

Substitutivo Lei de IA Brasil

Nova versão do Marco Regulatório
de IA no Brasil: principais alterações
e impactos de governança

Nova versão do Marco Regulatório de IA no Brasil: principais alterações e impactos de governança

Hoje (28.11) a Comissão Temporária de IA (CTIA) do Senado Federal apresentou nova versão do substitutivo do PL 2338/23, proposta de marco regulatório para a Inteligência Artificial no Brasil. Com revisões que incorporam contribuições de diversos setores, o texto reflete avanços para equilibrar inovação tecnológica, proteção de direitos e regulação flexível, mas ainda apresenta pontos de dissensão. O texto ainda está aberto para novas Emendas até 02/12 (segunda-feira), estando prevista a sua votação para o dia 03/12. Após isso, há expectativa de que haja sua votação no Plenário do Senado Federal, entre os dias 04-06/12.

De acordo com o relatório, os objetivos do novo texto foram:

- 1. Propor medidas para fomentar inovação e desenvolvimento econômico.** Ampliação das exceções ao escopo da lei e regimes regulatórios flexíveis para novos entrantes. Incentivos são dados para projetos estratégicos, startups e parcerias público-privadas.
- 2. Trazer classificação de riscos dinâmica e adaptável.** A lógica regulatória agora é predominantemente ex-post, com a classificação de alto risco sendo ajustada por regulamentação infralegal. Esse modelo reduz a burocracia inicial, aumenta a segurança jurídica e facilita investimentos tecnológicos.
- 3. Fortalecer o Sistema de Governança de IA (SIA).** Valorização das estruturas regulatórias brasileiras existentes, com papel central das autarquias e agências reguladoras setoriais.
- 4. Adequar ao debate global e ao contexto geopolítico.** O texto está alinhado com debates internacionais sobre sustentabilidade e governança global, buscando explorar a posição geopolítica do Brasil enquanto país em desenvolvimento e com matriz energética limpa para atrair investimentos estratégicos, como em data centers.

Aprofundando o assunto, passamos a: 1) apresentar as principais mudanças e os destaques desse novo texto; e 2) atualizar a cronologia da tramitação legislativa no Brasil:

1) Principais mudanças e destaques da nova versão divulgada pela CTIA em 28.11:

AUTORIDADE COMPETENTE

- A ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados) ainda é mencionada como autoridade competente e coordenadora do Sistema de Inteligência Artificial (SIA). No entanto, o documento especifica que sua competência é residual, apenas nas áreas que não contarem com uma autoridade regulatória setorial específica.
- Menção expressa e conjunta a "autoridade competente" e "setoriais", o que reforça a prevalência das autoridades setoriais nos ambientes regulados, afastando a sobreposição de competência antes existente entre a autoridade competente e as autoridades setoriais. Por outro lado, o art. 51 trouxe competência conjunta das autoridades para fiscalizar sistemas de alto risco que violem os direitos e princípios previstos no PL.
- Há ressalva expressa de que a autoridade competente tem competência normativa, regulatória, fiscalizatória e sancionatória apenas nos setores não regulados.

FOMENTO À INOVAÇÃO

- Criados regimes regulatórios simplificados, deslocados para disposições transitórias, incentivando a pesquisa científica, tecnológica e projetos de interesse público.
- Projetos em parcerias público-privadas e em instituições de inovação terão benefícios especiais.

EXCEÇÕES AO ESCOPO DA LEI

- Ficam fora da aplicação da lei sistemas de IA usados por pessoas físicas sem fins econômicos, inclusive sistemas de propósito geral e generativos.
- Também são excluídas atividades de teste e desenvolvimento, focando a regulação apenas no uso e na aplicação comercial de IA.

CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS

- O critério para determinar o alto risco de um sistema foi alterado: antes, levava em conta a finalidade para a qual ele foi desenvolvido; agora, considera apenas a finalidade para a qual ele é empregado, focando no uso efetivo em vez da intenção original.
- IA utilizada na educação será classificada como de alto risco apenas quando determinar seleção de estudantes ou avaliar desempenho acadêmico. Ferramentas administrativas não entram nessa classificação.
- Também foi retirada a classificação de alto risco para uso de sistemas de IA nas relações de trabalho para repartição de tarefas e controle de desempenho, mantendo-se apenas a avaliação de desempenho e comportamento das pessoas afetadas.
- Ainda que não tenha sido projetado para tal finalidade, todo sistema de IA que permita a produção ou disseminação de material de abuso ou exploração sexual infantil será enquadrado como de risco excessivo e, portanto, proibido.
- Não se considera uso de alto risco aquele em que o sistema de IA é utilizado como tecnologia intermediária que não influencie ou determina resultado ou grau de decisão ou quando desempenha uma tarefa processual restrita.
- Para o SIA identificar novas hipóteses de alto risco, o critério de larga escala não será mais considerado. Isso inclui o número estimado de pessoas afetadas, a extensão geográfica, a duração e a frequência de uso. Adicionalmente, será considerado o critério de risco à liberdade de expressão.

ESCLARECIMENTO E SIMPLIFICAÇÃO DE OBRIGAÇÕES

- A avaliação preliminar para determinar o risco dos sistemas deixou de ser obrigatória para os agentes de IA. Contudo, permanece como boa prática, ajudando a demonstrar conformidade com requisitos de segurança, transparência e ética..
- A avaliação preliminar será obrigatória apenas para sistemas de propósito geral e IA generativa. Seus desenvolvedores deverão considerar as finalidades de uso esperadas e os critérios de alto risco estabelecidos.

- O conceito de "Encarregado" foi excluído, aumentando a autonomia dos agentes regulados.
- A implementação de direitos deverá considerar o estado da arte do desenvolvimento tecnológico, de forma que seja aplicado o que é viável, de forma eficaz e proporcional.
- O direito à determinação humana será aplicável apenas a IAs de alto risco, englobado por direitos de explicação, revisão e contestação.
- A Avaliação de Impacto Algorítmico, obrigatória para sistema ou uso de alto risco, deverá ser realizada em momento prévio à introdução ou colocação do sistema de IA em circulação no mercado e de acordo com o contexto específico da introdução ou colocação em circulação no mercado do sistema de IA.
- A obrigatoriedade da participação pública nas avaliações de impacto algorítmico foi removida do PL, transferindo para a autoridade competente e para as autoridades setoriais a responsabilidade de regulamentá-la.
- Foi incluída previsão no sentido de que o SIA pode estabelecer regimes simplificados com flexibilização regulatória visando o desenvolvimento tecnológico nacional.

GOVERNANÇA DE IA

- Obrigações e medidas de governança serão atribuídas de acordo com o papel de cada agente no ciclo de vida da IA (desenvolvedor, aplicador etc.), que deverão cooperar com o fornecimento de informações, acesso técnico necessário e suporte razoável para o cumprimento das obrigações de cada um.
- Setores regulados terão maior ingerência sobre a regulação da ferramenta de avaliação de impacto algorítmico e maior participação pública nos processos.
- **Assim, foram esclarecidas e alocadas especificamente quais devem ser as medidas de governança de IA adotadas pelos diferentes agentes, conforme Item 2.**

IDENTIFICAÇÃO DE SISTEMA DE IA

- A indicação de conteúdo sintético em obras artísticas, culturais ou de entretenimento, desde que não represente risco de disseminar informações falsas, poderá ser feita de forma que não prejudique a qualidade ou utilidade da obra, como nos créditos ou metadados, garantindo que o público possa aproveitar a obra e utilizá-la normalmente.

MECANISMOS DE ACREDITAÇÃO

- A autoridade competente poderá acreditar organismos de avaliação de riscos dos sistemas de IA, além de avaliar o cumprimento das medidas de governança requeridas. Consequentemente, o SIA assume a função de regular o processo de certificação por esses organismos.

DIREITOS DA PESSOA OU GRUPO AFETADO POR SISTEMA DE IA

- Foi retirada a necessidade de informação prévia quanto as interações com sistema de IA indicando que poderá ocorrer em momentos diversos.

PROTEÇÃO DE DIREITOS AUTORAIS:

- A proteção aos direitos autorais foi incorporada como um dos fundamentos da lei, ao lado de propriedade intelectual e segredos industriais.

