

COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.688, DE 2025

Institui o Marco Regulatório do Desenvolvimento e Uso da Inteligência Artificial no Brasil, estabelece direitos, deveres, princípios, mecanismos de governança, normas de transparência e responsabilidade civil e penal, e dá outras providências.

Autor: Deputado JOÃO DANIEL

Relator: Deputado JADYEL ALENCAR

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 2.688, de 2025, do Deputado João Daniel, que pretende instituir um marco regulatório geral e abrangente para o desenvolvimento e uso de sistemas de inteligência artificial (IA) no Brasil, com o objetivo de garantir a preservação da dignidade humana, de direitos fundamentais, da segurança, da ética, da transparência e da soberania tecnológica nacional.

O texto é composto de 39 (trinta e nove) artigos divididos em 15 (quinze) títulos, assim distribuídos de modo a facilitar a leitura e compreensão de suas determinações.

O Título I traz disposições gerais, que incluem o escopo de aplicação da lei e definições pertinentes.

O Título II lista os princípios que devem orientar o desenvolvimento e uso da IA no país, como o respeito à dignidade humana, a proteção de direitos fundamentais, a não discriminação, a soberania e o interesse público.



O Título III contém disposições atinentes aos direitos de pessoas afetadas por sistemas de IA, a saber: identificação explícita de conteúdos gerados por IA quando em forma realista; explicação adequada sobre decisões ou recomendações de sistemas de IA que a afetem significativamente; revisão humana de decisões automatizadas de alto risco que produzam efeitos jurídicos ou impactem substancialmente seus interesses; e assim por diante.

O Título IV dispõe sobre transparência, explicabilidade e auditabilidade de sistemas de IA, prevendo: que todo conteúdo gerado por IA com aparência realista deverá conter, de forma clara, destacada e permanente, indicação de sua natureza artificial; que as plataformas digitais que hospedem ou disseminem conteúdo gerado por IA deverão manter mecanismo acessível e visível de denúncia de conteúdos que violem direitos; a obrigatoriedade de utilização de meios técnicos eficazes para garantir a rastreabilidade e a identificação da natureza artificial dos conteúdos sintéticos gerados por IA; que sistemas de IA classificados como de alto risco deverão ser submetidos a avaliações de impacto algorítmico e auditorias periódicas.

O Título V dispõe sobre identificação e rastreabilidade de conteúdos gerados por IA e disponíveis em plataformas digitais.

O Título VI trata de aspectos da proteção de dados pessoais empregados no desenvolvimento e no uso de sistemas de IA.

O Título VII, que trata dos crimes em matéria de inteligência artificial, tipifica as condutas de: produzir, divulgar ou compartilhar conteúdo sintético realista gerado por IA sem sinalização explícita de sua natureza artificial; assumir, mediante IA, identidade de outra pessoa natural ou jurídica; utilizar IA para gerar, divulgar ou armazenar conteúdo com pornografia infantil, apologia ao crime, incitação à violência ou discurso de ódio; utilizar IA para manipular eleições, opinião pública ou processos judiciais; e desenvolver ou disponibilizar intencionalmente algoritmos opacos, com função deliberadamente manipulativa de vulnerabilidades humanas e sem documentação técnica adequada, causando dano relevante.



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

No Título VIII são impostas às plataformas digitais e aos provedores de sistemas de IA obrigações tais como: implementar mecanismos eficazes para detectar e remover ou rotular conteúdos gerados por IA; preservar provas, logs e rastros digitais relevantes para a apuração de infrações; e elaborar e publicar relatório anual de transparência sobre o uso de IA, moderação de conteúdo e avaliação de impacto algorítmico.

O Título IX trata da governança dos sistemas de IA, atribuindo à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (atualmente denotada Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD, nos termos da MP nº 1.317, de 2025) competências para regulamentar, fiscalizar e aplicar sanções administrativas em matéria de inteligência artificial.

As sanções administrativas propriamente são tema do Título X, que prevê penalidades de advertência, multa simples, multa diária, publicação de infração, suspensão temporária do desenvolvimento, fornecimento ou uso de sistema de IA e ainda proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a sistemas de IA.

O Título XI institui mecanismos de fomento à inovação, pesquisa e desenvolvimento de sistemas de IA, como apoio financeiro, criação e fortalecimento de centros de pesquisa, concessão de incentivos fiscais, formação e capacitação de recursos humanos, e apoio a *startups* e a pequenas e média empresas.

