

São Paulo, 05 de maio de 2023.

**Ao Excelentíssimo Senhor Senador Eduardo Gomes**

Senado Federal do Brasil

Praça dos Três Poderes – Brasília/DF

Ref: Projeto de Lei nº. 2338/2023 – Inteligência Artificial – Comentários sobre exceção aos direitos autorais proposta no artigo 42

**Excelentíssimo Senhor Senador Eduardo Gomes,**

Considerando a importância de respeitar a produção intelectual como ferramenta essencial para o desenvolvimento social e econômico de um país, considerando o Projeto de Lei nº. 2338/2023 (“PL 2338/2023”) sobre Inteligência Artificial cujo texto foi elaborado pela Comissão de Juristas do Senado Federal, e considerando que o seu artigo 42 cria novas limitações aos direitos autorais, a IPA<sup>1</sup>, a ABDR<sup>2</sup>, a ABRELIVROS<sup>3</sup>, a CBL<sup>4</sup>, e o SNEL<sup>5</sup>, na qualidade de entidades representativas de Autores, Editores, Gráficos, e Livreiros do Brasil e de mais de 76 países estrangeiros, abaixo assinadas, gostariam de apresentar alguns comentários quanto ao seu mérito.

Em primeiro lugar, gostaríamos de reiterar que a posição da indústria editorial sobre a inteligência artificial é de que a melhor forma de assegurar o seu treinamento é por meio de licenças concedidas pelos titulares de direitos autorais sobre as obras protegidas utilizadas para este fim.

---

<sup>1</sup> **IPA** - International Publishers Association é a maior federação de associações regionais, nacionais e especializadas de editores de livros. Estabelecida em 1896, a IPA representa 92 associações de editores e livreiros de 76 países a nível mundial, incluindo a Câmara Brasileira do Livro e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros do Brasil. A IPA tem sede em Genebra e é um observador acreditado na Organização Mundial para a Propriedade Intelectual (OMPI), bem como uma organização não-governamental acreditada mantendo relações de consulta com as Nações Unidas.

<sup>2</sup> **ABDR** - Associação Brasileira de Direitos Reprográficos - é uma associação, sem fins lucrativos, fundada em 1992, que tem como principais objetivos a gestão dos direitos autorais e reprográficos de seus associados e prestar orientação social visando à educação do público em geral sobre a questão do direito autoral.

<sup>3</sup> **ABRELIVROS** - Associação Brasileira de Livros e Conteúdos Educacionais - é uma entidade civil sem fins lucrativos, fundada em 15 de abril de 1991, para congregar editoras de livros escolares do país, e tem como principais objetivos a colaboração para o desenvolvimento educacional e cultural do País e a manutenção de diálogo com os órgãos governamentais visando à contínua melhoria da qualidade física e pedagógica das obras.

<sup>4</sup> **CBL** - Câmara Brasileira do Livro, fundada em setembro de 1946, tem como principal missão a ampliação do mercado editorial por meio da democratização do acesso ao livro e da promoção de ações para difundir e estimular a leitura.

<sup>5</sup> **SNEL** - Sindicato Nacional dos Editores de Livros, criado em 1941, tem como finalidade o estudo e a coordenação das atividades editoriais, bem como a proteção e a representação legal da categoria de editores de livros e publicações culturais em todo o Brasil.

Esta posição é fundamentada pelo cumprimento das obrigações que derivam da Constituição Federal brasileira (artigo 5º, inciso XXVII) e de Tratados Internacionais assinados pelo Brasil (como a Convenção de Berna), – os quais estabelecem o princípio de que os usos de obras protegidas por direito autoral dependem de autorização dos titulares de direitos - e também pela necessidade de assegurar que os aplicativos de inteligência artificial são treinados com materiais de qualidade, certificados, revistos e verificados através dos controles de qualidade das Editoras profissionais. Os riscos inerentes ao treinamento destes aplicativos com materiais aleatórios, sem certificação de qualidade e veracidade, difundindo informações falsas, são significativos, porquanto expõem os utilizadores destes aplicativos a informação não verificada e, portanto, não fidedigna. São conhecidos os numerosos debates internacionais sobre os perigos e riscos éticos do uso indiscriminado da inteligência artificial, muitos dos quais são motivados pela divulgação de fake news. Diversas considerações éticas, além de econômicas, devem ser tidas em conta no exercício da regulação deste domínio.

