável ou ética no futuro. O autor entende que sem uma regulamentação, a tradução dos princípios em prática continuará sendo um processo competitivo, não cooperativo. De fato, tem-se argumentado a insuficiência dos princípios (inclusive a ética) como dispositivos viabilizadores do equilíbrio entre proteção de direitos e desenvolvimento econômico-tecnológico, bem como a falta de mecanismos de fiscalização, coibição e mesmo sanção disponíveis aos operadores públicos ou privados.

Há vantagens claras em ter conceitos abertos que visam a abordar a governança da IA por meio do desenvolvimento de padrões técnicos, princípios éticos e códigos de conduta profissionais. No entanto, as soluções apresentadas podem e devem ir além das atuais estruturas éticas voluntárias ou interpretações técnicas estreitamente definidas de justiça, responsabilidade e transparência (CATH, 2018, p. 5).

regulação que cabe ao Executivo, sem, todavia, esgotá-la, pois ela é uma normatividade condicionada à legalidade da medida e, portanto, submissa às diretivas de políticas públicas de regulação exaradas pelo Legislativo” (p. 221). Em tempo, de acordo com a Organização dos Estados para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), regulação “é o conjunto diversificado de instrumentos pelos quais os governos estabelecem requisitos para empresas e cidadãos [...] inclui todas as leis, ordens formais e informais, regras subordinadas, formalidades administrativas e regras emitidas por órgãos não governamentais ou autorreguladores a quem os governos delegaram poderes regulatórios” (OECD, 2018, p. 250, livre tradução).



No contexto internacional, as iniciativas nacionais de regulação da IA tradicionalmente têm sido direcionadas para a elaboração de molduras éticas; salvaguardas; padrões técnicos e abordagens tecnológicas/proteção sistêmica (e.g., *privacy by design*); boas práticas e códigos de conduta (HOFFMANN-RIEM, 2019, p. 18), o que normalmente é referido como *soft law*. Entretanto, tem-se verificado recentemente uma tendência no sentido de propostas de regulamentações e de legislações (as chamadas *hard laws*), à medida que os formuladores de políticas e atores de IA em todo o mundo têm feito um movimento que parte dos princípios à implementação de normativos (OECD, 2021).

Diante das incertezas que cercam o universo da IA (o fato de ainda se saber muito pouco sobre ela) seria um dos argumentos mais utilizados para justificar uma não intervenção (inexistência de regulação) ou uma intervenção moderada (uma regulação mais branda ou menos invasiva), geralmente embasada em um suposto *trade off* entre “regulação e inovação”, de maneira que uma regulação prematura poderia ameaçar inibir a inovação (STIRLING, 2016, p. 2). Sem embargo, as diversas opções sobre como a IA poderá avançar tornam particularmente importante considerar os possíveis danos que a IA não regulada pode criar (ACEMOGLU, 2021, p. 1).

Na verdade, ao disciplinar o comportamento esperado, pode-se, de fato, incentivar a inovação, ao definir-se “minimamente as regras do jogo” e com isso garantir segurança jurídica, incentivar entrantes e novos modelos de negócios. A inexistência de regulação favorece os grandes agentes que “já implementaram seus modelos de negócio ou que podem suportar os custos de mudanças regulatórias no curso de suas atividades” dificultando ou impedindo uma dinâmica de concorrência saudável entre agentes (FRAZÃO, 2021).

Cumprir lembrar que a maior parte da inovação tecnológica é liderada por um pequeno conjunto de empresas americanas, geralmente referidas como *Big Techs*, *Tech Giants*, *Big Five* ou FAAMG – sigla para: *Facebook* (atualmente *Meta*), *Apple*, *Amazon*, *Microsoft* e *Google (Alphabet)* (JOSSEN, 2017), às quais recentemente se assomaram as chinesas *Ali Baba* e *Baidu*. Essas empresas são capazes de coletar grandes quantidades de dados, que podem ser usados para impulsionar novos serviços baseados em IA. Como essas empresas estão na vanguarda de várias iniciativas regulatórias (HASTINGS, 2013; NIELSEN, 2013), é essencial garantir que essa preocupação específica não seja agravada (CATH, 2018, p. 4). Importa mencionar que, de acordo com um relatório da McKinsey, as empresas citadas respondem pela maior parte do dinheiro gasto em pesquisa de IA – cerca de US\$ 20 a US\$ 30 bilhões dos US\$ 26 a US\$ 39 bilhões em gastos totais de investimento privado em IA em todo o mundo – desnecessário dizer que o financiamento governamental (mesmo dos governos americano ou europeu) é insignificante em comparação (BUGHIN *et al.*, 2017, p. 4-5).

Deve-se esperar que a maioria das empresas de TI, em especial aquelas que dominam o mercado, prefiram princípios éticos a uma vinculação jurídica e tentem evitar uma juridicização e sanções, conservando, assim, margens de manobra para assegurar seus próprios interesses (HOFFMANN-RIEM, 2019, p. 38; COMISSÃO EUROPEIA, 2021c, p. 2).

Nesse sentido, as empresas de tecnologia têm agido por meio de duas abordagens: (i) criando regras próprias e as tornando públicas para análise externa (PICHAI, 2018); (ii) envolvendo-se no desenvolvimento de regulamentação para IA, por participação direta ou esforços de *lobby*, cobrando dos governos regras claras e



transparentes para que possam expandir o seu modelo de negócio de maneira competitiva e socialmente responsável, evitando possíveis problemas legais no futuro (PECK, 2020, p. 48).

A definição da regulação da IA, idealmente antes de sua proliferação, é tema que deve estar na agenda de administradores públicos, legisladores e reguladores em diversos níveis, com o fito de conferir aos atores envolvidos um nível satisfatório/adequado de proteção e confiança (ALVES, 2020, p. 189).

Estudiosos do assunto afirmam que já se encontra superada a discussão **se** a regulação da IA é necessária, sendo que o desafio a ser enfrentado é **como** ela será implementada (PECK, 2020, p. 46-47; ACEMOGLU, 2021, p. 4, 49-50; FRAZÃO, 2022). A regulação do uso da IA é um tema difuso e polivalente (que envolve diversas áreas e atores) e a forma como será tratada tem repercussões importantes para a sociedade (COMISSÃO EUROPEIA, 2021c, p. 1). O Parlamento brasileiro tem se mostrado sensível a isso, neste sentido, é bastante significativo e relevante observar como a matéria vem sendo debatida e gestada no Congresso Nacional (CN).

A forma de elaboração das leis tem impacto tanto na sua qualidade, quanto no seu controle judicial. Em oposição ao termo “engessada”, a lei tem que ser flexível o suficiente para permitir a evolução, ainda mais numa área que experimenta atualizações constantes como a IA. Entretanto, deve ser trabalhada com a seriedade necessária, posto que eventuais lacunas deixadas (intencionalmente ou não) serão dirimidas no judiciário, a quem os interessados baterão às portas.

No Brasil, a opção tem se delineado para a regulação da IA por meio de lei (*hard law*), levada a cabo pelo Legislativo, i.e., não se deixou a tarefa para alguma agência reguladora; nem ela foi, pelo menos até o momento, proposta pelo Chefe do Executivo. O próprio Legislativo (no exercício de sua função típica) debate o tema por meio de projetos de lei, até mesmo em consideração ao que a Constituição Federal (CF) estabelece como ideal de produção legislativa – associado, claro, à busca de visibilidade e geração de capital político com a proposição de um projeto de lei sobre um tema estratégico e tão em voga.

1.1 Objetivo e justificativa

O objetivo do presente artigo é proceder a um estudo em perspectiva comparada entre o Projeto de Lei (PL) nº 21/2020 (tomado aqui como representante dos PLs apresentados no Congresso Nacional brasileiro sobre o uso da IA, por ser o mais avançado na tramitação legislativa e denso do ponto de vista normativo) e a proposta de regulamentação da IA na União Europeia (UE), no âmbito da legislação comunitária, cotejando-os, em especial, no que diz respeito ao processo legislativo (i.e., o processo de formação das leis). Procura-se com isso contribuir para uma reflexão crítica a respeito de como a regulação da IA tem sido tratada no Legislativo federal brasileiro. O trabalho não pretende esgotar o tema (que ainda está em seu alvorecer e cujo enredo ainda comporta várias etapas antes de um desenlace), mas, sobretudo, promover e colaborar para o seu debate de maneira qualificada.

Embora a UE não seja o único ator global em busca de respostas para as questões inerentes à regulação da IA, o progresso que fez nos últimos anos é expressivo. A seleção da vivência da UE se deu pelo seu protagonismo em experiências normativo-regulatórias, fixando critérios e padrões globais numa série de mercados e segmentos legais que operam de forma transnacional (e.g., em matéria de proteção



de dados, segurança do consumidor, regras de concorrência, proteção ambiental, moderação de conteúdos, combate à desinformação, a própria regulação da IA etc.) (SCOTT, 2014; RIBEIRO, 2021). A UE tem se mostrado capaz de influenciar corporações globais e definir as “regras do jogo” com decisões regulatórias que têm se replicado por outros países fora do bloco europeu, no chamado “efeito Bruxelas”², termo cunhado pela Profa. Anu Bradford, da Universidade de Columbia, em analogia ao “efeito Califórnia” (derivado da disseminação de alguns padrões regulatórios ambientais mais rigorosos, que foram originalmente adotados pelo estado norte-americano da Califórnia e, eventualmente, adotados em outros estados) (BRADFORD, 2019; PINHEIRO, 2022b, p. 2).

Além disso, uma das principais justificativas para o estudo está calcada no fato que o tema é atualíssimo e seu aprofundamento é oportuno, desconhecendo-se, s.m.j., estudo assemelhado ocupando-se da temática. Ademais, trata-se de um assunto estratégico, com forte interface entre proteção de direitos e desenvolvimento econômico-tecnológico, na busca de um equilíbrio tênue com vistas a um uso responsável da IA.

1.2 Metodologia

Este estudo possui natureza qualitativa e descritiva. Foi desenvolvido por meio de levantamento documental e bibliográfico, bem como as etapas nele envolvidas, abrangendo prospecção extensiva de fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e, por fim, a redação do texto.

A pesquisa baseou-se em fontes variadas, que incluíram, principalmente: legislação nacional e internacional (em especial da União Europeia – UE), comunicados à imprensa, publicações governamentais e da sociedade civil organizada, artigos e trabalhos acadêmicos, bem como artigos de notícias.

Neste ponto, cumpre ressaltar que não se trata de um trabalho prescritivo, de modo que não faz parte do delineamento do estudo (foge ao escopo da pesquisa) uma proposta de aperfeiçoamento do PL sob análise.

1.3 Distribuição/Divisão do artigo

Além desta Introdução (Seção 1), o presente estudo é composto por mais quatro seções. Na Seção 2, é apresentado o percurso de elaboração, até o momento, da Proposta do *Artificial Intelligence Act* (AIA)³ da UE – nosso paradigma em termos de regulação em IA –, são enunciados seus aspectos principais e críticas mais contundentes. Tendo em vista o foco em Direito Legislativo deste trabalho, a Seção 2 inicia com uma breve explanação acerca do processo legislativo ordinário no contexto do direito comunitário, em especial para o leitor que não está familiarizado com o seu funcionamento. A Seção 3 foca a experiência brasileira de regulação da IA tomando como referência o PL nº 21/2020. Igualmente são apresentados seus aspectos

² Como consequência do “efeito Bruxelas”, as empresas acabam cumprindo as regulamentações da UE mesmo em outros países, porque é mais prático ter uma abordagem única globalmente, desta forma a UE acaba estendendo suas leis internacionalmente “de fato” (ainda que não “de direito”), por meio de mecanismos de mercado.

³ Neste momento cabe a ressalva que toda vez que se mencionar o AIA neste trabalho, estar-se-á de fato referindo à “Proposta do *Artificial Intelligence Act*” e não ao Regulamento em si, posto que o normativo não foi ainda aprovado.



principais e críticas mais relevantes; da mesma forma, são tratados os pontos mais significativos relacionados à tramitação do PL, inclusive o *reboot* (recomeço) da discussão representado pela atuação da Comissão de Juristas. Tomando por base todo o arcabouço construído pelas seções anteriores, a Seção 4 busca analisar a experiência legislativa brasileira, tendo como parâmetro a europeia, examinando e cotejando alguns pontos de convergência e divergência. Por fim, a Seção 5 apresenta as conclusões, considerações finais e trabalhos futuros acerca do tema.

2 PROPOSTA DE REGULAÇÃO DA IA NA UE

Nesta Seção, far-se-á uma breve introdução ao processo legislativo ordinário no âmbito da UE, ao qual foi submetida a proposta do AIA. Esse exame tem duplo objetivo: (1) ambientar o leitor que não está familiarizado com o processo legislativo comunitário; e (2) demonstrar, de imediato, a diferença em termos de proporção do estudo legislativo prévio à propositura quando se comparam as iniciativas brasileira e europeia.

2.1 Regulamento

O sistema legislativo de instrumentos jurídicos da UE contempla (art. 288º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE): (i) regulamentos; (ii) diretivas; (iii) decisões; (iv) recomendações; e (v) pareceres. Tendo em vista que foi proposto um regulamento para estabelecer regras harmonizadas em matéria de IA, esta espécie normativa será explanada a continuação.

O regulamento é o tipo de ato por meio do qual as instituições da UE podem interferir de maneira mais acentuada nas ordens jurídicas nacionais. Tem caráter geral, é obrigatório em todos os seus elementos (i.e., é vinculativo em todas as suas partes) e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 171). Possui, portanto, dois atributos incomuns ao direito internacional: (1) caráter comunitário, capaz de instituir um direito igual em toda a UE, independentemente de fronteiras e com validade uniforme e integral em todos os Estados-Membros, i.e., um Estado-Membro não pode aplicar um regulamento parcialmente; se abster de aplicar regulamentos que entenda contrários a certos interesses nacionais; ou recorrer ao direito nacional para furtar-se à obrigatoriedade dos regulamentos; (2) aplicabilidade direta, i.e., o disposto em regulamentos não requer normativos especiais de caráter nacional, conferindo direitos e impondo obrigações diretamente aos cidadãos, instituições, tribunais e autoridades da UE (BORCHARDT, 2017, p. 103-105).

2.2 O Processo Legislativo Ordinário na UE

O “processo legislativo ordinário”, também referido como “codecisão” (COD), “consiste na adoção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão” (art. 289º, TFUE); está previsto no art. 294º do TFUE e é a regra geral para a elaboração de legislação em nível da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 172-175; PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION, 2019; PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 1; EUROPEAN COUNCIL, 2022).

A COD baseia-se no princípio da paridade entre o Parlamento Europeu (diretamente eleito, que representa os cidadãos da UE) e o Conselho (que representa os



governos dos Estados-Membros). A partir de uma proposta da Comissão⁴, os dois colegisladores adotam os atos legislativos conjuntamente. Nenhum, separadamente, tem o poder de adotar legislação sem a concordância do outro. Ambos os colegisladores devem aprovar um texto idêntico. A obtenção de um acordo pode ocorrer em qualquer uma das três leituras previstas na COD. Caso a proposta legislativa seja rejeitada em qualquer fase do processo, ou o Parlamento e o Conselho não alcancem um entendimento, a proposta não é adotada e o processo é encerrado (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 1).

Cabe aqui ressaltar o Acordo Interinstitucional sobre “Legislar Melhor”, entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão que entrou em vigor em abril de 2016 e estabeleceu uma série de iniciativas com o fito de legislar melhor, tratando de questões como programação anual e plurianual da UE; instrumentos para melhor legislar (e.g., avaliação de impacto de novas iniciativas – avaliações *ex ante*; consulta pública; consulta às partes interessadas; avaliação *ex post* da legislação em vigor); escolha da base jurídica; atos delegados e atos de execução; transparência e coordenação do processo legislativo; execução e aplicação da legislação da UE; e simplificação (PARLAMENTO EUROPEU *et al.*, 2016). Busca-se, assim, promover a transparência; fazer com que os envolvidos (e.g., cidadãos, administrações e as empresas) compreendam claramente seus direitos e obrigações; ser de fácil aplicação; evitar o excesso de regulamentação e os encargos administrativos (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 47).

2.2.1 Fase de elaboração da proposta

A Comissão tem o “direito de iniciativa”, sendo a responsável por desencadear o processo legislativo, o que implica na elaboração de uma proposta de normativo para a UE (regulamento, diretiva etc.). Nessa fase, geralmente são consultados especialistas nacionais (no contexto de comitês criados sob a forma de um processo de consulta *ad hoc* de peritos por parte dos serviços da Comissão) sem, entretanto, haver vinculação aos pareceres emitidos. O projeto de autoria da Comissão é então discutido detalhadamente pelos seus membros e considerado aprovado caso seja alcançada maioria simples, sendo transmitido concomitantemente ao Conselho e ao Parlamento Europeu, na forma de “proposta da Comissão”, bem como eventualmente ao Comitê Econômico e Social Europeu e/ou ao Comitê das Regiões, para parecer, acompanhado de uma exposição de motivos (BORCHARDT, 2017, p. 118).

2.2.2 Primeira leitura no Parlamento Europeu e no Conselho

Na *primeira leitura*, a proposta da Comissão é analisada em paralelo tanto pelo Parlamento quanto pelo Conselho⁵. Entretanto, compete ao Parlamento manifestar-se em primeiro lugar (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 13).

Uma vez recebida a “proposta da Comissão” pelo Parlamento Europeu, ela segue para a sua *primeira leitura* que compreende a remessa pelo presidente do

⁴ Compete à Comissão um “quase-monopólio” na apresentação de propostas legislativas para a UE, o chamado direito de iniciativa da Comissão (art. 17º, nº 2, do Tratado da União Europeia – TUE, também conhecido como Tratado de Lisboa) (UNIÃO EUROPEIA, 2016a, p. 25). É, assim, responsável por praticamente todas as propostas de atos legislativos, principalmente as que seguem o processo legislativo ordinário (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 6).

⁵ Até princípios de nov./2022, a tramitação do AIA encontrava-se nesta fase.



Parlamento Europeu para a comissão parlamentar competente⁶, cujas conclusões são posteriormente discutidas em sessão plenária do Parlamento, da qual resultará parecer que aprova (sem alterações), recusa ou modifica a proposta (BORCHARDT, 2017, p. 118).

A posição do Parlamento Europeu é transmitida ao Conselho, que procede, por sua vez, a sua *primeira leitura* diante da qual poderá atuar de uma das seguintes formas (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 174; BORCHARDT, 2017, p. 119):

1. Aprovar a posição do Parlamento, situação em que o ato jurídico é acatado com a redação dada pelo Parlamento, concluindo o processo legislativo. É prática comum proceder-se ao “trílogo informal”, i.e., a reunião de representantes do Parlamento, do Conselho e da Comissão a fim de alcançar um compromisso reciprocamente aceitável, concluindo o processo legislativo já na primeira leitura.
2. Não aprovar a posição do Parlamento, configurando sua posição em primeira leitura, que é transmitida ao Parlamento Europeu para uma segunda leitura.

Durante toda a fase da primeira leitura, não é imposto, nem ao Parlamento nem ao Conselho, prazo para a conclusão (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 14).

2.2.3 Segunda leitura no Parlamento Europeu e no Conselho

O Parlamento Europeu em sua *segunda leitura*, tem o prazo de três meses após receber a posição do Conselho para (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 174):

1. Aprovar a posição do Conselho ou não se pronunciar sobre ela: o ato jurídico é adotado na versão da posição do Conselho.
2. Rejeitar a posição do Conselho por maioria dos seus membros⁷: o ato jurídico é considerado não adotado e o processo legislativo concluído (rejeição da proposta).
3. Aprovar, por maioria dos seus membros, emendas à posição do Conselho: a versão modificada é transmitida ao Conselho e à Comissão, esta última emite parecer sobre as alterações propostas.

O Conselho, em *segunda leitura*, delibera sobre a posição modificada e tem o prazo de três meses após o recebimento das alterações do Parlamento para (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 174):

1. Aprovar todas as alterações apresentadas pelo Parlamento:

⁶ Dependendo da matéria a ser tratada, a análise de uma proposta da Comissão pode envolver uma ou várias comissões, implicando a emissão de parecer por: (i) comissão encarregada; (ii) comissões associadas; ou (iii) comissões conjuntas. Esta última, é aplicada sempre que um assunto se enquadre de forma inseparável na esfera de competências de mais de uma comissão e seja muito importante, o que pressupõe a realização de reuniões conjuntas e de uma votação conjunta de um único projeto de relatório. Para o escopo do presente trabalho, basta saber que a relatoria do AIA coube conjuntamente a duas comissões: *Committee on Internal Market and Consumer Protection* (IMCO) e *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs* (LIBE). Para mais informação a respeito da figuras das comissões encarregadas, associadas e conjuntas, vide Parlamento Europeu (2020) e *European Parliament* (2022c).

