



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Mariana Gomes Forte Neto

**ATOS ADMINISTRATIVOS ELETRÓNICOS:
SERÁ A ATUAL SOLUÇÃO LEGISLATIVA SUFICIENTE**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências
Jurídico-Forenses (conducente ao grau de Mestre)**

Coimbra
Fevereiro de 2021



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

**ATOS ADMINISTRATIVOS ELETRÓNICOS:
SERÁ A ATUAL SOLUÇÃO LEGISLATIVA SUFICIENTE?**

**ELETRONIC ADMINISTRATIVE ACTS:
IS THE CURRENT LEGISLATIVE SOLUTION ENOUGH?**

MARIANA GOMES FORTE NETO

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses (conducente ao grau de Mestre)

ORIENTADA PELA PROFESSORA DOUTORA FERNANDA PAULA OLIVEIRA

COIMBRA, 2021

“O desejo da Sociedade da Informação- e do Conhecimento- não faz uma sociedade nova: é antes a renovação de um ideal antigo, a proclamação de uma liberdade desejada, a fome de modernidade e de justiça”

José Mariano Gago

Agradecimentos

O meu primeiro agradecimento vai para as pessoas mais importantes da minha vida e que tornaram tudo isto possível, simplesmente ao acreditarem incessantemente e desinteressadamente em mim e nas minhas capacidades: a minha família. Tenho dito e volto a repetir, que as minhas conquistas são, em última instância, as vossas conquistas. Se têm orgulho em mim, tenho o dobro em vocês.

Quero também agradecer aos meus amigos, por me acompanharem nesta fase tão bonita da minha vida, por me fazerem rir nas alturas mais desafiantes, e por ouvirem sem se queixar dos meus desabafos. Sou uma pessoa melhor também por vocês.

Um agradecimento para a minha orientadora, que sempre se mostrou como uma profissional exemplar quando foi minha professora e que não desiluiu aquando deste novo desafio.

E por último, obrigado a todos os funcionários que em tempos conturbados continuaram a trabalhar, e que tornaram possível a concretização da minha tese.

Resumo:

Os Atos Administrativos Eletrónicos são uma figura muito recente no ordenamento jurídico português, e que, por isso, suscita muita curiosidade. Esta surgiu no embalo do desenvolvimento da Sociedade da Informação e a conseqüente infiltração das tecnologias na atividade quotidiana da Administração Pública, oferecendo as mais variadas vantagens. Contudo, desde o início, tem sido questionada a sua natureza (se serão efetivamente Atos Administrativos) e o seu enquadramento legal (se a legislação que vigora atualmente é a suficiente), o que não é uma questão meramente teórica. Esta resposta tem implicações práticas, especialmente no que concerne às garantias dos Administrados.

Assim, neste trabalho, depois de uma contextualização do surgimento destes Atos Administrativos Eletrónicos, propomo-nos a responder se efetivamente a lei vigente responde a todas as questões levantadas pela utilização de mecanismos eletrónicos pela Administração na sua atuação, ou se pelo contrário, é necessário investir na produção legislativa.

A conclusão parece ser, que efetivamente, existe uma lacuna a corrigir no sistema legislativo português, que ainda não previu especificamente e de forma pormenorizada esta figura. Tal falha tem por consequência que não se consegue garantir um tratamento homogêneo, garantir que todos os procedimentos exigentes são cumpridos e que os direitos dos cidadãos são devidamente tutelados. Neste trabalho abordamos especificamente a temática da Responsabilidade Civil, já que parece ser a área que mais sofre ao não ser legislado com rigor.

Palavras-chave:

Administração Eletrónica

Governo Eletrónico

Ato Eletrónico

Administração Pública

Inteligência Artificial

Resume:

Electronic Administrative Acts is a very recent figure in the Portuguese legal system and, therefore, arouse a lot of curiosity. This emerged in the wake of the development of the so called Society of Information and the consequent infiltration of the technology in the daily activity of Public Administration, offering the most varied advantages. However, since its beginning, its nature (whether it will actually be Administrative Acts) and its legal framework (if the legislation currently in force is sufficient) has been questioned, which is not a purely theoretical issue. This response has practical implications, especially with regard to the Public's guarantees.

Thus, in this work, after contextualizing the emergence of these Electronic Administrative Acts, we propose to answer whether effectively the current law answers all the questions raised by the use of electronic mechanisms by the Administration in its performance, or if on the contrary, it is necessary to invest in legislative productions.

The conclusion seems to be that, indeed, there is a gap to be corrected in the Portuguese legislative system, which has not yet provided this figure specifically and in detail. Such a failure has the consequence that it is not possible to guarantee homogeneous treatment, to guarantee that all demanding procedures are complied with and that citizens' rights are properly protected. In this paper we specifically address the theme of Civil Responsibility, as it seems to be the area that suffers the most as it is not rigorously legislated.

