Inteligência Artificial – PL 2338/2023

Nota Técnica 16/2025

Introdução

A regulamentação da Inteligência Artificial (IA) no Brasil avança com o Projeto de Lei nº 2.338/2023, de autoria do ex-presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD/MG) e relatado na Casa Alta pelo senador Eduardo Gomes (PL/TO), atual vice-presidente da Casa. O Projeto agora encontra-se na Câmara dos Deputados, em comissão especial presidida pela Deputada Luísa Canziani (PSD/PR) e sob relatoria do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB). Em questão de princípios, o texto busca estabelecer um marco legal para o desenvolvimento, uso e fiscalização de sistemas de IA no país, com base em uma definição da proteção de direitos fundamentais, da segurança jurídica, da importância do estímulo à inovação tecnológica e responsabilidade socioeconômica.

O projeto foi aprovado no Senado Federal em dezembro de 2024. Na Câmara, os membros têm autonomia para alterarem o texto em sua melhor compreensão, mas como a base da discussão é o relatório já aprovado pelo Senado, parte-se desta discussão para a estruturação desta nota técnica, que avalia os princípios envolvidos e seus impactos, mas também acrescenta aspectos considerados fundamentais para o desenvolvimento do relatório agora na etapa em que os deputados também farão um relatório.

Estrutura geral do relatório em discussão

O substitutivo aprovado no Senado estabelece as diretrizes gerais, por ser um marco regulatório, para uma política nacional de uso de IA. Em primeiro lugar, ele busca a "proteção de direitos fundamentais", o que significa assegurar que o uso de tecnologias de IA respeite princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a privacidade do indivíduo e a não discriminação.

O segundo viés do projeto consiste na busca pelo fomento da inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, criando um ambiente regulatório que mantenha o estímulo para o avanço de soluções baseadas em IA. A ideia é estimular a

competitividade do país no cenário internacional, sem introduzir uma regulação limitadora ao ponto de inviabilizar o potencial financeiro envolvido e sem perder de vista a segurança e a ética necessárias.

O terceiro ponto da estrutura normativa é o estímulo à inclusão digital. Isso significa que as políticas públicas de IA devem considerar a redução das desigualdades tecnológicas, promovendo o acesso equitativo a essas inovações por todas as camadas da população.

Por fim, o projeto preconiza a responsabilidade e a transparência no uso de sistemas de IA. As aplicações devem ser compreensíveis, auditáveis e atribuíveis, garantindo que os usuários saibam quando estão interagindo com sistemas automatizados e quem é responsável por suas decisões.

Pontos principais do texto:

Dentre os principais pilares do texto estão a criação de uma autoridade reguladora específica para IA, participação de autoridades setoriais, a classificação de sistemas de IA por grau de risco, e a previsão de requisitos de governança, ética, transparência e accountability.

- **Criação da autoridade competente**

O texto propõe a criação de uma entidade autárquica federal independente, a Autoridade Competente, entidade da administração pública federal, dotada de autonomia técnica e decisória, que coordenará o Sistema Nacional de Regulação e Governança da Inteligência Artificial (SIA). A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) consta no PL 2338 como aquela que assumirá a função de Autoridade Competente de IA. Essa autoridade teria competência para coordenar a execução da política nacional de IA, fiscalizar o cumprimento das normas aplicáveis aos sistemas de alto risco, emitir regulamentos e guias técnicos, além de aplicar sanções em caso de descumprimento. A Autoridade Competente também deverá fomentar a cooperação entre governo, setor privado, universidades e sociedade civil, promovendo uma abordagem colaborativa e plural para a regulação da IA.

- **Atuação de Autoridades Setoriais**

As Autoridades Setoriais exercem competência regulatória, fiscalizatória e sancionatória específica em seus respectivos setores econômicos e governamentais, estabelecendo regras detalhadas para aplicação de IA em suas áreas de atuação,

sempre observando as normas gerais da Autoridade Competente. São responsáveis por classificar sistemas de alto risco em seus domínios, analisar avaliações de impacto algorítmico, supervisionar medidas de governança adequadas, conduzir ambientes regulatórios experimentais (sandboxes), promover certificação e acreditação de organismos especializados, e garantir que a implementação da IA em seus setores esteja alinhada com as diretrizes nacionais e padrões internacionais.

- **Classificação de Sistemas de IA por Risco**

O projeto propõe a classificação dos sistemas de IA por grau de risco, sendo que a maior atenção está voltada, evidentemente, aos chamados sistemas de "alto risco". Esses sistemas são definidos com base em critérios como o potencial de afetação a direitos fundamentais, o nível de automação decisória e a escala de uso ou impacto social. Para esse tipo de aplicação, o texto exige medidas rigorosas de governança, como auditorias independentes periódicas, total transparência nos dados e critérios utilizados, supervisão humana contínua e registro público obrigatório, especialmente quando operados por entes estatais.

