

Projeto de Lei

2338/2023

Submissão ao Senado



Rio de Janeiro, 21 de novembro de 2024

Ref.: PL 2338/23

Excelentíssimos Srs. Senadores e Sras. Senadoras,
Excelentíssimo Relator Sr. Senador Eduardo Gomes;
Excelentíssimos integrantes da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil (CTIA),

Prezados,

O *Instituto Brasileiro de Direitos Autorais (IBDAutoral)* é uma instituição privada sem fins lucrativos e com finalidade científica, cujo objetivo é desenvolver pesquisas aplicadas, análises de políticas públicas e estudos técnicos sobre questões relacionadas aos direitos autorais e temas afins.

É louvável o trabalho desenvolvido e o esforço empenhado na elaboração do PL 2338/23, pelos quais lhes parabenizamos. Entendemos, no entanto, que algumas das disposições merecem ser refinadas, a fim de melhor cumprirem os objetivos a que se propõem. Neste sentido, o IBDAutoral preparou o amplo estudo intitulado “*Inteligência Artificial e Direitos Autorais: Contribuições ao Debate Regulatório no Brasil*”, que promove uma análise pormenorizada da proposta, conforme a última versão do Relatório (*Complementação de Voto PL 2338/2023 e outros*) de 04 de julho de 2024.

Dentre as principais preocupações a respeito da interação entre IA e Direitos Autorais, nos parece prioritário: (i) assegurar um ambiente de ampla liberdade de pesquisa, com possibilidade incondicionada de uso de técnicas de mineração de textos e dados para fins de pesquisa, e não só para o desenvolvimento dos sistemas de IA; (ii) promover a inovação tecnológica e o desenvolvimento local, restringindo, com relação a transparência ou remuneração, eventuais deveres aos agentes de IAs generativas com finalidade comercial e direitos aos autores e artistas; (iii) assegurar a autores e artistas uma justa remuneração pelo impacto em sua atividade laboral decorrente da disponibilização comercial de IAs generativas cujos produtos possam concorrer com, e até mesmo substituir, as obras protegidas por direitos autorais; (iv) assegurar que a negociação e licenciamento entre os titulares de bases de dados de conteúdo protegido por direitos autorais e os agentes de IA respeitem eventuais direitos de transparência e remuneração dos autores e artistas.

Com esta finalidade, e visando cooperar com o aperfeiçoamento do texto legislativo em discussão, submetemos as sucintas ponderações abaixo.

1. No plano geral, vemos como relevante a **sistematização interna de alguns conceitos importantes** dos quais destacamos o uso indistinto das seguintes expressões: “finalidade não econômica” (art.1 §1º, “a”), “finalidade comercial” (art. 61, II) e “colocados em circulação no mercado” (art. 1 §1º, “c”). Nos parecem almejar o mesmo objetivo e ter o mesmo significado e, para fins de evitar distorções, merecem utilizar a mesma nomenclatura, ou explicitar nas definições que são usados intercambiavelmente.

2. A pesquisa é uma atividade protegida por Direitos Fundamentais e Constitucionais que recebe tratamento especial no PL, em razão de sua essencialidade tanto para a vida moderna (combate a pandemias, acompanhamento climático e meteorológico, etc.) como para o desenvolvimento de sistemas de IA, generativa ou não, com ou sem fins comerciais. **A Mineração de Textos e Dados é uma técnica de pesquisa com usos muito além do desenvolvimento de IAs** e, por isso, deve ser preservada e promovida. Como está redigido, o conteúdo do **art. 61 falha ao restringir excessivamente seu uso para fins de pesquisa, estabelecendo condições que, na verdade, o esvazia, ao invés de garantir-lhe viabilidade**. Assim, é essencial promover algumas modificações que assegurem alcançar esse objetivo e ainda assim proteger os direitos autorais.

Um dos aspectos de grande relevância é a condicionante estabelecida no inciso I, que obriga que o acesso para fins de pesquisa seja “lícito”. **Sugerimos a sua substituição por ‘acesso a fontes legítimas’**. A revisão de sua redação pode afastar justamente este obstáculo que não permitirá o avanço da pesquisa (objetivo estampado em inúmeras disposições no PL) e autorizará bloqueio, imposição de condições arbitrárias, preços inacessíveis e negação do acesso por parte dos titulares de direitos autorais, principalmente os detentores das grandes bases de dados contendo as obras protegidas.

