



Direito,
Inovação
& Tecnologia

Marco Legal de IA no Brasil

Aprovado no Senado

- Principais pontos de atenção do texto aprovado, por capítulos
- Obrigações dos Agentes de IA
- O que as empresas podem fazer neste momento
- Histórico no Congresso e próximos passos

Marco Legal de IA aprovado no Senado. Texto segue para a Câmara dos Deputados.

Resumo: seguindo tendência global de regulação da Inteligência Artificial (IA), o PL 2.338/2023 (“Marco Legal da IA”), conforme **redação** desenvolvida pela Comissão Temporária de IA (CTIA), **foi aprovado ontem (10.12) no plenário do Senado.** Com isso, **o texto segue para apreciação da Câmara dos Deputados. Se aprovado, voltará ao Senado para avaliação final antes da eventual sanção presidencial.**

Influenciado pelo Regulamento Europeu de Inteligência Artificial (“EU AI Act”), mas com peculiaridades próprias, a proposta estabelece normas gerais de caráter nacional para a concepção, o desenvolvimento, implementação, utilização, adoção e governança responsável de sistemas de IA no Brasil, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais, estimular a inovação responsável e garantir a implementação de sistemas seguros e confiáveis, em benefício da pessoa humana, do regime democrático e do desenvolvimento social, científico, tecnológico e econômico.

1) Principais temas abordados no texto aprovado, por capítulo

Capítulo I – Disposições Preliminares:

- Exclui a aplicação da Lei, entre outros, aos sistemas de IA em atividades de testagem, desenvolvimento e pesquisa e àqueles que não sejam colocados em circulação no mercado, desde que mantida exclusivamente sua finalidade de investigação e desenvolvimento científico.
- Fundamentos relevantes: centralidade da pessoa humana; acesso à informação e a disseminação de dados, de forma aberta, estruturada e segura;
- Princípios relevantes: supervisão humana efetiva e adequada no ciclo de vida da inteligência artificial, considerando o grau de risco envolvido; transparência e explicabilidade, observado o segredo comercial e industrial; diligência devida e auditabilidade ao longo de todo o ciclo de vida do sistema de inteligência artificial, de acordo com risco envolvido e o estado da arte do desenvolvimento tecnológico; prestação de contas, responsabilização e reparação integral de danos; prevenção, precaução e mitigação de riscos e danos; e governança transparente, participativa e orientada à proteção de direitos fundamentais individuais, sociais, coletivos e econômicos;

Capítulo II – Direitos: o capítulo apresenta alguns direitos da pessoa afetada (ou grupo de pessoas afetadas) por sistemas de IA, os quais são divididos em duas categorias:

a) Aplicáveis a qualquer IA: são os direitos de: (i) obter informação quanto às suas interações com sistemas de IA, ressalvados àqueles dedicados exclusivamente a cibersegurança e ciberdefesa; (ii) privacidade e proteção de dados, nos termos da LGPD e demais normas legais aplicáveis; e (iii) direito à não-discriminação

a) Aplicáveis às IAs de alto risco: são os direitos de: (i) explicação, sobre a decisão ou recomendação; (ii) contestação e solicitação de revisão da decisão ou recomendação; e (iii) revisão humana das decisões.

Capítulo III – **Da Categorização dos Riscos**: em síntese, o capítulo apresenta lista dos sistemas de IA classificados como de risco excessivo (uso proibido) e de alto risco. Prevê, ainda, a capacidade do Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA) editar a lista, acrescentando novos sistemas e os critérios com que deve fazê-lo.

Capítulo IV – **Da Governança dos Sistemas de Inteligência Artificial**: o capítulo apresenta o conjunto de controles que devem ser adotados no desenvolvimento ou na aplicação de determinadas soluções de IA, nos seguintes termos:

a) **Medidas de Governança para Sistemas de IA de Alto Risco**: conjunto de controles que devem ser implementados no contexto de IA de alto risco, repartidos conforme o papel do agente de IA (aplicador, isto é, utilizador ou desenvolvedor). São exemplos de ações sob responsabilidade:

- **Do aplicador**: documentação adequada da IA considerando todo o seu ciclo de vida, documentação de testes da confiabilidade e segurança da IA e documentação do grau de supervisão humana que tenha contribuído para um determinado resultado.
- **Do desenvolvedor**: realização de testes para avaliação de níveis apropriados de segurança, adoção de medidas técnicas que possibilitem aplicar e interpretar os resultados da IA, adoção de medidas para prevenir vieses discriminatórios.