O Título XII trata do uso e desenvolvimento de sistemas de IA pela administração pública. Com relação ao uso, fica estabelecido que deverá observar os princípios da Lei e buscar a eficiência, a melhoria dos serviços públicos, a transparência e a garantia dos direitos dos cidadãos. Já para o desenvolvimento, o texto determina que este deverá ser precedido de avaliação de impacto sobre direitos fundamentais e análise de riscos, especialmente para sistemas classificados como de alto risco.

No Título XIII são definidos deveres específicos para a proteção de grupos vulneráveis no desenvolvimento de sistemas de IA.

O Título XIV dispõe sobre a participação social e a cooperação internacional no desenvolvimento da inteligência artificial no Brasil, ao tempo



* CD265170537700*

em que cria o Conselho Nacional de Inteligência Artificial (CNAI), órgão consultivo e de participação social a quem competirá debater e emitir recomendações sobre a implementação da Lei, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, os impactos éticos e sociais da IA e outras matérias relevantes.

Por fim, o Título XV, das disposições finais e transitórias, define prazos para a regulamentação da Lei pela ANPD, para as plataformas e provedores de IA se adaptarem às suas disposições e para a entrada em vigor da norma.

O projeto foi distribuído para apreciação de mérito pelas Comissões de Comunicação e de Ciência, Tecnologia e Inovação. Foi distribuído ainda à Comissão de Finanças e Tributação para análise de mérito e de adequação financeira e orçamentária, bem como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação de mérito, de juridicidade e de constitucionalidade.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário e tramita no regime ordinário, consoante art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Inteligência Artificial (IA) despontou como uma das tecnologias mais transformadoras do século XXI, com um potencial disruptivo que abrange praticamente todos os setores da atividade humana. O surgimento quase que diário de novas e mais poderosas aplicações baseadas em IA evidencia que o processo de adoção desses sistemas é não só irrefreável como irreversível, cabendo a nós, enquanto sociedade adaptarmo-nos à nova realidade ou sujeitarmo-nos ao risco de ser deixados para trás na marcha do progresso.



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

A par do seu imenso potencial, a rápida adoção da IA também suscita desafios éticos, de segurança e socioeconômicos significativos. Estes desafios incluem o risco de vieses algorítmicos, que perpetuam ou amplificam desigualdades sociais, as preocupações com a privacidade e segurança de dados, os impactos no mercado de trabalho e a necessidade de garantir a responsabilização por decisões tomadas por sistemas autônomos. Ademais, a urgência da regulamentação da IA não deriva apenas da necessidade de mitigar riscos, mas também de fomentar a confiança pública, um elemento crucial para permitir a adoção generalizada e a plena realização dos benefícios dessas novas tecnologias.

Por outro lado, o dinamismo dessa evolução tecnológica dificulta sobremaneira a adoção de uma abordagem clara e direta para sua tutela legal. Não por menos, a análise das regulamentações de inteligência artificial vigentes em outros países revela um mosaico de estratégias, as quais refletem diferentes prioridades nacionais, tradições jurídicas e estágios de desenvolvimento tecnológico. Entre os modelos comumente adotados, destacam-se aqueles de regulação baseada em risco, cujo exemplo mais notório é o europeu, e o de regulação baseada em princípios, abraçado pelo Reino Unido e, mais recentemente, pelo Japão.

Na regulação baseada em riscos, as obrigações para as plataformas são calibradas de acordo com o grau de ameaça que um sistema de IA pode representar para a segurança, para os direitos fundamentais ou para outros interesses públicos. Seguindo essa lógica, os sistemas são classificados em diferentes categorias de risco, sendo impostas obrigações progressivamente mais rigorosas para cada categoria.

Muitos países optaram por iniciar suas jornadas regulatórias pela adoção de planos nacionais de IA não vinculativos, que identificam princípios voluntários e diretrizes éticas. Esse modelo de regulação baseada em princípios permite que os países alavanquem estruturas de fiscalização existentes, especialmente em áreas com forte conexão com a IA, como privacidade e propriedade intelectual, e serve como uma medida temporária enquanto se observa tanto a evolução das tecnologias quanto os resultados



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

propiciados pelas abordagens regulatórias mais taxativas adotadas em outros países.