Key-words:

Electronic Administration

Electronic Government

Electronic Act

Public Administration

Artificial Intelligence

Lista de Siglas e Abreviaturas:

CPA: Código do Procedimento Administrativo

CRP: Constituição da República Portuguesa

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

UE: União Europeia

TIC: Tecnologias da Informação e Comunicação

IA: Inteligência Artificial

Art.: artigo

n.º: número

pág.: página

ss.: seguintes

IRS: Imposto sobre Rendimento de pessoa Singular

IBM: Internacional Business Machines Corporation

RREEP: Regime de Responsabilidade Extrajudicial de Entidades Públicas

Índice:

Agradecimentos.....	pág.3
Resumo.....	pág.4
Lista de Siglas.....	pág.6

Índice

1. Contextualização

1.1.Sociedade da informação.....	pág.11
1.2.Administração e Sociedade da informação.....	pág.13
1.3.Governo e Administração Eletrónica.....	pág.18
1.3.1. Vantagens:	
a) Desburocratização.....	pág.20
b) Desconcentração e Descentralização.....	pág.21
c) Eficácia e Eficiência.....	pág.22
d) Participação e Aproximação às Populações.....	pág.23
e) Transparência.....	pág.24
1.4.Evolução em Portugal: o caminho para a Administração Eletrónica.....	pág.26

2. Problematização

2.1.Ato administrativo eletrónico.....	pág.35
a) Atos Administrativos Eletronicamente Produzidos.....	pág.36
b) Atos Administrativos em Forma Eletrónica.....	pág.36
c) Atos Administrativos Automáticos.....	pág.36
2.1.1. Atos Administrativo Eletrónico na Legislação Portuguesa.....	pág.37
2.1.2. Atos Administrativos Eletrónicos são verdadeiros Atos Administrativos?.....	pág.40
2.2.Inteligência Artificial.....	pág.44
2.2.1. Atos que se socorrem da Inteligência Artificial são Atos Administrativos?.....	pág.46
2.2.2. Atos Administrativos Automáticos e Requisitos dos Atos Administrativos: estarão cumpridos?.....	pág.50

2.3.O problema da Responsabilidade Civil.....	pág.52
2.3.1. Sistema de Responsabilidade Civil da Administração que vigora em Portugal.....	pág.55
2.3.2. Conclusões: estará a Responsabilidade por Atos Eletrónicos Automáticos salvaguardada?.....	pág.57
3. Outras questões a considerar:	
a) Proteção de Dados.....	pág.59
b) Limites da Capacidade Preditiva da Inteligência Artificial...	pág.61
c) Critérios universais e transfronteiriços da IA.....	pág.62
d) Confiança.....	pág.63
e) Características da População Portuguesa	
(i) Literacia Tecnológica Portuguesa Geral.....	pág.63
(ii) Literacia e Estrutura da Administração Pública.....	pág.64
4. Conclusão.....	pág.67

Bibliografia

1. Contextualização

1.1. Sociedade da Informação

Para entender os **Atos Administrativos Eletrônicos** e a sua relação com Direito Administrativo, antes de tudo, há que contextualizar como é que os mesmos surgiram. Estes, não são só meros instrumentos de atuação administrativa: são reflexos de uma mudança de paradigma; de um “novo modo de organização social”¹ e de mentalidade da Administração e da sociedade que ela administra- a Sociedade da Informação.

É inegável que nos últimos anos as tecnologias se infiltraram nas mais variadas dimensões da sociedade adquirindo uma relevância sem precedentes, conseguindo eficazmente *reduzir o tempo de produção de uma tarefa*, o seu *custo* associado e com uma *margin de erro inferior* à humana.

Os autores falam de uma Quarta Revolução Industrial: depois da Primeira com o uso da máquina a vapor, da Segunda com a utilização da eletricidade e da Terceira motivada pelos Computadores e pela Automação, surgiria agora aquela que envolveria “sistemas ciberfísicos”- mais do que relação Homem e Máquina, esta nova fase tão entusiasmante centra-se numa verdadeira relação Máquina-Máquina com a Internet e a ascensão da Inteligência Artificial.²

Esta era é designada de várias formas pelos diferentes autores- “sociedade pós-industrial, sociedade da informação, sociedade do conhecimento, sociedade pós-moderna ou sociedade de risco”³- já que, ao contrário do que se passava em todas as fases históricas anteriores, a matéria-prima mais valiosa não é carvão, ou petróleo, mas a Informação.