Por outro lado, em termos legais, o treinamento com materiais produzidos pelas empresas editoriais obtidos sem permissão dos titulares de direitos (através, por exemplo, de sites piratas) expõe não apenas os proprietários desses sistemas, mas também o país onde esta infração se localiza às graves consequências que resultam da violação dos direitos autorais. Estes riscos não existem – ou são muito diminutos – caso a necessidade de obter licenças seja preservada.

Finalmente, sendo a inteligência artificial um domínio novo, com um mercado de licenças emergente, as empresas editoriais oferecem múltiplas opções de licença. Muitas vezes adaptada às necessidades dos utilizadores, estas licenças possibilitam o uso de conteúdos e de ferramentas tecnológicas que facilitam os processos de inteligência artificial, conferindo um controle de qualidade que não existe fora do contexto de licenças.

Contrariamente, o artigo 42 tal como proposto no PL 2338/2023 acima referida introduz uma exceção à proteção de direito de autor consagrada na Convenção de Berna. Ademais, esta exceção é estabelecida em termos que colocam em causa o respeito pelos limites resultantes da chamada regra dos três passos contida no Artigo 9, 2, da Convenção de Berna.

Esta incompatibilidade é suscetível de expor o Brasil ao incumprimento das suas obrigações internacionais, enquanto parte contratante da Convenção de Berna após a acessão em 1922.

A regra dos 3 passos da Convenção de Berna estabelece que exceções à proteção do direito de reprodução, que é um direito exclusivo requerendo autorização para qualquer utilização, apenas são possíveis mediante 3 requisitos, que devem ser verificados sucessivamente e passo a passo: (1) que as exceções se apliquem apenas em certos casos especiais (2) que não afetem a exploração normal da obra (3) que não cause um prejuízo injustificado aos interesses legítimos dos titulares de direitos. De notar que caso um passo não seja respeitado, o seguinte não precisa ser verificado para que uma norma se encontre em violação desta regra.

Apesar da inclusão da regra dos 3 passos no texto do artigo 42, isso por si só não torna o artigo cumpridor nesta regra. A inclusão na normativa é fundamental para orientar na aplicação da lei pelos tribunais. Contudo, esta regra tem de ser aplicada e respeitada pelo legislador no desenho das normas legais que definem exceções ao princípio da autorização pelo titular de direito para todos os usos.

É nosso entendimento que a proposta de redação constante do PL 2338/2023, apesar de modificar a proposta que constava do Artigo 5º, VIII da PL 21/2020, falha cada um dos 3 passos, pelo que é incompatível com a regra dos 3 passos e com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. Passamos a expor os fundamentos deste nosso entendimento em seguida, com referência a esta importante regra consagrada não apenas na Convenção de Berna, mas também no Acordo TRIPS também assinado pelo Brasil.

O artigo 42 do PL 2338/2023 contraria esta regra em todos os 3 passos na medida em que:

- (1) A exceção proposta não se restringe a certos casos especiais. Pelo contrário. Em vez disso, permite usos generalizados e em larga escala, nomeadamente toda e qualquer “utilização automatizada de obras, como extração, reprodução, armazenamento e transformação, em processos de mineração de dados e textos em sistemas de inteligência artificial, nas atividades feitas por organizações e instituições de pesquisa, de jornalismo e por museus, arquivos e bibliotecas”.

Os amplos usos previstos permitem a estas amplas categorias de beneficiários utilizar sem autorização conteúdos protegidos por direitos de autor não só para quaisquer fins de treinamento de sistemas de inteligência artificial, como também em quaisquer processos produtivos destes sistemas, sem estabelecer qualquer critério para os casos em que seja realmente necessário o acesso através de uma exceção. O argumento de que a exceção apenas pode ser invocada por organizações

e instituições de pesquisa, de jornalismo e por museus, arquivos e bibliotecas não colhe para dizer que a normativa cumpre com o primeiro passo. Não apenas pela amplitude dos utilizadores que podem ser enquadrados nestas categorias, mas também porque não existe qualquer impedimento a que estas organizações transfiram as obras e dados adquiridos a terceiros, incluindo com fins comerciais ou lucrativos.