⁷ O Parlamento delibera por: (i) maioria simples: maioria dos votos expressos; (ii) maioria qualificada: maioria dos membros que o compõem (para uma votação em sessão plenária, 353 votos de um total de 705) (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 20).



- 1.1. Bastando maioria qualificada⁸, se a Comissão concordar com as alterações apresentadas pelo Parlamento.
- 1.2. Sendo necessária unanimidade, se a Comissão não concordar com as alterações apresentadas pelo Parlamento.
2. Deflagrar o processo de conciliação: caso o Conselho não aprove todas as alterações apresentadas pelo Parlamento, ou não seja obtida a maioria necessária.

2.2.4 Processo de Conciliação

O processo de conciliação é iniciado em conjunto pelos presidentes do Conselho e do Parlamento Europeu.

É criado um Comitê de Conciliação composto por representantes do Conselho e do Parlamento Europeu, em número e com direitos iguais, com a tarefa de, por maioria qualificada e no prazo de seis semanas após a sua convocação, alcançar um consenso a partir das posições adotadas em segunda leitura pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho (não é possível utilizar alterações que não tenham alcançado as maiorias necessárias na segunda leitura). Esgotado o prazo sem a aprovação de um projeto comum, o ato jurídico proposto é considerado não aprovado (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 174-175; BORCHARDT, 2017, p. 119-120).

A Comissão também participa nos trabalhos do Comitê de Conciliação com vistas a obter uma aproximação das posições do Parlamento Europeu e do Conselho.

2.2.5 Terceira leitura no Parlamento Europeu e no Conselho

Aprovado um projeto comum pelo Comitê de Conciliação, dentro do prazo de seis semanas de sua convocação, o Parlamento Europeu e o Conselho dispõem de igual prazo (seis semanas a partir dessa aprovação) para, por sua vez, aprovar o ato jurídico em discussão conforme o projeto apresentado. Para tanto, é necessária a maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu e a maioria qualificada no Conselho. Caso contrário, o ato jurídico proposto é considerado não adotado (rejeitado) e o processo legislativo concluído (UNIÃO EUROPEIA, 2016b, p. 175; BORCHARDT, 2017, p. 120).

2.2.6 Uma primeira comparação

No processo legislativo comunitário, o Parlamento Europeu, diretamente eleito, representa os cidadãos da União; o Conselho representa os governos dos Estados-Membros; ao passo que a Comissão representa o interesse geral da União Europeia como um todo. Destarte, se pudéssemos estabelecer, grosso modo, um paralelo entre instituições no Brasil e na UE em seus papéis legiferantes, poder-se-ia dizer que o Parlamento Europeu corresponderia à Câmara dos Deputados; o Conselho, ao Senado Federal; e a Comissão, ao Poder Executivo federal. Ainda seguindo a

⁸ A depender da decisão a ser tomada, o Conselho delibera por: (i) maioria qualificada: quando 55% dos Estados-Membros, que representem, pelo menos, 65% da população da UE votam a favor (é o método habitual de decisão usado em cerca de 80% da legislação da UE); (ii) maioria simples: quando 14 Estados-Membros votam a favor; ou (iii) unanimidade: quando todos os votos são a favor (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2020a; 2020b).



analogia, pode-se entender a codecisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho como o bicameralismo no Congresso Nacional.

2.3 A proposta de regulação da IA na UE: o *Artificial Intelligence Act*

A proposta de regulação da IA na UE vem se delineando e amadurecendo há pelo menos cinco anos. Já em outubro de 2017, o Conselho Europeu destacou a premissa em fazer frente às tendências emergentes, como a IA, “com a garantia simultânea de um elevado nível de proteção dos dados, direitos digitais e normas éticas” instando a Comissão Europeia a apresentar uma abordagem europeia da IA (CONSELHO EUROPEU, 2017, p. 8).

Em abril de 2018, líderes europeus de 25 países⁹ assinaram a “Declaração de Cooperação em Inteligência Artificial”, colocando a IA no topo das suas agendas e comprometendo-se a trabalhar em um plano coordenado em matéria de IA, por meio do qual se responsabilizaram em garantir (AUSTRIA *et al.*, 2018, p. 3; COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 2-4): (1) a competitividade da Europa no panorama da IA; (2) preparar a UE para as mudanças socioeconômicas; (3) garantir um quadro ético e jurídico adequado.

Em junho de 2018, a Comissão Europeia nomeou um grupo de especialistas para fornecer conselhos sobre sua estratégia de IA, o “Grupo de Peritos de Alto Nível sobre IA” (GPAN, ou *High-level expert group on artificial intelligence – AI HLEG*), pelo período de um ano, que foi prorrogado por mais um ano, encerrando suas atividades em 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2018a; 2018c). Ao longo de sua existência, o Grupo trabalhou nos seguintes produtos: (1) Diretrizes Éticas para IA confiável: apresenta uma abordagem em IA centrada no ser humano e lista sete requisitos¹⁰ que os sistemas de IA deveriam atender para serem considerados confiáveis; (2) Recomendações de política e investimento para IA confiável: baseado no primeiro produto, o grupo apresentou 33 recomendações para sustentabilidade, crescimento, competitividade e inclusão; (3) Lista de Avaliação para IA confiável (Assessment List for Trustworthy AI – ALTAI): ferramenta que traduz as Diretrizes Éticas em um *checklist* de autoavaliação acessível e dinâmico; (4) Considerações Setoriais sobre a Política e Recomendações de Investimento: explora a possível implementação das recomendações publicadas anteriormente pelo Grupo em três áreas específicas: (i) setor público; (ii) saúde; (iii) fabricação & internet das coisas (EUROPEAN COMMISSION, 2022c).

Contemporaneamente ao GPAN, foi criada a “Aliança Europeia para a IA”, um fórum online com mais de 4 mil membros representando academia, empresas e indústria, sociedade civil, cidadãos da UE e formuladores de políticas. O GPAN trabalhou em estreita colaboração com a Aliança Europeia para a IA, cujos *feedbacks*¹¹,

⁹ 24 dos então 28 Estados-Membros da União Europeia (Bélgica, Bulgária, República Tcheca, Dinamarca, Alemanha, Estônia, Irlanda, Espanha, França, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polônia, Portugal, Eslovênia, Eslováquia, Finlândia, Suécia e Reino Unido) e a Noruega. Destaque-se que, à época, o Reino Unido fazia parte da UE; atualmente são 27 Estados-Membros.

¹⁰ (1) Agência e supervisão humana; (2) robustez técnica e segurança; (3) privacidade e governança de dados; (4) transparência; (5) diversidade, não discriminação e justiça; (6) bem-estar social e ambiental; e (7) responsabilidade.

¹¹ Como exemplo da importância dos *feedbacks* obtidos, identificou-se que, apesar de alguns dos sete requisitos para IA confiável já estarem refletidos, em algum grau, em normas ou regulamentos em vigor, os requisitos relativos à transparência, à rastreabilidade e à supervisão humana não estavam



documentos de políticas, trabalhos acadêmicos e discussões publicados no fórum, ajudaram a definir os produtos do GPAN. Por sua vez, as recomendações do GPAN serviram como subsídio para as iniciativas de formulação de políticas tomadas pela Comissão e seus Estados-Membros nas etapas subsequentes.

Em dezembro de 2018, a Comissão apresentou um “Plano Coordenado”, elaborado com os Estados-Membros, propondo cerca de 70 ações conjuntas em domínios fundamentais (e.g., investigação, investimento, cooperação internacional etc.) para promover o desenvolvimento e a utilização da IA na Europa (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

Nesse diapasão, em junho de 2019, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou em suas orientações políticas para 2019-2024, que a Comissão apresentaria uma proposta legislativa “relativa a uma abordagem europeia coordenada às implicações humanas e éticas da inteligência artificial” (LEYEN, 2019, p. 15).

Como consequência, em fevereiro de 2020 a Comissão publicou o “Livro Branco sobre a IA: uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança”¹², instrumento que define opções políticas para se alcançar o “duplo objetivo de promover a adoção da IA e de abordar os riscos associados a determinadas utilizações desta nova tecnologia”, buscando o fomento de: (i) um “ecossistema de excelência”, apto a apoiar o desenvolvimento e a utilização da IA na economia e na administração da UE; bem como (ii) um “ecossistema de confiança” calcado em um quadro regulamentar sólido, capaz de evitar uma fragmentação no mercado interno, mirando em objetivos de fiabilidade, segurança jurídica e aceitação pelo mercado (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 1, 3, 5, 11). O documento delineou uma abordagem baseada em risco para IA e políticas para promover a adoção da tecnologia. Os principais riscos inicialmente identificados diziam respeito à aplicação de regras de proteção dos direitos fundamentais (e.g., dados pessoais; proteção da privacidade; liberdade de expressão; liberdades políticas; não discriminação), bem como questões de segurança e de responsabilidade (COUNCIL OF EUROPE, 2018; COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 12).

Na sequência da publicação do Livro Branco, a Comissão lançou uma Consulta Pública às partes interessadas, que evidenciou o grande interesse quanto à discussão dos desafios relacionados ao progressivo emprego da IA. Quanto a esse aspecto, cumpre mencionar que em junho de 2019 foi realizada a primeira Assembleia da Aliança Europeia para a IA, que reuniu 500 membros do fórum em um *feedback* direto ao processo de formulação de políticas da Comissão Europeia sobre IA. Em outubro de 2020, já em plena pandemia de Covid-19, a segunda Assembleia da Aliança Europeia para a IA reuniu mais de 1.900 participantes online para debater as principais conclusões da Consulta Pública sobre o Livro Branco e as perspectivas futuras na construção de uma abordagem europeia de excelência e confiança na IA (EUROPEAN COMMISSION, 2022c). Por fim, a terceira Assembleia da Aliança Europeia para a IA realizada em formato híbrido, em setembro de 2021, contou com 80

especificamente abrangidos pela legislação vigente em muitos setores econômicos (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 11).

¹² Livros Brancos contêm propostas oficiais de medidas numa área específica, servindo como veículo para o debate da Comissão com o público, as partes interessadas, o Parlamento e o Conselho, a fim de facilitar um consenso político no desenvolvimento de uma proposta legislativa (PARLAMENTO EUROPEU, 2020, p. 7).



palestrantes e cerca de 2 mil participantes online (EUROPEAN COMMISSION, 2022b).

A Figura 1 mostra, numa linha do tempo, os principais marcos preparatórios para apresentação da proposta de um quadro jurídico sobre IA na UE.

Em abril de 2021, a Comissão apresentou seu “pacote de IA”, que contemplou: (1) comunicação sobre a promoção de uma abordagem europeia da IA; (2) atualização do Plano Coordenado de IA (com os Estados-Membros da UE); (3) proposta de regulamento que estabelece regras harmonizadas em matéria de IA (o *Artificial Intelligence Act* – AIA¹³) e a respectiva avaliação de impacto. Como já indicado, este trabalho enfocará o AIA.

A Estratégia Europeia de IA visa a tornar a UE um centro de IA de classe mundial e garantir que a IA seja centrada no ser humano¹⁴, sustentável, segura, ética e confiável, assegurando a dignidade humana e os direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que incentiva o incremento à investigação e à capacidade industrial.

O AIA busca construir um quadro jurídico europeu para a IA, com regras garantidoras dos direitos fundamentais, capazes de abordar os riscos gerados por utilizações específicas da IA através de um conjunto de regras complementares, proporcionadas e flexíveis. A Comissão vislumbra que essas regras têm o potencial de conferir à Europa um papel de liderança na definição do padrão-ouro global. Quanto a isso, pode-se dizer que o AIA é uma das medidas regulatórias mais influentes tomadas até agora internacionalmente.

O AIA tem os seguintes objetivos específicos (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b, p. 4):

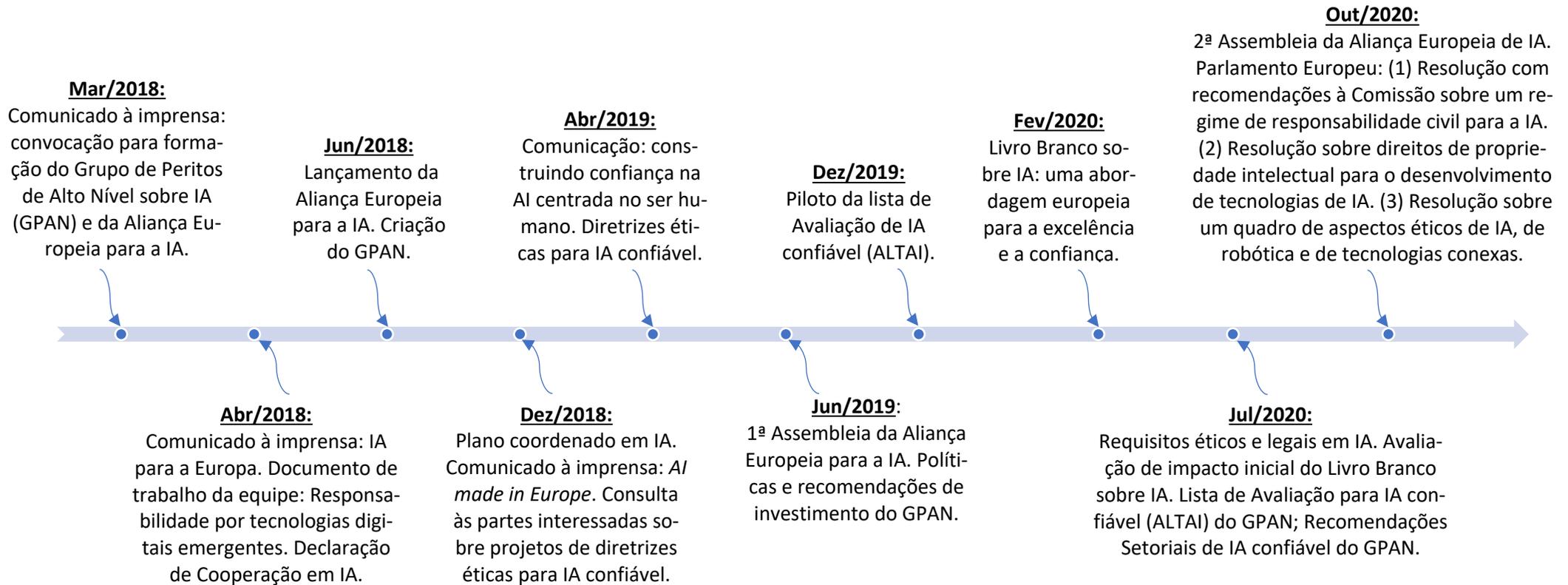
1. Garantir que os sistemas de IA colocados no mercado da UE e utilizados sejam seguros e respeitem a legislação em vigor em matéria de direitos fundamentais e valores da UE;
2. Garantir segurança jurídica para facilitar o investimento e a inovação em IA;
3. Reforçar a governança e a aplicação efetiva da legislação existente sobre direitos fundamentais e requisitos de segurança aplicáveis aos sistemas de IA;
4. Facilitar o desenvolvimento de um mercado único para aplicações de IA legítimas, seguras e confiáveis, bem como evitar a fragmentação do mercado.

¹³ Oficialmente chamada “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 - COM(2021) 206 final” (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b).

¹⁴ No sentido de estar a serviço da humanidade, de seus valores e necessidades, inclusive em termos de preservação do meio ambiente; em oposição à concepção de “antropocentrismo”, i.e., não contempla o conceito que todos os aspectos do mundo natural estejam subordinados ao homem não importa a que custos e perdas (FLORIDI, 2021, p. 218).



Figura 1 – Marcos importantes da proposta europeia para um quadro jurídico sobre IA (etapa pré-submissão do AIA).



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da *European Commission* (2022a).



Para atingir esses objetivos, a proposta estabelece: (i) uma definição de IA “à prova de futuro”; (ii) uma abordagem baseada em risco; (iii) aspectos de governança; (iv) monitoramento e fiscalização do mercado; (v) implicações orçamentárias (COMISSÃO EUROPEIA, 2021b; EUROPEAN PARLIAMENT, 2022b, p. 3-4). Cada um destes tópicos será tratado brevemente a seguir.

A **definição de IA “à prova de futuro”**, é uma definição ampla que visa a abranger os desenvolvimentos tecnológicos de IA atuais e futuros.

A **abordagem baseada em risco** estabelece regras harmonizadas para o desenvolvimento, colocação no mercado e utilização de sistemas de IA na UE, seguindo uma abordagem proporcional baseada no risco, segundo a qual as aplicações de IA serão regulamentadas apenas conforme estritamente necessário para os níveis específicos de risco. A abordagem baseada em risco diferencia os usos da IA que criam risco inaceitável, elevado, limitado e baixo.

Sistemas de IA de **risco inaceitável** (Título II, art. 5º, AIA) – considerados uma clara ameaça à segurança, aos meios de subsistência e aos direitos das pessoas – serão banidos/proibidos (e.g., aplicações de IA que manipulam o comportamento humano para contornar o livre arbítrio dos usuários¹⁵; sistemas que permitem *score* social por parte dos governos; sistemas que exploram grupos vulneráveis etc.). São propostas restrições e salvaguardas específicas em relação a determinadas utilizações de sistemas de identificação biométrica¹⁶ remota em tempo real para efeitos de aplicação da lei.

O **risco elevado** (Título III, art. 6º e ss., AIA) corresponde aos sistemas que criam impactos adversos na segurança ou nos direitos fundamentais das pessoas e por isso estão sujeitos a avaliação de conformidade *ex ante*. Incluem a tecnologia de IA usada para: (i) identificação biométrica de pessoas naturais¹⁶; (ii) infraestruturas críticas (e.g., transporte; abastecimento de água; eletricidade), que possam colocar em risco a vida e a saúde dos cidadãos; (iii) formação escolar ou profissional, que pode determinar o acesso à educação e ao percurso profissional de vida de alguém (e.g., pontuação de provas e exames); (iv) emprego, gestão de trabalhadores e acesso ao autoemprego (e.g., software automatizado de contratação e triagem de currículos); (v) acesso a serviços privados e a serviços e prestações públicas essenciais (e.g., sistemas automatizados de benefícios previdenciários; sistemas de pontuação de crédito do setor privado); (vi) aplicação da lei que possa interferir nos direitos fundamentais (e.g., avaliação da confiabilidade de evidências; pontuação de risco automatizada para concessão de fiança; detecção “pré-crime”); (vii) gestão de migração, asilo e controle de fronteiras (e.g., verificação da autenticidade de documentos de viagem; processamento de vistos); (viii) administração da justiça e processos democráticos (e.g., assistente automatizado de condenação) (COMISSÃO EUROPEIA, 2021a, p. 4-6).

¹⁵ Um exemplo é a aplicação de IA para perfis de usuários para publicidade direcionada de campanhas políticas, conforme revelado pelo caso *Cambridge Analytica*, que mostra o potencial da IA para capturar preferências e características dos usuários e direcionar seu comportamento a ponto de minar sua autodeterminação (EASEN, 2018).

¹⁶ Para uma discussão aprofundada a respeito da tecnologia de reconhecimento facial (um tipo de sistema biométrico que utiliza IA) em seus aspectos de identificação, verificação e categorização, inclusive quanto ao debate sobre o banimento relacionado a possíveis riscos e desafios na aplicação da tecnologia, remete-se o leitor para Schlottfeldt (2022).



A proposta estabelece os requisitos legais para sistemas de IA de risco elevado em relação a dados e governança de dados, documentação e manutenção de registros, transparência e fornecimento de informações aos usuários, supervisão humana, robustez, precisão e segurança.

Três categorias de requisitos parecem particularmente pertinentes às principais preocupações da literatura em torno da IA na tomada de decisões que afetam os seres humanos, a saber: (1) erro algorítmico, viés e discriminação; (2) tomada de decisão automatizada como contrária à dignidade humana; e (3) opacidade/falta de explicações.

Os sistemas de **risco limitado** (Título IV, art. 52º, AIA) estarão sujeitos a um conjunto limitado de obrigações de transparência. Incluem sistemas que interagem com humanos (e.g., *chatbots*); de reconhecimento de emoções e categorização biométrica¹⁶; que geram ou manipulam conteúdo de imagem, áudio ou vídeo (i.e., *deepfakes*).

Por fim, sistemas de **risco baixo** (Título IX, art. 69º, AIA) categoria na qual a grande maioria dos sistemas de IA se enquadra. O AIA não intervirá aqui, pois esses sistemas de IA representariam apenas um risco mínimo ou nenhum risco para os direitos ou a segurança dos cidadãos. Entretanto, o AIA prevê a criação de códigos de conduta para incentivar os fornecedores a aplicar voluntariamente os requisitos reputados obrigatórios para sistemas de IA de risco elevado.

