



INFORMAÇÃO TÉCNICA

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Resumo da Audiência Pública ocorrida no âmbito da Comissão Especial no dia 06/08/2025.

SOLICITANTE: PL 2338/23 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

AUTORES: Leandro Alves Carneiro
Leandro Carísio Fernandes
Consultores Legislativos da Área XIV
Ciéncia e tecnologia, Comunicação Social, Informática, Telecomunicações e
Sistema Postal

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

ABERTURA DA REUNIÃO

Deputada Luísa Canziani

- Declarou aberta a reunião extraordinária da Comissão Especial para discutir o Projeto de Lei nº 2338/2023.
- Convidou os expositores a tomarem assento à mesa e explicou os procedimentos para o andamento dos trabalhos.

EXPOSIÇÕES

Adauto Duarte (Febraban)

- Acredita que é o momento ideal para o Parlamento propor um marco legal principiológico.
- Comentou sobre a evolução tecnológica do setor bancário.
- Relatou que o setor bancário usa IA há mais de 10 anos, exemplificando seu uso (por exemplo, geração de código, análise de risco de crédito, chatbots etc).
- Informou que 82% dos bancos usam IA generativa.
- Entende que a regulação setorial é fundamental para os processos que envolvem IA. A Res. CMN 4.557/17 dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e já abarca temas relativos a IA.
- Considera que o PL está muito avançado e trouxe três reflexões importantes:
 - Segregação Clara de Competências: Reforçou a importância de uma clara segregação entre a autoridade competente geral e as autoridades setoriais, para evitar sobreposição e garantir que o regulador setorial tenha sua autonomia e competência mantidas em coordenação com o regulador geral.
 - Uso de IA para Segurança em Ambientes Físicos: Propôs a permissão e segurança normativa para o uso de IA para monitoramento de espaços privados para segurança de pessoas e patrimônio. Exemplos incluem câmeras em agências que identificam assaltantes e sistemas que desativam caixas eletrônicos ao identificar golpistas reincidentes.
 - Regras de Multas e Sanções: Sugeriu que as multas sejam aplicadas com base no dano causado (ex: vazamento de dados), e não na tecnologia utilizada (IA). O vazamento de dados pode ocorrer independentemente da tecnologia, e a punição deve focar na falha que expôs os dados, não no tipo de tecnologia empregada.

Antônio Marcos Fonte Guimarães (Bacen)

- Reconhece a importância do PL 2338/2023 como um marco regulatório do futuro da Inteligência Artificial no Brasil.

- Para o Banco Central, a inteligência artificial é mais do que uma mera tecnologia; é um instrumento de reposicionamento geopolítico, essencial para a liderança de um país, assim como o domínio de chips ou baterias para carros elétricos.
- Sugere a abordagem inspirada no Reino Unido, que confere certo grau de liberdade ao regulador setorial para compreender os riscos e desafios específicos de seu setor.
 - Aspectos como explicabilidade, eliminação de vieses e transparência devem ser analisados de forma contextualizada, com interação constante entre regulador, supervisor e mercado regulado
- Sobre o parágrafo único do art. 8º: Considera o texto do PL 2338/2023 excelente ao não exigir supervisão humana quando for comprovadamente impossível ou desproporcional.
 - Sugere que a extensão e proporcionalidade da supervisão humana, bem como as hipóteses de dispensa, sejam disciplinadas em regulamentação infralegal e não em lei, para cobrir a heterogeneidade do sistema financeiro e de pagamentos nacional.
- Sobre o caput do art. 15: Considera louvável a existência de um sistema de governança (SIA), mas a competência histórica, regulamentar e legal de cada regulador setorial deve ser preservada, especialmente para a definição de sistemas de alto risco.
 - Sugere evitar uma abordagem “one fits all” que aplique uma regra geral a setores extremamente distintos, como o financeiro, energia elétrica, mercado de capitais e seguros, que possuem grandes heterogeneidades internas.
 - Entende que a definição de sistemas de alto risco exige um grau de especialidade e conhecimento do regulador e supervisor sobre a matéria.
- Sobre o § 1º do art. 45: Sugere que a presidência do SIA não seja definida em lei, e sim que seja definida em ato do poder executivo federal e rotativa (ex.: a cada 2 anos), o que garantiria pluralidade de pensamentos e ideias, agilidade para reagir à evolução da sociedade e do mercado, e fomento à inovação.

Gustavo Santana Borges (Anatel)

- É favorável a um modelo de sistema que coordene os diversos órgãos setoriais na questão da inteligência artificial.
 - Argumenta que uma autoridade única levaria a uma “perda de capacidade de enxergar especificidades setoriais”.
- Embora haja uma agência coordenadora (ANPD) e previsão de colaboração, é preciso um modelo em que de fato as competências setoriais sejam resguardadas.
 - A previsão de colaboração, por si só, não garante que a agência coordenadora adotará ou compreenderá as diferenças setoriais, de forma que uma decisão da coordenadora poderá trazer impactos nocivos a algum setor.