Tal como Luís Amaral esclarece “*Na Sociedade da Informação a aquisição, armazenamento, processamento, transmissão, distribuição e disseminação da informação é cada vez mais a questão central (...)*” e que, acompanhando as tendências da sociedade, na Administração “*a procura (e a produção) dos novos equipamentos encontrar-se-á cada vez mais associada, quer à automação das operações e aos*

¹ FONSECA, Fátima, CARAPETO, Carlos, *Governança, Inovação e Tecnologias- O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa: Edições Sílabo, 2009, pág.28

² STEIBEL, Fabro, VICENTE, Victor Freitas, JESUS, Diego Santos Vieira de, “*Possibilidades e Potenciais da Utilização da Inteligência Artificial*”, *Inteligência Artificial e Direito*, 2ª edição, 2019, São Paulo, Brasil, pág.54

³ FONSECA, Fátima, CARAPETO, Carlos, *Governança, Inovação e Tecnologias (...)*, pág.28

*processos de gestão e administração apoiados na informática, quer às soluções que integrem os multimédia e os serviços avançados.”*⁴

A verdade, é que esta “nova Revolução” está longe de terminar ou de ter alcançado o seu cúmulo. Pelo contrário, parece ser claro que o caminho será a constante e exponencial utilização das tecnologias para a realização de tarefas que sempre foram tradicionalmente atribuídas a humanos. Serão aperfeiçoadas e um dia, prevê-se, que serão capazes de ser aplicadas ao “raciocínio casuístico” e às “construções teóricas e da dialética formal”, podendo ser usadas para auxiliar a atividade dos magistrados e do restante corpo administrativo, tornando a justiça mais rápida, barata e acessível.⁵

A penetração destes novos meios de produção continuará em todos os setores e, inclusive, na Administração Pública. Assim, será razoável deduzir que o surgimento de **novos meios de atuação, novos instrumentos, regulamentação, agentes formados nas áreas específicas das ciências tecnológicas** e a **substituição da mão de obra humana** em certas funções serão inevitáveis para conseguir acompanhar o ritmo frenético com que a sociedade evolui e as exigências dos cidadãos.

E isto não é mau. O uso das tecnologias na Administração, apesar de apresentar os seus desafios (que serão explorados mais à frente na problematização deste tema), é inquestionavelmente vantajoso, pela rapidez, simplicidade, comodidade e disponibilidade permanente dos serviços que, de outra forma, não seria possível, através da disponibilização de portais eletrónicos, partilha de dados entre os diferentes órgãos, desmaterialização de documentos e trâmites, simplificação dos procedimentos, a utilização de comunicações eletrónicas⁶ ou até mesmo, mais recentemente, a utilização de sistemas de Inteligência Artificial para o processamento de dados e que num futuro deixará o campo do mero processamento para o campo da atuação, constituindo **um novo paradigma de governança.**⁷

⁴ AMARAL, Luis Mira, “A Sociedade da Informação” in “Sociedade da Informação- O Percurso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas” coord. José Dias Coelho, Edições Sílabo, 1ª Edição, Lisboa, 2007, pág. 86

⁵ SOUZA, Carlos Affonso, OLIVEIRA, Jordan Vinícius, “Sobre os ombros de robôs? A Inteligência artificial entre fascínios e desilusões”, in “Inteligência Artificial e Direito” (...) Pág. 73

⁶ PEREIRA, Duarte Amorim, “Informática, direito e Administração- a influência das tecnologias de informação e comunicação na atividade administrativa”, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, março 2009

⁷ STEIBEL, Fabro, (et al.), “Possibilidades e Potenciais da Utilização da Inteligência Artificial” (...), pág. 61

1.2. Administração e a Sociedade da Informação

Ora, a Administração, naturalmente, teve de se adaptar.

A verdade é que a Administração Pública desde que existe até aos dias de hoje esteve em constante evolução no seu âmbito organizatório, funcional e até material.⁸ A Administração, tal como o Direito, tem de se ir atualizando e adaptando às novas características e exigências da sociedade, caso contrário deixará de conseguir dar resposta às questões que a realidade lhe vai impondo.

No século passado, tinha-se já assistido a uma mudança de paradigma na Administração portuguesa. O Estado virou Social: *multiplicou as suas funções* e conseqüentemente o *número de serviços* e de *agentes* e aumentou a sua *proximidade com os cidadãos*, verificando-se quase uma “invasão do Estado pela sociedade” num “movimento profundo de recíproca interpenetração entre Estado e Sociedade”, muito diferente do Estado Liberal que lhe antecedia, menos interventivo e mais regulador (um verdadeiro “Estado Executivo”).

A verdade, é que a ambição da Administração acabou por se repercutir numa carga excessiva de encargos, com os quais, financeiramente e qualitativamente, começou a não conseguir dar razão.

