



Procuradoria-Geral
do Estado de Goiás

Nota Técnica

Lei Complementar estadual
nº 205, de 19 de maio de 2025

*Política Estadual de Fomento à Inovação
em Inteligência Artificial no Estado de Goiás*

“Emerging technologies are in part a reflection of ourselves, and at the same time they have the potential to profoundly change who we are” (Introduction to the Ethics of Emerging Technologies, Wessel Reijers, Mark T. Young, Marck Coeckelbergh).

A presente Nota Técnica tem por finalidade apresentar a recente Lei Complementar estadual nº 205, de 19 de maio de 2025, que institui a **Política Estadual de Fomento à Inovação em Inteligência Artificial no Estado de Goiás**, e esclarecer os fundamentos jurídicos que lhe conferem plena validade, eficácia e segurança jurídica. Isso, de modo a evidenciar que a pioneira lei goiana proporciona ambiente seguro ao desenvolvimento, à implementação e ao uso de sistemas de Inteligência Artificial no Estado de Goiás.

I. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Segundo *Russell & Norvig*¹, a Inteligência Artificial (IA) constitui um ramo da ciência da computação voltado ao desenvolvimento de sistemas capazes de executar tarefas que, em condições usuais, demandariam a intervenção da inteligência humana. Ao possibilitar que máquinas desempenhem atividades tradicionalmente atribuídas à cognição humana — como interpretação de linguagem, reconhecimento de padrões, tomada de decisão e aprendizado contínuo —, a IA assume papel estratégico no processo de transformação digital que marca a sociedade contemporânea. Sua aplicação impacta, de forma transversal, diversos setores, incluindo saúde, educação, segurança, indústria, agricultura e Administração Pública.

Diante da importância da ferramenta, foi realizada consulta pública pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), entre dezembro de 2019 e março de 2020, visando à elaboração da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). A consulta contou com expressiva participação da sociedade civil, que apresentou mais de mil contribuições sobre o tema (MCTIC, 2020). A consolidação das propostas recebidas resultou na publicação da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, formalizada por meio da Portaria MCTI nº 4.617, de 6 de abril de 2021. Dentre os diversos eixos abordados, destaca-se o capítulo que trata da aplicação da IA no âmbito da Administração Pública. Eis excerto dele: *"no campo do Poder Público, a Inteligência Artificial representa importante oportunidade para melhorias na qualidade do atendimento e nos índices de satisfação dos cidadãos. A inovação na gestão pública, ao modernizar os processos administrativos, possibilita que o Estado supere obstáculos burocráticos e restrições orçamentárias para oferecer serviços novos, melhores e mais eficientes à população"* (MCTI, 2021, p. 41).

É diante desse cenário que se instituiu, de forma pioneira e a despeito de inércia da União quanto à regulação holística da matéria, a *Política Estadual de Estímulo ao Desenvolvimento da Inovação em Inteligência Artificial (IA)*, nos estritos limites da competência legislativa conferida aos Estados-membros pela Constituição Federal.

A lei estadual objetiva promover o desenvolvimento tecnológico sustentável, impulsionar a competitividade, apoiar pesquisa e capacitação, incentivar o uso de soluções abertas de IA, proteger direitos fundamentais, promover usos seguros e benéficos e consolidar o Estado de Goiás como um polo estratégico de inovação em IA no Brasil. Assim, orienta o desenvolvimento, a implementação e o uso de sistemas de IA, tendo a pessoa humana como diretriz central, buscando benefícios sociais e econômicos. Fundamenta-se em princípios, como o aprimoramento científico e tecnológico, respeito aos direitos humanos e valores democráticos, livre desenvolvimento da personalidade, a liberdade de expressão, proteção ambiental, defesa do consumidor, privacidade e proteção de dados e a participação ativa do Estado no fomento à IA para reduzir desigualdades e gerar inovação.

E mais: insere-se em um contexto de notória atualidade e relevância, ao disciplinar, em âmbito estadual, política pública de fomento ao desenvolvimento e à aplicação de sistemas de inteligência artificial, temática estratégica para o crescimento econômico e para a redução das desigualdades sociais. É dizer: cuida-se de lei editada com sensibilidade à realidade local e ao potencial transformador da tecnologia, notadamente para a modernização da gestão pública, a valorização da produção científica regional e a ampliação do acesso da população a serviços mais eficientes e inclusivos.