b) **Medidas para IA que produz conteúdo sintético**: necessidade de inclusão, como regra, de identificador da origem artificial do conteúdo.

c) **Medidas de governança aplicadas ao poder público**: conjunto de controles a serem adotados no contexto de IAs desenvolvidas, contratadas ou adotadas pelo poder público, incluindo a padronização de sistemas para garantir a sua interoperabilidade e publicização das avaliações preliminares dos sistemas de IA.

d) **Avaliação de Impacto Algorítmico**: documento de gerenciamento de riscos aos direitos fundamentais decorrentes da IA, devendo ser realizado pelo desenvolvedor ou aplicador que introduzir ou colocar a IA de alto risco em circulação no mercado, considerando seu papel na cadeia de valor da IA.

e) **Medidas de Governança para Sistemas de Inteligência Artificial de Propósito Geral e Generativa**: conjunto de controles que devem ser implementados pelo Desenvolvedor no contexto de IA de propósito geral, incluindo a sua documentação e avaliação preliminar para verificar se a IA é de risco sistêmico (que representam riscos significativos sobre direitos fundamentais individuais e sociais). Nesse caso, medidas adicionais deverão ser adotadas, como documentar riscos não mitigáveis, elaborar instruções de utilização, elaborar documentação técnica, dentre outros.

f) **Acreditação, Certificação e Avaliação de Conformidade**: a Autoridade Competente (coordenadora do SIA) e as autoridades setoriais poderão acreditar organismos que procederão a avaliação de conformidade dos sistemas, por prazo determinado a ser fixado pelo SIA.

É importante que as organizações estejam atentas a essas obrigações de governança, antecipando-se na medida do possível, pois o não atendimento delas poderá levar a consequências, inclusive pecuniárias, conforme aprofundamos nos Capítulos a seguir.

Capítulo V – **Da Responsabilidade Civil**: são mantidas as normas de responsabilidade civil já aplicáveis, havendo previsão do direito de inversão do ônus da prova em caso de hipossuficiência ou onerosidade excessiva, em decorrência das características práticas da IA.

Capítulo VI – **Das Boas Práticas e da Governança**: Há previsão da possibilidade:

a) De os agentes de IA, por si ou por suas associações, estabelecerem códigos de conduta e programas de governança ética de IA, de forma próxima ao previsto na legislação de proteção de dados para os programas de governança em dados, os quais poderão ser consideradas indicativo de boa-fé por parte do agente e será levada em consideração pela autoridade competente e demais autoridades setoriais para fins de aplicação de sanções administrativas.

b) De os agentes de IA, por meio de suas associações, estabelecerem autorregulamentações, com o objetivo de incentivar e garantir melhores práticas de governança em todo o ciclo de vida da IA.

Capítulo VII – **Comunicação de Incidentes Graves**: o agente de IA deverá comunicar a autoridade setorial a que se encontre sujeito a ocorrência de incidentes graves, especialmente aquelas situações em que exista risco à vida, integridade física, violação de direitos fundamentais ou ao funcionamento de operações críticas de infraestruturas.

Capítulo VIII – **Base de Dados Pública de Inteligência Artificial de Alto Risco**: prevê que a autoridade competente, em colaboração com as autoridades setoriais, deverá manter base de dados públicas das IAs de alto risco, contendo documentos públicos das avaliações de impacto algorítmico.

Capítulo IX – **Da Supervisão e Fiscalização**: o Capítulo IX define a composição e atribuições do SIA, distribuindo as competências entre a autoridade competente, coordenadora do SIA (a princípio, a ANPD) e as autoridades setoriais.

Caberá à **ANPD**, no contexto do Marco de IA: exercer competência normativa, regulatória, fiscalizatória e sancionatória plena para desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de inteligência artificial para atividades econômicas em que não haja órgão ou ente regulador setorial específico.

Caberá às **autoridades setoriais**: o exercício da sua competência regulatória, fiscalizatória e sancionatória para desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de inteligência artificial e que se insere em sua esfera de competência outorgada por lei.

Além disso, o normativo prevê as sanções por seu descumprimento que, além de serem cumuláveis com aquelas previstas em outros normativos, incluindo a LGPD, podem implicar em multas de até R\$50 milhões ou 2% do faturamento bruto, por infração, o que não substitui a aplicação de sanções administrativas, civis ou penais definidas na Lei nº 8.078/90 (CDC), na Lei nº 13.709/18 (LGPD), e em legislação específica.