Ao tratar da **governança**, o AIA propõe que as autoridades nacionais competentes de fiscalização do mercado supervisionem as novas regras, enquanto a criação de um Conselho Europeu de Inteligência Artificial facilitará a sua implementação, bem como impulsionará o desenvolvimento de normas para a IA. Além disso, são propostos códigos de conduta voluntários para IA de baixo risco, bem como *sandboxes* regulatórios para facilitar a inovação responsável.

Ao tratar do **monitoramento e fiscalização do mercado** o AIA estabelece que a Comissão será responsável pelo acompanhamento dos efeitos da proposta. Estabelecerá um sistema de registro de aplicações autônomas de IA de risco elevado numa base de dados pública da UE. Este registo permitirá também às autoridades competentes, utilizadores e outras pessoas interessadas verificar se o sistema de IA de risco elevado cumpre os requisitos estabelecidos na proposta, bem como exercer uma supervisão reforçada sobre os sistemas de IA que representam riscos elevados para os direitos fundamentais.

Além disso, os fornecedores de IA serão obrigados a informar às autoridades nacionais competentes sobre incidentes graves ou avarias que constituam uma violação das obrigações de direitos fundamentais assim que tenham conhecimento deles, bem como quaisquer recolhas ou retiradas de sistemas de IA do mercado. A Comissão publicará um relatório avaliando e revendo o quadro de IA proposto cinco anos após a data em que se tornar aplicável.

Já ao tratar das **implicações orçamentárias**, estabelece que os Estados-Membros terão de designar autoridades de supervisão responsáveis pela aplicação dos requisitos legislativos. A sua função de supervisão poderia basear-se nos acordos existentes (e.g., no que diz respeito aos organismos de avaliação da conformidade ou à fiscalização do mercado), mas exigiria conhecimentos tecnológicos e recursos humanos e financeiros suficientes.



Desde sua apresentação pela Comissão Europeia, o AIA já recebeu pareceres: (i) do Comitê Econômico e Social Europeu; (ii) do Banco Central Europeu; (iii) do Comitê das Regiões Europeu (EUROPEAN UNION, 2022).

No Parlamento Europeu, as comissões conjuntamente responsáveis pelo AIA são: (1) *Committee on Internal Market and Consumer Protection* – IMCO; e (2) *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs* – LIBE. Ao passo que as comissões opinativas são: (1) *Committee on Culture and Education* – CULT; (2) *Committee on Environment, Public Health, and Food Safety* – ENVI; (3) *Committee on Legal Affairs* – JURI; (4) *Committee on Transport and Tourism* – TRAN; e (5) *Committee on Industry, Technology and Research* – ITRE. As comissões responsáveis apresentaram o Projeto de Relatório conjunto e todas as comissões opinativas já apresentaram seus respectivos pareceres (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022a).

A Figura 2 mostra as principais etapas, até o momento¹⁷, da tramitação do AIA na Comissão, no Conselho e no Parlamento europeus.

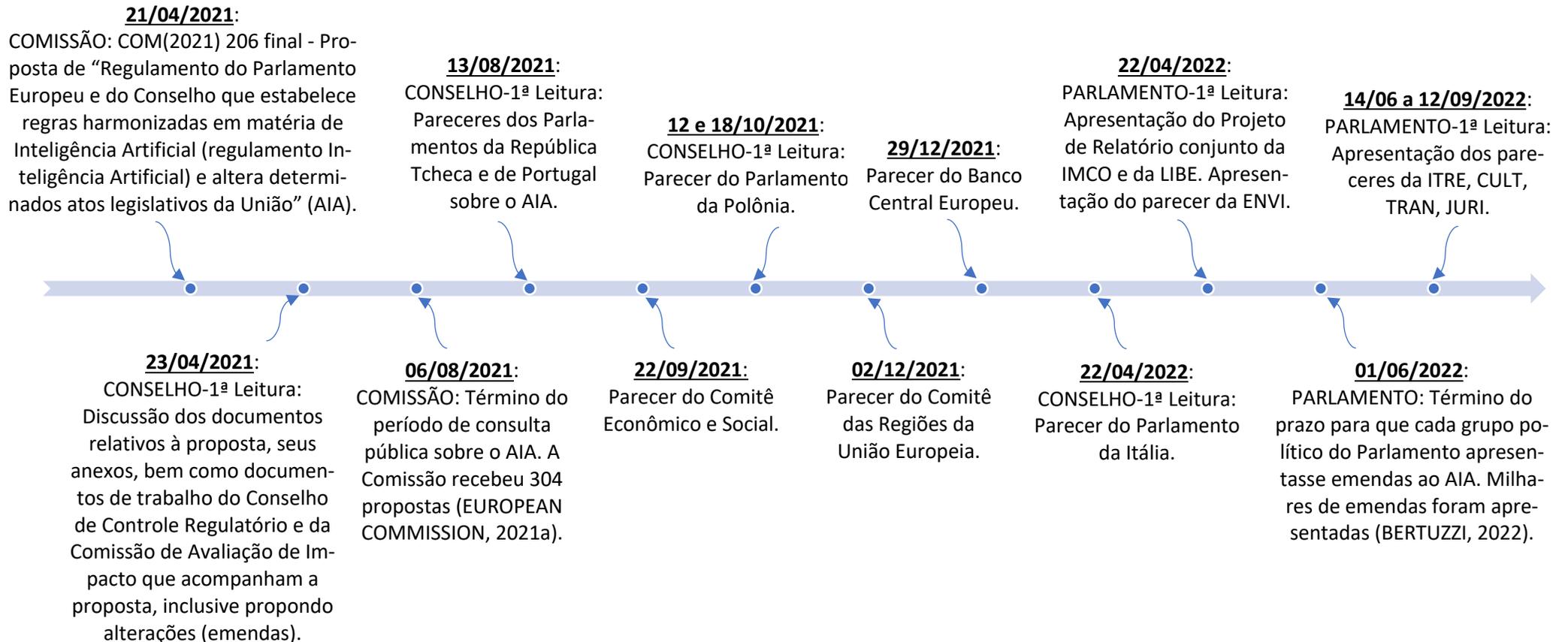
Os aspectos técnicos e jurídicos do AIA serão aperfeiçoados conforme a proposta seja considerada, analisada e debatida pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia (os legisladores da UE).

No momento de escrita deste trabalho (princípios de novembro de 2022), a proposta encontrava-se na fase de *primeira leitura* junto ao Conselho e ao Parlamento Europeu (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022a; EUROPEAN UNION, 2022). A votação em plenário no Parlamento da UE estava prevista para meados de novembro de 2022 e os trílogos para iniciarem em dezembro de 2022. Especula-se que o AIA seja aprovado durante a Presidência sueca do Conselho, no primeiro semestre de 2023. Entretanto, pesquisadores auspiciam que a proposta poderá levar mais alguns anos até ser concluída e se tornar vinculante (e.g., para o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD, o processo levou 4 anos, seguido por um período de implementação de 2 anos) (FLORIDI, 2021, p. 216; GAUMOND, 2021). Como pode ser visto na descrição do processo legislativo ordinário no âmbito da UE (Seção 2.2), partindo-se do ponto em que o AIA se encontra, não seria desarrazoado dizer que ainda há várias etapas a serem vencidas o que pode implicar em ainda um longo caminho a ser trilhado.

¹⁷ O presente trabalho foi escrito entre out.-nov./2022.



Figura 2 – Etapas de tramitação do *Artificial Intelligence Act* - 2021/0106/COD.



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da *European Union* (2022) e do *European Parliament* (2022a).

2.3.1 Comentários e críticas à proposta europeia

Estudiosos têm apontado que o AIA, de modo geral, é um bom ponto de partida para garantir que o desenvolvimento da IA na UE seja “eticamente correto, legalmente aceitável, socialmente equitativo e ambientalmente sustentável” (FLORIDI, 2021, p. 216). Como ponto positivo, por exemplo, aponta-se que a proposta do AIA exclui a possibilidade de atribuir aos sistemas de IA *status* de pessoa jurídica com direitos e deveres (e.g., possibilidade de possuir propriedade, celebrar contratos, processar e ser processado etc.); a responsabilidade de sistemas de IA seria inteiramente das pessoas que o projetam, fabricam, comercializam e usam. Neste sentido, de maneira sensata, o AIA salientaria a importância da supervisão humana (FLORIDI, 2021, p. 219).

Entretanto, o AIA não está imune a críticas, assim, embora de um modo geral os *stakeholders* apoiem a proposta da Comissão, tem sido sugerida uma série de alterações a fim de lidar com os principais problemas apontados, dos quais pode-se citar (EBERS *et al.*, 2021, p. 590-593; EDRi *et al.*, 2021, p. 1-7; FLORIDI, 2021, p. 216-220; SMUHA *et al.*, 2021; VEALE e BORGESIU, 2021; ADA, 2022, p. 4-6; MADIEGA, 2022, p. 9-10): (1) o escopo do que seriam os “sistemas de IA” seria excessivamente amplo, o que poderia gerar insegurança jurídica para desenvolvedores, operadores e usuários (i.e., seriam necessários padrões aprimorados e “realmente à prova de futuro”¹⁸ para sistemas de IA); (2) o quadro regulamentar previsto careceria de uma definição explícita de “pessoas afetadas” (i.e., das pessoas singulares ou coletivas que são, em última análise, afetadas pela implantação de um sistema de IA); (3) requeria uma distinção mais clara entre aqueles que implantam sistemas criados por provedores e aqueles que usam ou são afetados pelo uso de sistemas de IA (o termo “usuário” estaria inadequadamente abrangendo a ambos); (4) algumas expectativas expressas na proposta seriam muito idealistas (e.g., “os conjuntos de dados de formação, validação e ensaio devem ser suficientemente relevantes, representativos, isentos de erros e completos tendo em conta a finalidade do sistema” (Considerando 44), estas são características desejáveis, mas raramente cumpridas na íntegra, talvez fosse preferível falar de limiares abaixo dos quais o não cumprimento destas características seria inaceitável); (5) careceria de uma abordagem coesa, flexível e “à prova de futuro” para “risco” dos sistemas de IA (i.e., estabelecer critérios claros e passíveis de revisão judicial para classificar os sistemas de IA em categorias de risco); (6) a confusão conceitual e a incerteza sobre a natureza específica dos riscos afetariam a viabilidade de avaliações de conformidade (i.e., auditorias), elemento crucial no AIA e no sistema de certificação que ele propõe; (7) necessitaria de um procedimento que permitisse à Comissão ampliar a lista de sistemas de IA proibidos e, desde logo, já proibir todos os sistemas de IA que representem um risco inaceitável para os direitos fundamentais (e.g., identificação biométrica remota; reconhecimento de emoções; categorização biométrica; *score* social; predição criminal; *deepfakes* – todos inicialmente classificados em outras categorias de risco); (8) falta de um mecanismo que permita à Comissão adicionar novas categorias de sistemas de IA de risco elevado; (9) as regras sobre práticas proibidas e de risco elevado podem mostrar-se ineficazes na prática, porque a avaliação de risco é deixada para a autoavaliação do provedor; (10) necessidade de uma classificação mais detalhada dos riscos para facilitar a autoavaliação e o suporte do setor; (11) sistemas de IA considerados como de baixo risco, estariam sujeitos apenas a códigos de conduta voluntários, mas não restaria claro como isso funcionaria na prática, deixando espaço para incertezas; (12) não

¹⁸ No sentido de serem capazes de responder a desenvolvimentos futuros e riscos emergentes.



abordaria os riscos sistêmicos e ambientais criados pelos sistemas de IA (inclusive nas áreas de sustentabilidade e proteção climática); (13) careceria de garantia de um controle democrático adequado da concepção e implementação dos sistemas de IA, bem como da supervisão democrática (com a participação da sociedade civil) do processo de desenvolvimento de padrões (o AIA negligenciaria a garantia de transparência, prestação de contas e direitos de participação pública, deixando de refletir uma proteção adequada à democracia; ademais, não seria fornecido um quadro eficaz para a aplicação dos direitos e deveres jurídicos e não seriam garantidas a segurança e a consistência jurídicas, essenciais para o Estado de direito); (14) não reconheceria com precisão os erros e danos associados a diferentes tipos de sistemas de IA, tampouco alocaria adequadamente a responsabilidade por eles; (15) não preveria obrigações para os utilizadores de sistemas de IA (apenas para desenvolvedores) dificultando a prestação de contas aos afetados pelos sistemas de IA; (16) careceria de estruturas de aplicação, fiscalização e reparação efetivas; (17) não existiria qualquer mecanismo de reclamação ou recurso judicial à disposição do afetado (e.g., o AIA seria desprovido de uma estrutura de recursos para as pessoas afetadas, incluindo o direito de os indivíduos apresentarem queixas; direito de ação coletiva; e direito à informação, complementando o que já está previsto no RGPD); (18) seria desejável orientação sobre como garantir o cumprimento dos requisitos de transparência e informação, ao mesmo tempo que se protege os direitos de propriedade intelectual e os segredos comerciais; (19) careceria de mecanismos de coordenação adequados entre as autoridades, em especial no que diz respeito à infração transfronteiriça.

Ademais, Floridi (2021, p. 220) alerta para um risco indireto e implícito: a nova legislação pode não melhorar, mas apenas expulsar da UE algumas áreas de pesquisa e desenvolvimento arriscadas em IA e seus problemas ético-legais, levando as empresas a desenvolver seus produtos e serviços em outros países onde a legislação é ausente, menos rigorosa, ou não aplicada, enquanto a UE faz vista grossa e importa serviços ou produtos obtidos em outros lugares, verificando sua conformidade atual, mas não sua origem problemática (e.g., um dispositivo médico baseado em IA originalmente treinado em dados pessoais sem respeitar o RGPD ou o AIA). Diante dessa situação, previne que a UE deve estar atenta e aplicar seus requisitos éticos e legais de “forma consistente e sem hipocrisia”.

3 PROPOSTA DE REGULAÇÃO DA IA NO BRASIL

No Brasil, as iniciativas voltadas à regulação da IA são bem mais recentes, datando de 2019 (quando os primeiros PLs sobre o tema foram propostos). Consequentemente, encontram-se em estágios mais incipientes (i.e., mostram menor grau de maturação) quando comparados à experiência da UE e pode-se dizer que vêm a reboque dos movimentos internacionais a respeito¹⁹.

Em abril de 2021, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), apresentou, por meio da Portaria nº 4.617/2021, a Estratégia Brasileira de Inteligência

¹⁹ Entende-se que isso não se reveste necessariamente em um caráter desfavorável, pode-se inverter o vetor e enxergar essa demora em integrar-se ao cenário de discussão de um Marco Legal para a IA como uma oportunidade: uma vez que a estrutura ainda está sendo desenhada no País, é possível pensar sua elaboração beneficiando-se das discussões internacionais sobre o tema (i.e., “aproveitar” experiências já em andamento e iniciativas que já tiveram sucesso, bem como evitar caminhos que se mostraram inadequados, i.e., “aprender com os erros dos outros”).



Artificial (EBIA)²⁰, dividida em eixos temáticos que funcionam como pilares para o desenvolvimento de sistemas de IA no Brasil (MCTI, 2021a, p. 16; 2021b, p. 30). Dentre esses eixos, destaca-se o pilar “Legislação, regulação e uso ético”, que busca um equilíbrio entre proteção e afirmação de direitos e o desenvolvimento econômico-tecnológico. Sem embargo, não houve maiores avanços relacionados ao tema e as iniciativas de regulação partiram de iniciativas independentes do Poder Legislativo (que não contaram, s.m.j., com articulação ou coordenação com o Poder Executivo).

Assim, no sentido de concretizar o aspecto da legislação sobre o uso da IA no Brasil podem ser citadas, cronologicamente, iniciativas tanto na Câmara dos Deputados (CD) como no Senado Federal (SF): (1) o PL nº 5.051/2019, de autoria do Sen. Styvenson Valentim (PODEMOS/RN) que “estabelece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil” (BRASIL, 2019a); (2) o PL nº 5.691/2019 também de autoria do Sen. Styvenson Valentim (PODEMOS/RN) que “institui a Política Nacional de Inteligência Artificial” (BRASIL, 2019b); (3) PL nº 21/2020, de autoria do Dep. Eduardo Bismark (PDT-CE), que “estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil; e dá outras providências” (BRASIL, 2022c); (4) o PL nº 240/2020 de autoria do Dep. Léo Moraes (PODERO) que “cria a Lei da Inteligência Artificial, e dá outras providências” (BRASIL, 2020b); (5) o PL nº 4.120/2020 de autoria do Dep. Bosco Costa (PL-SE) que “disciplina o uso de algoritmos pelas plataformas digitais na internet, assegurando transparência no uso das ferramentas computacionais que possam induzir a tomada de decisão ou atuar sobre as preferências dos usuários” (BRASIL, 2020a); (6) o PL nº 872/2021 de autoria do Sen. Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB) que “dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial” (BRASIL, 2021e); (7) o PL nº 1.969/2021 de autoria do Dep. Gustavo Fruet (PDT-PR) que “dispõe sobre os princípios, direitos e obrigações na utilização de sistemas de inteligência artificial” (BRASIL, 2021d).

No presente trabalho, será tratada a tramitação do PL nº 21/2020, não só porque foi o que teve maior “desenvolvimento” em termos de tramitação (outros PL ficaram parados ou pouco avançaram em suas respectivas Casas), mas porque durante sua tramitação na CD a ele foram pensados os demais processos de autoria de Deputados, e também porque, ao dar entrada no SF, a Presidência do SF determinou, com fundamento no art. 48, §1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)²¹, e em atendimento aos Requerimentos nºs 1.593/2021 e 52/2022, a tramitação conjunta do PL nº 21/2020, com os PL nº 5.051/2019, PL nº 872/2021 e PL nº 5.691/2019, por tratarem de matéria correlata (BRASIL, 2022j), conforme art. 258 do RISF²². Ademais,

²⁰ A EBIA não faz parte do escopo deste trabalho, mas cumpre registrar que ao mesmo tempo em que foi comemorada por ser um primeiro instrumento tratando da IA como estratégia nacional de Governo, ela também foi objeto de diversas críticas, em especial quanto a sua timidez e incompletude (MEDON, 2021).

²¹ “Art. 48. Ao Presidente compete: [...] § 1º Após a leitura da proposição, o Presidente verificará a existência de matéria análoga ou conexa em tramitação na Casa, hipótese em que determinará a tramitação conjunta dessas matérias” (BRASIL, 2022i, p. 16).

²² “Art. 258. Havendo em curso no Senado duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, é lícito promover sua tramitação em conjunto a partir de requerimento de comissão ou de Senador, mediante deliberação da Mesa, salvo as que já foram objeto de parecer aprovado em comissão ou que constem da Ordem do Dia. Parágrafo único. Os requerimentos de tramitação conjunta de matérias que já constem da Ordem do Dia ou que tenham parecer aprovado em comissão serão submetidos à deliberação do Plenário” (BRASIL, 2022i, p. 69-70).



cumpra mencionar que por força do art. 260, I e II, “a”, do RISF²³, o PL nº 21/2020 ganhou precedência em relação aos que lhe foram apensados.

À semelhança de como procedeu-se para o AIA, antes de apresentar o PL nº 21/2020, como forma de subsidiar as discussões que se seguem, far-se-á uma sucinta abordagem dos principais aspectos do processo legislativo ao qual o PL foi submetido.

3.1 Procedimento abreviado + requerimento de urgência

O processo legislativo compreende a elaboração dos seguintes atos normativos (art. 59, CF): (i) emendas à Constituição; (ii) leis complementares; (iii) leis ordinárias; (iv) leis delegadas; (v) medidas provisórias; (vi) decretos legislativos; e (vii) resoluções.

Segundo o Manual de Redação da Presidência da República (BRASIL, 2018, p. 165), tem-se seis tipos de procedimento legislativo: (1) normal (também referido como padrão, geral ou ordinário); (2) abreviado; (3) sumário; (4) sumaríssimo; (5) concentrado; e (6) especial.

A base principal sobre a qual as Casas do Congresso Nacional trabalham apresenta-se na forma de proposições, estágio nascente da norma legal. Segundo o RICD, proposição é toda matéria sujeita a sua deliberação e nela se incluem os projetos de lei (art. 100, *caput* e § 1º, RICD).

