



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

JUSTIFICATIVA

A evolução das sociedades e de suas organizações é um fenômeno diretamente impactado pelas inovações tecnológicas. Desde a Revolução Industrial até a era da informação, é possível observar como cada onda tecnológica moldou não apenas o modo de vida das pessoas, mas também a estrutura e o funcionamento das instituições.

O Ministério Público, como entidade fundamental na manutenção da ordem jurídica e na defesa dos direitos garantidos pela Constituição, também é influenciado por estas transformações. Em um contexto onde as organizações públicas enfrentam desafios cada vez mais complexos, com demandas crescentes e recursos frequentemente limitados por restrições orçamentárias, a tecnologia é um elemento indispensável para otimizar processos e ampliar a capacidade de resposta à sociedade.

Assim, a adoção de novas tecnologias pelo Ministério Público reflete o compromisso da Instituição em adaptar-se às dinâmicas sociais emergentes, visando ao contínuo aperfeiçoamento institucional. Essa integração não é apenas uma questão de modernização, mas uma necessidade imperativa para a manutenção da sua relevância e efetividade.

É nessa conjuntura que o uso de ferramentas digitais e de Inteligência Artificial (IA), particularmente os Modelos de Linguagem de Grande Escala (LLMs), por exemplo, oferece oportunidades sem precedentes para a automatização de tarefas, análise de grandes volumes de dados e apoio à tomada de decisões, sempre em suporte à atuação humana, como bem asseverou o Conselheiro Rodrigo Badaró, Relator do Pedido de Providências nº 1.00085/2023/10, ao fundamentar o indeferimento do pedido liminar ora pleiteado:

[...]

o mais importante é observar que a ferramenta apontada (assim como quaisquer outras ferramentas de Inteligência Artificial atualmente disponíveis como suporte para atuação de várias profissões no mundo – jurídicas ou não) não tem o condão de substituir o fator humano na análise dos casos que chegam ao



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

conhecimento dos membros do Ministério Público, no exercício de suas atribuições.

[...]

Assim, resta claro que o papel da Inteligência Artificial é apenas o de ser um suporte na tomada de decisões, ressaltando-se que, no próprio exemplo apresentado pelo representante, a ferramenta não foi apta a substituir o juízo valorativo quanto a correção ou não da medida. Ou seja, ainda que algum servidor ou membro do Ministério Público se utilize da ferramenta para apontar caminhos para algum problema jurídico em análise, o seu dever funcional (art. 43, III, da Lei Orgânica Nacional), constante inclusive nas Leis Orgânicas que disciplinam o Ministério Público, obriga que seja feito o devido juízo da adequação daquele encaminhamento como base de sua manifestação no caso concreto, como aliás já ocorre.

Desta forma, limitar as possibilidades de uso de instrumentos tecnológicos de suporte à atuação não se mostram de forma alguma exitosa, uma vez que, repita-se, elas não prescindem do necessário juízo de valor do humano que lhes faz uso, notadamente pela ausência de qualquer elemento que aponte a nocividade do uso deste tipo de tecnologia como suporte de produtividade.

Certo é que, apesar de a adoção de tecnologias de Inteligência Artificial Generativa como suporte à produtividade representar um marco recente e significativo no cenário tecnológico global, suas potencialidades, implicações e riscos têm sido alvo de debates no Brasil e no mundo, na busca por melhor compreender e integrar plenamente essas ferramentas nas atividades diárias.

A curva de aprendizado é íngreme, não apenas em termos de como utilizar a tecnologia de maneira segura e eficaz, mas, por ser um campo em constante evolução e um tanto desconhecido, exige-se maior flexibilidade e disposição para se adaptar a novos desafios e oportunidades, tornando qualquer tentativa regulatória, por mais tênue que seja, um enorme desafio.

Não à toa, são poucos os avanços regulatórios sobre o tema em esfera global. A União Europeia, por exemplo, desde abril 2021, tem estabelecido longos debates na



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

intenção de construir uma base normativa de regulação no uso de IA¹, o que denota a complexidade do tema.

Em ato muito recente, de 30 de outubro de 2023, o presidente Norte Americano Joe Biden, assinou uma Ordem Executiva para regulamentar o desenvolvimento e aplicação de tecnologias de IA², mas cujo nascedouro também foi objeto de extensa análise e diálogos, num ambiente do país berço das maiores *Big Techs* do mundo, onde o desenvolvimento dessas tecnologias e sua adoção caminham a passos largos.