Ainda sobre a pesquisa, é fundamental sopesar o fato de que a Lei de Inovação (Lei 10.973/2004) e todo o ecossistema que busca construir pontes entre as universidades e a indústria, a pesquisa e o setor privado, têm o fim de promover a inovação de forma mais ampla e criar caminhos para que o conhecimento gerado retorne à sociedade em forma de serviços e produtos. Além disso, boa parte do financiamento das pesquisas tecnológicas de ponta (especialmente, no caso em foco, o desenvolvimento de IAs) contam com apoio e em alguns casos participação de entidades privadas, por meio de parcerias. A manutenção do §2º do art. 61, conforme está redigido, impactaria negativamente essa trajetória, aumentando o custo geral da pesquisa nessa área, que é também da essência do Plano Brasileiro de IA e da Estratégia Nacional de IA. Por essas razões, **recomendamos a revisão da redação deste §2º do artigo 61, para restringi-lo às situações em que as instituições sejam controladas ou cuja participação societária seja majoritariamente de Agentes de IA**.

Por fim, são igualmente relevantes de serem considerados e alterados: (i) no caput, **deixar claro que não se aplicam às atividades de pesquisa as demais regras desta Seção** (transparência e remuneração); (ii) no caput, **incluir fins privados**

dentre os objetos da limitação, uma vez que diversas das atividades possibilitadas (pesquisa, educação, jornalismo) podem ser feitas por pessoas físicas e não necessariamente vinculadas a instituições ou organizações; (iii) alterar o §4o de forma que as **possibilidades ali indicadas** não sejam exclusivamente para combate a ilícitos de direitos autorais, mas **sejam possíveis para o combate de quaisquer ilícitos**; (iv) **não incidência da obrigação de cadastro estabelecida pelo art. 48, X** para os beneficiados por essa limitação, indicados no caput; e (v) a retirada da segunda parte do inciso IV, uma vez que estes elementos fazem parte da “regra de três passos”, que é destinada aos legisladores na configuração das limitações aos direitos autorais, e não aos legisladores para restringirem complementarmente as limitações estabelecidas. Deve-se presumir que esta ponderação já foi feita.

É importante destacar que qualquer condicionante que venha a restringir as atividades de pesquisa deve ser retirada ou contida ao mínimo essencial, pois seus efeitos negativos ou deletérios em muito ultrapassam quaisquer benefícios que venham a ser obtidos por autores, artistas e demais titulares, pois impactam inúmeras atividades, toda a sociedade e, certamente, o ecossistema de inovação.

Deste modo, considerando o que foi exposto, sugerimos a seguinte redação:

Art. 61. Não constitui ofensa aos direitos autorais **nem está sujeita aos demais dispositivos desta Seção** a utilização automatizada de conteúdos protegidos em processos de mineração de textos e dados para os fins de pesquisa, **fins privados**, ou desenvolvimento de sistemas de IA, por organizações e instituições de pesquisa, jornalismo, museus, arquivos, bibliotecas e educacionais, desde que observadas as seguintes condições:

I - o acesso tenha se dado a ~~de forma lícita~~ **fontes legítimas**;

II - não tenha fins comerciais;

III - a atividade não tenha como objetivo principal a reprodução, exibição ou disseminação da obra original em si; e

IV - a utilização de conteúdos protegidos por direitos de autor e conexos seja feita na medida necessária para o objetivo a ser alcançado, ~~não prejudique injustificadamente os interesses econômicos dos titulares e não concorra com a exploração normal das obras.~~

§ 1º Eventuais cópias de conteúdos protegidos por direitos de autor e conexos utilizadas no treinamento de sistemas de IA deverão ser mantidas em estritas condições de segurança, e unicamente pelo tempo necessário para a realização da atividade ou para a finalidade específica de verificação dos resultados.

§ 2º Este artigo não se aplica a instituições ~~coligadas ou~~ controladas **por** ou cuja **participação acionária majoritária** seja **de** entidade com fins lucrativos que forneça ou opere sistemas de IA ~~entre elas, participação acionária.~~

§ 3º A atividade de mineração de textos e dados que envolva dados pessoais estará sujeita às disposições da Lei no 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

§ 4º Aplica-se o disposto no caput deste artigo à mineração de dados, por entidades públicas ou privadas, quando utilizados no contexto de sistemas de inteligência artificial para combate a ilícitos, civis e criminais, ~~que atentem contra direitos de autor e conexos.~~

§ 5º Não se aplica o credenciamento de que trata o art. 48, X para o desenvolvimento das atividades previstas neste artigo.