Os Regimentos das duas Casas do Congresso Nacional estabelecem, como regra, que os projetos de lei ordinária de autoria individual de parlamentar devem tramitar no procedimento abreviado (art. 24, II e § 1º; art. 58; art. 107, § 2º, RICD; art. 49, *caput*; art. 90, I; arts. 91 e 92, RISF), i.e., em que ocorre a deliberação conclusiva²⁴ sobre o projeto de lei nas próprias comissões permanentes, dispensando a competência do Plenário (art. 58, § 2º, I, CF). Tais projetos são a grande maioria das proposições em tramitação no CN atualmente, o que faria crer que o rito mais utilizado nas duas Casas é o abreviado (OLIVEIRA, 2021, p. 2); sem embargo, do ponto de vista do que se transforma em lei, essa afirmação deve ser vista com cautela, visto que em cerca de 80% dos casos, o PL passou pelo Plenário de alguma das Casas em algum momento do processo legislativo (principalmente por motivo de apresentação de requerimento de urgência) (PINHEIRO, 2022a, p. 220, 230, 233).

Como o ato normativo representado pelo PL nº 21/2020 é um projeto de lei ordinária, proposto por Deputado, e que, portanto, teve início na CD, onde tramitou sob o rito abreviado – depois transformado em urgência regimental (rito sumaríssimo) –, os comentários tecidos a respeito do processo legislativo cingir-se-ão a esse contexto. E diferentemente da explanação acerca do processo legislativo ordinário no âmbito da UE, do qual fez-se o recorrido desde a apresentação da proposta até a etapa imediatamente anterior à redação final, assinatura e publicação da norma (por ser um procedimento que se supõe novo ao leitor), aqui, o processo legislativo será

²³ “Art. 260. Na tramitação em conjunto, serão obedecidas as seguintes normas: I - ao processo do projeto que deva ter precedência serão apensos, sem incorporações, os dos demais; II - terá precedência: a) o projeto da Câmara sobre o do Senado;” (BRASIL, 2022i, p. 70). Quanto a essa precedência, cabe a observação que havia reciprocidade no tratamento de proposições vindas do SF *cf.* art. 143, II, “a” do RICD, que dispunha: “Art. 143. Na tramitação em conjunto ou por dependência, serão obedecidas as seguintes normas: [...] II – terá precedência: a) a proposição do Senado sobre a da Câmara;” (BRASIL, 2022b, p. 73), entretanto, esse dispositivo foi revogado pela Resolução CD nº 33/2022.

²⁴ Deliberação “conclusiva” é terminologia usada na CD; no SF usa-se a expressão “terminativa”.



apresentado tão somente até o ponto em que se encontra a tramitação do PL nº 21/2020²⁵ de maneira que permita tecer comparações quanto à tramitação do AIA também até essa ocasião.

Exceto pelo fato de um PL em tramitação sob o rito abreviado ser discutido e votado apenas nas comissões, todas as demais etapas são iguais às que ocorrem no procedimento ordinário, portanto, igualmente é composto por três fases: (1) *iniciativa*, também referida como fase pré-parlamentar ou preliminar; (2) *constitutiva*, na qual ocorre efetivamente a produção da lei, que se divide em: (2.1) fase de deliberação legislativa (discussão e votação); (2.2) fase de deliberação executiva (sanção ou veto); e, por fim, (3) *complementar* (promulgação e publicação) (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 52). A propósito de aspectos gerais do procedimento legislativo ordinário, vide Quadro 1.

Quadro 1 – Aspectos gerais do procedimento legislativo ordinário.

Legitimados para apresentar	Iniciativa ampla ou geral (art. 61, <i>caput</i> , CF).
Reserva de matérias	Regra: competência comum, mas há matérias com iniciativa privativa ou reservada.
Limitações formais ou procedimentais	Menos rígidas ou mais fáceis (mas se submetem a controle de constitucionalidade em relação às normas constitucionais).
Limitações circunstanciais	Não há limitações circunstanciais.
Limitações materiais	Não há limitações materiais expressas ou implícitas, mas devem respeitar a CF como um todo.
Tramitação na CD	Se conclusivo, apenas Comissões; senão, Comissões + Plenário.
Tramitação no SF	Se terminativo, apenas Comissões; senão, Comissões + Plenário.
Emendamento	Emendamento mais amplo e fácil.
Turnos	Um turno em cada Casa (art. 65, CF).
Quórum	Aprovada por maioria simples (art. 47, CF), podendo ser aprovada em votação simbólica.
Bicameralismo	Atenuado ou mitigado (a Casa Iniciadora tem predominância).
Sanção/veto	Há poder de sanção ou veto (art. 66, CF).
Promulgação	Inicialmente cabe ao Presidente da República (art. 66, § 7º, CF).
Irrepetibilidade (na mesma sessão)	Relativa, pode ser superada por requerimento da maioria absoluta (art. 67, CF).

Fonte: Santos (2022), com modificações.

3.1.1 Fase de iniciativa

A iniciativa de leis ordinárias é o que se chama de iniciativa comum, competindo ao Presidente da República, a qualquer Deputado ou Senador, a qualquer comissão de qualquer das Casas do Congresso, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (iniciativa popular) (art. 61, *caput*, CF).

Conforme consignado em Parecer do PL nº 21/2020, sistemas de IA “são representações tecnológicas oriundas do campo da informática e da ciência da

²⁵ Para uma explanação das etapas subsequentes e maiores detalhes acerca do processo legislativo remete-se o leitor para Cavalcante Filho (2020).



computação”, competindo privativamente à União legislar sobre a matéria (art. 22, IV, CF) (BRASIL, 2021c, p. 7). Além disso, compete privativamente à União legislar sobre matérias de direito civil, penal, processual e do trabalho (para citar algumas), todos estes temas afetados de alguma maneira por sistemas de IA. Por fim, cabe ao CN, com a sanção do Presidente da República, (não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52), dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, *caput*, CF). Desta feita, no caso do PL nº 21/2020, a iniciativa foi de um Deputado federal.

3.1.2 Fase constitutiva: deliberação legislativa

Em princípio, não há tempo determinado para deliberação de PLs (seja no procedimento ordinário ou no abreviado), salvo quando o projeto for de iniciativa do Presidente da República e este formular pedido de apreciação sob regime de urgência (art. 64, § 1º, CF) – o que não foi o caso do PL nº 21/2020.

O PL proposto é entregue à Secretaria-Geral da Mesa (SGM) onde é conferido. Estando tudo em ordem, é lido no Período do Expediente da sessão e o Presidente da Casa o distribui para estudo e parecer de uma ou mais comissões técnicas permanentes, dependendo do assunto (art. 139, II, “a”, RICD)²⁶ (na CD, se as comissões que analisarão o mérito de determinado PL forem mais de três, cria-se uma comissão especial para analisar a proposta – art. 34, II, RICD).

A comissão é o local, por excelência, das discussões e aperfeiçoamento da lei. Podem inclusive ser feitas audiências públicas privilegiando a participação popular na legislação (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 103). Quando a comissão recebe o PL, seu Presidente designa um Relator para a matéria.

Como o PL pode não vir a ser apreciado no Plenário, e, uma vez que os parlamentares têm direito a apresentarem emendas, poderão fazê-lo perante a comissão (na CD, nos termos do art. 119, RICD).

Quando o Relator for preparar seu relatório, deve mencionar também essas emendas, informando se as acata ou não. O relatório pode ser favorável ou contrário ao PL, pode propor modificações (emendas), ou mesmo propor substitutivo. Se o relatório for aprovado pelos membros da Comissão, este passa a ser o parecer da Comissão.

O PL recebe parecer de cada uma das comissões a que foi despachado inicialmente pelo Presidente da Casa, mas é a decisão da última que prevalecerá, ou seja, ela falará conclusivamente a respeito do projeto, no caso do rito procedimental abreviado.

Na CD, como conclusão da análise pelas comissões, os PLs passam por análise de admissibilidade: (1) as propostas que criam gastos ou tratam de finanças públicas passam pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que avalia se estão adequadas ao Orçamento federal (art. 139, II, “b”, RICD); (2) todas as propostas passam por último pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que avalia principalmente se estão de acordo com a Constituição, i.e., a sua constitucionalidade (mas também aspectos de legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica

²⁶ Como o PL nº 21/2020 foi de iniciativa de Deputado, a tramitação aqui descrita considerará a CD como Casa Iniciadora (no SF a tramitação pelas comissões é ligeiramente distinta, mas o PL em estudo ainda não chegou a tramitar pelas comissões do SF, razão pela qual não nos alongaremos a respeito).



legislativa) (art. 139, II, “c”, RICD). Caso a CFT ou a CCJC considerarem que a proposta não pode ser admitida (por não se adequar ao Orçamento ou por ser inconstitucional), ela será arquivada²⁷ (art. 54, I e II, RICD). Essas duas comissões também podem analisar o mérito dos projetos, caso tenham sido designadas para isso (BRASIL, 2022a). Caso o PL seja submetido a apreciação de comissão especial, a análise de admissibilidade é feita por ela (art. 34, §2º e art. 54, III, RICD).

Depois da fase de tramitação pelas comissões, o Presidente da última comissão que apreciou a matéria comunica ao Presidente da CD o que foi deliberado e este comunica a todos os deputados, no Período do Expediente de uma sessão plenária, abrindo o prazo de 5 sessões para apresentação de recurso. São necessárias as assinaturas de pelo menos um décimo (10%) da composição da CD (i.e., 52 deputados) para apresentação de recurso para que o poder decisório quanto ao projeto seja transferido da Comissão para o Plenário (art. 58, §2º, I, CF; art. 58, §1º e art. 132, §2º, RICD).

Se o projeto não receber recurso e tiver sido aprovado pela Comissão, ele vai direto para o SF (neste caso, a Casa Revisora) onde será revisto em um só turno de discussão e votação (art. 65, CF) – em observação ao princípio do bicameralismo. Se tiver sido rejeitado na Comissão, o PL é arquivado.

Na Casa Revisora, se o PL é aprovado com alterações, retorna à Casa Iniciadora para apreciação; se é aprovado sem mudanças, vai à sanção pelo Presidente da República; caso seja rejeitado, é arquivado.

3.1.3 O requerimento de urgência

Como será visto adiante, no âmbito da tramitação do PL nº 21/2020, foi apresentado requerimento de urgência nos termos do art. 155, RICD²⁸ (regime informalmente denominado de “urgência urgentíssima”) (BRASIL, 2018, p. 167).

Observe-se que o requerimento de urgência do art. 155 do RICD depende de aprovação por maioria absoluta dos Deputados (i.e., 257 parlamentares) tendo como um dos efeitos práticos, a retirada da tramitação conclusiva das comissões com a consequente remessa do PL para discussão e votação em Plenário.

A urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, exigências, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quórum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal (e, se houver, das acessórias) (art.

²⁷ Segundo Cavalcante Filho (2020, p. 110), é digno de nota o poder concedido no Direito brasileiro às comissões para arquivar em definitivo uma proposição por inconstitucionalidade ou inadequação orçamentária. Conforme o autor, as comissões no Brasil têm, dentre outros, dois poderes principais, que as tornam bastante poderosas: (1) a possibilidade de intervir no conteúdo das proposições (poder de emendamento, inclusive de apresentação de substitutivo); (2) a autonomia de definir sua agenda (e.g., sem imposição de prazos ou limite de tempo determinado pelo Plenário). A esses se acrescem outros, como o poder de: (3) iniciativa do processo legislativo; (4) convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações; (4) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; (5) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 110-111).

²⁸ “Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.” (BRASIL, 2022b, p. 76).



152, RICD; art. 337, RISF). Entretanto, os pareceres, são, em geral, proferidos em Plenário e por um único relator (em nome de todas as comissões pelas quais o PL deveria passar).

O relator designado para emitir o parecer em Plenário tradicionalmente é o de alguma das comissões de tramitação do PL (foi o que aconteceu com o PL nº 21/2020, como será visto na Seção 3.2). As emendas são apresentadas em Plenário. Ao emitir o parecer, o relator, pode ser total ou parcialmente favorável, favorável com apresentação de subemenda (uma emenda da emenda), contrário, ou, ainda, pode apresentar um texto único, aglutinando o texto do projeto base com o das emendas que receberam parecer favorável e mais alguma alteração que se fizer necessária para ajuste no texto final.

O projeto e as emendas são discutidos e votados em turno único. Depois de votado o mérito – projeto ou substitutivo e emendas –, se aprovado, vota-se a redação final, que traduz o texto realmente votado e aprovado pelo Plenário.

O PL, por fim, é remetido para o SF (aqui, a Casa Revisora) onde tem prosseguimento a fase de deliberação legislativa.

3.2 A proposta de regulação da IA no Brasil: o Projeto de Lei nº 21/2020

O PL nº 21/2020 foi qualificado por seu autor como “Marco Legal do Desenvolvimento da Inteligência Artificial” e estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de IA no Brasil.

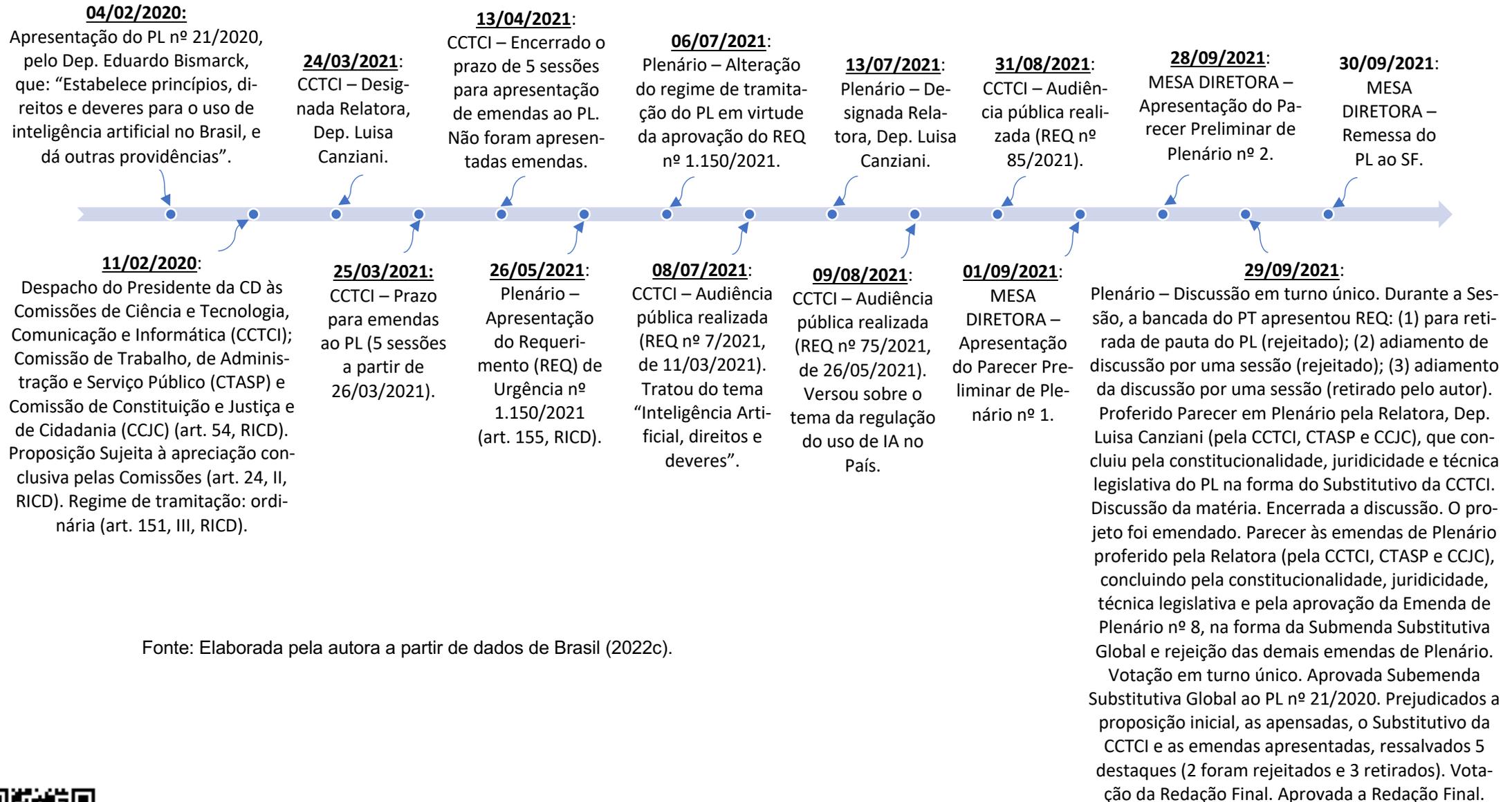
A Figura 3 mostra a tramitação do PL nº 21/2020 na CD. O PL foi proposto em fevereiro de 2020 e no mesmo mês chegou à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da CD, onde permaneceu até março de 2021. Foi examinado durante cinco sessões da Comissão, período em que poderiam ser apresentadas emendas. Nenhuma emenda foi apresentada. Em maio de 2021 foi requerida urgência na tramitação do PL, aprovada em julho de 2021.

Quanto à discussão, foram realizadas três audiências públicas no âmbito da CCTCI, nos dias 08/07/2021, 09/08/2021 e 31/08/2021²⁹, i.e., todas elas após ter sido deferido o requerimento de urgência, que remeteu a discussão do PL ao Plenário. Em que pese a realização dessas audiências públicas, não se pode negar que o requerimento de urgência suprimiu o debate subsequente nas comissões, impactando no amadurecimento do PL nº 21/2020, o que será abordado nas Seções 4.4.1 e 4.4.2 (que tratam, respectivamente, da garantia democrática do devido processo legislativo e da função das comissões parlamentares na discussão e aperfeiçoamento de proposições).

Em Plenário, o PL nº 21/2020 recebeu parecer monocrático da Dep. Luisa Canziani (PTB-PR), em substituição às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em seu parecer, a Deputada votou pela aprovação da matéria, nos termos de subemenda substitutiva global.

²⁹ Para uma descrição dos assuntos tratados e dos convidados participantes das audiências públicas *vide* Brasil (2021b, p. 4-9).



Figura 3 – Tramitação do PL nº 21/2020 na Câmara dos Deputados.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de Brasil (2022c).



Segundo o Parecer da Relatora em Plenário, o PL “pretende delinear os princípios, direitos, deveres e os instrumentos de governança para o uso da inteligência artificial – IA no Brasil”, os preceitos teriam buscado a “promoção da pesquisa e do desenvolvimento de uma inteligência artificial ética e livre de preconceitos e da competitividade e do aumento da produtividade brasileiros” (BRASIL, 2021c, p. 1). Teriam sido assumidas três premissas fundamentais: (1) a IA é uma tecnologia dinâmica, diversa e em constante evolução: diante disso deve-se buscar mitigar riscos sem engessar a inovação e sem limitar o potencial da IA, i.e., minimizar aspectos negativos e amplificar os positivos; (2) prudência: servir-se de padrões internacionais como base para pensar o tema; observar os marcos regulatórios já disponíveis para fins de abordagens setoriais; bem como definir diretrizes que impulsionem a adoção da tecnologia, priorizem a autorregulação e estimulem as boas práticas; (3) buscar o melhor da IA para a humanidade: a tecnologia deve centrar-se no ser humano e adequar-se aos direitos fundamentais; combater fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos; promover o aumento da competitividade e da produtividade brasileira; estimular a melhoria na prestação de serviços públicos; atentar à capacitação da mão de obra (BRASIL, 2021c, p. 2-3).

A Relatora apontou que o texto original do PL nº 21/2020 foi inspirando na Recomendação sobre Inteligência Artificial da Organização dos Estados para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), formalmente subscrita pelo Brasil, apesar do país ainda não integrar a OCDE, porém ressaltou que por suas características (e.g., tratar-se de documento de uma organização internacional e apresentar natureza principiológica) seu texto seria propositadamente mais aberto e vago. Como forma de atribuir um “caráter normativo mais concreto e enxuto” ao texto, o Substitutivo incorporaria, também, inspirações: (1) do AIA europeu (e.g., à semelhança do RGPD que serviu de inspiração à Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), mas pontuou que diferentemente da UE não foram propostas limitações *ex ante* a tipos de IA (proibições absolutas) ou do que seria IA de risco elevado, deixando tais definições para legislação, regulação ou autorregulação setorial posterior; (2) de medidas de regulação e autorregulação setoriais lançadas nos EUA, em especial no que diz respeito à descentralização das iniciativas (BRASIL, 2021c, p. 4-5).

Por fim, o PL, na forma do Substitutivo, buscaria direcionar atividades para “a promoção do bem-estar da sociedade brasileira, o desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável, a redução das desigualdades, o aumento da competitividade do país e a melhorias dos serviços públicos e políticas públicas” (BRASIL, 2021c, p. 6).

O PL teve redação final aprovada na forma de subemenda substitutiva global que foi remetida ao SF, onde terá prosseguimento a fase de deliberação legislativa.