A abordagem é focada na coordenação de regulação setorial, com identificação de riscos e orientação direta e delimitação de prazos para agências. A Ordem parte da premissa de que a heterogeneidade e a complexidade dos riscos inviabilizam o estabelecimento de medidas prescritivas gerais e homogêneas, impondo a regulação setorial, mais flexível e adaptável. Referida estratégia é mais compatível com a natureza dinâmica imposta à regulação em matéria tecnológica. Além disso, o ato não cuida apenas de restrições, mas de fomento em segmentos relevantes. O documento declara, expressamente, que o esforço dos EUA requer investimentos em educação, treinamento, desenvolvimento, pesquisa e capacidade em IA.

No Brasil, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o PL 2338/2023³, produzido por uma Comissão de Juristas, que visa dispor sobre o uso de Inteligência Artificial no Brasil. Parte das discussões tem ocorrido na Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial, instituída no mês de setembro de 2023, na qual tem havido um aprofundamento sobre os caminhos a serem seguidos no aspecto regulatório da temática no País. O envolvimento de diversos *stakeholders* na formulação de políticas tecnológicas é fundamental, bem como uma abordagem equilibrada e multifacetada, com pluralidade representativa nas discussões. Isso assegura que as normas reflitam uma ampla gama de interesses e perspectivas.

¹ <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20230601STO93804/lei-da-ue-sobre-ia-primeira-regulamentacao-de-inteligencia-artificial>

² <https://exame.com/inteligencia-artificial/biden-se-movimenta-para-buscar-regulamentacao-da-ia/>

³ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347622&ts=1694638936361&disposition=inline>



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dado o contexto trazido, de uma conjuntura ainda bastante imatura, verifica-se que mesmo para as regulações setoriais, como é o caso do Conselho Nacional do Ministério Público e sua abrangência de aplicação adstrita ao Ministério Público, os desafios são enormes, notadamente no que diz respeito ao risco de limitar de forma excessiva o uso da tecnologia em tela.

O equilíbrio entre segurança e inovação é delicado. Regulamentações demasiadamente cautelosas podem criar barreiras tecnológicas, impedindo o Ministério Público de explorar plenamente as capacidades e as soluções oferecidas por estas tecnologias emergentes. Isso pode resultar em uma desvantagem competitiva em relação a outras entidades que operam em jurisdições com regulamentações mais flexíveis ou adaptativas.

Em um cenário onde as regras são muito restritivas ou incertas, os desenvolvedores de tecnologia podem hesitar em se envolver em projetos com o Ministério Público, temendo entraves burocráticos ou a possibilidade de suas inovações serem cerceadas por limitações legais. Isso não apenas retarda o progresso tecnológico dentro da instituição, mas também reduz as oportunidades de aprender com os líderes da indústria e de adaptar as melhores práticas globais às necessidades específicas do Ministério Público.

Finalmente, a regulação excessiva pode ter um efeito dissuasivo sobre o investimento em pesquisa e desenvolvimento dentro do Ministério Público. Se as regras forem percebidas como um obstáculo à implementação de novas tecnologias, pode haver uma relutância em alocar recursos para explorar e integrar soluções baseadas em Inteligência Artificial. Isso pode levar a uma lacuna de inovação onde o Ministério Público se encontra defasado em relação às tendências tecnológicas globais, comprometendo sua capacidade de responder de maneira ágil e eficiente aos desafios emergentes. Em um mundo cada vez mais digitalizado, onde a transformação tecnológica é uma constante, a incapacidade de se manter a par das inovações pode impactar negativamente a eficácia e a relevância da instituição no longo prazo.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É inquestionável que qualquer tecnologia traz consigo riscos, e é importante conhecê-los, monitorá-los e mitigá-los. No entanto, é essencial entender que o foco das normas regulatórias não deve se restringir a evidenciá-los. Diante dos inúmeros benefícios a serem alcançadas com o uso correto dessas ferramentas, o objetivo deve ser o de maximizar os ganhos e minimizar as possíveis ameaças.