¹ Russell, S. J., & Norvig, P. (2021). Artificial intelligence: A modern approach (4th ed.).

II. SÍNTESE DO TEXTO LEGAL – PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES LEGAIS

Um aspecto fundamental da política pública instituída reside no incentivo à utilização de tecnologias e modelos abertos de IA (*open source*). O Poder Executivo deverá dar preferência a essas soluções em projetos públicos, salvo justificativa técnica fundamentada, visando a garantir competitividade, auditabilidade, segurança, soberania tecnológica, inovação aberta e colaboração internacional. Programas específicos poderão ser estabelecidos para incentivar a criação, o uso e compartilhamento de modelos e ferramentas de IA abertas (arts. 1º ao 5º).

A lei complementar estabelece, ademais, direitos para desenvolvedores, operadores, usuários e não usuários de sistemas de IA. O desenvolvimento e uso lícito por parte do setor privado são livres, com intervenção estatal limitada e subsidiária. Em decisões automatizadas, é garantido o direito à não discriminação ilegal e à informação acessível sobre o uso do sistema e sua finalidade, incluindo o caráter automatizado da interação. Há exceções, como sistemas militares ou decisões finais tomadas por deliberação humana. Quando a decisão automatizada afetar direitos ou interesses significativos, o usuário tem direito à informação sobre as premissas fáticas relevantes para contestação, respeitado o segredo industrial e comercial. A informação deve ser clara e acessível. A utilização de dados estatísticos e análises de riscos baseadas empiricamente não é considerada discriminação ilícita, sendo vedada a discriminação por etnia, crença, orientação sexual ou de gênero. Sistemas de IA que se destinem ao uso ou interação pública devem priorizar linguagem simples e acessível, considerando os interesses dos grupos vulneráveis atingidos. É vedado o uso de sistemas de IA contrários a direitos fundamentais, ordem pública, princípios democráticos e segurança institucional (arts. 6º ao 10).

Nesse ponto, observa-se que a lei goiana se antecipa a eventuais externalidades negativas das IAs – a exemplo da *"opacidade algorítmica"* –, tratando a complexidade algorítmica que subjaz às IAs como verdadeiras *instituições das sociedades contemporâneas*², conferindo-lhes, portanto, regras relacionadas à inserção dessas tecnologias em uma estrutura democrática (*v.g., respeito a direitos humanos, vedação a tratamentos discriminatórios e standards de transparência*).

No uso de IA para serviços públicos, pretende-se melhorar continuamente a qualidade, eficiência e acessibilidade, reduzindo a burocracia administrativa. Os objetivos específicos incluem simplificação de processos, melhoria no tempo de resposta, facilitação de acesso, maior transparência e rastreabilidade, monitoramento de qualidade e aumento da eficiência operacional. Os usuários de serviços públicos com uso de IA têm direito à motivação dos atos administrativos, à garantia de que algoritmos fornecerão os motivos (fáticos) das decisões, de contestar e solicitar revisão e à revisão humana das decisões em sede de recurso. A análise do recurso pode ter auxílio de IA, mas a deliberação final e a fundamentação devem ser humanas. Ainda há previsão de criação de programas como o de Incentivo à Inteligência Artificial Aberta (com apoio financeiro e incentivos fiscais/contratuais), e o "IA no Campo – Agro-Tech Aberta Global" para o setor agropecuário (arts. 10 a 16).

O fomento à pesquisa, à inovação e ao desenvolvimento tecnológico inclui apoio a instituições (IES, ICTs, *startups*), estímulo a ecossistemas de inovação (hubs, parques tecnológicos), fomento à infraestrutura digital compartilhada e, como já mencionado, promoção de IA aberta. Ambientes experimentais controlados (*sandboxes*) serão organizados pelo Poder Público, para desenvolvimento e testagem de soluções. A lei institui estruturas importantes, como o Núcleo de Ética e Inovação em Inteligência Artificial (NEI-IA) na Secretaria-Geral de Governo, com caráter consultivo e multissetorial, para promover o uso responsável e transparente da IA e articular a política estadual. O NEI-IA é composto por representantes do governo, academia, setor empresarial e sociedade civil. Compete ao NEI-IA propor e acompanhar *sandboxes*, elaborar diretrizes éticas, atuar como espaço de escuta pública, articular com redes nacionais/internacionais e monitorar a implementação de *discrimes* positivo em