A crise do Estado-Providência foi denunciada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Banco Mundial que apresentaram relatórios em que a acusam de “extensão desmesurada” “falta de avaliação das prestações sociais”, “crise fiscal dos Estados”, “fraca eficácia dos programas” e “efeitos perversos como o desincentivo ao trabalho”.⁹ Tal como Lagroye menciona, havia “necessidade de emagrecer o Estado”¹⁰.

Assim, em meados dos anos 80, influenciadas pelas políticas neo-liberais, a atuação administrativa foi marcada pelos fenómenos da “**liberalização**, da **privatização**, da **desregulação**, da **maior confiança no mercado**, da procura de maior racionalização,

⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Noções Fundamentais de Direito Administrativo”, 4ª edição, Almedina, 2016, Coimbra, pág. 21

⁹ FONSECA, Fátima (...) pág. 38

¹⁰ LAGROYE, Jacques, “Sociologie Politique”, Paris, 2006, in FONSECA, (...) pág.29

eficiência e eficácia (...) [e] **o desenvolvimento de análises de custos-benefícios** das medidas administrativas.”¹¹

E atualmente?

Dra. Fernanda Paula aponta que há quem fale da emergência de “um novo direito administrativo” (apesar da autora não perfilhar dessa opinião), influenciada pela intensificação dos fenómenos herdados (tais como a privatização, a desregulação, e a procura pela atuação mais eficiente e eficaz), mas também por outros fenómenos mais recentes como a inserção de Portugal nos quadros Europeus e Internacionais. Acresce a isto a influência de outros ramos do Direito tais como o Direito do Ambiente, Direito Económico, Direito da Ciência, Direito dos Seguros, Direito da Informação ¹² e mais recentemente o Direito da Robótica, e os fenómenos que mais relevam para esta temática: o da **digitalização** e da **informatização**.

O Dr. Vieira de Andrade escreveu a propósito desta “nova Administração” que: *“Estamos perante uma mudança profunda, que corresponde já a uma alteração de paradigma – há quem fale de Estado “Pós-Social” (“pós-moderno”)–, visto que o Estado deixa de ser o Estado Providência (o Estado Social de Serviço Público) e, sem regressar ao Estado liberal, se transforma, nas áreas económicas e sociais, num Estado de Garantia (ou “Estado Garantidor”), que regula, orienta e incentiva as actividades privadas, designadamente e com especial intensidade aquelas que prosseguem interesses gerais ou colectivos.”*¹³ Quer isto dizer, que seguindo estas novas tendências, o Estado não se limitou a delegar funções a outros agentes- este teve de mudar. E a mudança passava pela reorganização e enfraquecimento do Estado fortemente centralizado.¹⁴

Esta “nova Administração” poderia **caracterizar-se, fundamentalmente, pelos seguintes fenómenos:**

- a) Os novos papéis do Estado. Apesar da Administração delegar algumas das tarefas que tradicionalmente seriam da sua responsabilidade, o Estado tem, ainda assim, de garantir aos privados que os seus direitos e deveres estão salvaguardados.

¹¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo (...)* pág. 28-29

¹² OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, (...) pág. 28-29

¹³ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, Pág. 27

¹⁴ FONSECA, (...) pág. 38

Assim, surge o chamado “Estado Garantidor” como Vieira de Andrade lhe chama, ou “Estado Regulador”¹⁵ como Fernanda Paula, a quem se exige novos tipos de responsabilidade- Responsabilidade de Garantia e Responsabilidade de Reserva- e ganha protagonismo a Governança como forma de administração.¹⁶ Além do mais, a diminuição do Estado não significa de todo a sua inexistência- este passa, a desempenhar apenas um outro papel- o de Coordenador entre privados e públicos-, já que a sua total ausência (ou bastante acentuada), na verdade tem efeitos tão nocivos quanto os de intervir em demasia. Como é dito por Boyer “os mercados nunca substituirão os governos nas escolhas estratégicas e na organização da solidariedade”¹⁷, pelo que para Garantir a Justiça e Equidade, *o fim do Estado Providência, não deve significar o fim do Estado social.*

- b) Paradoxalmente, outro fenómeno foi o aumento da burocracia. Repare-se, que o número de garantias e direitos que a Administração foi acumulando não diminuíram, apesar da sua delegação de funções. Assim, com o aumento das garantias e direitos dos administrados, e em articulação com as entidades incumbidas das novas funções, nessa perspectiva de “Estado Garantia”, surgiu a necessidade de aumentar, paralelamente, as formas de controlo e, consequentemente as burocracias.¹⁸
- c) Outra tendência foi o surgimento de uma nova estrutura de organização, muito mais descentralizada. Neste tema importa olhar para o art. 267º da CRP que determina que “A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados (...)” (n.º1) e que “Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas (...)” (n.º2).¹⁹ Ora, parte da doutrina defendia que este artigo descreve uma forma de organização da Administração de tipo “descentralização máxima”, em que este princípio- descentralização- é encarado