Finalmente, o artigo 42 do PL 2338/2023 permite usos que vão muito além da reprodução de obras protegidas sem autorização, afetando vários direitos exclusivos, nomeadamente os direitos exclusivos de distribuição, adaptação, comunicação pública e colocação à disposição. Em si mesma, uma exceção desta natureza deve ser limitada ao direito de reprodução e nunca afetar outros direitos que não são necessários aos fins pretendidos, os quais são, de acordo com a nota explanatória da Relatora da minuta da Comissão de Juristas do Senado Federal que resultou no PL 2338/2023 “incentivar a pesquisa científica, de interesse público e a inovação”.

- (2) Falhando o primeiro passo, não seria necessário verificar o segundo. No entanto, também o segundo passo não é cumprido.

A proposta afeta e gravemente a exploração normal da obra. Aliás, a proposta de exceção nem sequer é baseada em um estudo de impacto que demonstre que uma tal exceção seria necessária e que as necessidades não podem ser satisfeitas através de licenças dos titulares de direitos. Pelo que não é justificada e substanciada desde logo. Ao criar uma exceção cega, sem suporte no mercado ou em necessidades reais, com esta amplitude, o legislador acaba por exterminar qualquer possibilidade de se desenvolver um relevante mercado de licenças no Brasil para lá do nível embrionário que existe hoje. Assim, não conseguirá o Brasil criar condições para ser um relevante produtor e licenciador de conteúdos científicos, informativos e culturais, ao invés criando um desincentivo à produção e às licenças legais. Assim, a exceção afeta e impede a exploração normal de obras protegidas.

Acresce que a previsão de que esses amplos usos devem ser feitos por determinadas instituições, como explicado acima, não resolve estes problemas. Pelo contrário: cria incentivos a que essas organizações possam usar obras protegidas sem nunca pagar e até transacionar as obras adquiridas sem autorização com terceiros, mais uma vez impedindo os titulares de direitos de explorar as suas obras, privando-os do benefício que preside ao direito de autor tal como estabelecido internacionalmente. Também nada impede a estes beneficiários de

comissionarem terceiros – nomeadamente empresas tecnológicas – a fazer uso da exceção, o que potenciaría o âmbito da violação do direito autoral.

- (3) Finalmente, mesmo não sendo necessário verificar por ter falhado os dois primeiros passos, essa norma viola também o terceiro passo.

A exceção proposta causa prejuízo injustificado aos interesses legítimos dos titulares de direitos, porque os impede de licenciar qualquer uso necessário para inteligência artificial e, ao não estabelecer quaisquer critérios de aplicação, expõe as obras protegidas a riscos de serem usadas para produzir conteúdos de inteligência artificial, em plágio ou infração de direitos sobre obras protegidas. Este é o resultado da redação permitir que tudo isto pode ser feito sem se saber o que pode acontecer com as obras usadas e sem qualquer controle. Em suma: a exceção prejudica os interesses legítimos dos titulares de direitos sobre obras protegidas duplamente, ao impedi-los de licenciar e ser remunerados pelo treinamento dos sistemas de inteligência artificial, e ao dar uma vantagem competitiva ilegítima aos beneficiários da exceção em produzir novos conteúdos ou serviços a partir das obras cujo acesso obtiveram sem autorização. Neste sentido, seria importante averiguar os efeitos anti concorrenciais que uma tal norma poderia gerar.

De notar que a importante regra dos 3 passos também está presente no Artigo 13 do Acordo TRIPs (“Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights”, em português Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), um importante tratado internacional administrado pela Organização Mundial do Comércio do qual o Brasil é parte contratante.

Assim, o artigo 42 do PL 2338/2023 é suscetível de afetar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil enquanto estado contratante da Convenção de Berna e do Acordo TRIPs.