Pelo exposto, considerando a necessidade de estabelecer um ecossistema digital que fomenta a inovação e que forneça o apoio e o suporte adequados para a adoção responsável de Inteligência Artificial Generativa no Ministério Público, entende-se que, por ora, o caminho normativo deve ser muito mais principiológico e habilitador do que prescritivo e restritivo. Neste momento de incertezas, é preciso buscar consistência e harmonia regulatória para estimular a inovação, sem descuidar da proteção de dados pessoais e outros direitos e liberdades fundamentais.

Assim, propõe-se a presente Recomendação, dotada de caráter direcionador, com premissas básicas e gerais que enderecem o desenvolvimento, implementação e o uso seguro e responsável de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa no Ministério Público, sem, contudo, adentrar em especificidades que possam obstar a experimentação, a inovação e o avanço tecnológico dos ramos e unidades.

A par de manter-se atualizada, far-se-á imprescindível acompanhar a evolução das discussões nacionais e globais sobre a temática, de modo de que as prescrições decorram de fatos ou riscos fortemente prováveis. Neste ponto, faz-se necessário frisar que outros órgãos do Poder Público têm seguido nessa mesma linha, tais como a Advocacia Geral da União (AGU)⁴, Tribunal de Contas da União (TCU)⁵ e o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁶.

⁴ <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-inova-no-uso-de-inteligencia-artificial-para-aprimorar-eficiencia-e-prestacao-de-servicos-a-sociedade>

⁵ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-adota-modelo-personalizado-de-assistente-de-redacao-baseado-em-inteligencia-artificial.htm>

⁶ <https://www.migalhas.com.br/quentes/395504/barroso-pede-a-big-techs-criacao-de-chatgpt-para-uso-juridico>



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Destacam-se a seguir os principais pontos abordados na Recomendação aqui proposta.

Primeiramente, a proposição elenca os princípios que deverão orientar o desenvolvimento, a implementação e o uso responsável da Inteligência Artificial Generativa no Ministério Público. Esses princípios foram adaptados do prescrito no PL 2338/2023 (art. 3º) e estão em acordo com as principais diretrizes da OECD-AI⁷ e do mapeamento de consensos para a regulação de IA, promovido pela Universidade de Harvard⁸.

Em segundo lugar, com relação ao uso de dados pessoais, a Recomendação enfatiza a importância da cautela no compartilhamento de informações. Conforme o inciso II do art. 2º, é desaconselhado o compartilhamento de dados com ferramentas de IA Generativa que possam utilizar esses dados em seus repositórios para fins de reestruturação ou (re)treinamento.

Essa orientação nasce da preocupação com a segurança e privacidade dos dados, uma vez que a transferência dessas informações para repositórios externos pode levar a riscos de vazamentos ou uso indevido, comprometendo a integridade e a confidencialidade dos dados, com especial destaque para três pontos:

- i. **Natureza sensível dos dados:** No contexto do Ministério Público, os dados manipulados frequentemente contêm informações sensíveis, incluindo dados pessoais protegidos por lei. A natureza desses dados exige uma gestão extremamente cautelosa para evitar violações que possam ter implicações legais e éticas graves.

⁷ Princípios baseados nos valores: crescimento inclusivo, desenvolvimento sustentável e bem-estar; centrados no ser humano, na justiça, transparência e explicabilidade, robustez, segurança, proteção e responsabilidade. Disponível em: <https://oecd.ai/en/ai-principles>.

⁸ O estudo comparou o conteúdo de trinta e seis documentos proeminentes de princípios de IA e revelou um crescente consenso em torno de oito tendências temáticas principais: privacidade, responsabilidade, segurança, transparência e explicabilidade, justiça e não discriminação, controle humano da tecnologia, responsabilidade profissional e promoção de valores. Disponível em: <https://cyber.harvard.edu/publication/2020/principled-ai>.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- ii. **Riscos de vazamentos e uso indevido:** O compartilhamento de dados com ferramentas externas para inserção em seu repositório central de dados aumenta exponencialmente o risco de vazamentos, o que ocorre muitas vezes em razão de falhas de segurança nas ferramentas de IA ou nos processos de transmissão de dados. Além disso, existe o risco do uso indevido desses dados, seja intencional ou acidental, por terceiros.
- iii. **Problemas associados ao re-treinamento de IA com dados sensíveis:** O uso de dados sensíveis para re-treinar modelos abertos de IA pode resultar em modelos que, inadvertidamente, expõem ou replicam informações privadas. Esse processo pode criar uma "memória digital" dos dados originais, tornando difícil garantir sua total eliminação ou anonimização.