² "[...] algorithms are not only changing existent institutions, but can, themselves, be conceived of as institutions in the extent to which they frame contexts of interactions, create pathways to development, inducing or constraining certain behaviours with collective consequences. Algorithms are reshaping the conditions for actions in many contexts, as they structure rules, norms, and meanings grounding social action." (Almeida, V., Mendonça, R. F., & Filgueiras, F. 2023. **Algorithmic institutionalism: The changing rules of social and political life**. Cambridge University Press). Em tradução livre: "[...] algoritmos não estão apenas modificando instituições existentes, mas podem, eles próprios, ser concebidos como instituições, na medida em que estruturam contextos de interação, criam caminhos para o desenvolvimento e induzem ou restringem certos comportamentos com consequências coletivas. Os algoritmos estão reformulando as condições para a ação em muitos contextos, à medida que estruturam regras, normas e significados que fundamentam a ação social".

prol de *softwares abertos* e de modelos open source nos projetos públicos estaduais de IA (arts. 17 a 31).

Também foram instituídos o *Sandbox Estadual Permanente de Inteligência Artificial* e o *Sandbox Estadual de Agentes Autônomos de Inteligência Artificial*, ambientes regulatórios experimentais voltados à testagem de soluções inovadoras e agentes autônomos, objetivando segurança jurídica e geração de dados para políticas públicas. O Sandbox Permanente dará peso adicional a projetos que utilizem software e modelos abertos. Para agentes autônomos, são obrigatórios, em ambiente experimental, limitação clara de atuação, supervisão humana mínima, transparência pública e consentimento informado dos usuários.

É prevista, ainda, a atração de infraestrutura digital estratégica, como data centers e equipamentos de alto desempenho computacional. Essa infraestrutura é considerada de interesse público e estratégico e deve observar eficiência energética e sustentabilidade ambiental. Medidas de fomento incluem incentivos fiscais/creditícios e simplificação de procedimentos. Os projetos de infraestrutura devem dar preferência ao uso de fontes renováveis de energia, especialmente biometano, e priorizar o apoio a projetos de IA aberta (arts. 32 a 48).

Houve a instituição do *Centro Estadual de Computação Aberta e Inteligência Artificial*, concebido como uma infraestrutura digital estratégica fundamental para o Estado de Goiás, a qual tem como objetivo principal servir como um espaço dedicado ao treinamento, desenvolvimento e à pesquisa em Inteligência Artificial aberta. É fruto de uma colaboração com o reconhecido Centro de Excelência em Inteligência Artificial (CEIA), da Universidade Federal de Goiás (UFG). Sua missão abrange múltiplos aspectos: democratizar o acesso ao poder computacional avançado, impulsionar pesquisas inovadoras, fomentar o desenvolvimento econômico e tecnológico regional e, em última instância, consolidar o Estado de Goiás como um polo internacional em IA aberta. A utilização dessa infraestrutura será compartilhada: terão acesso a ela o Poder Público estadual, instituições de ensino superior (IES), institutos de ciência e tecnologia (ICTs), centros de pesquisa e entidades representativas do setor produtivo e da sociedade civil. Quanto à sua gestão e ao seu funcionamento, a Secretaria-Geral de Governo (SGG), por meio da Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI), ficará responsável pela concepção, gestão administrativa, patrimonial, operacional e executiva do Centro. No entanto, a deliberação sobre as diretrizes, prioridades de utilização e o compartilhamento da estrutura caberá ao Núcleo de Ética e Inovação em Inteligência Artificial (arts. 49 a 53).

Na educação, formação e capacitação profissional, o Estado promoverá políticas para qualificar talentos locais, focando em inclusão produtiva, inovação aberta e redução de desigualdades digitais. Isso inclui ampliação da oferta de cursos técnicos/superiores, formação continuada de professores, articulação com o mercado de trabalho e o uso de ferramentas de código aberto. Será implementado o programa "IA nas Escolas", para introduzir o ensino de IA nas escolas públicas estaduais como componente eletivo ou transversal, integrando habilidades técnicas, éticas e práticas. As soluções de IA adotadas pelo Poder Público estadual deverão assegurar a auditabilidade algorítmica, preferencialmente utilizando software aberto e modelos open source (arts. 54 a 62).