3.2.1 Comentários e críticas ao texto aprovado pela CD no PL nº 21/2020

Apesar de apresentar-se aqui uma seção acerca das críticas ao PL nº 21/2020 – em especial por simetria com a apresentação do AIA neste artigo –, boa parte dos comentários ao PL nº 21/2020 serão tecidos ao logo da discussão empreendida na Seção 4, dado que intrinsecamente relacionados ao processo legislativo (mais especificamente ao rito de urgência a que foi submetido) e, portanto, à formação (e porque não dizer, falta de amadurecimento) da proposta. No mais, a carência de substância do PL não permitiria muitas críticas (o que de fato, já é uma crítica).

Aqui, limitar-se-á a registrar que o PL tem sido criticado por razões como (DATA PRIVACY BRASIL, 2020; FRAZÃO, 2021; LAPIN, 2021; MENDES, 2021;



NOGUEIRA, 2021; MEDON, 2022): (1) tramitação legislativa apressada; (2) ausência de discussão e participação popular; (3) abordagem excessivamente principiológica ou pouco pragmática.

Assim, em especial quanto ao fato de o PL estar focado eminentemente em princípios e diretrizes, estudiosos têm apontado que apesar das “disposições bem-intencionadas, estas são desprovidas de força normativa, [...] por estarem expressas na forma de recomendação [ou] [...] por serem demasiadamente genéricas, sem contar com medidas concretas de aplicação ou sanção, como é o caso dos princípios da finalidade benéfica e da centralidade do ser humano” (MENDES, 2021).

Quanto à atribuição de responsabilidade, merece menção a carta aberta endereçada ao SF (onde o PL já se encontrava) subscrita por um grupo de civilistas e juristas criticando o art. 6º, VI, do PL nº 21/2020, que estabelece a responsabilidade civil subjetiva como o regime padrão aplicável aos danos causados por sistemas de IA (CONJUR, 2021; FRAZÃO *et al.*, 2021). O dispositivo desconsideraria o processo evolutivo da responsabilidade civil no Brasil, em que a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil – CC) decidiu expressamente por afastar a responsabilidade subjetiva quanto aos danos causados por atividades de risco (art. 927, parágrafo único, CC), além da opção do ordenamento jurídico brasileiro pela responsabilidade objetiva nos acidentes de consumo (arts. 12 a 14, Lei nº 8.078/1990, Código de Defesa do Consumidor – CDC) e no tratamento de dados pessoais (art. 44, LGPD). Criar-se-ia, assim, “uma fratura no ordenamento brasileiro, trilhando caminho casuístico que se distancia da unidade e da coerência esperada de qualquer sistema jurídico” (SCHREIBER, 2021). Na prática, requerer que a vítima dos danos demonstre a culpa do agente corresponderia a denegar-lhe a reparação.

Outros pontos específicos que sofreram crítica também dizem respeito à restrição de algumas garantias ou afastamento da aplicação de determinadas leis já pertencentes ao ordenamento jurídico brasileiro (MENDES, 2021): (1) ao prever timidamente o princípio da transparência dos sistemas de IA, o PL nº 21/2020 representaria uma restrição ao direito à explicação do titular de dados sujeito a decisões automatizadas na LGPD ou mesmo ao direito básico do consumidor à informação (art. 6º, III, CDC); (2) o princípio da não discriminação estaria formulado no PL de forma não vinculante, restringindo o direito garantido na LGPD.

Por fim, assinalou-se que o texto pode ter consequências potencialmente prejudiciais para o Poder Judiciário e para órgãos reguladores. A insegurança jurídica criada poderia provocar uma cadeia de violações a direitos humanos, além de barrar a inovação em vez de incentivá-la. Neste sentido apontou-se ser imprescindível que as discussões se alongassem, principalmente mediante a criação de um grupo de trabalho “multidisciplinar, multicultural e multissetorial” (LAPIN, 2021, p. 44).

3.2.2 A Comissão de Juristas

Neste ponto, é importante mencionar que, no claro intuito de dar um *reboot*³⁰ (reiniciar) o debate qualificado no âmbito da feitura do PL nº 21/2020 e interromper o atropelo na apreciação de um tema para o qual restou demonstrada a necessidade de maior maturação, bem como na tentativa de amenizar as críticas a respeito da falta de discussão com a sociedade civil e a academia (*vide* Seção 4.4.2), o Presidente do

³⁰ “Começar algo de novo ou fazer algo de novo, de uma maneira nova e interessante” (CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2022, livre tradução)



SF, Rodrigo Pacheco (PSD-MG), emitiu o Ato nº 4, de 17/02/2022, que instituiu “Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de substitutivo para instruir a apreciação dos Projetos de Lei nºs 5.051, de 2019, 21, de 2020, e 872, de 2021, que têm como objetivo estabelecer princípios, regras, diretrizes e fundamentos para regular o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil” (CJSUBIA) (BRASIL, 2022e).

No ato de instituição da CJSUBIA, o Presidente do SF, considerou: (1) a complexidade técnica, jurídica e moral da ampliação de tecnologias de IA como instrumentos auxiliares na tomada de decisões pelos poderes públicos e agentes privados; (2) o direito à proteção dos dados pessoais (alçada à categoria de direito fundamental, *cf.* art. 5º, LXXIX, CF); (3) os exemplos internacionais no estabelecimento de diretrizes para o uso ético da IA, e.g., no âmbito da UE e da OCDE; (4) os PLs em tramitação no SF a respeito da IA no Brasil; (5) as bem-sucedidas experiências pregressas de comissões de juristas criadas no âmbito do Congresso Nacional; (6) a previsão regimental constante do art. 374 do RISF³¹ quanto a contribuições oriundas de comissão de juristas (BRASIL, 2022e, p. 5).

A CJSUBIA é composta por 18 juristas³², representantes da advocacia, academia e do setor público. É presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Ricardo Villas Boas Cuêva e tem como Relatora a Profa. Laura Schertel. No SF, o relator das propostas elaboradas pelos juristas será o Sen. Eduardo Gomes (PL-TO)³³.

A CJSUBIA foi instalada em 30/03/2022, contando com prazo de 120 dias da instalação para conclusão dos trabalhos (previsto inicialmente para 09/08/2022) (BRASIL, 2022h; CJSUBIA, 2022e, p. 7), prorrogado por mais 120 dias (até 07/12/2022), conforme Ato do Presidente do SF nº 12, de 14/07/2022 (BRASIL, 2022f), quando o Colegiado deve entregar um anteprojeto de marco regulatório para a IA. A Figura 4 mostra o cronograma de atividades da CJSUBIA.

A CJSUBIA promoveu audiências públicas como instrumento “para que as discussões se desenvolvessem com o amparo de especialistas com conhecimentos diversificados e complementares àquele consolidado” pelos membros do Colegiado, “além de servir de espaço para participação da própria sociedade, através de acadêmicos, pesquisadores e representantes setoriais e governamentais” (ALVES, 2022). Os debates contaram com cerca de 160 especialistas em quatro reuniões compostas por 12 painéis para discutir a regulação da IA (BRASIL, 2022g). As gravações das audiências públicas estão disponíveis no site da CJSUBIA no SF, bem como no canal da TV Senado no Youtube (CJSUBIA, 2022c).

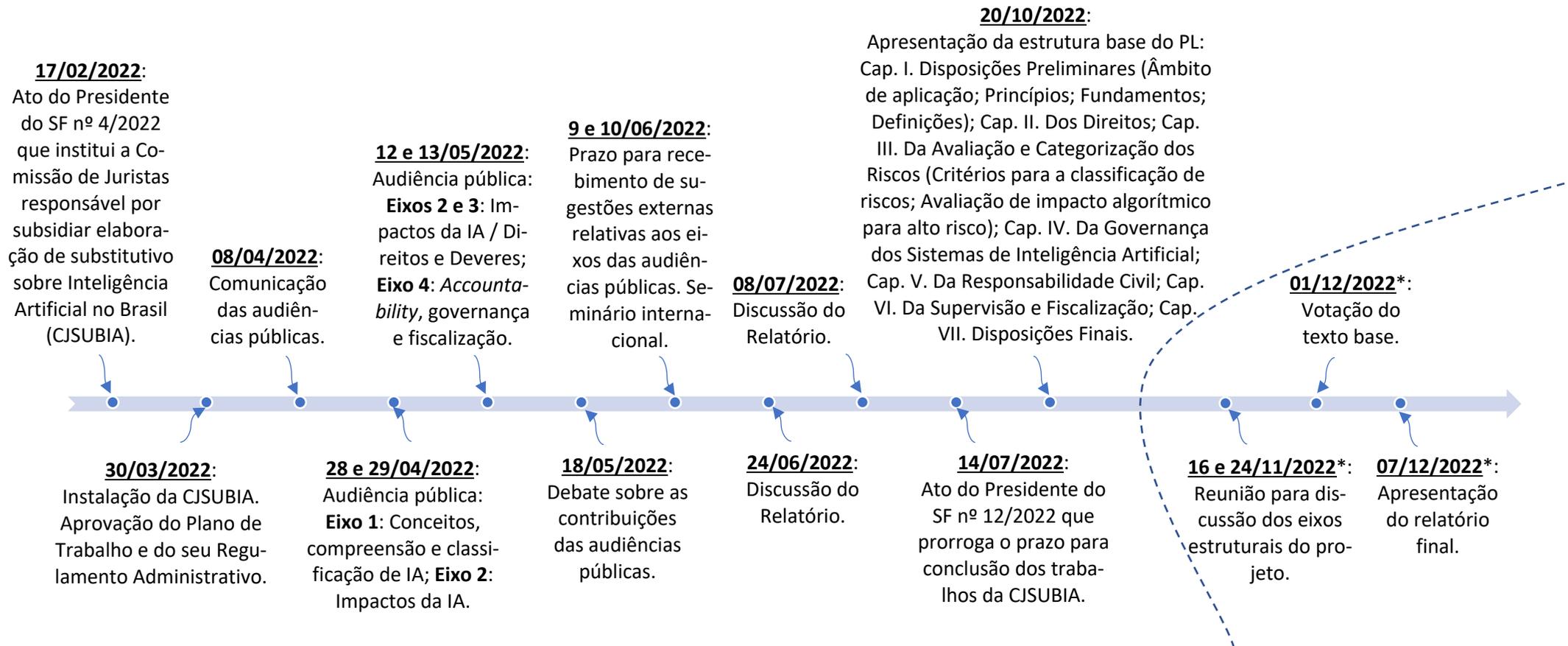
³¹ Destaque-se que o dispositivo mencionado trata de “Projetos de Código”, sendo aplicado por analogia.

³² Ricardo Villas Bôas Cueva (Presidente), Laura Schertel Ferreira Mendes (Relatora), Ana de Oliveira Frazão, Bruno Ricardo Bioni, Danilo Cesar Maganhoto Doneda, Fabrício da Mota Alves, Miriam Wimmer, Wederson Advincula Siqueira, Claudia Lima Marques, Juliano Souza de Albuquerque Maranhão, Thiago Luís Santos Sombra, Georges Abboud, Frederico Quadros D’Almeida, Victor Marcel Pinheiro, Estela Aranha, Clara Iglesias Keller, Mariana Giorgetti Valente e Filipe Medon.

³³ Foge ao escopo deste trabalho, mas merece menção o fato que o Sen. Eduardo Gomes, Relator do PL nº 21/2020 no SF e Líder do Governo no Congresso Nacional tem se comportado como verdadeiro *agenda holder* (nos termos de Silveira e Araújo (2013)) no que diz respeito à discussão da regulação da IA no SF e fruído do capital político que a discussão tem gerado.



Figura 4 – Cronograma de atividades da CJSUBIA.



* As datas à direita da linha tracejada são de eventos futuros planejados (à época da escrita deste trabalho, princípios de nov./2022, ainda não haviam ocorrido).

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de CJSUBIA (2022e; 2022d) e de BRASIL (2022m).

Foram pontos reportados como sensíveis, no âmbito das audiências públicas: (1) responsabilidade civil; (2) transparência, que se desdobra nos conceitos de rastreabilidade, explicabilidade e interpretabilidade; (3) discriminação algorítmica e correção de vieses (MEDON, 2022).

A Comissão também recebeu sugestões externas, dentro dos eixos temáticos discutidos. Em princípios de novembro de 2022, o site da CJSUBIA contava com 102 documentos registrando a contribuição da sociedade civil organizada (BRASIL, 2022d).

4 ANÁLISE COMPARATIVA/DISCUSSÃO

Como retromencionado, a própria extensão da explanação feita até o momento neste trabalho já é testemunho do percurso mais laborioso e esmerado empreendido na elaboração do AIA em cotejamento com o PL nº 21/2020.

Nesta Seção, a extensão da explanação se inverte: quanto ao AIA, limitar-se-á a destacar que ele foi bastante discutido antes da apresentação e segue sendo discutido na fase em que se encontra, de *primeira leitura*; com relação ao PL nº 21/2020, far-se-á uma série de considerações, desdobramentos naturais (praticamente corolários) da falta de debate e do rito sumaríssimo a que foi submetido.

4.1 Extensão e estrutura da norma

Estas primeiras comparações serão simples, mas poderosas e elucidativas: a *extensão* e a *estrutura* das normas propostas tomadas como *proxies* para o esforço dispendido em suas elaborações.

O AIA conta com 18 páginas de exposição de motivos; seguida do AIA propriamente dito, composto por 89 considerandos e 85 artigos, distribuídos em 78 páginas. Além disso, a proposta foi acompanhada de mais 18 páginas contendo ficha financeira legislativa com avaliação de impacto; indicadores de resultados; avaliação de compatibilidade com o quadro financeiro plurianual; medidas de gestão; impacto financeiro estimado. No total, o documento da proposta tem 114 páginas.

O PL nº 21/2020 é muito mais modesto: é composto por 10 artigos, distribuído em 10 páginas. O autógrafo remetido ao SF não conta com justificção, mas ela estava presente no PL original e tinha uma extensão de 2 páginas.

Em termos de estrutura, o AIA é também mais planejado, contando com 12 títulos assim organizados: Título I: escopo e definições – define o quadro regulamentar previsto, descrevendo os atores reconhecidos e as relações entre eles; Título II: riscos inaceitáveis e práticas proibidas de IA – reconhece que o uso de certos sistemas de IA daria origem a riscos inaceitáveis; Título III: sistemas de IA de risco elevado – considera a definição e os impactos potenciais dos sistemas de IA de risco elevado; Título IV: obrigações de transparência aplicados a determinados sistemas de IA – aborda os possíveis danos causados por três sistemas específicos de IA; Título V: medidas e apoio à inovação; Títulos VI, VII e VIII: governança e implementação; Título IX: códigos de conduta; Título X: confidencialidade e sanções; Título XI: delegação de poderes e procedimento do Comitê que será criado; Título XII: disposições finais.

O PL brasileiro não apresenta estrutura segmentada (trata-se de um todo único, não possuindo complexidade que justifique a ordenação em Seções, Capítulos,



Títulos etc.), mas pode-se delinear seu conteúdo conforme a sequência de seus artigos: escopo da Lei (art. 1º); definições (art. 2º); objetivos (art. 3º); fundamentos (art. 4º); princípios (art. 5º); diretrizes para atuação do poder público (art. 6º); diretrizes para atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 7º); disposições finais (art. 8º a 10).

Esta análise permite também perceber que, apesar de alinhada à tendência de editar regulamentação para o uso da IA, por meio de lei e com algum grau de normatividade e coercitividade (*hard law*), o PL revela uma estrutura essencialmente principiológica e pouco normativa, na contramão do movimento que se tem observado internacionalmente. O legislador, ao adotar essa perspectiva estaria abrindo mão de normatizar, ainda que minimamente, matéria de grande relevância socioeconômica, fugindo à proposta de efetivamente regular o uso de sistemas de IA. Sob esse aspecto, necessário que se promovam alterações estruturais na proposta com o fito de impedir que o Brasil entre nesse debate regulatório com propostas que já se mostrem, no nascedouro, ultrapassadas.

4.2 Iniciativa: o Legislativo como protagonista da ação

No Direito comunitário, a iniciativa normativa cabe à Comissão Europeia (que, como visto, pode ser encarada, grosso modo, como o Poder Executivo). No Brasil, a temática de IA enquadra-se na iniciativa exclusiva da União, na forma de lei ordinária que, como tal, tem iniciativa comum nos termos do art. 61, *caput*, CF. No caso, conforme apontado, o PL nº 21/2020 foi proposto por um parlamentar, demonstrando o protagonismo do Poder Legislativo na discussão e elaboração da norma sobre tema sensível para a sociedade e estratégico para o País. Além disso, o Legislativo (em especial as Comissões) é naturalmente o local do debate por excelência (ou deveria ser).

Trata-se do Legislativo exercendo um poder de agenda sobre a temática para oferecer soluções aos desafios sociais que se colocam. Isso numa conjuntura em que se tem observado cada vez mais a atividade legiferante (atípica) do Executivo, que apesar de poder contar com uma maior rapidez na sua produção normativa, pode extrapolar ou corromper o poder de legislar, inclusive com risco de rebaixamento de direitos e garantias fundamentais, o que não raro, resulta em colocar sobre o Judiciário a incumbência de decidir sobre o alcance e os efeitos das normas (SOARES *et al.*, 2022). De qualquer forma, não se pode perder de vista o fato que a produção de normas regulatórias é disputada em múltiplas arenas: ainda que conformada pelo Legislativo, ao longo de sua formação e aplicação, o presidente da República e o Poder Judiciário disporão de poder de “veto” (SALINAS, 2022).

4.3 Definição de IA

Em uma questão há unanimidade em relação às duas propostas: quanto à deficiência na definição de “sistema de IA”. As propostas optaram por não definir IA, o que faz sentido, pois não há uma significação única de IA aceita pela comunidade científica, de maneira que o termo geralmente é usado como uma expressão “genérica/geral” para várias aplicações computacionais baseadas em diferentes técnicas, que exibem capacidades comumente associadas à inteligência humana. Em vez disso, optou-se por definir “sistemas de IA”, mas essa solução não foi suficiente para resolver a celeuma a contento. Foi apontada a necessidade de apresentar-se uma melhor definição com padrões aprimorados e “à prova de futuro”. De qualquer forma,



entende-se que o amoldamento desta definição é importante, posto que corresponde ao próprio escopo de aplicação da futura legislação, de forma que, no caso do PL, a proposta de normativo deve indicar seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação, que deve ser estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva (*cf.* art. 7º, *caput* e III, Lei Complementar nº 95/1998), cabendo aos legisladores buscar uma solução, tão boa quanto possível, para o problema identificado.

4.4 Velocidade de tramitação *versus* amadurecimento

Enquanto a UE discute o tema pelo menos desde 2018, o Brasil, com menos de seis meses da elaboração de sua primeira estratégia nacional de IA (MCTI, 2021a; 2021b), já caminhava para uma iminente deliberação regulatória a respeito de um marco legal para a IA.

Inegável a comparação temporal entre discussão, elaboração e amadurecimento do AIA antes da sua efetiva proposição diante do Parlamento e Conselho europeus (e mesmo depois da submissão da proposta). Tem-se, por óbvio, um período maior de “apuração”, aperfeiçoamento, “maturação” e “decantação” das ideias. O mesmo não pode ser dito da experiência brasileira.

Na UE, dada sua própria concepção e conformação (diversos Estados-Membros que devem alcançar um entendimento e consenso mínimos), não é incomum que se debata profundamente um tema (ainda mais com impactos tão abrangentes – e muitas vezes ainda desconhecidos – como a IA) antes da sua apresentação efetiva junto aos legisladores, pois a rejeição de uma proposta, ainda mais da envergadura do AIA, significaria um custo político muito alto.

Já no Brasil, levando em conta o nosso horizonte cultural, é normal, e até mesmo esperado, que os PLs sejam apresentados de forma incipiente e que, por meio da discussão nas diferentes instâncias se alcance um amadurecimento da matéria, inclusive, não raro, encontram-se nas justificações dos PLs expressões do tipo “esperançosos de que surjam contribuições para o aperfeiçoamento da matéria”. Essa pressa existe, mesmo porque, ser o primeiro a apresentar uma matéria pode significar que, a depender da tramitação, as demais propostas correlatas serão a ela apensadas e o autor contará não só com o protagonismo (a “paternidade”) da iniciativa, mas com a possibilidade de capitalizá-la politicamente (prerrogativa também compartilhada pelo relator). Isso, em princípio, não é um problema, o revés surge quando não se tem um desenvolvimento/aperfeiçoamento da matéria durante a fase deliberativa (principalmente por restrição do debate).