¹⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo (...) pág. 34

¹⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo (...) pág. 34

¹⁷ BOYER, Robert, “State and Market: a new engagement for the twenty first century?” in BOYER, Robert, DRACHE, Daniel, “States against markets”, Londres e Nova Iorque, 1996 in FONSECA, (...) pág. 38

¹⁸ VIDIGAL, Luis, “Governança para “Um Estado na Hora” in “Sociedade (...)” pág. 132

¹⁹ Constituição da República Portuguesa, possível de consultar em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0267&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

como o fim máximo, e apenas limitado pelos ideais da eficácia, unidade de ação e os poderes do Governo; outros (nomeadamente, a doutrina maioritária), defendem uma espécie de “equilíbrio eficiente”, em que a descentralização não deve ser o fim e limitada por outros princípios, mas um princípio a considerar juntamente com os outros.²⁰

Esta nova forma de organização transitava das então “burocracias verticais”, baseadas em relações hierárquicas. Tornaram-se “conjuntos de *estruturas heterogéneas, horizontais, com fronteiras fluidas* (...) e não correspondem aos limites jurídicos e administrativos fixados em função das hierarquias”²¹. Este é o que alguns autores, como Fátima Fonseca e Carlos Carapeto chamam de “Estado em Rede”, como resultado dos programas de modernização dos Estados e como forma de lidar com a globalização, com as tecnologias, com o ritmo acelerado e imprevisível com que a sociedade estava a evoluir e como forma de apoiar os empresários e cidadãos e para ser o mais eficaz possível.²²

Estados nacionais têm perdido o protagonismo, sendo substituído o *direito administrativo centralizado*, por aquilo que se denomina de um verdadeiro “direito administrativo global”²³ ²⁴em que o Estado tem de conviver com a artilha das soberanias das organizações internacionais governamentais (OIG), das de integração europeia (UE), organizações internacionais não governamentais (ONG e OING), e a assunção de novos sujeitos de direito internacional público (por força do Direito Humanitário, Direitos do Homem e os seus variados Diplomas concretizadores). **A isso acresce a nova dinâmica com os cidadãos e a introdução das TIC** (Tecnologias de Informação e Comunicação) que provocou uma *mudança na forma de gerir*, bem como de *expectativas*, e em que se passou do “quase monopólio dos emissores de comunicação do poder dos Estados (...) e escasso e caro uso do poder emissor pelos cidadãos” para “um paradigma de ampla divulgação dos centros de poder individual dos cidadãos (...) ligados à Internet”²⁵

²⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula, MACHADO, Carla, “Quarenta Anos de Evolução das Relações entre os Cidadãos e a Administração”- pág. 12

²¹ FONSECA, Fátima (...) pág. 229

²² FONSECA, Fátima (...) pág. 230

²³ OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, Eduardo Figueiredo (...) pág. 37

²⁴ PEREIRA, José Matos, “Direito e cidadania”, in “Sociedade...” pág. 522

²⁵ PEREIRA (...)

Ora, estas tendências ainda não estão finalizadas e será razoável admitir que estamos numa fase de transição e de adaptação, da necessidade, mais do que nunca, de evoluir de “um bom Governo para a boa Governança”²⁶

Para assegurar “a *coordenação* entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos poderes políticos” a solução passa pela substituição da gestão em pirâmide pela *descentralização* e fluidez, que **só é possível de alcançar recorrendo à “interatividade informática”**.²⁷

Só assim, e acabando definitivamente com a separação fixa e rígida entre Estado e Sociedade e demais atores, e preferindo instrumentos de negociação e cooperação ao invés de instrumentos coercivos, a Administração se adaptava ao modelo atual da sociedade “mais horizontal, [constituído] por redes que agrupam interesses”²⁸ contudo sem nunca poder desconsiderar o Interesse Público, a Justiça e a Equidade.

²⁶ VIDIGAL, Luís, Governação para um “Estado na hora” in *Sociedade da Informação- O percurso português* (...), pág. 131

²⁷ CASTELLS, Manuel, “Para o Estado-Rede: globalização económica e instituições políticas na era da informação” in BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos “Sociedade e Estado em Transformação”, São Paulo, 2001, in FONSECA, Fátima (...) pág. 30

²⁸ FONSECA, pág. 37

1.3. Governo e Administração Eletrónica

Como foi abordado nos pontos anteriores, a **sociedade está a atravessar um período de mudanças**, em que com a introdução das tecnologias, surgem novas expectativas e necessidades, bem como novas dinâmicas entre Administração, administrados e outras Instituições, mas também novos serviços que facilitam e agilizam os processos.