Foi mantido o sistema de remuneração por direitos autorais do texto anterior e incluído sistema de indenização por perdas e danos morais e materiais, pelo uso no processo de treinamento, mesmo quando a proibição pelo titular de direitos de autor e conexos ocorrer a após o processo de treinamento.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO

- O texto trouxe a liberdade de expressão em diversos temas, incluindo nos seus fundamentos, critérios para identificação de novas IAs de alto risco, nos riscos a serem endereçados pelo desenvolvedor de sistema de IA generativa e nos riscos a serem considerados para comunicação de incidentes de segurança.

CONEXÃO COM NORMAS INTERNACIONAIS

- O texto reflete debates globais sobre regulação de IA, destacando a necessidade de equilibrar riscos e benefícios, especialmente para países emergentes, como o Brasil.
- Há foco em sustentabilidade e incentivo para instalação de data centers no país.
- Setores regulados terão maior ingerência sobre a regulação da ferramenta de avaliação de impacto algorítmico e maior participação pública nos processos.

2) Medidas de Governança e Obrigações dos Agentes de IA

Agentes de IA	Medidas de Governança de IA a serem adotadas
Aplicadores de Sistemas de IA de Alto Risco	<ul style="list-style-type: none">a) documentação em formato adequado, considerando todas as etapas relevantes no ciclo de vida do sistema;b) uso de ferramentas ou processos dos resultados da utilização do sistema, de modo a permitir a avaliação de sua acurácia e robustez e apurar potenciais resultados discriminatórios ilícitos ou abusivos, e implementação das medidas de mitigação de riscos adotadas;c) documentação da realização de testes para avaliação de níveis apropriados de confiabilidade e segurança;d) documentação em formato adequado do grau de supervisão humana que tenham contribuído para os resultados apresentados pelos sistemas de IA;

Agentes de IA	Medidas de Governança de IA a serem adotadas
<p>Aplicadores de Sistemas de IA de Alto Risco</p>	<p>e) medidas para mitigar e prevenir vieses discriminatórios, quando o risco à discriminação decorrer da aplicação do sistema de IA; e</p> <p>f) disponibilização de informações adequadas que permitam, respeitado o sigilo industrial e comercial de acordo com as suas capacidades técnicas, a interpretação dos resultados e funcionamento de sistemas de IA introduzidos ou colocados em circulação no mercado.</p>
<p>Desenvolvedores de Sistemas de IA de Alto Risco</p>	<p>a) manutenção de registro das medidas de governança adotadas no desenvolvimento do sistema de inteligência artificial, para prestação das informações necessárias ao aplicador de modo que este último cumpra as suas obrigações determinadas acima;</p> <p>b) uso de ferramentas ou processos de registro da operação do sistema, de modo a permitir a avaliação de sua acurácia e robustez;</p> <p>c) realização de testes para avaliação de níveis apropriados de segurança;</p> <p>d) adoção de medidas técnicas para viabilizar a aplicabilidade dos resultados dos sistemas de IA e o fornecimento de informações adequadas que permitam a interpretação dos seus resultados e funcionamento, respeitado o sigilo industrial e comercial;</p> <p>e) medidas para mitigar e prevenir vieses discriminatórios, quando o risco à discriminação decorrer da aplicação do sistema de IA; e</p> <p>f) transparência sobre as políticas de gestão e governança para promoção da responsabilidade social e sustentável, no âmbito de suas atividades.</p>
<p>Distribuidores de Sistemas de IA de Alto Risco</p>	<p>Deverão verificar se as medidas acima estão implementadas antes de colocar o sistema em mercado.</p>