- **Governança e Responsabilidade**

O relatório define que todos os sistemas de IA devem observar princípios de governança responsáveis, o que significa incluir garantias de segurança e robustez técnica dos algoritmos, evitando falhas ou comportamentos imprevisíveis; assegurar a não discriminação e a diversidade, de forma que os sistemas não reproduzam ou amplifiquem preconceitos sociais; garantir a explicabilidade das decisões, permitindo que as pessoas compreendam os critérios utilizados por algoritmos; e, por fim, estabelecer a responsabilidade dos desenvolvedores e operadores por eventuais danos causados por essas tecnologias. **O texto também dedica atenção especial ao uso da IA por órgãos públicos, impondo padrões de transparência e prestação de contas.**

- **Sandboxes regulatórios**

O texto em discussão prevê a criação de sandboxes regulatórios: ambientes de experimentação controlada para o desenvolvimento de sistemas de IA em estágio inicial. Esses ambientes serão supervisionados pela Autoridade Competente e pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), com a participação de autoridades setoriais, permitindo que startups, empresas e centros de pesquisa testem inovações com maior flexibilidade regulatória, mas sem abrir mão da proteção dos direitos dos

usuários. A ideia é equilibrar incentivo à inovação com salvaguardas adequadas para evitar possíveis riscos indevidos.

Considerações do Ranking:

Princípios necessários ao marco regulatório brasileiro

Ainda que haja uma etapa inteira ainda a ser cumprida nesta discussão, já que o tema foi aprovado pelo Senado mas acaba de começar a ser debatido na Câmara dos Deputados, há aspectos que, em todas as etapas da formulação da regulamentação, devem ser levados em consideração, especialmente em relação à ética, segurança nos usos, nos dados e, também, nos impactos econômicos envolvidos, além de estarem alinhados às melhores experiências internacionais, como as vistas nos AI Act, no NIST (EUA) e nas diretrizes da OCDE e UNESCO para IA.

O uso da inteligência artificial é, sob qualquer aspecto, sinônimo de avanços tecnológicos e econômicos fundamentais para o desenvolvimento do país e para que o Brasil possa acompanhar o ritmo, já acelerado, dos demais países do mundo. O que implica, necessariamente, em um marco regulatório que permita a execução de uso e os estímulos ao seu desenvolvimento.

Porém, pelos riscos envolvidos, na possibilidade de conflitos de autoria e roubo de dados, ou o uso de deep fakes, entre outros, a necessidade de uma regulação clara com relação às proteções de direitos fundamentais é, também, um passo necessário em qualquer marco regulatório sobre o tema.

Como defende o advogado Rodrigo Ferreira, especialista no tema de regulamentação de IA, há duas formas principais de se tratar a regulação de IA pela experiência internacional. A União Europeia opta pelo modelo centralizado, em que se estabelece um marco único que se aplica a todos os setores, com base em uma classificação de riscos: sistemas de risco inaceitável são proibidos; os de alto risco são altamente regulados; e os de risco limitado ou mínimo têm exigências proporcionais. Essa estrutura busca proteger direitos fundamentais de maneira ampla, impondo obrigações como avaliação de impacto, auditorias e conformidade prévia. No entanto, a centralização pode tornar o sistema menos ágil diante de inovações tecnológicas e onerar

especialmente startups e pequenos desenvolvedores, favorecendo grandes empresas com mais capacidade de adequação.

Já o modelo americano, que é setorial e descentralizado, traz o seguinte aspecto: a responsabilidade é distribuída entre diferentes agências reguladoras conforme o setor, como saúde, transporte ou defesa, permitindo que cada área desenvolva normas específicas adaptadas aos seus riscos e dinâmicas. Essa abordagem confere maior flexibilidade e capacidade de resposta a novas tecnologias, além de reduzir o risco de sufocar a inovação. Por outro lado, a ausência de uma diretriz nacional unificada pode gerar fragmentação regulatória, inconsistência na proteção de direitos e falta de coordenação em temas transversais, como viés algorítmico e segurança digital.

Portanto, a discussão brasileira não deve perder a oportunidade de transformar seu marco regulatório em um ponto de partida, mas que não centralize o debate ao ponto de inviabilizar a setorização que, entre suas vantagens, traz dinamismo aos diferentes setores por poder estabelecer seus marcos próprios a depender de suas características de necessidade de contenção ou expansão de regras.

LGPD

Além disso, em respeito à Lei Geral de Proteção de Dados e sua garantia de bom uso dos tratamentos nos dados envolvidos, o marco regulatório não pode ser dissociado da aplicação efetiva da LGPD. A coleta massiva, o cruzamento automatizado e o uso preditivo de dados pessoais são práticas inerentes ao funcionamento de muitos sistemas de IA, especialmente aqueles baseados em aprendizado de máquina. Por isso, o marco precisa incorporar, desde sua origem, os princípios já estabelecidos pela LGPD, como finalidade, necessidade, transparência, segurança e responsabilização.

