

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO DO CONSELHO NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Autos nº 1.00085/2023-10
Pedido de Providências
Relator: Rodrigo Badaró Almeida de Castro

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP**, vem, respeitosamente, considerando a importância e a temática envolvida, encaminhar manifestação no feito acima indicado, nos seguintes termos:

1. Introdução:

Cuida-se de procedimento instaurado no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a partir do pedido de Providências 1.00085/2023-10 de relatoria do Conselheiro Rodrigo Badaró, em que se discute eventual necessidade de regulamentação de sistemas de inteligência artificial no âmbito do Ministério Público nacional, mais especificamente em relação ao sistema ChatGPT, origem da discussão.

O pedido de providências inicial, formulado pelo Advogado Fábio de Oliveira Ribeiro, buscava, ao menos no pedido do representante, a proibição de promotores e procuradores brasileiros utilizarem o sistema Chat GPT para elaborar e/ou fundamentar denúncias, pedidos de arquivamentos e outras manifestações.

Em fevereiro de 2023, o Conselheiro Relator proferiu decisão de arquivamento do feito, reconhecendo que os sistemas como ChatGPT não interferiam na produção humana dos Membros do Ministério Público. Colhe-se da promoção inicial de arquivamento:

Assim, considerando: a) que qualquer ferramenta de inteligência artificial é meio da produção de um trabalho e não seu elemento decisor; b) 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, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal”; c) a ineficácia da proibição de uma ferramenta específica, diante da existência de outras semelhantes, inclusive não conhecidas; d) a falta da evidência de risco de que o uso de ferramentas desta natureza, como instrumento auxiliar, seja nocivo

concretamente; o presente pedido de providências não merece prosperar. Não se pode olvidar, por fim, que caminhar no sentido da vedação do uso de ferramentas tecnológicas é um contrassenso aos tempos atuais vividos, em que as ferramentas tecnológicas devem servir, de fato, de apoio à atuação humana (insubstituível), a fim de que, justamente, sobre mais tempo aos membros para fazer a análise criteriosa do juízo de valor de cada caso (que crescem em escala exponencial), dando-lhe o devido encaminhamento de acordo com o contexto, valendo-se das ferramentas tradicionais e das modernas, mas sem nunca se eximir da análise da adequada subsunção da solução encontrada (onde quer que seja) ao caso em análise. Assim sendo, indefiro sumariamente o pedido de providências formulado, determinando, com base no art. 43, inciso IX, alíneas “b” e “c” do Regimento Interno deste Conselho Nacional, e seu consequente ARQUIVAMENTO.

Ocorre que, o requerente interpôs recurso dessa decisão, reiterando seus argumentos iniciais, além de trazer um argumento novo, acerca do local de armazenamento dos dados do ChatGPT, e eventual violação à Lei geral de Proteção de Dados. Essa nova provocação, fundou-se nos seguintes termos:

Outro problema que não foi levado em conta pelo conselheiro é o destino das informações que eventualmente forem fornecidas a Open AI. Elas serão armazenadas no banco de dados do ChatGTP. Portanto, ao utilizá-la o promotor violará seu dever de preservar o sigilo das informações a que tem acesso. Em se tratando de processo que corre em segredo de justiça a violação do sigilo será ainda mais grave.

Os demais argumentos trazidos pelo requerente em seu pedido de reconsideração, dizem respeito aos fatos já debatidos no procedimento inicial, insistindo na tese de que o sistema ChatGPT seria capaz de influenciar na tomada de decisão de promotores e procuradores, e portanto, o cidadão teria violado seu direito de ser processado apenas por seres humanos.

Em virtude desse novo pedido, o Conselheiro Relator reviu seu voto inicial, mas unicamente em relação à guarda dos dados pelo sistema Chat GPT, nos seguintes termos:

De todos os argumentos trazidos pelo requerente, ao menos em juízo de cognição sumária próprio desta fase procedimental, somente um, que não constava da inicial e foi acrescentado na peça recursal, trouxe-me preocupação concreta. 15. **Refiro-me à questão da possibilidade de lançamento de informações sensíveis, durante eventual utilização dos sistemas de inteligência artificial, em banco de dados privado, notadamente sediados em outros países, sem que haja qualquer possibilidade de fiscalização e controle por parte do Estado brasileiro.** Na atual quadra de evolução das relações sociais, em que já avançamos para a regulamentação normativa que impõe a necessária proteção dos dados pessoais, tendo o Congresso Nacional, inclusive, instituído a criação de uma Autoridade Nacional e de um Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, este último em que atuo como membro indicado pelo Conselho Federal da OAB, verifico a necessidade de, em um primeiro momento, até obter maiores informações das áreas técnicas pertinentes, alertar os membros, servidores e estagiários do Ministério Público brasileiro a adotarem cautela proativa no tocante ao tema. Inúmeras

são as informações que figuram nos processos que circulam diariamente pelo Ministério Público, nas mais variadas áreas de competência, trazendo informações pessoais, sigilosas, sensíveis e/ou que envolvem a intimidade, a privacidade, a honra e a imagem das pessoas, inclusive de pessoas vulneráveis. Tal circunstância não pode ser ignorada por este órgão nacional de controle administrativo do Ministério Público brasileiro, ainda mais diante do fato notório de que uma das commodities mais valiosas do mundo atual são os dados e metadados que circulam a cada segundo pelo mundo virtual, sendo o seu comércio, muitas vezes ilegal, a principal fonte de financiamento de aplicativos e ferramentas oferecidas gratuitamente aos usuários.

A partir de tal nova premissa, o Conselheiro Relator entendeu por bem reconsiderar sua anterior decisão de arquivamento, dar ciência e sugerir a todos os Procuradores-Gerais de Justiça orientação a seus membros e servidores para observarem os riscos inerentes à utilização de ferramentas tecnológicas não adotadas oficialmente.

Além disso, foi determinada a elaboração de estudos para proposta de resolução voltada a regulamentação do tema, caso isso se mostre necessário.

É justamente esse o ponto em que o debate se encontra atualmente, e é justamente nesse ponto que a CONAMP entende adequada sua participação, a fim de poder contribuir no debate e qualificar qualquer decisão final acerca do tema.

2- Da ChatGPT e outras ferramentas de inteligência artificial

Nos últimos meses o cenário nacional e internacional tem sido invadido pela apresentação de novas ferramentas de inteligência artificial, com os mais variados espectros e promessas de avanço. O ChatGPT, sistema objeto do pedido de providências original, é momentaneamente ao menos, a mais famosa dessas ferramentas, e por isso talvez a mais visada, mas não é a única, é bom que se diga.

O ChatGPT é uma ferramenta baseada na arquitetura GPT, desenvolvida pela OpenAI, que utiliza técnicas avançadas de Processamento de Linguagem Natural para gerar respostas humanas a partir de entradas de texto. O Processamento de Linguagem Natural é uma área da Inteligência Artificial (IA) que busca compreender, interpretar e gerar linguagem similar à humana. Essas ferramentas são alimentadas por algoritmos e modelos de aprendizado de máquina que são treinados com grandes volumes de dados textuais, capazes de gerar respostas a partir de seu banco de dados.¹

Uma breve análise do funcionamento prático dessas ferramentas, especialmente no contexto jurídico, mostra que elas ainda estão em um cenário bastante inicial de evolução, com respostas simples a alguns problemas, embora com um fantástico

¹ <https://www.alura.com.br/artigos/inteligencia-artificial-ia-generativa-chatgpt-gpt-midjourney>

potencial de pesquisa de dados. De todo modo, não se encontrou ainda, nas pesquisas empiricamente realizadas, qualquer indicativo de respostas que possam indicar a substituição do pensamento e análise humana pela inteligência artificial. Como bem observado pelo Conselho Relator aliás, todas essas ferramentas são suportes de atuação dos profissionais, que a partir delas fazem sua análise jurídica, como, aliás, outras ferramentas tradicionalmente conhecidas já o fazem há muitos anos, embora em linguagem distinta.

É evidente, entretanto, que há um potencial de avanço das ferramentas de inteligência artificial grandioso para os próximos anos, e pode se dizer, até mesmo inimaginável, ao menos para quem não atua diretamente no âmbito da tecnologia da informação.