<p>Desenvolvedores de Sistema de IA Generativa</p>	<p>Tomar medidas para identificar e reduzir riscos relacionados a direitos fundamentais, meio ambiente, integridade da informação, liberdade de expressão e acesso à informação, antes de expor o produto ou serviço a venda. Além disso, se solicitado pelos órgãos responsáveis, o desenvolvedor deve fornecer provas de que essas medidas foram adotadas.</p>
<p>Desenvolvedores de Sistema de IA de Propósito Geral e Generativa</p>	<p>Além da documentação pertinente sobre o desenvolvimento dos sistemas, realizar avaliação preliminar deles, a fim de identificar os seus respectivos níveis de risco esperados, inclusive potencial risco sistêmico, considerando as finalidades de uso razoavelmente esperadas e os critérios previstos na Lei.</p> <p>Se o sistema for disponibilizado como recurso para desenvolvimento de serviços por terceiros (ex: meio de modelos de integração como APIs), deverão cooperar com os demais agentes de sistema de IA ao longo do período em que esse serviço é prestado e apoiado, a fim de permitir mitigação adequada dos riscos e cumprimento dos direitos estabelecidos na Lei.</p>
<p>Desenvolvedores de Sistema de Propósito Geral e IA Generativa com Risco Sistêmico</p>	<p>A documentação pertinente sobre o desenvolvimento de sistemas acima deverá realizar avaliação preliminar dos sistemas, atendendo aos seguintes pontos:</p> <p>I - descrever o modelo de IA de finalidade geral;</p> <p>II - documentar os testes e análises realizados, a fim de identificar e gerenciar riscos razoavelmente previsíveis, conforme apropriado e tecnicamente viável;</p> <p>III - documentar os riscos não mitigáveis remanescentes após o desenvolvimento;</p> <p>IV - apenas processar e incorporar conjuntos de dados coletados e tratados em conformidade com as exigências legais, sujeitos a adequada governança de dados, em especial, quando se tratar de dados pessoais, de acordo com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) e o Capítulo X desta Lei;</p> <p>IV - publicar resumo do conjunto de dados utilizados no treinamento do sistema, nos termos da regulamentação;</p> <p>V - conceber e desenvolver sistemas de IA recorrendo às normas aplicáveis para reduzir a utilização de energia, a utilização de recursos e os resíduos, bem como para aumentar a eficiência energética e a eficiência global do sistema, considerando o contexto de uso;</p>

3) Cronologia no Brasil

Para melhor compreensão geral do percurso legislativo em nosso país, segue rápida síntese abordando os principais marcos, atualizada até novembro de 2024:

1. **PL 21/20** (principiológico) aprovado na Câmara dos Deputados em 29/09/21;
2. **PL 2.338/23** (prescritivo), depois do trabalho da Comissão de Juristas, foi apresentado em 03/05/23 pelo Presidente do Senado, Rodrigo Pacheco;
3. **CTIA** instalada em 16/08/23 para avaliar os Projetos de Lei nº 2338/2023, 21/2020, 5051/2019, 5691/2019, 872/2021, 3592/2023, 145/2024, 146/2024, 210/2024 e 266/2024;
4. O **Texto Preliminar** da proposta de substitutivo da CTIA foi apresentado em 24/04/24, com prazo para recebimento de contribuições da sociedade até o dia 22/05/2024
5. Três propostas de substitutivo foram apresentadas pela CTIA entre junho e julho de 2024: **Relatório de 07/06, Relatório de 18/06 e Relatório de 04/07;**
6. A fim de aprofundar as discussões, a CTIA realizou quatro **Audiências Públicas** e teve seu prazo de funcionamento prorrogado três vezes entre 18/06/2024 e 13/11/2024, sendo a última extensão válida até 14/12/2024;
7. O **Relatório** com a proposta mais recente de substitutivo da CTIA foi apresentado em 28.11.2024 – foram apresentadas mais 25 emendas, das quais 5 foram acatadas, 4 parcialmente acatadas e 16 rejeitadas.

4) Próximos passos

O texto apresentado pode ser emendado, até o dia 02.12, sendo 03.12 a data provável de aprovação na CTIA.

Após isso, deverá seguir para aprovação no plenário do Senado, entre os dias 04 e 06/12.

Autores:



Rony Vainzof
rony@vlklaw.com.br



Caio Lima
caio@vlklaw.com.br



Nuria Baxauli
nuria.baxauli@vlklaw.com.br



Paulo Sarmento
paulo.sarmiento@vlklaw.com.br



Mateus Lamonica
mateus.lamonica@vlklaw.com.br