3. Ainda sobre a pesquisa, mas no plano geral, o art. 1º §1º (c) certamente ganharia em clareza ao especificar a não aplicação da lei aos sistemas de IA quando **desenvolvidos para ou utilizados em atividades de testagem**, etc. Deste modo sugerimos a seguinte redação:

art. 1º §1º c: “§ 1º Esta lei não se aplica ao sistema de inteligência artificial: [...] c) **quando desenvolvidos para ou utilizados** em atividades de testagem, desenvolvimento, pesquisa ou que não sejam colocadas em circulação no mercado, desde que mantida exclusivamente sua finalidade de investigação e desenvolvimento científico, sem prejuízo de observar a legislação pertinente, em especial a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)

4. A proteção dos autores e artistas deve ser o objetivo maior dos direitos autorais. Os demais titulares não se encontram no mesmo nível de proteção nem podem ser equiparados, sob pena de esvaziamento justamente da proteção aos criadores. Nas hipóteses de eventual substituição por sistemas de IA generativa e seus produtos sintéticos, o impacto maior é sobre os autores e artistas e demais trabalhadores intelectuais. O risco profissional para os autores e artistas é em razão do desenvolvimento e uso das IAs generativas tanto pelas empresas de tecnologia como pela indústria cultural e empresas de software, que almejam não só desenvolver tais sistemas para confecção de produtos sintéticos, mas também começam a pleitear proteção equiparada aos direitos autorais para estes produtos. A proteção dos trabalhadores reclama atenção e condições próprias e especiais, que não se confundem com os interesses da indústria.

Contudo, os artigos 62, 63, 64, I, tratam apenas de titulares, sem destacar os autores e artistas dos demais titulares. Deste modo, nos artigos 63 e 64, I, **recomendamos a substituição da expressão “titulares de direitos autorais e conexos” para “autores, artistas e demais titulares de direitos autorais e conexos...”**.

O artigo 62, no entanto, carece de alteração mais substancial. O uso de obras autorais para treinamento dos sistemas de IA, ao ser reconhecido como uma nova modalidade de exploração, é de exclusiva titularidade dos autores e artistas, pessoas físicas. Mesmo os produtores fonográficos e os de audiovisual dependem, para serem titulares de suas obras, de autorização dos efetivos criadores. Neste sentido é forçoso reconhecer sua primazia frente a quaisquer outros titulares e por isso sugerimos pequenas **alterações no caput do artigo 62 e a inclusão de um parágrafo único** nos seguintes termos:

Art. 62. ~~O titular de direitos de autor e conexos poderá~~ **Os autores e artistas poderão** proibir a utilização dos conteúdos de sua titularidade no desenvolvimento de sistemas de IA **generativa** nas hipóteses não contempladas pelo artigo 61 desta Lei, na forma do regulamento.

P. Único O uso de conteúdos protegidos por direitos autorais e conexos para o treinamento de sistemas de IA generativa constitui uma nova modalidade de utilização de direitos autorais e conexos e deverá ser expressamente autorizado pelos autores e artistas, salvo o disposto no art. 61.

5. O artigo 56 oferece uma oportunidade de fazer refletir, dentre os direitos dos trabalhadores, a **proteção dos autores e artistas, com a inclusão do inciso X no art. 56**, com a seguinte redação:

Art. 56. A autoridade competente, as autoridades setoriais que compõe o SIA e o Conselho de Cooperação Regulatória e Inteligência Artificial (CRIA), em cooperação com o Ministério do Trabalho, deverão desenvolver diretrizes e normativos para definição de políticas públicas, além do cumprimento pela Administração Pública, direta e indireta, empresas públicas e de todo o setor privado que tenham por finalidade, dentre outros objetivos: [...]

IX: **Garantir aos autores, artistas e demais trabalhadores intelectuais, transparência acerca das receitas obtidas a partir do uso de suas criações por titulares de direitos e agentes de IA generativa com fins comerciais, bem como remuneração justa considerando receitas adicionais com a nova modalidade de utilização referenciada no art. 62, parágrafo único.**

6. No que diz respeito aos fundamentos da regulação, entendemos como relevante a proteção à voz, imagem e demais direitos de personalidade das pessoas físicas (art. 66), sejam ou não autores ou artistas. No entanto, primeiramente, a Seção onde está disposta a proposta não é adequada, pois os **direitos de personalidade não estão diretamente relacionados à proteção dos direitos autorais**, são direitos autônomos e sua inclusão no capítulo de direitos autorais acaba por, indiretamente, elevar e equiparar os direitos autorais (cujo exercício é essencialmente patrimonial) aos direitos de personalidade (cujo fundamento é existencial). Tal confusão é inadequada e compromete a sistematicidade e efetividade dos próprios direitos de personalidade, objetivo da proteção neste inciso.