No caso brasileiro, a disciplina da internet (contida no Marco Civil da Internet) e da proteção de dados pessoais (consolidada na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) seguem modelos de regulação similares aos adotados na União Europeia para essas matérias, isto é, baseados em risco. Assim, parece natural que o modelo brasileiro de regulação para os sistemas de IA adote a mesma sistemática.

O Projeto de Lei nº 2.688, de 2025, de autoria do Deputado João Daniel, propõe a instituição de um marco regulatório geral para o desenvolvimento e uso de sistemas de inteligência artificial no Brasil, estruturado sob a lógica de regulação baseada em risco. O texto original contempla um conjunto abrangente de obrigações às plataformas de IA, incluindo identificação e rastreamento de conteúdos artificiais, revisão humana de decisões automatizadas, deveres de transparência e auditabilidade, além de exigências de proteção de dados pessoais.

Não obstante a relevância e a qualidade da proposta, é necessário reconhecer que o debate acerca de um regime jurídico geral de inteligência artificial encontra-se atualmente concentrado nesta Casa Legislativa, no âmbito da Comissão Especial destinada a apreciar o tema, com base no PL nº 2.338/2023, já aprovado pelo Senado Federal.

A referida Comissão vem desenvolvendo seus trabalhos desde maio de 2025, tendo promovido amplo diálogo institucional e social, com mais de 160 convidados ouvidos e 31 reuniões públicas realizadas, inclusive em diferentes unidades da Federação. Trata-se, portanto, do foro técnico-político mais adequado para a consolidação de um marco regulatório geral, capaz de equilibrar os múltiplos interesses envolvidos: plataformas digitais, desenvolvedores, setor produtivo, titulares de direitos autorais, Poder Público e cidadãos. Dessa forma, entende-se que a regulação estrutural e abrangente da inteligência artificial deve permanecer no âmbito da Comissão Especial, evitando sobreposição normativa e fragmentação do regime jurídico.



Todavia, há determinados usos da inteligência artificial cuja gravidade e urgência reclamam resposta legislativa imediata e específica. Destaca-se, nesse contexto, a utilização dessas tecnologias para a produção e disseminação de imagens e vídeos de natureza sexual ou erotizada envolvendo crianças, adolescentes ou pessoas adultas reais, sem seu consentimento.

O episódio recentemente divulgado envolvendo a ferramenta de geração de imagens da rede social X (antigo Twitter), denominada Grok, ilustra a dimensão concreta do problema. Pesquisa conduzida pelo Center for Countering Digital Hate (CCDH) apontou que, nos primeiros 11 dias após o lançamento da funcionalidade, foram gerados mais de três milhões de conteúdos sexualizados, sendo aproximadamente 23 mil envolvendo crianças. As estimativas indicaram a criação de ao menos uma imagem imprópria envolvendo menores a cada 41 segundos durante o período analisado.¹ Mais grave ainda foi a constatação de que parcela significativa dessas imagens permaneceu disponível na plataforma mesmo após análise individualizada, revelando fragilidade nos mecanismos de controle e remoção.

Esses dados evidenciam a materialização de riscos previsíveis decorrentes da disponibilização de sistemas de IA generativa sem salvaguardas adequadas. No caso de crianças e adolescentes, a prática afronta diretamente o art. 227 da Constituição Federal, que consagra a doutrina da proteção integral, bem como dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente que tipificam a produção e divulgação de conteúdo pornográfico envolvendo menores, inclusive em modalidade simulada.

No tocante a mulheres e demais pessoas adultas retratadas sem consentimento, a prática constitui forma contemporânea de violência de gênero, violando a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), os direitos à honra, à imagem e à vida privada (art. 5º, X, CF), além de comprometer a autodeterminação informativa assegurada pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

¹ Veja <https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/3-milhoes-de-imagens-sexualizadas-foram-geradas-com-grok-diz-investigacao/>, acessado em 4/2/2026.



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

Diante desse cenário, o substitutivo ora apresentado opta por um arcabouço regulatório mínimo e específico, sem interferir na construção do regime geral de IA em curso na Comissão Especial.

Inicialmente, classifica como de alto risco todos os sistemas de inteligência artificial capazes de gerar imagens ou vídeos de cunho sexual de pessoas de qualquer idade. A classificação decorre do elevado potencial lesivo intrínseco a essa funcionalidade e impõe a tais sistemas a observância das disposições aplicáveis à categoria de alto risco na futura legislação geral. Com isso, assegura-se coerência normativa e integração sistêmica.