Medidas como anonimização dos dados, minimização das coletas e avaliações de impacto à privacidade, previstas tanto na LGPD quanto em boas práticas internacionais, são fundamentais para mitigar riscos e prevenir abusos, especialmente em sistemas que influenciam decisões sensíveis, como crédito, contratação, segurança/policiamento ou serviços públicos. Além disso, ao garantir maior controle informacional aos cidadãos, essas práticas fortalecem a confiança na tecnologia, um ativo indispensável para a consolidação de um ecossistema inovador e sustentável.

A ideia de que a proteção dos dados envolvidos seria um entrave ao desenvolvimento tecnológico é não apenas equivocada, mas contraproducente. A ausência de regras claras gera insegurança jurídica, inibe investimentos de longo prazo e dificulta a inserção internacional do Brasil em cadeias globais de valor digital. Pelo contrário, quando a governança da IA é orientada por padrões éticos e legais bem definidos, ela se torna mais previsível, auditável e legítima. A LGPD, nesse sentido, não deve ser vista como um freio, mas como uma base sólida sobre a qual se pode construir inovação responsável.

Por fim, cabe destacar que a integração entre a regulação de IA e a LGPD exige também articulação institucional. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) precisa ocupar papel central na formulação e supervisão de políticas de IA posteriores, especialmente nos casos em que o tratamento automatizado impacta diretamente direitos fundamentais. Da mesma forma, o papel da ANPD, que conforme o texto aprovado no Senado figura como autoridade competente e coordenará o Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SAI), será fundamental. Ignorar essa sobreposição dos temas seria repetir erros de fragmentação e sobreposição regulatória.

Segurança e inovação

A discussão sobre os efeitos da regulação da inteligência artificial precisa escapar da falsa dicotomia entre segurança e inovação. Um bom marco legal é justamente aquele que equilibra ambos e não os trata como rivais. Há proteção à sociedade contra abusos, e falhas sistêmicas, ao mesmo tempo em que oferece previsibilidade, segurança jurídica e incentivos adequados ao desenvolvimento tecnológico. O marco deve trazer regras claras e bem calibradas, sem paralisar a dinâmica de desenvolvimento.

Quando a regulação é construída com base em critérios objetivos, proporcionalidade e diálogo com os atores envolvidos, ela pode impulsionar a competitividade. Isso porque reduz a assimetria de informações, facilita o acesso a mercados regulados e abre espaço para a confiança do consumidor. No entanto, normas mal desenhadas, excessivamente genéricas ou inspiradas em modelos engessados, tendem a gerar o efeito contrário: aumentam o custo de conformidade, criam burocracias desnecessárias e favorecem apenas as

grandes corporações que já possuem estrutura para navegar nesse ambiente regulatório.

Como também defende Rodrigo Ferreira, esse risco é especialmente agudo para startups e pequenos desenvolvedores, que muitas vezes atuam na fronteira da inovação com poucos recursos e grande dependência de experimentação. Se o marco regulatório não for sensível a essa realidade, o resultado pode ser a cristalização de um mercado concentrado, com baixa diversidade de soluções e escasso dinamismo competitivo. Uma regulação assim se torna, na prática, uma barreira de entrada, travando exatamente os agentes mais capazes de inovar de forma disruptiva e responsiva.

Há também o risco de uma regulamentação excessiva, em que haveria estímulo às produções clandestinas, de monitoramento mais difícil. Além disso, pode-se criar um ambiente tão desestimulador que concentre apenas alguns players, em situação de reserva de mercado. Portanto, o equilíbrio nas definições normativas para a segurança, sem exageros além do necessário, é fundamental para a inovação ter espaço.

Por isso, é fundamental que o desenho da regulação brasileira de IA inclua instrumentos de proporcionalidade e adaptação, como exigências moduladas conforme o grau de risco, regimes diferenciados para empresas de pequeno porte, e espaços controlados de experimentação, como os sandboxes regulatórios. A meta deve ser criar um ambiente em que inovação e responsabilidade caminhem juntas, garantindo que a transformação tecnológica não seja um privilégio das big techs.

Direitos dos titulares

Um marco de regulação da inteligência artificial deve também incorporar garantias concretas aos indivíduos afetados por decisões automatizadas, em nome da proteção do direito dos titulares. Diversas organizações especializadas, como a ANPD, a Coalizão Direitos na Rede e a Data Privacy Brasil, têm defendido a necessidade de consagrar, em lei, direitos dos titulares diretamente impactados por sistemas de IA. Entre esses direitos estão: o direito à explicação (para que o cidadão possa compreender como e por que determinada decisão automatizada foi tomada); o direito à revisão humana (possibilitando que uma decisão algoritmicamente injusta possa ser contestada e reavaliada por um ser humano); o direito de oposição (recusar que determinados dados sejam

tratados por sistemas de IA); e o direito à reparação (quando há dano decorrente de falhas ou vieses algorítmicos).