- Sugeriu que cada agência reguladora setorial tenha a possibilidade de afastar a aplicabilidade de uma norma geral no seu setor, de forma justificada. As justificativas seriam: se a norma prejudicaria o setor específico ou se o órgão regulador já possui regulamentação mais especializada que trate dos riscos abordados pela norma geral.
 - Exemplificou com o modelo do CNCiber (Conselho Nacional de Cibersegurança), em que o coordenador pode emitir uma norma mas, se a norma não funcionar em determinado setor (causando algum prejuízo técnico, por exemplo), o órgão setorial pode afastar a norma.
- Comentou que a Anatel já possui suas próprias aplicações e iniciativas em IA, o que demonstra que cada setor já tem andamento próprio nesse assunto, reforçando a importância da preservação de suas competências.
- Expressou preocupação com a redação atual do PL que confere à coordenadora (ANPD) a exclusividade de representação internacional. Considera estranho que a Anatel possa deixar de ter essa competência, visto que representa o Brasil em fóruns internacionais como a União Internacional de Telecomunicações (UIT), onde a IA é amplamente discutida no setor de telecomunicações.

Glauce Carvalhal (CNSeg)

- Explicou como a IA é usada no setor de seguros (ex.: otimização da aceitação de contrato, emissão de apólices mais rápidas, atendimento ao cliente, regulação de sinistros, prevenção e combate à fraude, disponibilização de produtos mais personalizados).
- Apresentou as seguintes contribuições ao PL:
 - Art. 3º, III, sobre supervisão humana efetiva e adequada no ciclo de vida de IA. Sugere a supressão da expressão “efetiva e adequada” para trazer mais segurança jurídica ao texto, pois entende que a expressão é carregada de subjetividade.
 - Art. 4º, XI e XII, sobre discriminação e discriminação indireta. Sugere retirar o inciso XII, pois considera que o conceito de discriminação já abrange o de discriminação indireta. Sugere, ainda, adicionar ao final do inciso XI (discriminação) a expressão:
 - “em razão de características pessoais como origem geográfica, raça, cor ou etnia, gênero, orientação sexual, classe socioeconômica, idade, deficiência, religião ou opiniões políticas”.
 - Art. 13, IV, que exceta da lista de alto risco alguns tipos de sistemas de identificação biométrica à distância. Considera adequado adicionar uma nova exceção:
 - “monitoramento de espaços privados para fins de segurança de pessoas e patrimonial”.
 - Art. 14, IV, que considera como de alto risco o uso de IA em “serviços essenciais”. Considera que, como esses serviços são definidos em lei, para não restar dúvida de quais setores estariam abarcados por esse dispositivo, convém reescrevê-lo como:

- “avaliação de critérios de acesso, elegibilidade, concessão, revisão, redução ou revogação de serviços privados e públicos que sejam por lei considerados essenciais, incluindo sistemas utilizados para avaliar a elegibilidade de pessoas naturais quanto a prestações de serviços públicos de assistência e de segurança”.
- Art. 15 e § 1º do art. 16, em relação a quem define a classificação dos sistemas de alto risco. Considera que a lista deveria ser definida exaustivamente em lei, não devendo ser matéria de regulamentação infralegal. Sugere a seguinte redação:
 - “Art. 15. Caberá ao SIA sugerir a alteração da classificação da lista dos sistemas de IA de alto risco, podendo observar 1 (um) dos seguintes critérios:”.
 - “Art. 16. A sugestão de alteração da classificação da lista com novas aplicações de sistemas de IA de alto risco serão precedidas de procedimento que garanta participação social e de análise de impacto regulatório, cabendo.”.
- Art. 25, § 7º, sobre comunicação de incidentes. Acredita que a redação atua irá gerar uma grande repercussão no aviso de eventuais incidentes. Sugere que a redação seja alterada para que apenas incidentes que causem danos graves ou relevantes sejam notificados, e não qualquer tipo de incidente:
 - “Art. 25, § 7º Os agentes de IA que, posteriormente à introdução de sistema de IA no mercado ou à sua utilização em serviço, tiverem conhecimento de risco ou impacto inesperado e relevante que o sistema apresente a direitos de pessoas naturais comunicarão o fato imediatamente à autoridade setorial e aos outros agentes na cadeia quando confirmada a ocorrência de dano grave ou relevante, podendo notificar pessoas afetadas pelo sistema de IA.”
- Art. 28, sobre a divulgação das avaliações de impacto algorítmico. Sugere alteração para que as conclusões dessas avaliações sejam reportadas ao órgão competente, deixando de serem de domínio público, para evitar danos de imagem irrecuperáveis às empresas:
 - “Art. 28. As conclusões da avaliação de impacto algorítmico deverão ser disponibilizadas ao órgão competente, observados os segredos industrial e comercial, nos termos de regulamento.”
- Art. 4º, XVII, sobre a definição do ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório). Percebe que a definição não vincula o sandbox regulatório às autoridades setoriais e considera que as autoridades setoriais devem ter uma participação na definição desse ambiente. Sugere a seguinte redação:
 - “Art. 4º, XVII – ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório): conjunto de condições especiais estabelecidas pelas autoridades setoriais para desenvolver, treinar, validar e testar, por tempo limitado, um sistema de IA inovador, bem como modelos de negócio e políticas públicas inovadoras e técnicas e tecnologias experimentais que envolvam IA,

mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos e por meio de procedimento facilitado;”

- Frisou que a intervenção regulatória deve ser proporcional aos riscos, mas não um obstáculo injustificável ao desenvolvimento econômico e à inovação tecnológica do país.
- Expressou entusiasmo e confiança na ANPD na coordenação do processo regulatório, elogiando seu esforço na análise de impacto regulatório e na abertura para a sociedade.

Waldemar Gonçalves Ortunho Júnior (ANPD)

- Comparou a maturação do PL 2338/2023 sobre IA à da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), destacando que ambas se beneficiaram de uma discussão ampla com diversos setores e a academia, fundamental para alcançar um resultado maduro.
- A ANPD já atua quando o tema envolve dados pessoais, independentemente da tecnologia utilizada, mesmo que envolva IA.
- Sobre decisões automatizadas, comentou que o art. 20 da LGPD já garante ao titular o direito à explicabilidade dessas decisões.
- Considera que a ANPD está preparada para ser o órgão central do SIA, usando a expertise de todas as agências reguladoras, sendo necessário definir como será a interação do órgão central com as diversas agências.
- Comentou que a ANPD realizou tomada de subsídios sobre IA e que estão implementando um sandbox regulatório sobre IA em parceria com a USP.
- Destacou a importância da colaboração entre autoridades e a formação de grupos regionais (rede ibero-americana, lusófona, asiática, europeia).
- Informou que o órgão necessita de fortalecimento em pessoal, estrutura e orçamento para cumprir sua função, mas que existe todo um ganho de conhecimento e experiência adquiridos em cinco anos de sua existência e que não podem ser desprezados.

Fabro Stiebel (ITS Rio)

- Comentou que o ITS Rio, na publicação “IA no setor financeiro”, de 2024, comparou as obrigações do PL de IA com as do Banco Central para a mesma atividade de crédito, mostrando que a regulação setorial existente era mais exigente e protetiva. Salienta que, se houver duas regras (sobreposição), é necessário determinar qual delas prevalece.
- Suas contribuições focam em áreas não reguladas e de baixo risco de IA, que ele estima representarem 90% do mercado.
- Utilizou a metáfora dos “dois guarda-chuvas” para explicar os modelos regulatórios:
 - O modelo europeu (“umbrella regulation”) é um guarda-chuva *top-down*, com uma agência central regulando toda a IA.
 - O modelo brasileiro atual (pós-Senado) é um “guarda-chuva invertido”, que tenta dar prioridade aos setores e a lei geral/SIA atuariam no que o setor não cobre.

- Afirmou que esse modelo brasileiro surgiu após a tramitação do projeto no Senado, que inicialmente tratava também como o modelo europeu. No entanto, essa migração da versão guarda-chuva para guarda-chuva invertido acabou deixando alguns problemas como legado que, considera, precisam ser ajustados.
- O primeiro ponto é a questão da fragmentação legislativa no tratamento do SIA. Apesar de ter 16 passagens que reforçam a cooperação e a primazia da autoridade setorial, essa prioridade não está claramente consolidada no artigo 1º, gerando uma fragmentação onde alguns instrumentos dão prioridade ao setor regulado e outros não.
 - Como solução, sugeriu inserir uma redação clara no art. 1º que afirme que, em caso de previsão setorial, esta deve prevalecer.
- O segundo legado é a questão do regulador residual. Considera um problema o fato da ANPD ser definida como autoridade residual para casos de IA que não possuem um regulador setorial, mesmo quando essa IA não envolve dados pessoais, pois possui expertise em decisões automatizadas relacionadas a dados pessoais, mas não em IA aplicada a áreas como o agronegócio (ex: IA que monitora ervas daninhas, sem uso de dados pessoais).
 - Como solução, sugeriu restringir a competência residual da ANPD para atuar apenas dentro das suas competências relativas a dados pessoais, para evitar que ela tenha que regular áreas fora de seu escopo principal.
- Comentou que obrigações não inibem a inovação, mas freiam. Apresentou resultados de um relatório que indica o custo para uma startup começar agora e as obrigações, sendo 68 obrigações listadas no projeto.
- Entende que obrigações não são ruins, mas precisam ser dosadas. Para isso, sugeriu excepcionalizar da aplicação da lei (art. 1º, § 1º):
 - IA que recém saiu da universidade;
 - IA que recém começou na startup;
 - IA que tem riscos limitados e já regulados;
 - IA que representa baixo risco.
- Comentou, sobre direitos autorais, que lei de direitos autorais fala apenas em base de dados, sem especificar que tipo de base é esse. Considera, portanto, que essa lei precisa de ajustes, pois coloca obrigações para quaisquer bases de dados, seja de créditos de carbono, de fósforo ou de dados públicos.
- Frisou que novas aplicações da IA surgem constantemente (ex: uso de IA pela OpenAI para arqueologia na Amazônia). É importante que a regulação seja capaz de lidar com a incerteza, focando no que é mais certo e sendo cautelosa com as dúvidas, para evitar que a lei vá contra o interesse público.