Além de expor o Brasil a incumprimento das suas obrigações internacionais, esta proposta está em direção oposta à Recomendação da UNESCO sobre Ética da Inteligência Artificial, adotada pela 41ª Conferência Geral da UNESCO em Novembro de 2021. Neste instrumento, a UNESCO recomenda no parágrafo 99 que os Estados membros devem promover pesquisa na interseção da inteligência artificial e da propriedade intelectual, para determinar como é que as tecnologias de inteligência artificial estão afetando os direitos e interesses dos titulares de direitos de propriedade

intelectual, cujas obras são usadas para pesquisa, desenvolvimento, treinamento e implementação de aplicações de inteligência artificial.

Ao invés de seguir esta recomendação, o PL 2338/2023 impõe sem qualquer justificativa ou estudo de impacto uma exceção abrangente, que elimina qualquer proteção do direito de autor no âmbito do treinamento de inteligência artificial. Neste sentido, e sendo notória a ausência de um processo adequado e transparente que justifique a proposição de uma exceção deste tipo através de um estudo de impacto, o artigo 42 do PL 2338/2023 desvia-se da direção fundamental recomendada pela UNESCO.

Finalmente, esta norma vai contra os objetivos da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual que o Brasil aprovou em 2020, como uma condição importante no processo de adesão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE).

Não menos importante do que a dimensão internacional, o artigo 42 do PL 2338/2023, ao estabelecer uma exceção de tal modo ampla e sem qualquer justificativa à proteção do direito autoral consagrada na Constituição Brasileira e na Lei de Direitos Autorais, levanta problemas também no ordenamento jurídico nacional, podendo os titulares de direitos legitimamente questionar a sua constitucionalidade e a sua legalidade, caso seja aprovado.

Por todos os motivos expostos, os signatários submetem respeitosamente que o artigo 42 do PL 2338/2023 deve ser rejeitado e excluído de qualquer futuro PL que regule a inteligência artificial até que seja demonstrada a necessidade de uma exceção deste teor e claramente definidos os respectivos requisitos através de um estudo de impacto objetivo e abrangente.

No contexto do estudo de impacto, recomendamos que seja tido em conta o contexto internacional. São muito poucos os países que já estabeleceram regimes jurídicos para a inteligência artificial, e muito menos ainda os que estabeleceram exceções ao direito autoral. Jurisdições como os Estados Unidos não entenderam necessário até agora criar um regime jurídico especial neste sentido. A União Europeia legislou apenas sobre o aspeto muito específico de “text and data mining”, e ainda assim estabeleceu um regime extremamente restritivo, baseado no princípio de apoiar o desenvolvimento de licenças e não de permitir um acesso gratuito generalizado para fins de treinamento ou outros. Esta cautela tem uma razão de ser. Tal como recomendado pela UNESCO, estamos ainda na fase de entender as implicações dos sistemas de inteligência artificial. Legislar precipitadamente apenas pode

gerar efeitos negativos e excluir o Brasil de um potencial mercado de licenças global.

Na União Europeia, existem vários requisitos para reduzir a exceção para “text and data mining” (uma atividade específica no domínio da inteligência artificial) a um limite de aplicação mínimo, que não viole a regra dos três passos da Convenção de Berna.

Nessa linha, as exceções na União Europeia apenas podem aplicar-se:

- A casos de acesso legal aos conteúdos protegidos, desde que estes não sejam objeto de reserva de direitos. Esta solução permite preservar o mercado de licenças, e ao mesmo tempo garantir que os usos ao abrigo da exceção não contribuem para justificar ou aumentar a pirataria de obras protegidas.
- As exceções existentes asseguram que os titulares de direitos podem preservar a sua faculdade de licenciar através de mecanismos de proteção, sem necessidade de formalidades para protegerem os seus direitos. Nomeadamente através dos chamados *machine readable mechanisms*, incluindo metadata e condições de uso de um website ou serviço, declarações unilaterais de reserva de direito de autor ou disponibilidade de licenças, que estabelecem reservas de direitos que têm de ser respeitadas, não podendo aplicar-se uma exceção para aceder a esses conteúdos.
- Para fins e beneficiária definidos de forma precisa e limitada, nomeadamente para fins de pesquisa científica por beneficiários sem fins lucrativos e de interesse público, devidamente reconhecidos como tal, quando a necessidade de acesso através de uma exceção seja demonstrada, nomeadamente por não existirem outras formas de acesso disponíveis.
- A exceção da União Europeia não permite que os beneficiários transfiram ou comissionem as atividades e resultados dos seus usos para entidades terceiras, tenham ou não fins lucrativos, nem que os beneficiários comissionem os serviços. Assim se garante que apenas os beneficiários com interesse público legítimo e reconhecido podem estar ao abrigo de uma exceção, prevenindo os efeitos anticoncorrenciais que poderiam resultar de outro modo. Sem este importante limite há o risco de a exceção depauperar as indústrias criativas do seu valor enquanto produtores de conteúdos e obrigá-las a financiar o crescimento económico das grandes empresas tecnológicas que podem através de uma norma como o artigo 42 entrar em acordos com os beneficiários para usufruir indiretamente da exceção.