No art. 3º, estabelece-se vedação absoluta à geração de conteúdos de cunho sexual envolvendo crianças, adolescentes ou pessoas que aparentem ter menos de 18 anos, ainda que não identificáveis. A inclusão da hipótese de “aparência” visa impedir fraudes e simulações destinadas a contornar a norma, garantindo máxima efetividade à proteção da infância.

O art. 4º condiciona a geração de conteúdos envolvendo pessoas adultas identificáveis à autorização específica, livre, informada e destacada para esse fim. Exige-se consentimento qualificado, compatível com os parâmetros da LGPD, reconhecendo que o uso de dados pessoais para criação de material sexualizado possui alto potencial de dano. O dispositivo também impõe obrigações de identificação explícita e rastreabilidade técnica, viabilizando mecanismos automatizados de detecção e responsabilização.

Nos arts. 5º e 6º, estabelece-se um conjunto mínimo de obrigações às aplicações de internet. Parte-se da premissa de que a tutela efetiva exige atuação tanto na etapa de geração quanto na de circulação do conteúdo. A imposição de mecanismos técnicos preventivos, prazos objetivos de remoção e canais acessíveis de denúncia busca evitar a perpetuação e amplificação dos danos.

O art. 7º prevê a suspensão de contas de usuários reincidentes, medida necessária para coibir condutas reiteradas voltadas à monetização ou engajamento por meio de material ilícito ou abusivo.

O art. 8º assegura garantias procedimentais aos usuários, inspiradas na Lei nº 15.211/2025 (ECA Digital), garantindo transparência,



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

fundamentação das decisões e direito de recurso. Busca-se, assim, conciliar proteção às vítimas com observância do devido processo e da segurança jurídica.

O art. 9º torna obrigatória a elaboração de Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais para sistemas e plataformas que operem com tais conteúdos, fortalecendo a lógica preventiva e a governança baseada em *accountability*.

Por fim, o art. 10 estabelece regime sancionatório proporcional e graduável, apto a conferir efetividade à norma, enquanto o art. 11 prevê prazo de 90 dias para adaptação dos agentes regulados.

Ressalte-se que a iniciativa possui escopo deliberadamente delimitado. Não se pretende regular amplamente a geração de conteúdos sintéticos ou o uso geral de inteligência artificial. O foco recai exclusivamente sobre prática específica, grave e comprovadamente danosa, que compromete direitos fundamentais e atinge de modo particularmente severo mulheres, crianças e adolescentes.

A delimitação temática assegura proporcionalidade regulatória, evita sobreposição com o debate estrutural em curso e concentra a intervenção estatal em hipóteses de alto risco e elevado potencial de dano, preservando usos legítimos, artísticos, científicos ou informativos da tecnologia.

Diante do exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2.688, de 2025, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2026.

Deputado JADYEL ALENCAR
Relator

2026-374



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.688, DE 2025

Dispõe sobre a geração de conteúdos sintéticos de cunho sexual por sistemas de inteligência artificial e sobre a sua disponibilização em aplicações de internet.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a geração, publicação, divulgação e compartilhamento de conteúdos sintéticos de cunho sexual por sistemas de inteligência artificial (IA), visando à proteção da dignidade humana, da privacidade, da imagem e, especialmente, dos direitos de crianças, adolescentes e mulheres.

Art. 2º Para os fins desta Lei considera-se conteúdo sintético de cunho sexual aquele que:

I - contenha nudez, simulação de nudez, atividade sexual real ou simulada;

II - retrate pessoas reais ou sintetizadas em contextos erotizados, ainda que sem nudez explícita; e

III - reproduza ou manipule a imagem de pessoa real para simular situação de conotação sexual.

CAPÍTULO II

DA CLASSIFICAÇÃO E DAS RESTRIÇÕES AOS SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Apresentação: 11/02/2026 15:04:39.303 - CCOM
PRL1 CCOM => PL 2688/2025
PRL n.1



Art. 3º São classificados como de alto risco os sistemas de inteligência artificial capazes de gerar conteúdos definidos no art. 2º.

§ 1º A classificação de alto risco aplica-se ainda que:

I - o sistema não seja anunciado, comercializado ou projetado especificamente para esse fim; e

II - o sistema opere gratuitamente ou em caráter experimental.

§ 2º Os sistemas classificados nos termos deste artigo estão sujeitos às obrigações previstas na legislação geral de inteligência artificial.

