



COALIZÃO
DIREITOS
NA REDE

Pílulas de Conhecimento sobre IA

Classificação de Riscos

Apresentação

A Coalizão Direitos na Rede (CDR) é um coletivo de mais de 50 organizações da sociedade civil comprometidas com a defesa dos direitos humanos no ambiente digital. Desde 2020, a CDR acompanha e contribui para os debates em torno da construção de uma regulação de inteligência artificial para o país, com foco no momento para o Projeto de Lei 2.338/2023, atualmente em andamento na Câmara dos Deputados.

Como forma de contribuir com o debate e os trabalhos da ilustre Comissão de IA formada na Câmara, a Coalizão compartilha no presente documento as chamadas *Pílulas de Conhecimento sobre IA*, que contará com temas diferentes em cada edição. Nesta, o foco é apresentar nossas contribuições sobre o **rol de riscos do PL 2.338/2023**. Esperamos que isto possa auxiliar os nobres deputados e deputadas da Comissão no seu trabalho, em prol da construção de uma regulação que promova uma inovação responsável e ética em torno da tecnologia.

Outrossim, os pequenos e médios atores podem vir a contar com flexibilização de potencial carga regulatória no contexto das exigências cabíveis em sede de avaliação preliminar, apesar de terem que arcar com as mesmas exigências regulatórias voltadas à disponibilização de soluções de alto risco no mercado. Em razão da tendência de concentração econômica, tal disposição volta-se a inibir que o desenvolvimento de soluções de alto risco sejam sistematicamente desenvolvidas por atores que tendem a ser posteriormente incorporados a grandes grupos econômicos, como forma de se afastar das obrigações legais.

Assim, entendemos que a redação do art. 12 do Projeto de Lei poderia ser alterada da seguinte forma:

Texto original	Texto ideal
<p>Art. 12. Antes de sua introdução e circulação no mercado, emprego ou utilização, o agente de IA poderá realizar avaliação preliminar para determinar o grau de risco do sistema, baseando-se nos critérios previstos neste Capítulo, de acordo com o estado da arte do desenvolvimento tecnológico.</p> <p>§ 1º A realização da avaliação preliminar será considerada como medida de boa prática e poderá resultar em benefícios para o agente de IA para fins do disposto no art. 50, § 1º, podendo, inclusive, receber tratamento prioritário em procedimentos para avaliação de conformidade, nos termos do art. 34, ambos desta Lei.</p> <p>§ 2º Caberá à autoridade setorial definir as hipóteses em que a avaliação preliminar será simplificada ou dispensada, observadas as normas gerais da autoridade competente.</p> <p>(...)</p>	<p>Art. 12. Antes de sua introdução e circulação no mercado, emprego ou utilização, todo agente de IA realizará avaliação preliminar para determinar o grau de risco do sistema, baseando-se nos critérios previstos neste Capítulo, de acordo com o estado da arte do desenvolvimento tecnológico.</p> <p>§ 1º A realização da avaliação preliminar será considerada como medida de boa prática e poderá resultar em benefícios para o agente de IA para fins do disposto no art. 50, § 1º, podendo, inclusive, receber tratamento prioritário em procedimentos para avaliação de conformidade, nos termos do art. 34, ambos desta Lei.</p> <p>§ 2º Caberá à autoridade setorial definir as hipóteses em que a avaliação preliminar será simplificada ou dispensada, como no caso de microempresas, empresas de pequeno porte e startups, observadas as normas gerais da autoridade competente.</p> <p>(...)</p>

Rol de risco excessivo (art. 13)

Trata-se dos sistemas que são tão danosos para direitos fundamentais que não são permitidos, pois seus potenciais benefícios não são suficientes para sopesar os possíveis danos envolvidos. A lista de hipóteses está prevista no art. 13 do PL 2338/23 e trata-se de um rol exemplificativo para novas inclusões e taxativo para exclusões.