A IA também poderá ser utilizada na área da saúde pública para melhorar a qualidade, eficiência e acessibilidade, com destaque para gestão, diagnóstico, vigilância epidemiológica e distribuição de recursos. O uso deve ser transparente para o paciente (arts. 63 a 66).

Por fim, a lei em comento enfatiza a sustentabilidade e governança ambiental na infraestrutura de IA. A instalação de *data centers* deve cumprir requisitos ambientais, usar energia renovável (biometano) e adotar soluções de reaproveitamento de água. O Estado também fomentará o uso de IA para fins ambientais e climáticos, como monitoramento de recursos naturais, modelagem preditiva de desastres e gestão de resíduos (arts. 67 a 72). A política prevê ampla divulgação de suas ações e resultados para

garantir transparência e uma avaliação periódica de sua eficácia e efetividade após 4 (quatro) anos, com consulta e audiência públicas. Comissões para tratar do tema devem ser multissetoriais. As ações devem respeitar princípios éticos, técnicos e legais nacionais e internacionais (arts. 73 a 78).

III. SEGURANÇA JURÍDICA: CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 205, DE 19 DE MAIO DE 2025

Sem prejuízo do pioneirismo normativo, fato é que a validade da lei instituidora da **Política Estadual de Fomento à Inovação em Inteligência Artificial no Estado de Goiás** é clara.

Do ponto de vista material, a Lei Complementar estadual nº 205, de 19 de maio de 2025, vai ao encontro da concretização de diversos direitos fundamentais expressamente assegurados na Constituição Federal e na Constituição do Estado de Goiás. Destacam-se, nesse sentido, os direitos à igualdade (CF/88, art. 5º, *caput*), à saúde (CF/88, arts. 6º e 196;), à educação (CF/88, arts. 6º e 205) e à liberdade de iniciativa e de exercício de atividades econômicas (CF/88, art. 5º, incisos IX e XIII, e art. 170). No tocante à atuação administrativa, vê-se alinhamento aos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, que norteiam a gestão pública (CF/88, art. 37, *caput*), além de refletir os mandamentos que incumbem ao Estado o dever de fomentar a inovação científica e o desenvolvimento tecnológico (CF/88, art. 218). Adicionalmente, a política de fomento contribui para a promoção do desenvolvimento sustentável, em consonância com os compromissos ambientais previstos no ordenamento constitucional (CF/88, art. 225), conferindo especial atenção à preservação do meio ambiente e à utilização responsável dos recursos naturais.

Sob a ótica formal – cujo principal aspecto reside no respeito à divisão de competências legislativas estabelecida na Constituição Federal –, importa destacar que, a despeito de deliberações legislativas nacionais incipientes acerca do uso de IAs (cuja ausência de conclusões é incompatível com a rapidez do avanço tecnológico), a norma estadual objeto desta Nota Técnica se atém aos limites da competência legislativa estadual: sem a pretensão de se adentrar no cerne da discussão **civilística** que envolve as IAs (a exemplo da disciplina da responsabilidade civil decorrente do uso de inteligência artificial), a lei goiana dispõe sobre matérias concernentes ao direito econômico, direito administrativo, à educação, ao ensino, à ciência, tecnologia, pesquisa, ao desenvolvimento e inovação, meio ambiente, consumo e fomento público, as quais se inserem na competência legislativa dos Estados-membros para a elaboração de normas específicas.

A propósito, sequer a superveniência de lei nacional que veicule um *marco legal/regulatório* concernente ao desenvolvimento, implementação e uso de sistemas de IA afeta a plena validade e eficácia da Lei Complementar estadual nº 205, de 19 de maio de 2025. Isso porque a lei estadual não se imiscui na competência privativa da União para legislar sobre direito civil; tampouco afronta normas gerais relacionadas às matérias efetivamente tratadas pelo legislador goiano. Ao contrário: a Lei Complementar estadual nº 205, de 19 de maio de 2025, atua nos limites dessas balizas, notadamente em matéria de infraestrutura tecnológica e mecanismos de incentivo e fomento ao desenvolvimento da IA no território do Estado de Goiás.