Por outro lado, o inciso I apresenta uma alternativa mais segura e alinhada com as práticas de proteção de dados. A recomendação é para que se adotem soluções operadas em *datacenters* ou provedores de serviço de nuvem, ou ainda através de APIs que garantam o isolamento dos dados da organização com relação ao repositório central da ferramenta de IA. Este isolamento é crucial, pois assegura que os dados compartilhados não se misturem com outros repositórios, mantendo-se protegidos e sob controle direto do Ministério Público.

A utilização de soluções em *datacenters* próprios ou instâncias isoladas de nuvem da organização, bem como a adoção de APIs (Interface de Programação de Aplicações) é uma estratégia eficiente para garantir que os dados permaneçam isolados. O isolamento impede a fusão de dados do Ministério Público com repositórios externos, reduzindo significativamente o risco de violações e uso indevido de informações. Isso garante uma camada adicional de segurança, mantendo a integridade e confidencialidade dos dados. Além disso, tais soluções devem estar em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Este alinhamento não é apenas uma questão de conformidade legal, mas também um compromisso ético com a proteção da privacidade e dos direitos dos indivíduos.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O terceiro ponto importante é a realização de uma avaliação dos fornecedores dessas ferramentas, escolhendo soluções que sejam seguras, éticas, confiáveis e em conformidade com a legislação vigente no Brasil.

Ainda, como forma de estimular o desenvolvimento, implementação e uso responsável de ferramentas de Inteligência Artificial no Ministério Público, a Recomendação sugere a realização de *sandboxes* regulatórios, além do investimento em pesquisa e desenvolvimento da IA. De igual modo, a norma recomenda que as instituições fomentem um ecossistema digital favorável à Inteligência Artificial, garantindo o necessário investimento em infraestrutura tecnológica, além do estabelecimento de regulamentações flexíveis que apoiem e ofereçam suporte para a adoção segura e responsável dessas ferramentas por membros e servidores, no exercício de suas atribuições.

Por fim, a proposta sublinha a importância de promover treinamentos e conscientização sobre o uso dessas tecnologias, em especial para orientar que a geração de conteúdo pela ferramenta não dispensa a supervisão humana.

Por todo o exposto, o Conselheiro Presidente da Comissão de Planejamento Estratégico, Moacyr Rey Filho, e o Conselheiro Rodrigo Badaró apresentam Proposta de Recomendação para o uso seguro e responsável de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa no âmbito do Ministério Público brasileiro, reforçando o compromisso do Ministério Público em fomentar a inovação, equilibrando o avanço tecnológico com a responsabilidade e a ética, garantindo a segurança dos dados e a conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RECOMENDAÇÃO Nº [...], DE [...] DE [...] DE 2023.

Recomenda diretrizes para o desenvolvimento, implementação e uso seguro e responsável de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa no âmbito do Ministério Público brasileiro.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, com fundamento nos artigos 23, incisos IV e VI, e 147 e seguintes de seu Regimento Interno, e na decisão plenária proferida nos autos da Proposição nº 1.XXXXXX/2022- XX, julgada na Xª Sessão Ordinária, realizada no dia XX de XXXXXXXX de 2023,

CONSIDERANDO a Lei nº 13.234, de 11 de janeiro de 2016 (Marco Legal da Inovação), a qual prevê o incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e à transferência de tecnologia como medida essencial ao aperfeiçoamento da Administração Pública;

CONSIDERANDO a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública;

CONSIDERANDO o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que estabelece a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);

CONSIDERANDO a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, que estabelece a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, na qual estimula a adoção, por parte das unidades e ramos do Ministério Público, de medidas normativas e administrativas destinadas a fomentar a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes;

CONSIDERANDO que a inovação e a evolução digital mostram-se indispensáveis ao Ministério Público para viabilizar o protagonismo da Instituição no



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

alcance de resultados mais efetivos, contribuindo para o fortalecimento da confiança e da legitimidade frente à sociedade;