De todo modo, o tema é intrigante e debatido no mundo todo atualmente. Daí porque, não pensamos como possível qualquer regulamentação com o objetivo de proibir ou restringir seu uso pelos Membros do Ministério Público. A tecnologia é tão incipiente e inovadora que buscar sua regulamentação no momento, com eventual proibição de uso, seria, ousamos dizer, como se há 20 anos tivéssemos buscado regulamentar o uso do google no âmbito do Ministério Público, o que, obviamente, hoje teria se mostrado um grande equívoco.

Ademais, a proibição do uso da ferramenta impede o seu conhecimento e desenvolvimento. Há de se ter em mente que as instituições lidam diariamente com uma sociedade cada vez mais integrada à comunicação, na Era Digital, as organizações são levadas a enfrentar demandas exponenciais e sem a abertura para soluções de mesmo alcance, torna-se impossível atender aos anseios da nova geração. Obviamente, isso não significa que toda e qualquer inovação deva ser aceita exclusivamente por ser uma inovação, mas o caminho para a dominação da tecnologia, sem dúvida alguma, não é a sua proibição.

De todo modo, nos parece que a questão a respeito da impossibilidade de qualquer sistema ter seu uso vedado, no momento, já foi muito bem enfrentada pelo Conselheiro Relator do procedimento em seu arquivamento inicial.

A questão que remanesce, e que é de necessário aprofundamento, diz respeito realmente à adequação dessas ferramentas à LGPD e a guarda dos dados, além da inserção de dados sensíveis.

Antes, porém, é preciso refletirmos acerca da importância do uso das novas ferramentas para potencializar o trabalho do Ministério Público e garantir melhores e mais rápidas entregas à sociedade brasileira.

Como todos sabemos, há desafios significativos no que diz respeito ao aumento da demanda do Ministério Público brasileiro e a necessidade de otimizar recursos com melhores resultados. Nesse cenário, as ferramentas de Processamento de Linguagem Natural (PLN), como o ChatGPT e similares, emergem como soluções essenciais para auxiliar na gestão e na prestação de serviços, diante da impossibilidade de expandir o número de colaboradores na mesma proporção, em razão das evidentes limitações orçamentárias.

Isso acontece e já aconteceu não só no mundo jurídico, mas praticamente em todas as outras profissões que sobrevivem aos dias atuais. Sistemas automatizados e inteligentes revolucionaram a engenharia civil, a odontologia, a medicina, dentre outras profissões tradicionais. É inevitável que utilizemos dessas novas tecnologias para também permitir respostas mais rápidas no campo do direito e no Ministério Público, já que é evidente que as carreiras privadas do campo do direito farão uso dessas novas tecnologias. Essa evolução das novas tecnologias é avassaladora, inevitável e, em grande parte benéfica à sociedade em geral.

Vale lembrar que, há pouco tempo, vivemos um período de crise mundial em que a tecnologia tornou possível a continuidade do funcionamento de diversos órgãos públicos. Essa mesma tecnologia rompeu as barreiras de entidades altamente conservadoras e fez incutir em sua rotina a realidade virtual e a integração ainda mais evidente com a tecnologia e inovação. O sistema híbrido de reuniões, por exemplo, permitiu um salto monumental na realidade dos serviços judiciários e ministeriais. Portanto, tentar se fechar à inovação é como tentar impedir que o rio siga para o mar.

Aliás, ao que tudo indica, em pouco tempo, não será possível separar qualquer mecanismo tradicional de busca na internet de sistemas de inteligência artificial. Nesse sentido, a própria Google já anunciou que adicionará ferramentas de pesquisa de inteligência artificial nos seus resultados de busca, assim como a Microsoft por meio do aplicativo “Bard”.² Portanto, em pouquíssimo tempo, sequer conseguiremos saber quando estamos pesquisando eventos com ou sem a utilização da inteligência artificial.

Não há dúvidas, portanto, que a chegada e o avanço das ferramentas de inteligência artificial devem ser festejadas pelo Ministério Público brasileiro como um auxílio fundamental para cumprimento efetivo das missões que o Constituinte nos outorgou.