O texto aprovado no Senado menciona princípios como transparência e responsabilidade, mas não transforma esses princípios em garantias jurídicas diretamente acionáveis pelos cidadãos. Sem essa positivação clara, há risco de o marco regulatório se tornar uma carta de intenções, incapaz de assegurar proteção efetiva frente aos sistemas automatizados que já vêm sendo utilizados em áreas críticas como crédito, segurança pública e recrutamentos, por exemplo. A inclusão expressa desses direitos no texto legal faz diferença para a proteção da dignidade, dos direitos e da privacidade do titular.

Fiscalizações e sanções

Outro ponto essencial para a efetividade da regulação é a existência de mecanismos claros de fiscalização e sanção. O PL 2.338/2023 propõe a criação da Autoridade Competente, apontada como a ANPD e mantida pelo relatório aprovado do senador Eduardo Gomes, com poderes regulatórios e fiscalizatórios, mas não detalha como se dará sua atuação na prática. Questões como a estrutura organizacional da Autoridade Competente e estruturação do Sistema Nacional de Regulação e Governança de inteligência Artificial (SAI), assim como seu orçamento, quadro técnico, articulação com outras autoridades públicas e os critérios objetivos para fiscalização permanecem em aberto, abrindo espaço para normas posteriores.

A ausência de um modelo bem definido de enforcement pode enfraquecer a aplicação do marco regulatório e gerar insegurança jurídica. Para ser eficaz, a regulação precisa contar com sanções proporcionais e aplicáveis, desde advertências e multas até suspensão do funcionamento de sistemas, e prever instâncias claras de responsabilização administrativa, civil e eventualmente penal. Também é fundamental garantir transparência nos processos de apuração, publicidade das decisões da autoridade reguladora e direito à ampla defesa dos agentes autuados. Sem isso, o risco é termos uma legislação com objetivos louváveis, mas incapaz de produzir efeitos concretos sobre práticas potencialmente abusivas ou danosas.

Prazos e regimes de transição

A implantação do marco legal deve requerer o planejamento cuidadoso de uma transição. Isso significa prever prazos, razoáveis, para que os diferentes agentes econômicos envolvidos possam se adaptar às novas exigências legais. Sem isso, cria-se mais um imbróglio no país. O texto aprovado no Senado contempla, ainda que de forma tímida, a possibilidade de fases de adaptação e um cronograma de imposição da norma a partir da aprovação. No entanto, falta explicitar quais obrigações poderão ser escalonadas de acordo com o porte da empresa ou o risco associado ao sistema de IA.

Ignorar essa dimensão pode resultar em disfunções graves: de um lado, a paralisação de inovações promissoras por inviabilidade regulatória; de outro, a manutenção de práticas problemáticas por ausência de mecanismos graduais de conformidade. Um regime de transição bem estruturado deve incluir: cronogramas diferenciados por categoria de risco, flexibilização temporária de exigências formais, assistência técnica para agentes de pequeno porte e avaliação periódica dos impactos regulatórios. Isso garantiria que a entrada em vigor da lei não gere um "choque regulatório" que desestimule o desenvolvimento de tecnologias de IA.

Referências:

1. Senado Federal. Relatório do Senado Eduardo Gomes ao PL 2338/2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9884955&ts=1742240908365&disposition=inline

2. Coalizão Direito Nas Redes. Novembro de 2024. Disponível em: https://direitosnarede.org.br/2024/11/29/regular-para-promover-uma-ia-responsavel-e-protetiva-de-direitos-alertas-sobre-retrocessos-ameacas-e-garantias-de-direitos-no-pl-no-2-338-23/

3. Ferreira, Rodrigo. Instituto Millenium. “Tendências e desafios na regulação de IA: Estratégias, abordagens internacionais e implicações práticas”. Disponível em: https://institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2024/03/1AF_PAPER_EDICAO-34.pdf

4. ANPD. Nota técnica n.27 produzida para a META. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos-tecnicos-orientativos/nt-27.pdf

5. DataPrivacyBR. Temas Centrais de Regulação de IA. Disponivel em: https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2024/02/nota-tecnica-temas-regulatorios-ia_data.pdf?utm_source=chatgpt.com

Com a colaboração de:

Juan Carlos
Diretor-Geral do Ranking dos Políticos

Gabriel Jubran
Diretor de Relações Governamentais do Ranking dos Políticos

Luan Sperandio Teixeira
Diretor de Operações do Ranking dos Políticos