Em outras palavras, a norma em comento não cria um regime jurídico geral e vinculante pertinente aos sistemas de IA no Brasil – incumbência constitucionalmente atribuída à União. Faz diferente: se propõe, a um só tempo – e em linhas singelas –, a *disciplinar* o uso de IAs no âmbito da Administração Pública estadual; *fomentar* o desenvolvimento e a inovação em matéria de inteligência artificial; *criar* programas estaduais de incentivo, formação e infraestrutura digital; *estabelecer* discrímens positivos em contratos públicos (*v.g.*, preferência por soluções *open source*); e *promover* ações de capacitação, pesquisa, governança ética e inclusão produtiva.

Desde 2019, diferentes projetos de lei sobre uso e desenvolvimento de sistemas de IA integraram a pauta do Legislativo nacional – com diferentes abordagens e metodologias. Em destaque, tem-se o PL nº 2338, de 2023, com evidente inspiração no *AI Act* da União Europeia, que veicula grande detalhamento de obrigações e responsabilidades aos fornecedores e operadores de IA. Ilustrativo exercício de cotejo entre as disposições normativas estaduais e o texto legal gestado no PL nº 2338, de 2023, evidencia a higidez da lei goiana.

E não é para menos: a lei goiana, a par de vanguardista, está alinhada às melhores práticas internacionais e ao estado da arte das discussões éticas que envolvem a matéria. Questões sensíveis, como transparência, institucionalidade algorítmica, vieses artificiais, *Edge AI* (inteligência artificial embarcada), IA generativa, *accountability* automatizada, impacto em grupos vulnerabilizados, explicabilidade de decisões automatizadas, riscos de opacidade sistêmica e autonomização de agentes são antecipadas na *policy* estadual, demonstrando não só estar tecnicamente à altura dos desafios e das virtudes da contemporaneidade, mas também que é uma importante referência comparativa (*benchmark*) a eventuais leis nacionais e estaduais vindouras.

Não fosse isso suficiente, é válido acrescentar que, conforme entendimento já há muito adotado pelo Supremo Tribunal Federal na resolução de conflitos aparentes de competências legislativas, há uma presunção em favor da validade das normas estaduais quando inexistente norma federal conflitante ou que esgote o tema, especialmente quando se trata de competência concorrente ou de proteção a interesses locais. É dizer: cuida-se de presunção que confere ainda mais segurança à Lei Complementar estadual nº 205, de 19 de maio de 2025. E o faz sobretudo em eventuais *zonas de penumbra* que permeiam a elaboração de normas gerais, garantindo que o exercício da competência legislativa para edição de normas gerais se limite àquilo que ela é: em termos claros, produção legislativa tendente ao estabelecimento de princípios, diretrizes e fins. Ou seja: produção normativa imediatamente finalística (para não dizer principiológica) – que perfaça, sempre, o **mínimo** legislativo, a ser prestigiada a autonomia dos Estados-membros, viabilizando a efetividade de soluções sofisticadas em âmbito regional (como a tão falada Lei Complementar estadual nº 205, de 19 de maio de 2025).

IV. CONCLUSÃO

Na confluência do exposto, reitera-se, em síntese conclusiva, que a Lei Complementar estadual nº 205, de 19 de maio de 2025, responsável pela instituição da *Política Estadual de Fomento à Inovação em Inteligência Artificial no Estado de Goiás*: (i) é material e formalmente constitucional; (ii) atua dentro dos limites da competência legislativa dispensada aos Estados-membros; (iii) não colide, senão, no limite, complementa e especifica futuras normas nacionais que estabeleçam um marco regulatório de IAs no Brasil; (iv) estabelece um ambiente normativo seguro, estável, inovador e compromissado com as boas práticas internacionais para o desenvolvimento de tecnologias baseadas em IA; e (v) confere segurança jurídica a eventuais investidores, promovendo previsibilidade regulatória e normativa.

Por esses fundamentos, **reafirma-se** a plena validade, eficácia e autonomia da legislação estadual goiana sobre *Inteligência Artificial*, mesmo diante da eventual superveniência de marco regulatório nacional que verse sobre essa matéria.

Goiânia, maio de 2025.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado de Goiás