Dentre os casos proibidos, destaca-se a **necessidade de banimento do uso de sistemas de reconhecimento facial, para fins de segurança pública, sem qualquer exceção**. Diversas falhas relacionadas à adoção desses sistemas são tanto conhecidas¹ quanto estudadas,² reforçando que se trata de uma tecnologia que apresenta mais danos do que benefícios à sociedade, especialmente para populações negras, que já são historicamente marginalizadas e criminalizadas. Cada “falso positivo” de um sistema como esse significa uma pessoa que tem direitos fundamentais violados, como sua presunção de inocência e a liberdade de ir e vir, além da própria dignidade da pessoa humana.

Na atual redação, mesmo que constante do rol de risco excessivo, as diversas exceções trazidas no texto não somente esvaziam o objetivo da norma, ao regularizar boa parte dos usos desses sistemas em curso no país, como se colocam em um verdadeiro “limbo normativo”. Ao prever as exceções, o legislador não explicou qual o seu nível de risco e tampouco as regras de governança que deveriam ser aplicadas nesses casos. Desse modo, em coro à campanha nacional Tire Meu Rosto da Sua Mira, da qual a Coalizão Direitos na Rede é membro, requeremos o **banimento do uso de sistemas de identificação biométrica à distância, em tempo real e em espaços acessíveis ao público, para fins de segurança pública, com a modificação do inciso IV do art. 13**.

Além disso, com o intuito de trazer maior proteção a direitos fundamentais, entende-se pela necessidade de retirada da expressão “*com o propósito de*” como uma condição no inciso I do art. 13, pois a proibição atual está vinculada a uma intenção do agente, subjetiva e de difícil comprovação, e não ao impacto danoso que busca-se coibir, à exemplo da clara distorção no texto atual de permitir ferramentas que gerem conteúdo de abuso e exploração sexual infantojuvenil, desde que essas ferramentas não tenham sido criadas com esse propósito. Para além da insegurança jurídica em razão da incompatibilidade da expressão supramencionada frente aos artigos do 35 e 36 do Projeto de Lei, na prática, o atrelamento à intenção permite irregularidades que são contraditórias com o ordenamento jurídico já vigente e retira o estímulo para que salvaguardas robustas sejam implementadas nas ferramentas disponíveis no mercado, diminuindo, de forma extrema, a responsabilidade.

Desse modo, a nova redação proposta ao referido dispositivo é a seguinte:

1 Alguns dos casos conhecidos no Brasil: 'Medo, frustrado e constrangido', diz homem detido por engano em estádio após erro do sistema de reconhecimento facial (<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/04/21/medo-frustrado-e-constrangido-diz-homem-detido-por-engano-em-estadio-apos-erro-do-sistema-de-reconhecimento-facial.ghtml>); 'Me urinei de medo ao ser levada no camburão da PM por erro de IA' (<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2023/11/15/erro-camera-reconhecimento-facial.htm>); Reconhecimento facial de SP confunde idoso com estuprador foragido (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/04/13/reconhecimento-facial-de-sp-confunde-idoso-com-estuprador-foragido.htm>).

2 NUNES, Pablo et al. Mapeando a vigilância biométrica [livro eletrônico]: levantamento nacional sobre o uso do reconhecimento facial na segurança pública. Rio de Janeiro: CESeC, 2025; LIMA, Thallita. et al. Vigilância por lentes opacas: mapeamento da transparência e responsabilização nos projetos de reconhecimento facial no Brasil. Rio de Janeiro: CESeC, 2024; BUOLAMWINI, Joy; GEBRU, Timnit. Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification. *Proceedings of Machine Learning Research*, Vol. 81, pp. 1–15, 2018.