A Administração **sentiu necessidade de se reformar** e, olhando para os vários planos de reforma e modernização da Administração de diversos países, *independentemente dos modelos de gestão e como estão organizadas*, fica claro que a **mudança passava por medidas relativas às tecnologias de informação e comunicação**.²⁹ Havia que mudar as macro-estruturas da Administração, que deviam ser pensadas de forma a facilitar a vida dos cidadãos e das empresas no novo clima económico, tecnológico e social que se vive.

Surge o *e-government* ou *Governo Eletrónico*, ou ainda, e de acordo com a nossa preferência, a “**Administração Eletrónica**” como a resposta da Administração a esta “*nova sociedade*”.

Uma vez que o conceito nas línguas anglo-saxónicas original tenha sido “e-government”, a tendência será traduzir este termo por “governo eletrónico”. Contudo não será da nossa preferência porque seria bastante redutor só referir-nos ao poder central (governo). Assim, a designação preferível será “Administração Pública eletrónica”.³⁰

Mas então, o que é o e-government?

O termo começou a ser usado nos anos 80³¹ e pode ser definido como “*a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação para melhorar os serviços e informação disponibilizados aos cidadãos*”³². O conceito algumas vezes é utilizado como sinónimo de só disponibilizar informações pela Administração em portais da web adequados; outras vezes vai mais longe e abrange a própria produção de decisões administrativas sob a

²⁹ FONSECA, pág. 209

³⁰ Tal ideia é reforçada por Luís Borges Gouveia que afirma que ao utilizar a expressão nos queremos referir à Administração como um todo e não circunscrever-nos ao poder central in “*Local E-Government- A Governação Digital na Autarquia, Sociedade Portuguesa de Inovação*”, 2004, possível de consultar em http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/livro_egov.pdf

³¹ FONSECA, (...) pág. 251

³² BILHIM, João Abreu de Faria; NEVES, Bárbara Barbosa, “O Governo Eletrónico em Portugal- O caso das cidades e regiões digitais” in *Sociedade da Informação* (...) pág. 370

forma eletrónica e recorrendo a estas ferramentas. Isto depende, naturalmente, dos diferentes níveis de interpenetração das TIC na Administração.

Contudo, na Administração, a importação das tecnologias de informação e comunicação não se resume à mera utilização das mesmas. Como já vimos, “para além de objetos técnicos, são portadoras de mudanças organizacionais e, elas próprias, incorporam o resultado de interações entre os seus utilizadores e o contexto da sua aplicação”³³ Catarina Castro resumiu bem dizendo “Na maioria dos casos, **a Administração Eletrónica não é um fim em si mesma**: pode ser o catalisador integrado num projeto de reforma mais alargado. A sua função não se resumiria, nestas condições (...) a duplicar online a realidade da Administração tradicional de funcionamento em papel. **Obrigaria ou potenciaria a revisão dos procedimentos, dos métodos de trabalho, da distribuição de funções, e da própria orgânica.**”³⁴

1.3.1. Vantagens:

Na Administração Eletrónica não se usa só as tecnologias em proveito dos seus cidadãos, oferecendo serviços melhores, mas também para corrigir lacunas e melhorar a sua gestão interna. **A Administração usa as Tecnologias para servir melhor, mas também se serve delas para ser melhor.** Aliás, a ideia de que as tecnologias surgem ao serviço da Administração é reforçada na OCDE em 2003 quando afirma que “o e-government tem mais a ver com o «governo» do que com o «e»: é uma ferramenta para **melhorar o governo** e a **governança** na sociedade do conhecimento”³⁵

Esta interligação fincada entre “Administração Eletrónica” e a “Nova Administração” e os fenómenos que a caracterizam, torna-se mais evidente quando cruzamos os Princípios de orientação da Administração Pública³⁶ e as soluções oferecidas pela Administração Eletrónica e pela introdução das TIC.

³³ FONSECA, (...) pág. 249

³⁴ CASTRO, Catarina Sarmento, “ www.administracao-publica.pt” (Administração Pública e novas tecnologias: as implicações no procedimento e no ato administrativo), Tese de Doutoramento em Direito (Pré-Bolonha), orientada por Prof. Vital Moreira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Julho 2017 pág. 129

³⁵ FONSECA, (...) pág. 257

³⁶ Aqui acompanhamos de perto o capítulo da Prof. Fernanda Paula Oliveira e Eduardo Figueiredo Dias em “*Noções Fundamentais de Direito Administrativo*” (...), das págs. 95-101

Veja-se:

a) *Princípio da Desburocratização:*

Nos últimos anos, por consequência do novo modelo de gestão, verificou-se um excesso de burocracia derivada da descentralização de funções, tal como apontado no ponto anterior. Obviamente que a solução para a burocracia e a mora que ela provoca nunca passará por simplesmente a eliminar, já que o controle continua a ser imprescindível para garantir que o Interesse Público está a ser prosseguido. Assim, a este aumento de autorizações, licenciamentos, etc., deverá, paralelamente, acelerar-se os processos de autorização e licenciamento ou corre-se o risco de que o ganho pela delegação de funções se perca com o tempo das autorizações³⁷ pelo que “era imperioso eliminar procedimentos morosos, complexos, dispersos por vários balcões da Administração Pública, para os quais eram exigidos vários selos, carimbos e autenticações e um sem número de deslocamentos presenciais”³⁸. Como é que se aceleram estes processos? Recorrendo às Tecnologias de Informação e Comunicação.