Lilian Manoela Monteiro Cintra de Melo (Ministério de Justiça e Segurança Pública)

- Enfatizou que o tema da IA é uma prioridade para o governo federal, que não apenas colaborou na redação do PL 2338/2023, mas também tem se empenhado no fortalecimento da ANPD.
- Destacou o impacto significativo da IA na vida dos brasileiros e a alta conectividade da população brasileira, afirmando que o Brasil tem o potencial de ser um “fiel da balança” no debate geopolítico da IA, influenciando o uso da tecnologia globalmente.
- Descreveu a ANPD como a coordenadora SIA e enfatizou que seu papel é de interação e harmonização, e não apenas residual.
- Mencionou que a existência de um agente coordenador de um sistema e a competência residual não são inovações no ordenamento jurídico brasileiro, citando o sistema de defesa do consumidor e os Procons como exemplo de arranjos semelhantes.
- Reforçou que o digital é transversal, impactando todos os setores da economia brasileira, como agronegócio, educação e saúde, e, portanto, a governança da IA exige uma visão intersetorial.
- Questionou a dicotomia entre inovação e segurança/obrigações, usando a analogia da aviação para ilustrar que é possível ter tecnologia de ponta com segurança e regulação.
- Abordou a questão do reconhecimento facial e identificação biométrica à distância em tempo real, especialmente em relação a vieses raciais e discriminação algorítmica.
- Informou que o Ministério da Justiça realizou um amplo diálogo com as forças de segurança para buscar um equilíbrio entre a eficiência da segurança e a proteção dos direitos fundamentais.
- Mencionou a publicação de uma portaria do Ministro Ricardo Lewandowski (final de junho) que reflete essa preocupação com a proteção dos direitos fundamentais e a necessidade de considerar o risco e potencial de erro das decisões automatizadas. Afirmou que essa portaria está em sintonia com o PL 2338/2023, permitindo o uso dessas ferramentas em casos excepcionais, como para réus evadidos, sempre com foco na proteção dos direitos.
- Mencionou o trabalho do Ministério da Justiça na elaboração de guias de boas práticas de IA, como parte do Programa Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), com o objetivo de comunicar as discussões sobre IA à sociedade e obter apoio público.

CONSIDERAÇÕES DO RELATOR, DEP. AGUINALDO RIBEIRO

- Afirmou que a IA já é uma realidade em diversas áreas da vida, como no sistema financeiro, segurança, educação e saúde. Reconheceu a IA como a grande fronteira para a riqueza econômica, levantando o debate sobre se essa riqueza se dará de forma concentrada ou se haverá capacidade distributiva no futuro.
- Percebeu algumas dúvidas levantadas na discussão sobre governança, o que o provoca a aprofundar o debate. Ele observou que outros países, com ou sem regulação avançada, também enfrentam a necessidade de discutir a governança com mais profundidade.

- Como relator, se declarou muito aberto ao diálogo, pois o único compromisso é ter uma regulação que seja efetiva. Notou que alguns temores expressos pelos participantes da audiência apontam para uma possível falta de efetividade ou insegurança jurídica, especialmente em relação à sobreposição de regras e à subversão das decisões das agências reguladoras setoriais.
- Enfatizou a necessidade de clareza para que a legislação tenha eficácia, especialmente em um país onde “até o passado é incerto”.
- Distinguiu a coordenação (papel da ANPD) de uma decisão/arbitragem em caso de conflito, sugerindo que talvez fosse necessário um debate mais específico e aprofundado sobre esse ponto. Pontuou que leis setoriais já existentes, como a do Banco Central, não devem ser interferidas por uma questão de IA, destacando a importância de evitar sobreposição de legislações.