Ainda quanto ao amadurecimento da proposta, impende pontuar que atribuir maior racionalidade ao processo legiferante é peremptório, requisito essencial à atividade de produzir boas leis (SOARES *et al.*, 2022). A esse respeito, a Análise de Impacto Legislativo (AIL), entendida como a “abordagem sistemática para avaliar criticamente os efeitos positivos e negativos de atos legislativos e alternativas não-normativas propostas e existentes”, reconhecidamente contribui para ganhos informacionais no debate público; em concretização dos princípios da deliberação e da eficiência do devido processo legislativo; além de possibilitar uma participação social qualificada ainda na construção inicial do texto que será apresentado como proposição legislativa ou mesmo durante sua apreciação (PINHEIRO, 2022b, p. 1, 14). Diante disso, importa consignar que a UE já conta com décadas de experiência na AIL enquanto o Brasil dá



seus primeiros passos neste sentido, ainda se ressentindo de uma institucionalização efetiva (PINHEIRO, 2022b; 2022c; 2022a, p. 184-188; SALINAS, 2022).

Neste aspecto, o AIA foi acompanhado de documento detalhado de AIL (composto por duas partes, totalizando 146 páginas, i.e., mais extenso, inclusive, do que o próprio AIA), contemplando aspectos como: (1) definição do problema; (2) motivação para ação da UE; (3) objetivos a serem atingidos; (4) alternativas disponíveis; (5) possíveis impactos; (6) comparação entre as alternativas disponíveis; (7) eleição da opção reputada como preferível (um quadro regulamentar para aplicações de IA de alto risco com a possibilidade das aplicações de IA que não sejam de alto risco seguirem um código de conduta); (8) monitoramento e avaliação; (9) consulta aos interessados; (10) *frameworks* existentes em outros países (e.g., Austrália, Canadá, Japão, Reino Unido, Estados Unidos da América etc.); (11) possíveis interações entre a proposta e a legislação setorial existente; (12) análise dos direitos fundamentais especificamente impactados pela intervenção (EUROPEAN COMMISSION, 2021d; 2021c; 2021b).

4.4.1 Devido processo legislativo

Tanto a doutrina como a jurisprudência reconhecem o devido processo legislativo como uma garantia democrática – seja do parlamentar, seja do cidadão – conforme os ditames do *substantive due process of law*, materializado no nosso ordenamento pátrio no art. 5º, LIV, da CF, e que se traduz pela correta e regular elaboração das leis (inclusive o respeito às formalidades legais prevista no Direito).

Tal entendimento é expresso pela Ministra Rosa Weber em seu voto na ADI nº 5.127, ao afirmar que o devido processo legislativo é: “o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado” (BRASIL, 2015, p. 32).

Uma das funções do processo legislativo é assegurar que “as leis sejam produzidas de forma democrática, debatida, discutida, inclusive com a participação de grupos sociais organizados” (CAVALCANTE FILHO, 2021a, p. 203).

Cumpra lembrar que no processo em geral e no processo legislativo em específico, busca-se uma decisão equilibrada que tenha garantias procedimentais, participação popular, devido debate, adequado amadurecimento, pois “a extrema sumariade de seu trâmite pode ocasionar graves consequências por meio da supressão de garantias processuais, levando a um produto final desprovido de legitimidade” (DEL NEGRI e NUNES, 2003, p. 86).

No rito de urgência, a maturação com base nas reflexões, debates e estudos que deveriam aperfeiçoar os trabalhos legislativos praticamente é suprimida. Os requisitos essenciais de deliberação ficam em certa medida comprometidos pela exclusão e/ou restrição de debates, audiências públicas, participação do cidadão e da sociedade em geral.

Em situações extremas é agir que se pode qualificar até mesmo como antidemocrático, porquanto abstrai do debate público e do meio deliberativo característicos do rito ordinário do processo legislativo a argumentação acerca das normas que regularão a vida dos indivíduos destinatários delas.

O requerimento de urgência para o PL nº 21/2020 na CD impossibilitou uma série de etapas da discussão, das quais pode-se citar: (i) no âmbito da(s)



comissão(ões) temática(s), o exame especializado, o recebimento de parecer(es), bem como a possibilidade de pedidos de vista dos membros do colegiado; (ii) a realização de mais audiências públicas (com a participação da sociedade civil em geral); (iii) o debate com vista a amadurecer e legitimar o seu conteúdo, inclusive, com a construção de consensos a partir de concessões recíprocas; e (iv) a possibilidade de sofrer emendas nas comissões. Com o rito sumaríssimo, a atividade dos congressistas fica reduzida à possibilidade do “tudo ou nada”. Com isso, “vozes dissidentes são emudecidas”, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Daí se ver com bons olhos o *reboot* representado pela constituição da CJSUBIA. Sem embargo, diante dessa oportunidade de retomada de fôlego, essencial que se prolongue o debate no CN, até em nome da função de eficiência do bicameralismo³⁴, produto dos esforços convergentes das duas Casas.

4.4.2 Função das comissões parlamentares na discussão e aperfeiçoamento de proposições

É nas comissões que se tem a discussão de dissensos, o debate, a formação de consenso, as audiências públicas, a participação popular, o emendamento, a transação parlamentar.

José Afonso da Silva inclusive aponta o acolhimento, pelo direito parlamentar brasileiro, do “princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares” (SILVA, 2006, p. 50, 52).

Na prática diária do Parlamento, a utilização dos regimes de urgência no processo legislativo é a regra, não a exceção. Dados de Pinheiro (2022d) para a 55ª Legislatura (2015-2019) dão conta que cerca de 70% das leis ordinárias promulgadas no período tramitaram sob algum tipo de regime de urgência (constitucional ou regimental).

A apreciação de proposições em regime de urgência, pela própria dinâmica do rito, implica a necessária aceleração do procedimento legislativo com conseqüente redução do tempo de discussão e de amadurecimento da proposta seja pela abreviação de prazos regimentais, seja pela possível supressão do exame das comissões, com diminuição da participação dos colegiados no processo legislativo (espaço de discussão e aperfeiçoamento da matéria por excelência) e a substituição de sua atuação por pareceres monocráticos emitidos em plenário, bem como a apresentação e exame de emendas também diretamente em plenário (CAVALCANTE FILHO, 2021b; PINHEIRO, 2022d).

Muitas vezes, o parecer do relator em Plenário substitui, inclusive o parecer da CCJC quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposta (o que de fato ocorreu para o PL nº 21/2020). Neste aspecto, Cavalcante Filho (2021a, p. 150) relata que, no ano de 2015, em 89 situações foi proferido parecer de Plenário em substituição a alguma comissão, tendo constatado que, na maioria desses casos, o controle de constitucionalidade não foi efetivo. O autor assevera que mesmo que o pronunciamento das comissões fosse

³⁴ A função de eficiência amplia o conjunto de saberes e perspectivas do conjunto de legisladores, permitindo não só o juízo reiterado das matérias pela tramitação entre as Casas, mas o prolongamento do tempo de deliberação o que contribui para o aprimoramento das ideias e criação de condições propícias para soluções mais bem informadas, menos passionais, apressuradas e refém de equívocos (ARAÚJO, 2012, p. 86-87).



considerada uma exigência apenas regimental e passível de dispensa por acordo de lideranças, o “parecer de Plenário” tem se mostrado “desastroso para a qualidade deliberativa” e, conseqüentemente, para o processo legislativo, uma vez que as propostas com maior probabilidade de conversão em lei são exatamente as em que há menos debate e apreciação detalhada nas comissões (CAVALCANTE FILHO, 2021b; 2021a, p. 150).

Nesse diapasão, a divulgação da tramitação do PL nº 21/2020 em caráter de urgência chamou a atenção da comunidade de pesquisadores de IA no Brasil para a sua existência, que levantou diversas críticas. A complexidade do tema já de imediato mostra que uma aprovação em regime de urgência seria, ao menos, preocupante (SCHREIBER, 2021).

A título de comparação (MENDES, 2021; SCHREIBER, 2021):

1. A LGPD levou aproximadamente oito anos desde sua primeira versão até a aprovação;
2. O Marco Civil da Internet (Lei nº12.695/2014) passou por um amplo debate que durou cerca de sete anos.

Ambas passaram por extenso “processo de construção coletiva envolvendo audiências públicas, seminários e reuniões intersetoriais” buscando “compreender os melhores caminhos regulatório, bem como o impacto de cada escolha regulatória sobre os envolvidos” (MENDES, 2021).

O debate da regulação da IA é ainda mais complexo tendo em vista que:

1. Muitas aplicações de IA sequer foram implementadas efetivamente, por estarem ainda em desenvolvimento;
2. A IA desafia as normas jurídicas clássicas (e.g., no campo das decisões automatizadas, o que rompe com a tradicional cadeia de responsabilização do direito civil).

Aponta-se, por conseguinte, para a necessidade de debate extenso, plural e democrático contemplando a cooperação de atores estatais com as respectivas partes interessadas, e.g., as entidades representativas, empresas da economia digital, organizações não governamentais (ONGs) e outros representantes de interesses da sociedade civil, com vistas a regular adequadamente o desenvolvimento e a aplicação das diversas tecnologias que envolvem a IA (CATH, 2018, p. 5; HOFFMANN-RIEM, 2019, p. 28; MENDES, 2021; NOGUEIRA, 2021; SCHREIBER, 2021). E geralmente esse tipo de debate ocorre no âmbito das comissões.

4.5 Composição do GPAN e da CJSUBIA

Os 52 membros do GPAN vêm de várias origens e, embora nem todas as afiliações sejam aparentes, cerca de metade dos membros são da indústria; 17 são da academia; apenas quatro são da sociedade civil (CATH, 2018, p. 4). A esse respeito, tem-se destacado a importância de garantir que a sociedade civil – muitas vezes mais próxima daqueles afetados pelos sistemas de IA – tenha um lugar igual à mesa ao desenvolver regimes de governança de IA (MARDA, 2018, p. 6).

A CJSUBIA é composta por 18 juristas, representantes da advocacia, academia e do setor público. Sem embargo, uma coisa fica clara a partir do próprio nome



da comissão: ela é constituída apenas por juristas³⁵, o que não coaduna com a demanda pela formação de um grupo “multidisciplinar, multicultural e multissetorial”. Ainda que a crítica ao GPAN se situe na sobre-representação da indústria, a CJSUBIA conseguiu ser ainda menos diversa.

Não é o foco deste trabalho, mas pesquisadores têm apontado que merece ser estudado se a proliferação de Comissões de Juristas e Grupos de Trabalho no âmbito do Legislativo³⁶ – em que pese sua contribuição qualificada – tem subtraído espaço de discussão das próprias comissões permanentes das Casas Legislativas. Especificamente quanto à CJSUBIA, terminando seu trabalho, não há como garantir quais serão as próximas etapas do processo legislativo, que dependerá dos atores políticos e suas dinâmicas. Não obstante, do ponto de vista constitucional e regimental, sua atuação não suprime, nem abrevia, nenhuma etapa posterior de discussão nas Comissões Permanentes do SF.

4.6 Uma abordagem de precaução (em complementação à de risco)

Em que pese ter sido ponderado que não está no escopo deste trabalho propor aperfeiçoamentos ao PL nº 21/2020, entende-se que vale à pena um comentário a respeito de uma oportunidade trazida exatamente por poder observar a experiência de outros atores. O PL sinaliza para a adoção da abordagem baseada em riscos³⁷, com inspiração trazida pelo AIA. Um tratamento interessante e complementar seria empregar a “abordagem de precaução” de maneira explícita (no AIA ele é tratado apenas implicitamente no conceito de risco inaceitável).

Ao lidar com o princípio da precaução, faz-se necessário sobrepujar a mentalidade de regulação baseada em *evidências* ou *análise de impacto regulatório*, pois essas mensuram *risco* e, como visto, pode ser o caso de se ter *incertezas* (portanto, não mensuráveis) (FRAZÃO, 2022). A precaução envolve o reconhecimento de que “não sabemos o que não sabemos”, onde se reconhece que nem probabilidades nem resultados podem ser totalmente caracterizados (STIRLING, 2016, p. 12). Tal constatação obviamente não esclarece como implementar o princípio da precaução, mas aponta para uma perspectiva alternativa.

O foco da precaução na “falta de certeza científica”, indica a necessidade de diferentes tipos de métodos, processos e práticas de avaliação regulatória sob formas de incerteza que não são abordadas pela avaliação de risco (STIRLING, 2016, p. 10).

A definição clássica de “abordagem de precaução” vem da Declaração do Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que afirma, em seu princípio 15: “Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com

³⁵ Uma imposição da previsão regimental constante do art. 374 do RISF.

³⁶ Além da CJSUBIA, como exemplo, e só para citar as mais recentes, no SF, a “Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de lei da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento” (CJNLIMP) (instalada em 11/03/2022, em funcionamento) (BRASIL, 2022k); a “Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional” (CJADMTR) (instalada em 17/03/2022, encerrada em set./2022) (BRASIL, 2022l); na CD, a “Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país” (instalada em 21/01/2021, encerrada em nov./2021) (BRASIL, 2021a).

³⁷ Quanto à harmonia do quadro jurídico-normativo, aponta-se que em oportunidade anterior, já se havia optado por uma abordagem baseada em risco no contexto da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e do Decreto nº 10.178/2019, que a regulamentou.



as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 11; STIRLING, 2016, p. 3, 5; UN, 2022). A decisão sobre o nível de risco “aceitável” envolve não apenas avaliação científico-tecnológica e de custo-benefício econômico, mas também considerações como aceitabilidade do ponto de vista de políticas públicas, i.e., quando o risco associado (referente a padrões de meio ambiente, liberdade, saúde e segurança), ainda que não possa ser determinado com certeza suficiente, seja considerado muito alto para ser imposto à sociedade. Ou seja, o princípio da precaução captura a ideia de que a intervenção regulatória é legítima, mesmo que a evidência de apoio seja incompleta ou inconclusiva e os custos econômicos da regulação sejam altos. Trata-se da manifestação do adágio “melhor prevenir do que remediar” (no inglês, *better safe than sorry*) (STIRLING, 2016, p. 5; SCIENCE FOR ENVIRONMENT POLICY, 2017, p. 4).

Não há, em princípio, qualquer conflito entre precaução e inovação³⁸, da mesma forma que não há tensão entre precaução e ciência. O princípio da precaução pode ser reconhecido simplesmente por apontar para uma série de ferramentas regulatórias por meio das quais melhor enfrentar os inevitáveis (ainda que muitas vezes negligenciados) desafios do conhecimento incompleto. Ao ajudar a reduzir as intensidades de captura regulatória, as principais contribuições de tais abordagens são: (i) encorajar métodos mais robustos de avaliação; (ii) tornar os julgamentos de valor mais explícitos; e (iii) melhorar a qualidade das deliberações (STIRLING, 2016, p. 17).

A extensão do princípio da precaução vai além da questão dos riscos numa perspectiva de curto ou médio prazo, mas está associada a conceitos cujo horizonte temporal é de longo prazo e objetiva o bem-estar das gerações futuras, de maneira que, decidir-se por um posicionamento sem esperar estar de posse de todos os conhecimentos científicos necessários deriva de uma abordagem baseada na precaução (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 8).

4.7 Próximos passos do PL nº 21/2020 e o bicameralismo assimétrico brasileiro

O PL nº 21/2020 chegou ao SF com críticas consideráveis e significativas. Cabe ao SF, como Casa Revisora apresentar aperfeiçoamentos à norma. Conforme o próprio nome da CJSUBIA sinaliza, o SF provavelmente apresentará um substitutivo ao PL. Sem embargo, conforme previamente mencionado, a atuação da CJSUBIA, em princípio, não suprime, nem abrevia, nenhuma etapa posterior de discussão nas Comissões Permanentes do SF.

Mas há um risco inerente ao bicameralismo mitigado ao qual está submetida a matéria: sendo apresentado um substitutivo pelo SF, a CD tem ainda a oportunidade da última palavra³⁹, acatando ou não as mudanças feitas em revisão, i.e., pode aceitar

³⁸ Esta é uma discussão análoga à falsa dicotomia entre o progresso tecnológico e o social (à semelhança da suposta dicotomia “segurança” *versus* “privacidade”), quando, na verdade, uma sociedade saudável precisa e se beneficia de ambos (SCHLOTTFELDT, 2022, p. 5).

³⁹ Araújo (2012, p. 125) aponta que quando a CD é a Casa Iniciadora, a “única chance de o Senado dar a palavra final é vetando os projetos previamente aprovados na Câmara, mas essa decisão nem sempre é possível, devido ao caráter dramático das escolhas: em certos casos, os custos de uma rejeição total podem ser altos demais para serem assumidos pelos senadores”.



o substitutivo⁴⁰ ou recusá-lo (neste último caso, volta à baila o PL da CD na sua redação originalmente enviada ao SF), mas não pode emendá-lo⁴¹, i.e., tem-se um jogo de “tudo ou nada”. Ou o substitutivo que provavelmente será apresentado pelo SF ao final de sua deliberação legislativa é aprovado, ou volta-se ao PL da CD (com todas as falhas e críticas nele apontadas). Diante de todo o cenário exposto, esta última possibilidade é uma alternativa a ser evitada.

Daí a necessidade de discussão intensa e articulação, inclusive entre as Casas, a fim de que o texto que seja remetido à CD já chegue com consenso e amadurecimento suficientes para que sua eventual aprovação venha efetivamente a contribuir com o quadro normativo do País sobre a IA. Caso contrário, melhor que a proposta seja rejeitada e se dê um novo *reboot* na discussão!

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo o estudo em perspectiva comparada entre a proposta de regulação da IA no Brasil (PL nº 21/2020) e a da UE (AIA), em especial, no que diz respeito ao processo legislativo. Procura-se com isso contribuir para uma reflexão crítica a respeito de como a regulação da IA tem sido tratada no Legislativo federal brasileiro. O trabalho não pretende esgotar o tema, mas, sobretudo, promover e colaborar para o seu debate de maneira qualificada.

Tem-se que o AIA é a primeira tentativa de regulamentação horizontal de IA. O quadro jurídico proposto concentra-se na utilização específica de sistemas de IA e riscos associados. A Comissão propõe estabelecer uma definição tecnologicamente neutra de sistemas de IA na legislação da UE e estabelecer uma classificação para sistemas de IA com diferentes requisitos e obrigações adaptados a uma “abordagem baseada no risco”. Alguns sistemas de IA que apresentam riscos “inaceitáveis” seriam proibidos. Uma ampla gama de sistemas de IA de “risco elevado” seria autorizada, mas sujeita a um conjunto de requisitos e obrigações para obter acesso ao mercado da UE. Os sistemas de IA que apresentam apenas “risco limitado” estariam sujeitos a obrigações de transparência “leves”. Embora de um modo geral apoiem a proposta da Comissão, as partes interessadas e os especialistas propõem uma série de alterações, incluindo a revisão da definição de sistemas de IA; o alargamento da lista de sistemas de IA proibidos; o reforço dos mecanismos de aplicação e reparação; a garantia de um controle democrático adequado da concepção e implementação dos sistemas de IA da UE.

O PL nº 21/2020 tem o mérito de abrir a discussão no Brasil sobre um tema com importância e repercussão crescentes e de firmar o Poder Legislativo como protagonista desse movimento. Entretanto, tem sido criticado por sua tramitação legislativa apressada; ausência de discussão e participação popular; e abordagem excessivamente principiológica ou pouco pragmática.

De fato, as grandes críticas ao PL nº 21/2020, em cotejamento com o AIA, derivam da ausência de debates e da celeridade de sua tramitação, em razão do

⁴⁰ Importa mencionar que há também a possibilidade de destaque (de a CD aprovar apenas alguns dispositivos destacados do substitutivo do SF (cf. art. 190, RICD)).

⁴¹ Aqui está-se referindo à impossibilidade de apresentar emendas de mérito, uma vez que são possíveis emendas de redação (que visam a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto), mesmo assim, só são admitidas emendas de redação a dispositivo emendado e as que decorram de emendas aprovadas (art. 120, §3º, RICD).



regime de urgência que lhe foi atribuído na CD. Nesse aspecto, a instalação da CJSUBIA, no SF, representou um verdadeiro *reboot* na deliberação legislativa do PL, privilegiando um aprofundamento na discussão qualificada do tema. Sem dúvidas, a IA, tema cingido de incertezas, demanda uma abordagem mais judiciosa, com diálogo entre legislador, sociedade civil e especialistas na matéria, com vistas à construção de uma norma mais técnica e sofisticada (que efetivamente consubstancie direitos ao tempo em que promove o desenvolvimento econômico, tecnológico e a inovação), efetivamente útil à solução das controvérsias que têm surgido quanto ao tema, e não apenas uma “declaração de princípios e boas intenções”. Caso contrário, melhor que se dê um novo *reboot* na discussão.