Disponibilizando plataformas onde as licenças e autorizações possam ser requeridas numa fração do tempo (bem como o fornecimento das respetivas), através da disponibilização imediata e constante dos dados dos interessados numa “Rede” entre os diversos organismos públicos (poupando não só tempo, mas neste caso recursos e pedidos), ou a mera facultação de informação nas plataformas eletrónicas em tempo útil, pouparão imensas idas e conexões para esclarecimentos. É o que alguns autores chamam de período “pós burocrático” ou “infocrático”, em que as burocracias não são totalmente eliminadas mas são atenuadas.³⁹

³⁷ VIDIGAL, (...) pp. 132-133

³⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula; MACHADO, Carla, “Folhas, leva-os o vento: Por uma Administração sem Papel” in “Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão?”, Coimbra: Almedina, 2018, pág. 67

³⁹ FONSECA, (...) pág.232

b) Desconcentração e da Descentralização Administrativas:

Com a delegação de funções e o fenómeno da privatização, uma das consequências mais notórias foi o “enfraquecimento do poder central e da capacidade de intervenção direta das autoridades públicas”⁴⁰ e o destaque para outros sujeitos privados e infra-estaduais.

O recurso a tecnologias e a partilha de sistemas de dados com certeza que permite que o processo de desconcentração e descentralização de funções que já se verificava antes apenas continue. Quanto mais confiança e partilha de informação houver entre os diferentes organismos administrativos, mais autonomia ser-lhes-á reconhecida.

Contudo, parece urgente esclarecer que quando falamos dos fenómenos de descentralização e de desconcentração, como vimos anteriormente, não deverão ser encarados como um fim máximo e o fim do Estado Central. Antes surge um novo Estado que agora é mais inteligente na sua distribuição de tarefas e que, apostando na difusão de regras e de orientações e na sua transferência para outros sujeitos se torna mais eficiente e de “melhor governança”.⁴¹ Estes novos sujeitos são agentes mais próximos dos interessados e, bem orientados, conseguem dar melhor resposta às suas necessidades.

Daí que quando se fala dos fenómenos de descentralização, é impossível falar da relevância que o poder local tem ganho e, nessa linha, falar do “*e-local government*”.

Este é um dos reflexos mais importantes do e-goverment. No fundo, é a sua adaptação de Governo Eletrónico (entendido como a aplicação das tecnologias de Informação e Comunicação à gestão e aos serviços ao cidadão) ao nível Local. Os grandes protagonistas serão as Autarquias Locais (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia). Surgem as “Cidades Digitais”⁴² e as “Regiões Digitais”.

Esta é uma forma de melhorar significativamente a qualidade de vida das populações e as condições de fixação das empresas. Conseguem-no, modernizando a própria Administração Local.

Uma Administração Pública em contacto próximo com as empresas e os sujeitos locais com serviços mais acessíveis e adaptados à comunidade, facilitar a comunicação e

⁴⁰ FONSECA, (...) pág. 29

⁴¹ FONSECA, (...) pág. 29

⁴² A primeira vez que este termo foi usado foi em 1994, quando a “Cidade Digital” foi criada pela comunidade digital de Amesterdão: a DDS (De Degitale Stad) in BILHIM, (...) pág. 383

partilha de informação com valor de interesse para os locais (e até entre estes e o poder central), aumentando o número de momentos de participação dos cidadãos nas discussões políticas e nas decisões administrativas que sejam relevantes e que os afetem diretamente, bem como incentivar e auxiliar no combate à iliteracia tecnológica que é, sobretudo entre as empresas locais, um fator importantíssimo de desenvolvimento e crescimento.⁴³

Um exemplo perfeito são as cidades digitais que provam que o interesse vai muito além dos organismos administrativos, envolvendo comunidades e regiões, abrangendo um território, mais ou menos longo, e várias instituições que não sejam estaduais, onde se incentiva a comunicação, cooperação e livre circulação.⁴⁴