CONSIDERANDO o potencial do uso de ferramentas de Inteligência Artificial para otimizar processos, melhorar a gestão de recursos e aumentar a capacidade de resposta do Ministério Público frente a um volume crescente de casos e complexidades jurídicas;

CONSIDERANDO a relevância de promover o uso eficiente e eficaz de tecnologias emergentes no exercício das atividades do Ministério Público brasileiro, visando ao aperfeiçoamento institucional;

CONSIDERANDO a necessidade de promover o uso seguro e responsável de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa no âmbito do Ministério Público brasileiro;

CONSIDERANDO que a adoção de novas ferramentas tecnológicas demanda sensibilização, conscientização, alfabetização e treinamento de pessoas para a correta implementação e uso;

CONSIDERANDO que o papel da Inteligência Artificial é apenas o de ser um suporte na tomada de decisões, não dispensando o fator humano na análise dos casos que chegam ao conhecimento dos membros do Ministério Público, no exercício de suas atribuições;

CONSIDERANDO o dever funcional previsto no artigo 43, III, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que impõe aos seus membros o dever de indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais;

CONSIDERANDO a importância de assegurar uma regulamentação consistente e harmoniosa que estimule a inovação, sem descuidar da proteção de dados pessoais e de outros direitos e liberdades fundamentais, RESOLVE:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 1º Esta Recomendação estabelece diretrizes para o desenvolvimento, implementação e uso seguro, ético e responsável das ferramentas de Inteligência Artificial Generativa por membros e servidores do Ministério Público, no exercício de suas atribuições.

Parágrafo único. Para fins dessa Recomendação, são consideradas ferramentas de Inteligência Artificial Generativa, os sistemas ou algoritmos que utilizam técnicas de aprendizado de máquina para criar e gerar novos dados, geralmente na forma de texto, imagens, áudio ou vídeos.

Art. 2º O desenvolvimento, a implementação e o uso de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa observarão a boa-fé e os seguintes princípios:

- I – centralidade da pessoa humana;
- II – respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos;
- III – igualdade e não discriminação;
- IV – fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação responsável;
- V – maximização dos impactos positivos e supressão dos riscos;
- VI - privacidade, segurança, proteção de dados e autodeterminação informativa;
- VII – participação humana no ciclo da Inteligência Artificial e supervisão humana efetiva;
- VIII – transparência, prestação de contas e responsabilização;
- IX – não maleficência e proporcionalidade entre os métodos empregados e as finalidades determinadas e legítimas dos sistemas de Inteligência Artificial;
- X- acesso à informação, à educação e promoção de conscientização sobre as ferramentas de Inteligência Artificial Generativa e suas aplicações.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 3º Recomenda-se aos ramos e unidades do Ministério Público que, ao desenvolverem, implementarem ou utilizarem ferramentas de Inteligência Artificial Generativa:

I – Adotem soluções (operadas em datacenters próprio, provedores de serviço de nuvem ou por meio de APIs etc.) que garantam o isolamento dos dados compartilhados pela organização com o repositório central da ferramenta, hipótese na qual é possível a utilização dos dados pessoais produzidos ou custodiados pela instituição, observados os preceitos da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), quando aplicável;

II – No caso de uso de soluções (seja direto por meio de sítios eletrônicos, aplicativos ou APIs etc.) que utilizem os dados com ela compartilhados para alimentação do seu repositório central, ainda que especificamente para fins de (re)treinamento do seu modelo, não compartilhem dados pessoais custodiados pela instituição, exceto quando anonimizados na origem, em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), quando aplicável;

III – Realizem avaliação dos fornecedores de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa, garantindo a utilização de soluções seguras, éticas, confiáveis e em conformidade com a legislação nacional;

IV – Promovam ações de treinamento e conscientização de seus respectivos membros e servidores sobre o uso seguro e responsável das soluções tecnológicas, com o fim de assegurar melhor utilização e aplicação das ferramentas de Inteligência Artificial Generativa, em especial para orientar que a geração de conteúdo pela ferramenta não dispensa a supervisão humana;

V – Promovam monitoramento e revisão periódicos do uso das ferramentas de Inteligência Artificial Generativa, incluindo as políticas e procedimentos à luz de mudanças na tecnologia, na legislação ou considerando as necessidades organizacionais;