Texto original	Texto ideal
<p>Art. 13. São vedados o desenvolvimento, a implementação e o uso de sistemas de IA:</p> <p>I – com o propósito de:</p> <p>a) instigar ou induzir o comportamento da pessoa natural ou de grupos de maneira que cause danos à saúde, à segurança ou a outros direitos fundamentais próprios ou de terceiros;</p> <p>b) explorar quaisquer vulnerabilidades da pessoa natural ou de grupos com o objetivo ou o efeito de induzir o seu comportamento de maneira que cause danos à saúde, à segurança ou outros a direitos fundamentais próprios ou de terceiros;</p> <p>c) avaliar os traços de personalidade, as características ou o comportamento passado, criminal ou não, de pessoas singulares ou grupos, para avaliação de risco de cometimento de crimes, de infrações ou de reincidência;</p> <p>d) possibilitar a produção ou disseminação ou facilitar a criação de material que caracterize ou represente abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes;</p> <p>II – pelo poder público, para avaliar, classificar ou ranquear as pessoas naturais, com base no seu comportamento social ou em atributos da sua personalidade, por meio de pontuação universal, para o acesso a bens e serviços e políticas públicas, de forma ilegítima ou desproporcional;</p> <p>III – em sistemas de armas autônomas (SAA);</p> <p>IV – em sistemas de identificação biométrica à distância, em tempo real e em espaços acessíveis ao público, com exceção das seguintes hipóteses:</p> <p>a) instrução de inquérito ou processo criminal, mediante autorização judicial prévia e motivada, quando houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal, a prova não puder ser feita por outros meios disponíveis e o fato investigado não constituir infração penal de menor potencial ofensivo;</p> <p>b) busca de vítimas de crimes e de pessoas desaparecidas, ou em circunstâncias que envolvam ameaça grave e iminente à vida ou à integridade física de pessoas naturais;</p> <p>c) flagrante delito de crimes punidos com pena privativa de liberdade superior a 2 (dois) anos, com imediata comunicação à autoridade judicial;</p> <p>d) recaptura de réus evadidos e cumprimento de mandados de prisão e de medidas restritivas ordenadas pelo Poder Judiciário.</p>	<p>Art. 13. São vedados o desenvolvimento, a implementação e o uso de sistemas de IA:</p> <p>I – com o propósito de:</p> <p>a) I - que empreguem técnicas subliminares que instiguem ou induzam instigar ou induzir o comportamento da pessoa natural ou de grupos de maneira que cause danos à saúde, à segurança ou a outros direitos fundamentais próprios ou de terceiros;</p> <p>b) explorar</p> <p>II - que explorem quaisquer vulnerabilidades da pessoa natural ou de grupos com o objetivo ou o efeito de induzir o seu comportamento de maneira que cause danos à saúde, à segurança ou outros a direitos fundamentais próprios ou de terceiros;</p> <p>c) avaliar que avaliem os traços de personalidade, as características ou o comportamento passado, criminal ou não, de pessoas singulares ou grupos, para avaliação de risco de cometimento de crimes, de infrações ou de reincidência;</p> <p>d) possibilitar IV - que possibilitem a produção ou disseminação ou facilitar facilitem a criação de material que caracterize ou represente abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes;</p> <p>II – pelo poder público, para avaliar, classificar ou ranquear as pessoas naturais, com base no seu comportamento social ou em atributos da sua personalidade, por meio de pontuação universal, para o acesso a bens e serviços e políticas públicas, de forma ilegítima ou desproporcional;</p> <p>III – em sistemas de armas autônomas (SAA);</p> <p>IV – em sistemas de identificação biométrica à distância, em tempo real e em espaços acessíveis ao público, para fins de segurança pública;</p> <p>V- em sistemas de identificação e autenticação biométrica voltados ao reconhecimento de emoções em ambientes públicos ou semiabertos, salvo em contextos clínicos com finalidade terapêutica, consentimento informado e supervisão humana direta, sendo vedado seu emprego para fins de policiamento preditivo e avaliação comportamental automatizada.</p>