Ademais, outro aspecto importante de sua redação é a desnecessária alusão a áudio e vídeo, que nada mais são que fixações da voz e imagem, dependentes e vinculados a estas. Sua equiparação pode acarretar no equivocado entendimento de que os titulares dos áudios (produtores de fonogramas) e vídeos (produtores de audiovisual), ou fotografias, gozam da mesma dos direitos de personalidade das pessoas cuja voz e imagem estejam ali representados. Por esses motivos, entendemos que deve ser realocado como parte do art. 2º (que trata dos fundamentos), com a seguinte redação:

Art. 2º XX: Art. 66. A utilização de conteúdos de imagem e ~~áudio~~, voz ~~ou vídeo~~ que retratem ou identifiquem pessoas naturais pelos sistemas de IA deverá respeitar os direitos da personalidade, na forma prevista no Código Civil e na legislação pertinente.

7. Com relação ao artigo 60 e 64, que tratam respectivamente da transparência e remuneração, em primeiro lugar, entendemos como fundamental distinguir entre o desenvolvimento das IAs em geral e as IAs generativas, que são aquelas que efetivamente podem vir a ter um impacto negativo sobre as atividades de exploração dos conteúdos protegidos por direitos autorais. Estender as restrições ao desenvolvimento de sistemas de IA de maneira geral é inviabilizar o desenvolvimento, oferta e uso de qualquer IA, inclusive e principalmente alguma IA nacional. Assim, a principal sugestão é no sentido de **conter a incidência, principalmente dos artigos 60 e 64, às IAs generativas com finalidade comercial**, em razão de seus efeitos substitutivos.

8. Sobre a transparência, além do indicado no item 7 acima, indicamos a **substituição de ‘conteúdo protegido’ por ‘bases de dados protegidas’**, pois o que de fato é relevante para o treinamento de sistemas de IA são os grandes volumes de dados, que são obtidos por meio de bases de dados que contenham número significativo de obras. Cabendo então aos titulares das bases de dados utilizadas informar e obter autorização dos titulares das obras individuais para este uso. Além do mais, devemos considerar as dificuldades técnicas para o detalhamento desta revisão, algumas inerentes ao próprio sistema de direitos autorais vigente, como é o caso da impossibilidade de se identificar o autor e/ou titular de toda e qualquer obra disponibilizada na internet pela falta de um registro único, por exemplo.

Art. 60. O desenvolvedor de IA [generativa para fins comerciais](#) que utilizar conteúdo protegido por direitos de autor e conexos no seu desenvolvimento deverá informar quais ~~conteúdos protegidos~~ [bases de dados protegidas](#) foram utilizados nos processos de treinamento dos sistemas de IA, conforme disposto em regulamentação.

9. Sobre a remuneração prevista no artigo 64, recomendamos, além do disposto no item 07 acima, a **revisão da redação do inciso III** de modo a não inviabilizar o desenvolvimento das pesquisas permitidas pelo inciso 61. Igualmente, sugerimos em proposta de redação do novo inciso IV a inclusão de **remissão aos artigos da Lei de Direitos Autorais que protegem os autores e artistas no caso de novas modalidades de uso**. Por fim, recomendamos a **retirada do inciso V** que, apesar da nobre intenção de proteger os autores nacionais, colide com a obrigação internacional de tratamento nacional da Convenção de Berna e do Acordo TRIPS.

Art. 64. O agente de [IA generativa com finalidades comerciais](#) que utilizar conteúdos protegidos por direitos de autor e direitos conexos em processos de mineração, treinamento ou desenvolvimento de sistemas de IA deve remunerar os respectivos titulares desses conteúdos em virtude dessa utilização.

§1º A remuneração de que trata o caput deste artigo deve assegurar:

I - que [os autores, artistas e demais](#) titulares de direitos de autor e de direitos conexos tenham plena capacidade de negociar e autorizar diretamente ou coletivamente a utilização dos conteúdos dos quais são titulares, podendo fazê-lo de forma gratuita ou onerosa;

II - que o cálculo da remuneração a que se refere o caput considere elementos relevantes, tais como o poder econômico do agente de **IA generativa com finalidades comerciais**, o grau de utilização dos conteúdos e os efeitos concorrenciais dos resultados em relação aos conteúdos originais utilizados.