Contudo, dependendo da velocidade da tramitação legislativa, o Brasil pode se tornar um dos pioneiros nesse movimento mundial em direção à regulação da IA, o que inspira cautela, não só porque, conforme apontado por Jake Okechukwu, do Fórum Económico Mundial (CJSUBIA, 2022a, 2h45min50seg), e Nanjira Sambuli, da Fundação das Nações Unidas (CJSUBIA, 2022b, 1h35min29seg), o Brasil pode exercer verdadeira liderança no sul global, servindo de modelo para outros países e regiões; mas para não correr o risco de se espelhar em propostas de regulamentação que podem nem mesmo ser aprovadas em seus respectivos territórios.

Por fim, como possíveis trabalhos futuros aponta-se: (1) acompanhar a conclusão dos trabalhos da CJSUBIA; (2) acompanhar a tramitação do PL nº 21/2020 no CN; (3) eventualmente expandir a análise comparativa para outras iniciativas internacionais além do AIA; (4) estudar outras propostas da UE que devem ser entendidas em conjunto com o AIA (e.g., os projetos de Lei de Serviços Digitais; de Lei de Mercados Digitais; de Regulamento de Máquinas; de Lei de Governança de Dados); (5) estudar a dinâmica dos agentes políticos no processo de discussão do PL nº 21/2020 (e.g., o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou pelo menos três requerimentos para retirada de urgência do PL nº 21/2020 na CD; o comportamento de *agenda holder* do Sen. Eduardo Gomes etc.); (6) proceder à análise da proposta de regulação da IA no Brasil à luz dos modelos da teoria informacional, partidária e distributiva; (7) estudar o impacto da proliferação de Comissões de Juristas e Grupos de Trabalho no âmbito do Legislativo e sua dinâmica frente às comissões permanentes das Casas Legislativas; (8) analisar uma possível abordagem baseada no princípio da precaução (mais adequado ao cenário de incerteza, inerente ao contexto da IA) em complementação à abordagem de risco proposta até então.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron. Harms of AI. Working Paper 29247. **NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research**, set. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3386/w29247> . Acesso em: 28 jan. 2022.

ADA, Ada Lovelace Institute. **People, risk and the unique requirements of AI: 18 recommendations to strengthen the EU AI Act**. London: Ada Lovelace Institute, 2022. Disponível em: <https://www.adalovelaceinstitute.org/policy-briefing/eu-ai-act/> . Acesso em: 9 out. 2022.

ALVES, Fabrício da Mota. **Requerimento nº 001 de 2022**. À Comissão de Juristas Responsável por Subsidiar Elaboração de Substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil. Sobre realização de audiências públicas. 28 abr. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/8f1d3efa-8117-45b6-8343-0203fc89b7fd> . Acesso em: 30 set. 2022.

ALVES, Vitor Amorim Mendonça. Regulação da inteligência artificial no Brasil: abordagem baseada no risco em suas utilizações **Revista Fórum de direito na economia digital-RFDED**, v. 4, n. 6, p. 183-205, jan./jun. 2020. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/QGEKP53CY18VXVBPSLJJECQVQJ1PBV7AL5ISRNV75KYVGFYNK-09767?func=full-set-set&set_number=001615&set_entry=000001&format=999 .

ARANHA, Márcio Iório. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 5. ed. rev. ampl. London: Laccademia Publishing, 2019.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2012v11n21p83> . Acesso em: 14 out. 2022.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality**. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council - Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts [doc. 8115/21 - COM(2021) 206 final]. 22 jul. 2021. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_11217_2021_INIT . Acesso em: 8 out. 2022.

AUSTRIA; BELGIUM; BULGARIA; CZECH REPUBLIC; DENMARK; ESTONIA; FINLAND; FRANCE; GERMANY; HUNGARY; IRELAND; ITALY; LATVIA; LITHUANIA; LUXEMBOURG; MALTA; NETHERLANDS; POLAND; PORTUGAL; SLOVAKIA; SLOVENIA; SPAIN; SWEDEN; UK; NORWAY. **Declaration of cooperation on Artificial Intelligence (AI)**. Brussels: 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/50951> . Acesso em: 9 jan. 2022.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do direito da União Europeia**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2017. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1> . Acesso em: 31 jul. 2022.

BRADFORD, Anu. **The Brussels Effect: How the European Union Rules the World**. online. New York: Oxford University Press, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001> . Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Projeto de Lei nº 4.120/2020**. Disciplina o uso de algoritmos pelas plataformas digitais na internet, assegurando transparência no uso das ferramentas computacionais que possam induzir a tomada de decisão ou atuar sobre as preferências dos usuários. Dep. Bosco Costa - PL/SE. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259721> . Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Projeto de Lei nº 240/2020**. Cria a Lei da Inteligência Artificial, e dá outras providências. Dep. Léo Moraes - PODE/RO. 2020b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236943> . Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país**. 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil> . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário nº 1, pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº 21, de 2020, que “Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil, e dá outras providências” (PRLP nº 1, de 1º de setembro de 2021)**. Relatora Dep. Luisa Canziani (PTB-PR). 1 set, 2021b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d0ukri6cizsu1aphg3zwnos5e3099484.node0?codteor=2082280&filename=Tramitacao-PL+21/2020 . Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário nº 2, pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº 21, de 2020, que “Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil, e dá outras providências” (PRLP nº 2, de 28 de setembro de 2021)**. Relatora Dep. Luisa Canziani (PTB-PR). 28 set. 2021c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01d0ukri6cizsu1aphg3zwnos5e3099484.node0?codteor=2082140&filename=Tramitacao-PL+21/2020 . Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Projeto de Lei nº 1.969/2021**. Dispõe sobre os princípios, direitos e obrigações na utilização de sistemas de inteligência artificial. Dep. Gustavo Fruet (PDT-PR). 2021d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2284814&fichaAmigavel=nao> . Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Entenda o Processo Legislativo**. 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/> . Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL, Câmara Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados [RICD]**. Resolução nº 17, de 1989, atualizada até a Resolução nº 35, de 2022. 2022b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> . Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 21/2020**. Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil; e dá outras providências. Dep. Eduardo Bismarck (PDT-CE). 2022c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236340&fichaAmigavel=nao> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151547> . Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação da Presidência da República**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf> . Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5.051/2019**. Estabelece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil. Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN). 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138790> . Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5.691/2019**. Institui a Política Nacional de Inteligência Artificial. Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN). 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139586> . Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei nº 872/2021**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Dispõe sobre os marcos éticos e as diretrizes que fundamentam o desenvolvimento e o uso da Inteligência Artificial no Brasil. Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB). 2021e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147434> . Acesso em: 18 dez. 2021.



BRASIL, Senado Federal. **003 - Documentos recebidos**. CJSUBIA, Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil. 2022d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6916&codcol=2504> . Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL, Senado Federal. Ato do Presidente do Senado Federal nº 4/2022. Institui Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de substitutivo para instruir a apreciação dos Projetos de Lei nºs 5.051, de 2019, 21, de 2020, e 872, de 2021, que têm como objetivo estabelecer princípios, regras, diretrizes e fundamentos para regular o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil. **Diário do Senado Federal nº 14 de 2022 (Edição Extraordinária)**, p. 5-7, 17 fev. 2022e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9087218&ts=1647551369960&disposition=inline> . Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Ato do Presidente do Senado Federal nº 12/2022**. Prorroga o prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão de Juristas instituída pelo Ato do Presidente nº 4, de 2022, responsável por subsidiar a elaboração de minuta de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil. 14 jul. 2022f. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/68bfdacc-b1ea-494c-acbd-97c65655190f> . Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL, Senado Federal. Debates apontam para fim do reconhecimento facial na segurança pública. **Agência Senado**, 18 maio 2022g. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/18/debates-apontam-para-fim-do-reconhecimento-facial-na-seguranca-publica> . Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Inteligência artificial: instalação da comissão de juristas que vai analisar o tema**. [1h17min45seg]. 30 mar. 2022h. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=10631> . Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal [RISF]**. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970., 20 abr. 2022i. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno> . Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Requerimento nº 512/2022**. De tramitação conjunta do PL 5691/2019 com os PLs 21/2020, 5051/2019 e 872/2021, que já tramitam em conjunto, por tratarem de matéria correlata. 29 jun. 2022j. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9179209&ts=1656528542727&disposition=inline> . Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Site da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de lei da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento (CJNLIMP)**. 2022k. Disponível em:



<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2502> . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Site da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional (CJADMTR)**. 2022l. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2507> . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Site da Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil (CJSUBIA)** 2022m. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2504> . Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127**. Relatora: Rosa Weber, Relator p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, Processo Eletrônico DJe-094 Divulg 10-05-2016 Public 11-05-2016. 2015. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367> .

Acesso em: 30 set. 2022.

BUGHIN, Jacques; HAZAN, Eric; RAMASWAMY, Sree; CHUI, Michael; ALLAS, Tera; DAHLSTROM, Peter; HENKE, Nicolaus; TRENCH, Monica. Artificial intelligence: the next digital frontier? Discussion Paper. **McKinsey Global Institute**, jun. 2017. Disponível em:

<https://www.mckinsey.com/%7E/media/McKinsey/Industries/Advanced%20Electronics/Our%20Insights/How%20artificial%20intelligence%20can%20deliver%20real%20value%20to%20companies/MGI-Artificial-Intelligence-Discussion-paper.ashx> . Acesso em: 29 jan. 2022.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. **Cambridge Dictionary**. Meaning of “reboot” in English. 2022. Disponível em:

<https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/reboot> . Acesso em: 15 out. 2022.

CATH, Corinne. Governing artificial intelligence: ethical, legal and technical opportunities and challenges. **Phil. Trans. R. Soc. A.**, v. 376, n. 2133, p. 1-8, 15 out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0080> . Acesso em: 14 jan. 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional 4d**. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Análise da Efetividade do Controle Preventivo de Constitucionalidade pelo Poder Legislativo**. 2021a. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.



CAVALCANTE FILHO, João Trindade. O desastre dos "pareceres de Plenário": por que as comissões são fundamentais. **Consultor Jurídico**, 13 nov. 2021b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/observatorio-constitucional-desastre-pareceres-plenario-comissoes-sao-fundamentais> . Acesso em: 29 set. 2022.

CELLAN-JONES, Rory. Stephen Hawking warns artificial intelligence could end mankind. **BBC News**, 2 dez. 2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/technology-30290540> . Acesso em: 16 jan. 2022.

CHUI, Michael; HARRYSON, Martin; MANYIKA, James; ROBERTS, Roger; CHUNG, Rita; VAN HETEREN, Ashley ; NEL, Pieter. Notes From the AI Frontier: Applying AI for Social Good. Discussion Paper. **McKinsey Global Institute**, dez. 2018. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/_media/mckinsey/featured%20insights/artificial%20intelligence/applying%20artificial%20intelligence%20for%20social%20good/mgi-applying-ai-for-social-good-discussion-paper-dec-2018.ashx . Acesso em: 22 dez. 2021.

CJSUBIA, Comissão de Juristas Responsável por Subsidiar a Elaboração de Minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial. Comissão promove seminário sobre democracia e inteligência artificial (língua estrangeira) – 9/6/22. Painel 1: Democracia e direitos fundamentais: fundamentos da regulação de Inteligência Artificial e Painel 2: Desafios da regulação de Inteligência Artificial: experiências comparadas [3h26min24seg]. **Canal da TV Senado no Youtube**, 9 jun. 2022a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f1qZmBA-GSI> . Acesso em: 12 out. 2022.

CJSUBIA, Comissão de Juristas Responsável por Subsidiar a Elaboração de Minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial. Comissão promove seminário sobre democracia e inteligência artificial (língua estrangeira) – 9/06/22. Painel 3: Transparência, viés e devido processo na tomada de decisão automatizada: Seminário Internacional 14h-15h30 [1h40min45seg] **Canal da TV Senado no Youtube**, 2022b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=USmwIjEvlqE> . Acesso em: 12 out. 2022.

CJSUBIA, Comissão de Juristas Responsável por Subsidiar a Elaboração de Minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial. Documentos de Audiências Públicas. 2022c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=2504> . Acesso em: 12 out. 2022.

CJSUBIA, Comissão de Juristas Responsável por Subsidiar a Elaboração de Minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial. **Estrutura base do Projeto de Lei**. 20 out. 2022d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/3a6b6ff7-f05d-4e72-aa09-a7cb8e28f0b4> . Acesso em: 20 out. 2022.

CJSUBIA, Comissão de Juristas Responsável por Subsidiar a Elaboração de Minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial. **Regulamento da Comissão de Juristas Responsável por Subsidiar a Elaboração de Minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial**. 2022e. Disponível



em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/211b69b7-dfcf-45fd-9de6-763becafca90> . Acesso em: 30 set. 2022.

CÓBE, Raphael M. O.; NONATO, Luiza G.; NOVAES, Sérgio F.; ZIEBARTH, José A. Rumo a uma política de Estado para inteligência artificial. **Revista USP**, v. 124, p. 37-48, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i124p37-48> . Acesso em: 1 fev. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução. COM(2000) 1 final. **Comissão das Comunidades Europeias**, 2 fev. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001> . Acesso em: 28 jan. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Inteligência artificial para a Europa. COM/2018/237. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.** Bruxelas: 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0237> . Acesso em: 22 dez. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre a Inteligência Artificial: uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança.** COM(2020) 65 final. Bruxelas: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/ac957f13-53c6-11ea-aece-01aa75ed71a1> . Acesso em: 30 jan. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Anexos da 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.** COM(2021) 206 final. Anexos 1 a 9. Bruxelas: Comissão Europeia, 2021a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF . Acesso em: 9 out. 2022.

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.** COM(2021) 206 final. Bruxelas: Comissão Europeia, 2021b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206> . Acesso em: 12 jan. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório do Resumo da Avaliação de Impacto que acompanha o documento 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.** 21 abr. 2021c. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_8115_2021_ADD_4 . Acesso em: 9 out. 2022.

CONJUR. Especialistas criticam responsabilidade subjetiva prevista no PL do marco da IA. **Revista Consultor Jurídico**, 27 out. 2021. Disponível em:



<https://www.conjur.com.br/2021-out-27/especialistas-questionam-artigo-pl-marco-legal-ia?imprimir=1> . Acesso em: 29 dez. 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Formações do Conselho**. 6 out. 2020a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/> . Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Sistema de votação**. 23 mar. 2020b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/voting-system/> . Acesso em: 6 set. 2022.

CONSELHO EUROPEU. **Reunião do Conselho Europeu**. Conclusões. CO EUR 17 CONCL 5. 19 out. 2017. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/pt/pdf> . Acesso em: 9 jan. 2022.

COUNCIL OF EUROPE. **Algorithms and Human Rights**: Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications. DGI(2017)12. Strasbourg: Council of Europe, 2018. Disponível em: <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-en-rev/16807956b5> . Acesso em: 4 out. 2022.

COWLS, Josh; FLORIDI, Luciano. Prolegomena to a White Paper on an Ethical Framework for a Good AI Society. **SSRN**, 19 jun. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3198732> . Acesso em: 23 mar. 2022.

DATA PRIVACY BRASIL. Nota Técnica sobre o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e investigação criminal. **Data Privacy Brasil Website**, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/2020/11/27/nota-tecnica-sobre-o-anteprojeto-de-lei-de-protecao-de-dados-para-seguranca-publica-e-investigacao-criminal/> . Acesso em: 21 jun. 2021.

DEL NEGRI, André; NUNES, Elpídio Donizete. **Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo**: teoria da legitimidade democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DELOITTE, [Deloitte Center for Technology, Media & Telecommunications]. Future in the balance? How countries are pursuing an AI advantage. **Deloitte Insight**, 2019. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/public-sector/lu-global-ai-survey.pdf> . Acesso em: 22 dez. 2021.

EASEN, Nick. The ethics of AI: how to hold machines accountable. **Raconteur**, 23 maio 2018. Disponível em: <https://www.raconteur.net/technology/artificial-intelligence/the-ethics-of-ai-how-to-hold-machines-accountable/> . Acesso em: 23 mar. 2022.

EBERS, Martin; HOCH, Veronica R. S.; ROSENKRANZ, Frank; RUSCHEMEIER, Hannah; STEINRÖTTER, Björn. The European Commission's Proposal for an Artificial Intelligence Act—A Critical Assessment by Members of the Robotics and AI



Law Society (RAILS). **J Multidisciplinary Scientific Journal**, v. 4, p. 589-603, 2021.
Disponível em: <https://doi.org/10.3390/j4040043> .

EDRi, European Digital Rights [European]; Access Now [International]; ADCU, The App Drivers and Couriers Union [United Kingdom]; Algorights [Spain]; AlgorithmWatch [European]; All Out [International]; Amnesty International [International]; Article 19 [International]; Asociación Salud y Familia [Spain]; Aspiration [United States]; Association for action against violence and trafficking in human beings - Open Gate/La Strada Macedonia [North Macedonia]; ASGI, Association for Juridical Studies on Immigration [Italy]; Association for Monitoring Equal Rights [Turkey]; Association of citizens for promotion and protection of cultural and spiritual values - Legis Skopje [North Macedonia]; Associazione Certi Diritti [Italy]; Associazione Luca Coscioni [Italy]; Baobab Experience [Italy]; BDF, Belgian Disability Forum [Belgium]; Big Brother Watch [United Kingdom]; Bits of Freedom [The Netherlands]; Border Violence Monitoring Network [European]; Campagna LasciateCIEntrare [Italy]; CAIDP, Center for AI and Digital Policy [International]; CCC, Chaos Computer Club [Germany]; Chaos Computer Club Lëtzebuerg [Luxembourg]; CILD, Italian Coalition for Civil Liberties and Rights [Italy]; Controle Alt Delete [The Netherlands]; D3, Defesa dos Direitos Digitais [Portugal]; D64, Zentrum für digitalen Fortschritt [Center for Digital Progress], [Germany]; DataEthics.eu [European]; Digital Defenders Partnership [International]; Digitalcourage [Germany]; Digitale Freiheit e.V. [Germany]; Digitale Gesellschaft [Germany]; Digitale Gesellschaft [Switzerland]; Disabled Peoples Organisations [Denmark]; DonesTech [Spain]; Državljan D/Citizen D [Slovenia]; Each One Teach One e.V. [Germany]; EFN, Elektronisk Forpost Norge [Norway]; epicenter.works [Austria]; Equinox Initiative for Racial Justice [European]; Eticas Foundation [Spain]; Eumans [European]; European Anti-Poverty Network [European]; European Center for Not-for-Profit Law Stichting [International]; European Civic Forum [European]; EDF, European Disability Forum [European]; ENAR, European Network Against Racism [European]; European Network on Religion and Belief [European]; European Network on Statelessness [European]; European Sex Workers' Rights Alliance [European]; European Youth Forum [European]; Fair Trials [European]; FAIRWORK Belgium [Belgium]; FIDH [International Federation for Human rights], [International]; Fundación Secretariado Gitano [Spain]; Future of Life Institute [International]; GHETT'UP [France]; Greek Forum of Migrants [Greece]; Greek Forum of Refugees [European]; Health Action International [The Netherlands]; Helsinki Foundation for Human Rights [Poland]; Hermes Center [Italy]; Hivos [International]; Homo Digitalis [Greece]; Human Rights Association [Turkey]; Human Rights House Zagreb [Croatia]; HumanRights3 [Greece/European]; ILGA-Europe, The European Region of the International Lesbian Gay Bisexual Trans and Intersex Association [European]; Implementation Team of the Decade of People of African Descent [Spain]; info.nodes [Italy]; Interferencias [Spain]; NJCM, International Commission of Jurists - Dutch Section [The Netherlands]; ICCL, Irish Council for Civil Liberties [Ireland]; IT-Pol Denmark [Denmark]; JustX [European]; Lafede.cat – organitzacions per a la justícia global [Spain]; LDH, Ligue des droits de l'Homme [France]; Ligue des droits humains [Belgium]; Maruf Foundation [The Netherlands]; Mediterranea Saving Humans Aps [Italy / International]; Melitea [European]; Mnemonic [Germany/International]; Moje Państwo Foundation [Poland]; Montreal AI Ethics Institute [Canada]; MASI, Movement of Asylum Seekers in Ireland [Ireland]; Network Democratie [The Netherlands]; NOVACT [Spain / International]; OMEP, Oraganisation Mondiale pour



l'Education Prescolaire / World Organization for Early Childhood Education [International]; Open Knowledge Foundation [International]; OSEPI, Open Society European Policy Institute [International]; OpenMedia [International]; Panoptikon Foundation [Poland]; The Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants [PICUM], [International]; Privacy International [International]; Racism and Technology Center [The Netherlands]; Ranking Digital Rights [International]; Refugee Law Lab, York University [International]; Refugees in danger [Denmark]; Science for Democracy [European]; SHARE Foundation [Serbia]; SOLIDAR & SOLIDAR Foundation [European]; Statewatch [European]; Stop Wapenhandel [The Netherlands]; StraLi [European]; SUPERRR Lab [Germany]; Symbiosis-School of Political Studies in Greece, Council of Europe Network [Greece]; Taylor Bennett Foundation [United Kingdom]; UNI Europa [European]; Universidad y Ciencia Somosindicalistas [Spain]; Vrijdschrift.org [The Netherlands]; WeMove Europe [European]; Worker Info Exchange [International]; Xnet [Spain]. **An EU Artificial Intelligence Act for Fundamental Rights: A Civil Society Statement.** 30 nov. 2021. Disponível em: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2021/11/joint-statement-EU-AIA.pdf> . Acesso em: 22 abr. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Call for Applications for the Selection of Members of the High-Level Expert Group on Artificial Intelligence.** 9 mar. 2018a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/50251> . Acesso em: 6 set. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Coordinated Plan on Artificial Intelligence.** Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Coordinated Plan on Artificial Intelligence (COM(2018) 795 final). 2018b. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/coordinated-plan-artificial-intelligence> . Acesso em: 4 out. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **High-Level Group on Artificial Intelligence.** AI HLEG - steering group of the European AI Alliance 2018c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/futurium/en/european-ai-alliance/ai-hleg-steering-group-european-ai-alliance.html> . Acesso em: 15 jan. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Artificial intelligence:** ethical and legal requirements. Feedback and statistics: Proposal for a regulation. 2021a. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Artificial-intelligence-ethical-and-legal-requirements/feedback_en?p_id=24212003 . Acesso em: 8 out. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Report Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. SWD/2021/85 final. Document 52021SC0085. **EUR-Lex, Access to European Union Law**, 21 abr. 2021b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2021%3A0085%3AFIN> . Acesso em: 20 nov. 2022.