É fundamental compreender que as ferramentas de PLN, como o ChatGPT e similares, têm como objetivo principal servir como instrumentos de apoio aos membros do Ministério Público em suas atividades e decisões. Um exemplo simples e breve dessa utilização, é, por exemplo, o usuário poder identificar, em questão de segundos, quais são

² <https://www.moneytimes.com.br/google-integrara-inteligencia-artificial-em-buscas/>

os autores que escrevem sobre determinada matéria no campo do direito. Uma pesquisa que há poucos anos levaria horas, agora pode ser feita em poucos segundos, sem nenhum prejuízo a atividade finalística do Ministério Público. Além disso, é preciso romper com a ideia de que determinadas ações somente podem ser praticadas por pessoas. Por exemplo, a pesquisa de antecedentes criminais em vários bancos de dados existentes não precisa ser realizada por um ser humano, pois além de dispendioso é contraproducente fazer com que uma pessoa tenha que acessar vários bancos de dados diferentes para pesquisar neles uma mesma informação. A utilização de robôs ou bots para essa tarefa é fundamental e acontece de forma quase que instantânea, empreendendo celeridade e qualidade na resposta ministerial e judicial dada em casos sob suas apreciações.

Portanto, parece evidente que tais ferramentas devem ser compreendidas, positivamente, como meios auxiliares e não como substitutos da atuação humana. Mais que isso, nos parece que é praticamente impossível regulamentar o tema no presente momento de evolução da matéria, sob pena de, em questão de meses a regulamentação se tornar inócua, ou então, ser prejudicial ao avanço do trabalho do Ministério Público brasileiro.

3. As ferramentas de inteligência artificial x LGP e guarda de dados

Uma das principais vantagens dos modelos de aprendizado de máquina como o ChatGPT é a sua capacidade de transferência de aprendizado. Isso significa que eles podem aplicar conhecimentos adquiridos em um domínio ou tarefa a outro, facilitando a adaptação a diferentes contextos e aplicações. Isso implica, por evidente, um cuidado no tratamento das informações que transitam por esse meio.

Atualmente, existem duas abordagens principais para utilizar o ChatGPT e ferramentas similares, ilustradas pelo uso da OpenAI e Azure, mas aplicáveis a outras soluções similares: o uso por API ou nuvem no repositório central e o uso dessas ferramentas em datacenters ou instâncias de nuvem isoladas do repositório central.

O uso direto na plataforma proprietária, por API ou nuvem no repositório central da ferramenta, remete a um acesso direto na plataforma proprietária da solução, através de APIs (Application Programming Interfaces) ou serviços de nuvem disponibilizados pelos próprios desenvolvedores. Nesse caso, os modelos são hospedados em servidores centrais e compartilhados entre todos os usuários. Obviamente essa utilização é benéfica no compartilhamento de dados, mas traz preocupações, uma vez que a guarda desses dados, em uma primeira análise, ficará vinculada diretamente ao desenvolvedor, sem o necessário cumprimento da LGPD no que tange à guarda dos dados em território nacional.

Nesse caso, especificamente, é importante ter cautela quanto ao compartilhamento de dados, porque quando compartilhados com a ferramenta, eles podem

ser utilizados para (re)treinar e aprimorar o modelo. Embora isso não permita o acesso direto a esses dados, eles passam a compor a base de conhecimento da ferramenta, além do que, haverá um possível tráfego internacional de dados.

Nesses casos, a recomendação para o não compartilhamento de dados pessoais e sigilosos parece ser necessária, sem obviamente, qualquer impeditivo no uso da ferramenta. O ChatGPT, portanto, pode perfeitamente funcionar nesses casos como ferramenta de consulta, como é o caso dos buscadores como o Google atualmente.

De outro lado, é possível que a utilização dessas ferramentas ocorra em datacenters ou instâncias de nuvem isoladas do repositório central. Embora essa forma de utilização de um maior aprofundamento de análise pelos setores técnicos de cada unidade do Ministério Público, é importante não trazer qualquer regulamentação que impeça tal forma de utilização no momento, cabendo, em relação a essa formatação, um debate mais amplo a fim de se avaliar, a fundo, as implicações desse modelo, que pode trazer benefícios consideráveis às organizações.