Art. 4º É vedado aos sistemas de inteligência artificial:

I - gerar quaisquer conteúdos de cunho sexual envolvendo crianças, adolescentes ou pessoas com aparência inferior a 18 (dezoito) anos, ainda que não identificáveis;

II – permitir a publicação de conteúdo sintético de cunho sexual sem consentimento específico, livre, informado e destacado da pessoa identificável retratada, com idade igual ou superior a 18 anos.

§1º O conteúdo gerado nos termos do inciso II deverá conter identificação explícita de sua natureza sintética.

§2º O sistema de IA deverá incorporar mecanismos técnicos de rastreabilidade e marcação digital automática dos conteúdos gerados.

CAPÍTULO III

DAS RESPONSABILIDADES DAS APLICAÇÕES DE INTERNET

Art. 5º As aplicações de internet que permitirem a publicação de conteúdo gerado por IA deverão:

I – impedir, por meio de mecanismos técnicos eficazes, a publicação de conteúdos em desacordo com os arts. 3º e 4º desta Lei;



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

II – remover, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas, conteúdos denunciados por autoridades competentes, por ordem judicial ou por qualquer pessoa retratada; e

III – suspender as contas de usuários responsáveis por publicações reiteradamente removidas por infração a esta Lei.

Art. 6º As plataformas deverão:

I – manter canal acessível, público e funcional para denúncias;

II – implementar meios técnicos que permitam, por ordem judicial ou requisição de autoridade competente, a identificação do responsável pela publicação infratora, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo de fonte e profissional.

Art. 7º Nos procedimentos de remoção de conteúdo e suspensão de contas deverá ser assegurado ao usuário afetado:

I – notificação prévia da medida;

II – fundamentação da decisão, indicando se baseada em análise humana ou automatizada;

III – possibilidade de recurso em prazo razoável; e

IV – fácil acesso aos mecanismos de contestação.

CAPÍTULO IV

DA PREVENÇÃO, EDUCAÇÃO E REPARAÇÃO

Art. 8º O Poder Público promoverá, em cooperação com a sociedade civil, programas de:

I – educação digital voltada à proteção de crianças e adolescentes contra abusos tecnológicos;

II – capacitação de educadores e famílias para identificação de riscos de exploração sexual por meios digitais;

III – campanhas de conscientização sobre consentimento digital e os impactos da manipulação de imagens;



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

IV – prevenção à revitimização e apoio psicossocial às vítimas.

Art. 9º O Estado garantirá às vítimas de conteúdos sintéticos abusivos:

I – acesso gratuito a assistência jurídica, psicológica e social;

II – atendimento prioritário por órgãos de proteção e segurança;

e

III – direito à reparação dos danos morais e materiais, inclusive por responsabilidade solidária das plataformas.

CAPÍTULO V

DA GOVERNANÇA E DA FISCALIZAÇÃO

Art. 10. As aplicações de internet e sistemas de IA que permitirem a geração ou veiculação de conteúdo de cunho sexual deverão elaborar, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), relatório de impacto à proteção de dados pessoais, observando:

I – a finalidade do tratamento;

II – os riscos de exposição a violência, abuso ou exploração sexual; e

III – as medidas técnicas de mitigação adotadas.

Art. 11. O órgão regulador nacional da inteligência artificial poderá:

I – auditar, a qualquer tempo, os sistemas classificados como de alto risco;

II – requisitar relatórios de impacto, logs de atividade e dados técnicos para verificação de conformidade; e

III – celebrar acordos de cooperação internacional para contenção da circulação de conteúdo abusivo em servidores no exterior.



* C D 2 6 5 1 7 0 5 3 7 7 0 0 *

CAPÍTULO VI

DAS SANÇÕES

Art. 12. O descumprimento das disposições desta Lei sujeita os infratores às seguintes sanções administrativas, aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme a gravidade da infração:

- I – advertência com prazo para correção;
- II – multa de até 2% do faturamento do grupo econômico no Brasil, limitada a 50.000 (cinquenta mil) salários-mínimos;
- III – multa diária;
- IV – suspensão temporária de funcionamento do sistema infrator;
- V – proibição parcial ou total do uso de IA para fins específicos;
- VI – obrigação de reparação pública e publicação da infração.

Parágrafo único. As sanções observarão a natureza da infração, os danos causados, a reincidência, a boa-fé do infrator e sua capacidade econômica.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor após 90 (noventa) dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2026.

Deputado JADYEL ALENCAR
Relator

2026-374