<p>§ 1º Os desenvolvedores de sistemas de IA devem adotar medidas para coibir o uso de seus sistemas para as hipóteses descritas no caput deste artigo.</p> <p>§ 2º O uso de sistemas a que se refere o inciso IV deste artigo deverá ser proporcional e estritamente necessário ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal e o controle judicial, bem como os princípios e direitos previstos nesta Lei e, no que couber, na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), especialmente a garantia contra a discriminação e a necessidade de revisão da inferência algorítmica pelo agente público responsável.</p>	<p>§ 1º Os desenvolvedores de sistemas de IA devem adotar medidas para coibir o uso de seus sistemas para as hipóteses descritas no caput deste artigo.</p> <p>§ 2º O uso de sistemas a que se refere o inciso IV deste artigo deverá ser proporcional e estritamente necessário ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal e o controle judicial, bem como os princípios e direitos previstos nesta Lei e, no que couber, na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), especialmente a garantia contra a discriminação e a necessidade de revisão da inferência algorítmica pelo agente público responsável.</p>
--	--

Rol de alto risco (art. 14)

O rol de sistemas de IA de alto risco é essencial para a definição de medidas de governança mais rigorosas para sistemas que possam causar maiores impactos negativos sobre a sociedade e sobre direitos fundamentais. No entanto, considerando a velocidade com que a tecnologia tem evoluído nos últimos anos, é necessário que esse rol permaneça como um **rol exemplificativo, podendo ser atualizado periodicamente pelo Sistema Nacional de Governança e Regulação**, conforme os critérios previstos em lei (art.15).

Quanto às tecnologias que devem ser classificadas com esse grau de risco, entendemos ser preciso a reinclusão dos seguintes sistemas:

1. *Sistemas de score de crédito*: em virtude dos estudos que demonstram o alto risco de discriminação injusta por parte desses sistemas, é imperiosa a sua classificação como de alto risco, a fim de que sejam adotadas medidas de mitigação de vieses adequadas e capazes de prevenir a penalização indevida de cidadãos, que podem perder acesso a crédito, já que o direito ao crédito é instrumento para o exercício de demais direitos fundamentais;
2. *Sistemas de curadoria, difusão, recomendação e distribuição, em grande escala e significativamente automatizada, de conteúdo por provedores de aplicação de internet, com objetivo de maximização do tempo de uso e engajamento das pessoas ou grupos afetados, quando o funcionamento desses sistemas puder representar riscos relevantes à liberdade de expressão e acesso à informação e aos demais direitos fundamentais*: sistemas automatizados de moderação de conteúdo em plataformas digitais são amplamente apoiados em sistemas de inteligência artificial, de modo que se faz necessária a sua regulação no PL 2338/2023, enquanto um PL voltado a esse tipo de sistema - o que não se confunde, de forma alguma, com uma regulação de plataformas. Nesse

sentido, é importante destacar haver estudos que comprovam a limitação dessas ferramentas sobre determinados idiomas, riscos de discriminação algorítmica e os possíveis impactos sobre a modulação do comportamento humano, de modo que são necessárias medidas de governança mais efetivas para assegurar o seu devido funcionamento, especialmente em prol de grupos vulneráveis, como crianças e idosos;

Ademais, para além das inclusões acima, com vista a melhor proteger direitos fundamentais em risco por essas tecnologias, recomendamos as seguintes alterações de redação:

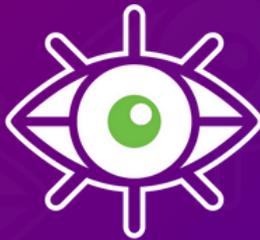
Texto original	Texto ideal	Justificativa
VI – administração da justiça, no que se refere ao uso de sistemas que auxiliem autoridades judiciárias na investigação dos fatos e na aplicação da lei quando houver risco às liberdades individuais e ao Estado democrático de direito, excluindo-se os sistemas que auxiliem atos e atividades administrativas;	VI – administração da justiça, no que se refere ao uso de sistemas que auxiliem autoridades judiciárias na investigação dos fatos e na aplicação da lei quando houver risco às liberdades individuais e ao Estado democrático de direito, excluindo-se os sistemas que auxiliem atos e atividades administrativas;	Mesmo os sistemas utilizados para auxílio em atos e atividades administrativas para administração da justiça podem culminar na violação de direitos fundamentais, especialmente em um âmbito tão sensível como o do acesso à justiça.
IX – estudo analítico de crimes relativos a pessoas naturais, permitindo às autoridades policiais pesquisar grandes conjuntos de dados, disponíveis em diferentes fontes de dados ou em diferentes formatos, no intuito de identificar padrões e perfis comportamentais;	IX – estudo analítico de crimes relativos a pessoas naturais, permitindo às autoridades policiais pesquisar grandes conjuntos de dados disponíveis em diferentes fontes de dados ou em diferentes formatos, no intuito de identificar padrões e perfis comportamentais, desde que os dados sejam previamente anonimizados, quando possível, e respeitado os princípios da finalidade, adequação, necessidade e não discriminação;	Garantia de salvaguardas previstas na Lei 13.709/2018 (LGPD), artigos 6º, incisos I a III, 7º, inciso IV e 11, inciso II, alínea d), com a adequação aos princípios norteadores de todo e qualquer tratamento de dados pessoais e a permissão de uso de dados pessoais para pesquisas, com a anonimização, quando possível, como forma de proteção contra a injusta discriminação e evitando decisões automatizadas baseadas em características subjetivas.
X – investigação por autoridades administrativas para avaliar a credibilidade dos elementos de prova no decurso da investigação ou da repressão de infrações, para prever a ocorrência ou a recorrência de uma infração real ou potencial com base na definição de perfis de pessoas singulares;	X – investigação por autoridades administrativas para avaliar a credibilidade dos elementos de prova no decurso da investigação ou da repressão de infrações, para prever a ocorrência ou a recorrência de uma infração real ou potencial com base na definição de perfis de pessoas singulares;	A utilização de sistemas de IA para prever ocorrência de crimes com base em perfis de pessoas deve ser deslocada para o rol de risco excessivo (art. 13) em razão das comprovadas pesquisas que mostram como tais sistemas perpetuam e reforçam discriminações estruturais da sociedade, especialmente o racismo, como já mostrado por pesquisa da Pro Publica do sistemas COMPAS nos Estados Unidos.

<p>XI – sistemas de identificação e autenticação biométrica para o reconhecimento de emoções, excluindo-se os sistemas de autenticação biométrica cujo único objetivo seja a confirmação de uma pessoa singular específica;</p>	<p>XI – sistemas de identificação e autenticação biométrica para o reconhecimento de emoções, excluindo-se os sistemas de autenticação biométrica cujo único objetivo seja a confirmação de uma pessoa singular específica;</p>	<p>Sistemas de identificação e autenticação biométrica para reconhecimento de emoções deve ser deslocado para os casos de risco excessivo (art. 13), pois há diversas pesquisas que comprovam que não há como auferir emoções simplesmente pelos traços físicos do rosto, já que cada ser humano possui suas próprias expressões e estão inseridos em culturas que podem manifestar emoções de formas distintas. A utilização desses sistemas se assemelha às pesquisas de Cesare Lombroso vinculadas ao racismo científico.</p>
---	--	--

O papel das autoridades setoriais na atualização do rol de riscos

Enquanto uma tecnologia em constante aprimoramento, é fundamental que o marco regulatório de IA no Brasil siga parâmetros de flexibilidade quanto aos sistemas listados como de alto risco. O PL 2338/2023 garante que a lei seja viva ao dispor no art. 15 a respeito de critérios para atualização da lista e a classificação de novas aplicações de sistemas de IA de alto risco, movimento este sempre precedido de procedimento que garanta participação social e de análise de impacto regulatório, conforme o caput do art. 16.

Nesse processo de atualização, é de competência das agências setoriais dispor sobre os aspectos técnicos e específicos de aplicações de IA no seu mercado regulado (art. 16, inciso I, b e inciso II), ficando para a autoridade competente, como coordenadora do SIA, garantir a aplicação harmônica da Lei (art. 16, I). Desta forma, fica latente que o PL 2338/2023 mantém o protagonismo de competência das agências setoriais em seu mercado, além de prever eventuais regimes de transição para novos casos de alto risco (§5º, III do art. 16) e oportunizar a manifestação dos setores econômicos produtivos afetados (§6º do art. 16).



**COALIZÃO
DIREITOS
NA REDE**