Há de se recordar, ainda, que o mero transporte de informações pela rede não caracteriza a transferência internacional de dados vedada pela LGPD, tanto que o provedor de internet não é caracterizado como Operador de Dados Pessoais. Ademais, a transferência internacional de dados não é vedada de forma absoluta pela LGPD, que traz diversas hipóteses permissivas dessa modalidade.³

A preocupação com a transferência internacional de dados, portanto, não deve ser discutida isoladamente em relação às ferramentas de Inteligência Artificial, até

³ **Art. 33. (Lei 13.709/18** A transferência internacional de dados pessoais somente é permitida nos seguintes casos:

I - para países ou organismos internacionais que proporcionem grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei;

II - quando o controlador oferecer e comprovar garantias de cumprimento dos princípios, dos direitos do titular e do regime de proteção de dados previstos nesta Lei, na forma de:

a) cláusulas contratuais específicas para determinada transferência;

b) cláusulas-padrão contratuais;

c) normas corporativas globais;

d) selos, certificados e códigos de conduta regularmente emitidos;

III - quando a transferência for necessária para a cooperação jurídica internacional entre órgãos públicos de inteligência, de investigação e de persecução, de acordo com os instrumentos de direito internacional;

IV - quando a transferência for necessária para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

V - quando a autoridade nacional autorizar a transferência;

VI - quando a transferência resultar em compromisso assumido em acordo de cooperação internacional;

VII - quando a transferência for necessária para a execução de política pública ou atribuição legal do serviço público, sendo dada publicidade nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei;

VIII - quando o titular tiver fornecido o seu consentimento específico e em destaque para a transferência, com informação prévia sobre o caráter internacional da operação, distinguindo claramente esta de outras finalidades; ou

IX - quando necessário para atender as hipóteses previstas nos incisos II, V e VI do art. 7º desta Lei.

Parágrafo único. Para os fins do inciso I deste artigo, as pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), no âmbito de suas competências legais, e responsáveis, no âmbito de suas atividades, poderão requerer à autoridade nacional a avaliação do nível de proteção a dados pessoais conferido por país ou organismo internacional.

porque a LGPD não veda sua utilização no tratamento de dados pessoais, mas em conjunto com as mais variadas ferramentas de tecnologia disponíveis, principalmente no armazenamento de informações em diversos cenários, como as tradicionais nuvens de guarda e compartilhamento de dados.

4. Conclusão

Diante do exposto, é possível concluir que as ferramentas de inteligência artificial, como o ChatGPT e similares, trarão benefícios aos serviços do Ministério Público brasileiro, em virtude da aceleração de processos, maximização de esforços e melhor produção de resultados.

Além disso, considerando o recente estágio de avanço dessas tecnologias e as várias notícias de uma revolução a nós inimaginável em pouco tempo, nos parece temerária qualquer proposta de regulamentação dessas ferramentas no âmbito do Ministério Público brasileiro neste momento, uma vez que qualquer regulamentação agora lançada seria frágil e certamente não conseguiria contemplar a necessidade que se avizinha, não trazendo qualquer benefício à sociedade brasileira.

O uso correto dessas ferramentas certamente trará ganhos consideráveis à população, de modo que uma eventual proibição do uso de ferramentas de PLN, como o ChatGPT e similares no Ministério Público Brasileiro não é a melhor resposta para a temática. Os esforços, a nosso sentir, devem ser concentrados no uso da ferramenta em conformidade com a legislação nacional.

De outro lado, consideramos pertinente que se avalie eventual recomendação as unidades do Ministério Público brasileiro que orientem seus membros a não inserirem dados pessoais ou sensíveis (restritos e sigilosos) nos sistemas de busca de Chat GPT e similares, salvo se as ferramentas estiverem sediadas em datacenters ou instâncias de nuvem isoladas dos dados dos repositórios centrais das soluções, como no caso do Azure OpenAI, já que este nos parece um meio seguro de utilizar a ferramenta, embora demande ainda estudos técnicos mais aprofundados.

Mesmo nessa última hipótese, obviamente, caberia a cada unidade do Ministério Público validar a guarda desses dados em conformidade com a LGPD com seus setores técnicos.

Por fim, fundamental o debate amplo sobre o uso dessas novas tecnologias, para não permitir que o Ministério Público brasileiro fique alijado da utilização de ferramentas que potencializam a evolução humana e a melhoria dos serviços, em conformidade com a legislação nacional, e que a CONAMP, como associação de classe

representativa que é, possa ser chamada a esse debate, caso se entenda que ela possa contribuir de maneira positiva com tão importante tema.

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência protestos da mais elevada estima e respeito.

Brasília/DF, 11 de maio de 2023.


MANOEL VICTOR SERENI MURRIETA
PRESIDENTE DA CONAMP