III - ~~a livre negociação na utilização dos conteúdos protegidos, visando a promoção de um ambiente de pesquisa e experimentação que possibilite o desenvolvimento de práticas inovadoras,~~

~~e~~

IV, que não restrinjam a liberdade de pactuação entre as partes envolvidas, nos termos dos arts. 156, 157, 421, 422, 478 e 479 do Código Civil Brasileiro - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 e o arts. 4º, **29, X e 49 V** da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

V – que a remuneração se aplicará somente nas hipóteses de disponibilização comercial dos sistemas de **IA generativa**, em conformidade com o art. 62 e ressalvadas as hipóteses de usos permitidos previstos no art. 61.

~~V – que a remuneração a que se refere o caput deste artigo é devida somente:~~

~~a) aos titulares de direitos de autor e de direitos conexos nacionais ou estrangeiros domiciliados no Brasil;~~

~~b) a pessoas domiciliadas em país que assegure a reciprocidade na proteção, em termos equivalentes a este artigo, aos direitos de autor e aos direitos conexos de brasileiros, conforme disposto nos artigos 2º, parágrafo único, e 97, § 4º, da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, sendo vedada a cobrança nos casos em que a reciprocidade não estiver assegurada.~~

§2º O titular do direito de remuneração previsto no caput que optar pela negociação e autorização direta, nos termos do inciso I do §1º, poderá exercê-lo independentemente de regulamentação posterior.

10. Conforme indicado no item 02 acima, o art. 48, X estabelece a obrigação de credenciar instituições de pesquisa para viabilizar o acesso a dados. Em muito se aproxima do art. 40 do Digital Services Act da União Europeia, que prevê a obrigação de plataformas em facilitar e viabilizar o acesso a determinados dados que podem contribuir para pesquisas destinadas a verificação de riscos sistêmicos, conforme explicitado no Considerando 96. A inclusão de um mecanismo de acesso a dados para fins de pesquisas em sistemas de IA pode se revelar como uma ferramenta valiosa para a mitigação de riscos relacionados ao desenvolvimento e operação de sistemas de IA. No entanto, sua versão nacional (art. 48, X) incorpora apenas a obrigação de credenciamento sem o correspondente dever dos agentes de IA de disponibilizar as informações e dados sobre o desenvolvimento e uso dos sistemas para fins de pesquisa. Além do mais, acaba por gerar confusão sobre a necessidade de credenciamento para fins do artigo 61, que não pode ser o caso. Por estes motivos, **sugerimos a seguinte redação para o artigo 48:**

Art. 48. Compete à autoridade competente: [...] X - credenciar **pesquisadores individuais e** instituições de pesquisa para acesso, **para fins de pesquisa**, a dados **relacionados ao desenvolvimento e uso de sistemas de IA cujo acesso deverá ser facilitado e viabilizado por agentes de IA, mediante critérios estabelecidos em regulamento sujeito a consulta pública**, observados os segredos comercial e industrial, a anonimização e a proteção de dados pessoais conforme a Lei no 13.709, de 14 de agosto de 2018;

11. Com relação à proteção por direitos autorais dos produtos resultantes do uso de sistemas de IA, ainda que por equiparação, entendemos que qualquer proposta neste sentido deva ser prontamente rechaçada. Em primeiro lugar, porque a condição de autor ou artista é, no plano nacional e internacional, restrita aos seres humanos. Ademais, não há, até o momento, fundamentos práticos, legais ou teóricos para se estender ou equiparar as regras de direito autoral vigentes aos Produtos da IA. Também porque os investimentos substanciais em tecnologias de IA Generativa, mesmo num cenário de indeterminação legal, demonstram que a atribuição de um direito exclusivo de propriedade intelectual sobre os Produtos da IA não parece ser necessária para o contínuo desenvolvimento e investimento em tais tecnologias, ainda que outras formas de proteção econômica ou comercial possam ser concebidas. Assim, **recomendamos que não seja incluída qualquer disposição sobre a proteção de Produtos da IA pelos direitos autorais**, uma vez que uma interpretação razoável do texto vigente deixa claro que na ausência de autoria humana, não há proteção autoral.

Atenciosamente,

IBDAutoral

ibdaautorale.org.br

**Allan Rocha
de Souza**

DIRETOR CIENTÍFICO
allan.rocha@ibdaautorale.org.br
R. Evaristo da Veiga, n. 16, 1407.
Rio de Janeiro, 20.031-040, BR

IBDAutoral

ibdaautorale.org.br

**Luca
Schirru**

DIRETOR EXECUTIVO
luca.schirru@ibdaautorale.org.br
R. Evaristo da Veiga, n. 16, 1407.
Rio de Janeiro, 20.031-040, BR

IBDAutoral