- . A exceção apenas pode ser invocada para usos não comerciais de dados e conteúdos protegidos por direito de autor. Deve ser tornado explícito que não só os beneficiários não podem ter fins lucrativos, como também os usos feitos pelos beneficiários não podem ter por base ou resultado, nem viabilizar quaisquer atividades comerciais, diretas ou indiretas, pelos beneficiários ou por terceiros. Por esse motivo, o normativo deve estabelecer uma proibição de transferência ou comissionamento destas atividades e seus resultados, além de fixar que os beneficiários e usos são obrigatoriamente não comerciais.
- . Apenas pode aplicar-se para permitir uma reprodução necessária à extração de dados, não sendo permitido qualquer outro uso (ex. comunicação pública ou integração dos conteúdos em outras obras; adaptação, transformação ou distribuição por qualquer meio estão sujeitos a licença).
- . Cópias do material reproduzido apenas podem ser mantidas por tempo limitado, em estritas condições de segurança e para fins específicos (por ex. de verificação da pesquisa) não podendo estar acessíveis para outros fins, após o que devem ser eliminadas.

Esta lista de requisitos ilustra bem a necessidade de ponderação e regulação equilibrada de uma exceção que permita certas utilizações relacionadas com a inteligência artificial. Contrariamente, o artigo 42 não estabelece requisitos adequados, o que ofende a regra dos três passos contida em tratados internacionais dos quais o Brasil é parte contratante, como demonstramos acima.

Diante do exposto, recomendamos respeitosamente ao legislador brasileiro que:

- (i) suspenda a adoção dessa exceção no contexto atual e inicie um processo rigoroso de avaliação das necessidades e impactos especificamente no domínio do direito autoral, em consulta com as indústrias criativas;
- (ii) considere a atuação da União Europeia neste domínio como uma referência, a qual configura uma política cautelosa e equilibrada na preservação das indústrias criativas, limitando uma exceção devidamente justificada aos termos efetivamente necessários e legítimos, tendo em consideração os requisitos que expomos acima;
- (iii) considere o contexto regulatório internacional e os apelos das indústrias criativas para que o desenvolvimento da inteligência artificial respeite os agentes criadores de conteúdos culturais, informativos e científicos, e seja feito num contexto de mercado; e





- (iv) Nesse sentido, recomendamos ainda que o primeiro passo regulatório deve ser orientado para regular os aspectos éticos, laborais, humanitários e sociais do desenvolvimento da inteligência artificial.

Estamos à disposição para prestar informações mais detalhadas e agradecemos a atenção dispensada por V. Exa.

Aproveitamos a oportunidade para apresentar os nossos mais cordiais cumprimentos,

ABRELIVROS - Associação Brasileira de Livros e Conteúdos Educacionais  
José Ângelo Xavier – Presidente

ABDR – Associação Brasileira de Direitos Reprográficos  
Francisco Bilac Pinto – Presidente