EUROPEAN COMMISSION. Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. SWD/2021/84 final. Document 52021SC0084. **EUR-Lex, Access to European Union Law**, 21 abr. 2021c. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2021%3A0084%3AFIN> . Acesso em: 20 nov. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Regulatory Scrutiny Board Opinion on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonized rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts. SEC(2021)167. **EUR-Lex, Access to European Union Law**, 22 mar. 2021d. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com%3ASEC%282021%29167 . Acesso em: 10 nov. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **A European approach to artificial intelligence**. 11 ago. 2022a. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence> . Acesso em: 6 set. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **High-Level Conference on AI: From Ambition to Action**. Event Report. 2022b. Disponível em: https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-02/AIHLC_From_Ambition_to_Action_Event_report_0.pdf . Acesso em: 4 out. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **High-Level expert group on artificial intelligence**. 7 jun. 2022c. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai> . Acesso em: 4 out. 2022.

EUROPEAN COUNCIL. **The ordinary legislative procedure**. 7 abr. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> . Acesso em: 6 set. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Artificial Intelligence Act**. 2021/0106(COD) 2022a. Disponível em: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106(COD)&l=en) . Acesso em: 8 out. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Artificial Intelligence Act**. 2021/0106(COD). Procedure file. 2022b. Disponível em: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106(COD)&l=en) . Acesso em: 8 out. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Rules of Procedure of the European Parliament**. 9th parliamentary term. jul. 2022c. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2022-07-11-TOC_EN.html . Acesso em: 30 set. 2022.



EUROPEAN UNION. Procedure 2021/0106/COD. COM (2021) 206: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the council laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. **EUR-Lex, Access to European Union Law**, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX%3A52021PC0206> . Acesso em: 27 set. 2022.

FELIPE, Bruno Farage da Costa. Direitos dos robôs, tomadas de decisões e escolhas morais: algumas considerações acerca da necessidade de regulamentação ética e jurídica da inteligência artificial. **Revista Juris Poiesis**, v. 20, n. 22, p. 150-169, 30 abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5935/2448-0517.20170007> . Acesso em: 2 mar. 2022.

FLORIDI, Luciano. The European Legislation on AI: a Brief Analysis of its Philosophical Approach. **Philosophy & Technology**, v. 34, p. 215–222, 3 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13347-021-00460-9> . Acesso em: 7 out. 2022.

FLORIDI, Luciano Soft ethics, the governance of the digital and the General Data Protection Regulation. **Phil. Trans. R. Soc. A.**, v. 376, n. 2133, p. 1-11, 15 out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0081> . Acesso em: 15 jan. 2022.

FRAZÃO, Ana. Marco da Inteligência Artificial em análise: Já não foram mapeados riscos suficientes para justificar uma regulação adequada e com efeitos práticos? - Parte I. **Jota**, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/marco-inteligencia-artificial-15122021> . Acesso em: 27 jan. 2022.

FRAZÃO, Ana. Marco da Inteligência Artificial e os 'cisnes digitais': As incertezas podem ser o maior e o melhor motivo para a ação regulatória - Parte II. **Jota**, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/inteligencia-artificial-cisnes-digitais-26012022> . Acesso em: 27 jan. 2022.

FRAZÃO, Ana; SCHREIBER, Anderson; BIONI, Bruno; MIRAGEM, Bruno; MULHOLLAND, Caitlin Sampaio; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; KONDER, Carlos Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de; DONEDA, Danilo; NUNES, Dierle; ARANHA, Estela; MENKE, Fabiano; AFFONSO, Filipe José Medon; TEPEDINO, Gustavo; GOULART, Guilherme Damasio; GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; MARTINS, Guilherme Magalhães; BARBOZA, Heloisa Helena; SARLET, Ingo Wolfgang; MADALENA, Juliano; MENDES, Laura Schertel; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; MORAES, Maria Celina Bodin de; OLIVA, Milena Donato; ROSENVALD, Nelson; ZANATTA, Rafael. **Carta aberta de juristas ao Senado Federal contra o artigo 6º, inciso VI do PL 21-A/2020**. 2021. Disponível em: https://www.change.org/p/senado-federal-carta-aberta-de-juristas-ao-senado-federal-contra-o-artigo-6o-inciso-vi-do-pl-21-a-2020?utm_content=cl_sharecopy_31194808_pt-BR%3A2&recruiter=1231429564&utm_source=share_petition&utm_medium=copylink&utm_campaign=share_petition . Acesso em: 6 jan. 2021.



GAUMOND, Eve. Artificial Intelligence Act: What Is the European Approach for AI? **Lawfare**, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://www.lawfareblog.com/artificial-intelligence-act-what-european-approach-ai> . Acesso em: 11 out. 2022.

GIBBS, Samuel. Elon Musk: artificial intelligence is our biggest existential threat. **The Guardian**, 27 out. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2014/oct/27/elon-musk-artificial-intelligence-ai-biggest-existential-threat> . Acesso em: 16 jan. 2022.

GIBBS, Samuel. Elon Musk: regulate AI to combat 'existential threat' before it's too late. **The Guardian**, 17 jul. 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2017/jul/17/elon-musk-regulation-ai-combat-existential-threat-tesla-spacex-ceo> . Acesso em: 16 jan. 2022.

HADFIELD, Gillian. An AI regulation strategy that could really work. **Venture Beat**, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://venturebeat.com/2020/02/08/an-ai-regulation-strategy-that-could-really-work/> . Acesso em: 1 mar. 2022.

HASTINGS, Rob. Lobbyists' demands were 'copied into law by MEPs'. **Independent**, 13 fev. 2013. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/lobbyists-demands-were-copied-into-law-by-meps-8493933.html> . Acesso em: 15 jan. 2022.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Inteligência Artificial Como Oportunidade para a Regulação Jurídica. **RDU**, v. 16, n. 90, p. 11-38, nov./dez. 2019.

JOSEN, Sam. The world's most valuable resource is no longer oil, but data. **The Economist**, 6 may 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data> . Acesso em: 16 jan. 2022.

LAPIN, Laboratório de Políticas Públicas e Internet. **Nota técnica Substitutivo ao PL 21/2020**: sobre o Marco Legal do Desenvolvimento e uso da Inteligência Artificial (IA) no Brasil. Brasília: LAPIN, 2021. Disponível em: <https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2021/09/notatecnica-ia-pl.pdf> . Acesso em: 31 jan. 2022.

LEYEN, Ursula von der. **Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024**. “Uma União mais ambiciosa” o meu programa para a Europa pela candidata à função de Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen. jun. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf . Acesso em: 4 out. 2022.

MADIEGA, Tambiama. **Artificial intelligence act - Briefing - EU Legislation in Progress**. 1. Brussels: European Parliament, 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698792](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698792) . Acesso em: 8 out. 2022.

MARDA, Vidushi. Artificial intelligence policy in India: a framework for engaging the limits of data-driven decision-making. **Phil. Trans. R. Soc. A.**, v. 376, n. 2133, p. 1-



19, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0087> . Acesso em: 15 jan. 2022.

MCTI, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial - EBIA**. jul. 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_documento_referencia_4-979_2021.pdf . Acesso em: 18 dez. 2021.

MCTI, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Portaria GM Nº 4.617, de 6 de abril de 2021. Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e seus eixos temáticos. **Diário Oficial da União (DOU)**, n. 67, p. 30, 12 abr. 2021b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-n-4.617-de-6-de-abril-de-2021*-313212172 . Acesso em: 18 dez. 2021.

MEDON, Filipe. Danos causados por inteligência artificial e a reparação integral posta à prova: por que o Substitutivo ao PL 21 de 2020 deve ser alterado urgentemente? **Migalhas**, 6 set. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/351200/danos-causados-por-inteligencia-artificial-e-a-reparacao-posta-a-prova> . Acesso em: 6 jan. 2021.

MEDON, Filipe. Destaques do seminário da comissão de juristas de inteligência artificial do Senado. **Consultor Jurídico**, 5 jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-05/filipe-medon-destaques-seminario-ia-senado> . Acesso em: 9 out. 2022.

MENDES, Laura Schertel. Projeto de Lei da Inteligência Artificial: armadilhas à vista. **O Globo**, 26 nov. 2021. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/fumus-bonijuris/post/laura-schertel-mendes-pl-da-inteligencia-artificial-armadilhas-vista.html> . Acesso em: 29 dez. 2021.

MITTELSTADT, Brent. Principles alone cannot guarantee ethical AI. **Nature Machine Intelligence**, v. 1, p. 501-507, nov. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0114-4> . Acesso em: 18 dez. 2021.

NIELSEN, Nikolaj. MEPs copy-pasting amendments from US lobbyists. **EUobserver**, 12 fev. 2013. Disponível em: <https://euobserver.com/justice/119028> . Acesso em: 15 jan. 2022.

NOGUEIRA, Pablo. Projeto de marco legal da IA no Brasil é pouco consistente e pode ser inútil, dizem especialistas. **Jornal da Unesp**, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/07/29/projeto-de-marco-legal-da-ia-no-brasil-e-pouco-consistente-e-pode-ser-inutil-dizem-especialistas/> . Acesso em: 31 jan. 2022.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Regulatory Policy Outlook 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en> . Acesso em: 14 out. 2022.



OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **O rito terminativo de apreciação das proposições legislativas no Senado Federal (Texto para Discussão nº 292)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLE/Senado, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td292> . Acesso em: 2 out. 2022.

OPICE-BLUM, Renato; LÓPEZ, Nuria. Os desafios da regulamentação de inteligência artificial. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias-RDTec**, v. 9, n. 3, p. 1-6, out./dez. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **Manual do Processo Legislativo Ordinário**: guia sobre o papel do Parlamento Europeu enquanto colegislador. PE 640.179. Bruxelas: LEGI, Parlamento Europeu, 2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215174/OLP_2020_PT.pdf . Acesso em: 6 set. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; COMISSÃO EUROPEIA. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. 13 abr. 2016. **Jornal Oficial da União Europeia, L 123**, p. 1–14, 12 mai. 2016. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj . Acesso em: 7 set. 2022.

PECK, Patricia. Desafios regulatórios da Inteligência Artificial. In: CRESPO, M. X. D. F. (Ed.). **Compliance no Direito Digital**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v.3, 2020. p.45-64. (Coleção Compliance).

PICHAJ, Sundar. **AI at Google: our principles**. 7 jun. 2018. Disponível em: <https://www.blog.google/technology/ai/ai-principles/> . Acesso em: 15 jan. 2022.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo**: princípios, elaboração das leis ordinárias no Congresso Nacional e controle judicial. 2022a. 486 (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

PINHEIRO, Victor Marcel. **A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada**: Brasil e União Europeia. No prelo: 1-17 p. 2022b.

PINHEIRO, Victor Marcel. Por que a análise de impacto legislativo ainda não é realidade no Brasil? **Consultor Jurídico**, 18 out. 2022c. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-18/fabrica-leis-analise-impacto-legislativo-nao-realidade-pais> . Acesso em: 12 nov. 2022.

PINHEIRO, Victor Marcel. Regimes de urgência dos regimentos do Congresso: o debate na ADI 6.968. **Consultor Jurídico**, 26 fev. 2022d. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-26/observatorio-constitucional-regimes-urgencia-regimentos-congresso-sao-inconstitucionais> . Acesso em: 27 fev. 2022.

PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION. Glossary of summaries: ordinary legislative procedure (Codecision). **EUR-Lex, Access to European Union**



Law, 23 ago. 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:ordinary_legislative_procedure . Acesso em: 7 set. 2022.

RAWLINSON, Kevin. Microsoft's Bill Gates insists AI is a threat. **BBC News**, 29 jan. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/31047780> . Acesso em: 16 jan. 2022.

RIBEIRO, Gustavo. O Efeito Bruxelas e a moderação de conteúdo: como a União Europeia influencia o combate global à desinformação. **LAPIN [Laboratório de Políticas Públicas e Internet]**, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://lapin.org.br/2021/06/21/o-efeito-bruxelas-e-a-moderacao-de-conteudo-como-a-uniao-europeia-influencia-o-combate-global-a-desinformacao/> . Acesso em: 28 set. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Armadilhas de uma "regulação sem fronteiras" à política regulatória nacional. **Consultor Jurídico**, 4 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-04/fabrica-leis-armadilhas-regulacao-fronteiras-regulacao-nacional> . Acesso em: 7 out. 2022.

SANTOS, André Alencar dos. **Tramitação PEC e Processo Legislativo Ordinário**. Disponibilizado pelo autor. 30 set. 2022.

SCHLOTTFELDT, Shana. **All eyes on me: riscos e desafios da tecnologia de reconhecimento facial à luz da Lei Geral de Proteção de Dados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/All-Eyes-Me-Shana-Schlottfeldt/dp/8551918990> . Acesso em: 11 out. 2022.

SCHREIBER, Anderson. PL da Inteligência Artificial cria fratura no ordenamento jurídico brasileiro. **Jota**, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-anderson-schreiber/pl-inteligencia-artificial-cria-fratura-no-ordenamento-juridico-02112021> . Acesso em: 29 dez. 2021.

SCIENCE FOR ENVIRONMENT POLICY. The precautionary principle: decision-making under uncertainty. **Future Brief**, n. 18, p. 1-24, set. 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/precautionary_principle_decision_making_under_uncertainty_FB18_en.pdf . Acesso em: 28 jan. 2022.

SCOTT, Joanne. Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law. **The American Journal of Comparative Law Critique**, v. 62, n. 1, p. 87–126, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5131/AJCL.2013.0009> . Acesso em: 7 out. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. tir. 2. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVEIRA SILVA, Rafael ; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.



SMUHA, Nathalie; AHMED-RENGERS, Emma; HARKENS, Adam; LI, Wenlong; MacLAREN, James; PISELLIF, Riccardo; YEUNG, Karen. How the EU can achieve legally trustworthy AI: a response to the European commission's proposal for an Artificial Intelligence Act. **Legal, Ethical & Accountable Digital Society (LEADS) Lab, University of Birmingham**, p. 1-64, 5 ago. 2021. Disponível em: <https://lirias.kuleuven.be/3500317?limo=0> . Acesso em: 8 out. 2022.

SOARES, Fabiana de Menezes; CAVALCANTI FILHO, João Trindade; MEDEIROS, Müller Dantas de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; BRAGA, Renê; NASCIMENTO, Roberta Simões; GOMES, Samuel; PINHEIRO, Victor Marcel. Por um olhar mais atento sobre o modo como são produzidas as normas jurídicas. **Consultor Jurídico**, 6 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-06/fabrica-leis-olhar-atento-modo-sao-produzidas-normas-juridicas-brasil#author> . Acesso em: 7 out. 2022.

STIRLING, Andy. Precaution in the governance of technology. Working Paper. SPRU - Science Policy Research Unit, Brighton. **SPRU Working Paper Series, University of Sussex**, 14 jul. 2016. Disponível em: https://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/69089/1/2016_14_SWPS-Stirling.pdf . Acesso em: 28 jan. 2022.

UN, United Nations (Human Rights Council). **The Ten Principles of the UN Global Compact: Principle Seven - Environment**. 2022. Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-7> . Acesso em: 28 jan. 2022.

UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Recommendation on the ethics of artificial intelligence**. 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455> . Acesso em: 1 mar. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia [TUE] (Versão Consolidada). **Jornal Oficial da União Europeia**, p. 13-45, C 202 de 7 jun. 2016a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF . Acesso em: 30 set. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE] (Versão Consolidada). **Jornal Oficial da União Europeia**, p. 47-199, C 202 de 7 jun. 2016b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF . Acesso em: 30 set. 2022.

VEALE, Michael; BORGESIU, Frederik Zuiderveen. Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act: Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach. **Computer Law Review International**, v. 4, p. 97-112, 2021. Disponível em: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2107/2107.03721.pdf> . Acesso em: 10 out. 2022.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Victor Marcel Pinheiro, Coordenador-Geral da Pós-Graduação em Poder Legislativo e Direito Parlamentar, meu primeiro Professor no Curso, e mais importante, meu Orientador, pela coragem de aceitar o desafio de explorar junto comigo um tema tão candente; pelo seu profissionalismo; pela profunda atenção e dedicação com que me acompanhou durante a elaboração deste trabalho; por ser o fiel da balança que conteve minha impetuosidade quando necessário. Isso sem falar no privilégio de ter um dos membros da CJSUBIA (Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de substitutivo sobre IA no Brasil) como Orientador!

Aos professores que me incentivaram, ao longo de suas disciplinas, a escrever e publicar artigos:

- Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa e Prof. Me. Luiz Fernando Bandeira de Mello, que com a agudeza de seus pensamentos me ajudaram a perceber os meandros de um parlamento baseado em tradições, mas cujas práticas se renovam diariamente.
Artigo publicado: “Considerações sobre a deliberação remota no Congresso: pioneirismo e desafios”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-03/shana-schlottfeldt-deliberacao-remota-congresso>.
- Profa. Dra. Ana Cristina Melo de Pontes Botelho, pela tenacidade e obstinação de vida.
Artigo publicado: “Leniência *plus*: uma exceção à regra do ‘vencedor leva tudo’?”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-27/shana-schlottfeldt-leniencia-plus-excecao>.
- Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento, pela força de seus posicionamentos.
Artigo produzido: “Revisitando a AP nº 937-QO: a caixa de Pandora do foro por prerrogativa de função?” (no prelo).

Na figura do Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva que tão gentilmente aceitou participar da banca de defesa deste trabalho de conclusão de curso, agradeço a todos os fantásticos professores do ILB, de quem tive a oportunidade de ser aluna: Prof. Dr. Carlos David Carneiro Bichara; Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares; Profa. Dra. Flávia Danielle Santiago Lima; Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho; Profa. Dra. Nara Kohlsdorf; Prof. Dr. Pedro Ivo Sebba Ramalho; Prof. Me. Rodrigo Ribeiro Bedritchuk; Profa. Dra. Mônica Sette Lopes; Prof. Dr. Fernando Meneguim; Prof. Dr. Tiago Ivo Odon; Profa. Dra. Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos e Profa. Dra. Cristiane Brum Bernardes.

À Profa. Me. Beatriz Simas Silva, nossa Coordenadora-Pedagógica, que como não me canso de dizer, cuidou tão bem de nós, nos conduzindo pela mão durante esse período desafiador, de muito trabalho e dedicação.

A toda equipe do ILB, sempre tão atentos, dedicados e diligentes, em especial, Cesar Augusto Resende da Costa Santos, Messias de Oliveira Queiroz, Luciana Vilela e Telma América Venturelli.



Aos colegas e amigos que fiz ao longo dessa jornada, pelas discussões enriquecedoras, provocativas e apaixonantes. Que nosso futuro seja repleto de sucessos e que nossos caminhos se entrelacem muitas e muitas vezes mais!

Por fim, aos meus pais e irmão, desde sempre as figuras mais importantes nesta conquista, agradeço pelo respeito e apoio incondicionais, pelo estímulo e pelas palavras de incentivo com que me cercam todos os dias, obrigada pelo amor que nos une e pela paciência e compreensão das horas que não passamos juntos. Amo vocês!