Capítulo X – **Fomento à Inovação Sustentável**: o Capítulo X estabelece incentivos e regras que objetivam garantir que o desenvolvimento e a aplicação da IA se operem de forma econômica e socialmente sustentável, incluindo:

a) **Sandbox**: obrigação da autoridade competente e das autoridades setoriais promoverem e autorizarem o funcionamento de ambiente regulatório experimental, com o objetivo de facilitar o desenvolvimento, teste e a validação de sistemas de IA inovadores.

a) **Proteção dos trabalhadores:** obrigação da autoridade competente e autoridades setoriais, com apoio do Ministério do Trabalho, de, no contexto da IA, desenvolver diretrizes com o objetivo de mitigar potenciais impactos negativos aos trabalhadores, potencializar impactos positivos aos trabalhadores, valorizar instrumentos coletivos e fomentar programas de treinamento e capacitação.

b) **Medidas de incentivos e sustentabilidade:** prevê a faculdade dos entes federativos de fomentarem a inovação e o desenvolvimento produtivo e tecnológico em IA, inclusive por investimento em pesquisa.

c) **Direitos de autor e conexos:** regulamenta o uso de conteúdo protegido no desenvolvimento de IA. Prevê o dever, como regra, de remunerar os autores residentes em território nacional (ou de países com regras equivalentes) e a faculdade de os autores proibirem a utilização de suas obras para treinamento de IA. Sobre o tema, ler o artigo: [Direitos autorais e treinamento de inteligência artificial.](#)

d) **Incentivo a microempresas, empresas de pequeno porte e startups:** prevê a possibilidade de definição, pelas autoridades setoriais, de critérios diferenciados para sistemas de IA ofertados por essa categoria de empresas.

Capítulo XI – **Da Atuação do Poder Público:** estabelece diretrizes gerais para atuação dos entes federativos no contexto de IA e o dever de referidos entes federativos adotarem programas de formação e capacitação.

Capítulo XII – **Disposições Finais e Transitórias:** além de definir os prazos de vacatio legis (que variará de acordo com os dispositivos, podendo ser de até 730 dias), prevê as hipóteses em que o SIA deverá elaborar regulamentos simplificados, incluindo: (i) padrões e formatos abertos e livres, ressalvado se foram de alto risco ou de propósito geral; (ii) fomento nacional; (iii) projetos de interesse público; e (iv) incentivo à inovação e pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, para capacitação e autonomia tecnológica.

2) Obrigações dos Agentes de IA

Agentes de IA	Medidas de Governança de IA a serem adotadas
Agentes de IA, independente do grau de risco	a) garantir a segurança dos sistemas de IA e direitos das pessoas afetadas, conforme requisitos a serem estabelecidos em regulamento; b) comunicação de incidente grave às respectivas autoridades setoriais.
Desenvolvedor de Sistemas de IA, independente do grau de risco	a) informar sobre o conteúdo protegido por direitos autorais utilizado no processo de desenvolvimento da IA, por meio da publicação de sumário em sítio eletrônico de fácil acesso, resguardado segredo comercial e industrial, nos termos do regulamento; b) remunerar os titulares dos conteúdos protegidos utilizados em processos de mineração, treinamento e desenvolvimento de IA, ressalvada exceção legal em sentido contrário.

Agentes de IA	Medidas de Governança de IA a serem adotadas
Desenvolvedor de Sistemas de IA, independente do grau de risco	c) Adotar medidas para coibir o uso de seus sistemas para fins proibidos pela legislação ("risco excessivo")
Desenvolvedor ou Aplicador de Sistema de IA de alto risco que o introduzir ou colocar em mercado	Elaborar a Avaliação de Impacto Algorítmico
Aplicadores de Sistemas de IA de Alto Risco	<p>a) documentação em formato adequado, considerando todas as etapas relevantes no ciclo de vida do sistema;</p> <p>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;</p> <p>c) documentação da realização de testes para avaliação de níveis apropriados de confiabilidade e segurança;</p> <p>d) documentação em formato adequado do grau de supervisão humana que tenham contribuído para os resultados apresentados pelos sistemas de IA;</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>
Desenvolvedores de Sistemas de IA de Alto Risco	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, em conformidade com a relação jurídica estabelecida entre as partes e ressalvado o sigilo comercial e industrial;

<p>Desenvolvedores de Sistemas de IA de Alto Risco</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</p>	<p>Deverão apoiar e verificar se as medidas de governança de IA previstas na lei estão implementadas antes de colocar o sistema em mercado.</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>Além das medidas acima para Sistema de Propósito Geral, deverá garantir a implementação das seguintes medidas:</p> <p>a) descrever o modelo de IA de finalidade geral;</p> <p>b) documentar os testes e análises realizados, a fim de identificar e gerenciar riscos razoavelmente previsíveis, conforme apropriado e tecnicamente viável;</p> <p>c) documentar os riscos não mitigáveis remanescentes após o desenvolvimento;</p>