CBL – Câmara Brasileira do Livro  
Sevani Matos – Presidente

SNEL – Sindicato Nacional dos Editores de Livros  
Dante Cid – Presidente

IPA – International Publishers Association  
Karine Pansa – Presidente

## OFÍCIO Entidades do Livro - PL 2338 2023 Inteligência Artificial Senador Eduardo Gomes pdf

Código do documento 3bf4af9e-fc18-4447-a63b-8a6c786f280b



### Assinaturas



FRANCISCO BILAC MOREIRA PINTO FILHO:43685765604

Certificado Digital

bilacpinto@grupogen.com.br

Assinou



JOSE ANGELO XAVIER DE OLIVEIRA:04695290839

Certificado Digital

axavier@moderna.com.br

Assinou



SEVANI DE MATOS OLIVEIRA:10496590820

Certificado Digital

presidente@cbl.org.br

Assinou



KARINE GONCALVES PANSA:27172725859

Certificado Digital

karinepansa@gmail.com

Assinou

### Eventos do documento

#### 05 May 2023, 18:58:48

Documento 3bf4af9e-fc18-4447-a63b-8a6c786f280b **criado** por ANTONIO SERGIO HELFSTEIN BICUDO (4a32d0b8-0b7a-43e4-a01e-3b01d4b6772e). Email:administrativo@abdr.org.br. - DATE\_ATOM: 2023-05-05T18:58:48-03:00

#### 05 May 2023, 19:03:36

Assinaturas **iniciadas** por ANTONIO SERGIO HELFSTEIN BICUDO (4a32d0b8-0b7a-43e4-a01e-3b01d4b6772e). Email: administrativo@abdr.org.br. - DATE\_ATOM: 2023-05-05T19:03:36-03:00

#### 05 May 2023, 19:14:28

**ASSINATURA COM CERTIFICADO DIGITAL ICP-BRASIL** - KARINE GONCALVES PANSA:27172725859 **Assinou**  
Email: karinepansa@gmail.com. IP: 187.122.106.25 (bb7a6a19.virtua.com.br porta: 20888). Dados do Certificado: C=BR,O=ICP-Brasil,OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,OU=AC Certisign RFB G5,OU=A1,CN=KARINE GONCALVES PANSA:27172725859. - DATE\_ATOM: 2023-05-05T19:14:28-03:00

#### 05 May 2023, 19:21:45

**ASSINATURA COM CERTIFICADO DIGITAL ICP-BRASIL** - JOSE ANGELO XAVIER DE OLIVEIRA:04695290839 **Assinou** Email: axavier@moderna.com.br. IP: 189.110.209.94 (189-110-209-94.dsl.telesp.net.br porta: 22366).

Dados do Certificado: C=BR,O=ICP-Brasil,OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,OU=AC Certisign RFB G5,OU=A3,CN=JOSE ANGELO XAVIER DE OLIVEIRA:04695290839. - DATE\_ATOM: 2023-05-05T19:21:45-03:00

**08 May 2023, 09:29:04**

**ASSINATURA COM CERTIFICADO DIGITAL ICP-BRASIL** - FRANCISCO BILAC MOREIRA PINTO

FILHO:43685765604 **Assinou** Email: bilacpinto@grupogen.com.br. IP: 187.102.145.170

(mvx-187-102-145-170.mundivox.com porta: 61792). Dados do Certificado: C=BR,O=ICP-Brasil,OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,OU=AC Certisign RFB G5,OU=A1,CN=FRANCISCO BILAC MOREIRA PINTO FILHO:43685765604. - DATE\_ATOM: 2023-05-08T09:29:04-03:00

**09 May 2023, 10:38:13**

**ASSINATURA COM CERTIFICADO DIGITAL ICP-BRASIL** - SEVANI DE MATOS OLIVEIRA:10496590820 **Assinou**

Email: presidente@cbl.org.br. IP: 200.155.183.178 (200-155-183-178.static.telium.net.br porta: 7812). Dados do Certificado: C=BR,O=ICP-Brasil,OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,OU=AC Certisign RFB G5,OU=A3,CN=SEVANI DE MATOS OLIVEIRA:10496590820. - DATE\_ATOM: 2023-05-09T10:38:13-03:00

Hash do documento original

(SHA256):e56380a52554f1031a962b3449d2e23cf34ffc0ffafeaf680014e91b3cf3cc98

(SHA512):87d065a8a2f999e54498ae7585c799d4018d9983ef2d65a9bfd91070a68babd14faba152c5a4078511aea2343359a99b254212b4d1e5bd8d600fd6876810e9cd

Esse log pertence **única e exclusivamente** aos documentos de HASH acima

**Esse documento está assinado e certificado pela D4Sign**