**Desenvolvedores
de Sistema de
Propósito Geral e
IA Generativa com
Risco Sistêmico**

d) 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, em conformidade com a LGPD;

e) publicar resumo do conjunto de dados utilizados no treinamento do sistema, nos termos da regulamentação;

f) conceber e desenvolver recorrendo às normas aplicáveis para reduzir, considerando o contexto de uso, a utilização de energia, a utilização de recursos e os resíduos, bem como para aumentar a eficiência energética e a eficiência global do sistema;

g) elaborar documentação técnica e instruções de utilização inteligíveis, a fim de permitir que os desenvolvedores, distribuidores e aplicadores tenham clareza sobre o funcionamento do sistema.

3) O que as empresas podem fazer neste momento?

Com base nessa redação aprovada, as empresas podem buscar antecipar pontos específicos de governança, realizando ajustes graduais, incluindo, entre outros:

- **Prioridade Estratégica:** o compromisso com a governança de IA deve ser assumido no mais alto nível da organização. O conselho administrativo deve estabelecer estratégias alinhadas aos fundamentos e princípios previstos no PL 2338/2023, como a centralidade da pessoa humana, ética no desenvolvimento e uso da IA e promoção de direitos fundamentais. Ou seja, as empresas devem alinhar IA aos objetivos corporativos, valores éticos e frameworks regulatórios.

- **Literacia em IA:** implementar programas de capacitação contínua para conselhos, executivos e equipes operacionais para aprimoramento da cultura organizacional, levando as pessoas a compreenderem os benefícios e as limitações das tecnologias de IA, para identificar oportunidades de aplicação e avaliar riscos éticos e de conformidade.

- **Mapeamento:** identificar todas as IAs utilizadas pela empresa, categorizando-as quanto ao grau de risco (alto risco ou risco excessivo).

- **Cadeia de Valor:** avaliar os papéis desempenhados pela organização como 'agente de IA' (incluindo desenvolvedor, distribuidor ou aplicador de IA - art. 4º). Essa análise permite definir responsabilidades e obrigações específicas, conforme as funções desempenhadas em cada caso prático.

- **Gestão de Riscos:** classificar os sistemas de IA, de acordo com os critérios estabelecidos (impacto sobre direitos fundamentais, potencial danoso e reversibilidade de danos - art. 15). Priorizar sistemas classificados como de alto risco, para implementar medidas de mitigação robustas e eficazes.

- **Gestão de Sistemas de Terceiros:** verificar a conformidade de sistemas de IA adquiridos de terceiros, especialmente os de propósito geral ou generativos, confirmando que estejam alinhados com os requisitos do PL, tais como segurança, transparência e governança (arts. 3º e 14).

- **Governança Estruturada:** estabelecer programa de governança que inclua: Comitês de Ética e Conformidade, focados na supervisão do ciclo de vida da IA; políticas internas alinhadas aos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e do PL 2338/2023; cláusulas contratuais claras para a gestão de fornecedores e parceiros.

- **Avaliações de Impacto Algorítmico:** realizar análises detalhadas para aplicações de IA de alto risco, conforme previsto no art. 12. As avaliações devem abordar impactos em direitos fundamentais, propondo medidas preventivas e corretivas, armazenando e documentando todos os passos realizados e a serem efetivados.

4) 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. Para 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;
8. Apresentação da nova versão do substitutivo pela CTIA em 28.11.2024;
9. Votação e aprovação do texto no plenário do Senado em 10.12.2024.

5) Próximos passos

O texto passará para análise na Câmara dos Deputados, onde será discutido e votado, antes de voltar para o Senado para nova avaliação. Depois, se aprovado, segue para eventual sanção do Presidente da República, **cujas expectativas são de que ocorra no decorrer do ano de 2025.**

Autores:



Rony Vainzof
rony@vlklaw.com.br



Caio Lima
caio@vlklaw.com.br



Alexandra Krastins
alexandra.lopes@vlklaw.com.br



Jean Santana
jean.santana@vlklaw.com.br



Nuria Baxauli
nuria.baxauli@vlklaw.com.br



Paulo Sarmiento
paulo.sarmiento@vlklaw.com.br



Verônica Barros
veronica.barros@vlklaw.com.br



Mateus Lamonica
mateus.lamonica@vlklaw.com.br