As primeiras experiências em Portugal foram em pequenas e médias cidades como Aveiro, Bragança, Guarda, Marinha Grande e Castelo Branco em fevereiro de 1998. Mais tarde, em 2001 surge o “Programa Cidades e Regiões Digitais” e, veio a integrar a Agenda de Lisboa e o i2010.⁴⁵

c) *Eficácia e Eficiência de Ação da Administração:*

Este é um dos princípios herdados daquela outra época de influências *neo-liberais* e do *new public management* em que a atuação administrativa devia ser mínima, mas ao acontecer deveria **utilizar o mínimo de recursos possíveis para alcançar o máximo resultado** de forma a poupar os gastos públicos, chegando àquele **resultado ótimo**. Ora, **as tecnologias são inegavelmente uma forma de melhorar a eficácia e aumentar a eficiência da atuação administrativa**, especialmente quando consegue automatizar determinadas tarefas que antes teriam de ser necessariamente feitas por humanos (poupando, portanto gastos e recursos humanos), permite a partilha de dados entre as diferentes entidades administrativas (que reduz significativamente o tempo dos processos, bem como o número de procedimentos, já que evita que um cidadão tenha de repetir pedidos de informação, licenciamentos, autorizações, etc. que passam a estar disponíveis no sistema associados ao seu perfil) e desmaterialização de processos e procedimentos com a digitalização, por exemplo (que, também acelera a atuação administrativa pela facilidade de organização e disponibilização automática e constante, poupa nos gastos com papel e material de escritório, garante que a reprodução e

⁴³ GOUVEIA, (...) pág.27

⁴⁴ BILHIM,(...) pág. 374

⁴⁵ BILHIM, (...) pág. 384-385

transmissão de informação é fidedigna e imediata, bem como a conservação dos documentos).

Muitas das vezes, esta noção de “simplificação administrativa”, alcançada pelas TIC tem sido confundida com a própria noção de “administração eletrónica”, mas a mesma deverá ser afastada, já que são termos que apesar de intimamente interligados, não são sinónimos: é possível simplificar-se processos e procedimentos sem estarmos a referir-nos às TIC.⁴⁶

d) *Participação e Aproximação dos Serviços às Populações:*

Curiosamente, ao mesmo tempo que se verifica o processo de globalização na “Sociedade da Informação” e que seria de esperar que as relações locais perdessem protagonismo face às globais, a verdade é que parece que não foi o caso. Enquanto os grandes atores globais crescem, paralelamente cresceram os atores-infraestaduais, “como as regiões, as autarquias, organizações não governamentais e grupos de cidadãos” que “reclamam poderes de intervenção na resolução dos problemas que os afetam diretamente”.⁴⁷

Um exemplo da participação e aproximação às populações é a **e-democracy**. A democracia eletrónica é, no fundo, aplicar aos processos tradicionais democráticos instrumentos tecnológicos. Um exemplo paradigmático tem sido a discussão em torno da votação eletrónica, que ainda tem sido aceite com bastante reticência já que apesar de trazer bastantes vantagens, ao ser (minimamente) imperfeita, tem grandes implicações, que as democracias não estão dispostas a ceder, tal como o risco de fraude.⁴⁸

O Relatório das Nações Unidas de 2018 fala de como as TIC são importantes para a inclusão e a aproximação dos serviços às populações:

“Para garantir a resiliência das sociedades e a sustentabilidade do desenvolvimento, o Estudo sugere que os serviços públicos deveriam estar disponíveis para todos, não deixando ninguém para trás. Novas tecnologias, bem como aquelas já existentes, são essenciais para um acesso mais amplo e para proporcionar benefícios significativos aos

⁴⁶ ROBLES, José Manuel “Las creencias cuentan: el papel de la percepción de la utilidad de las TIC en el desarrollo de la Sociedad de la Información” in DIEGO BECERRIL RUIZ (coord.) in AMORIM, Duarte

⁴⁷ FONSECA, (...) pág. 28

⁴⁸ VIDIGAL, (...) pág. 102

*utilizadores dos serviços a um custo reduzido. Os poderes transformadores e facilitadores das TIC estão a criar uma mudança de paradigma no setor público.*⁴⁹

Nesta perspetiva de aproximação da Administração aos Administrados, além de prever vários procedimentos em que os mesmos possam diretamente intervir, não se poderia deixar de falar de como as TIC permitiram fornecer serviços mais personalizados e adequados às necessidades dos seus utilizadores, oferecendo serviços completamente adaptados, numa ótica de “utilizador”. Falar da “Aproximação às Populações” e na “democratização dos processos” é muito falar também do que já se falou no Poder Local e na Descentralização. Há este sentimento de personalização e da especial consideração pela opinião e pelas necessidades de cada um. Só assim a Administração é verdadeiramente útil: cooperando de perto com quem é administrado.

e) Transparência:

A disponibilização constante e imediata, seja através do Diário da República Eletrónico, seja de informação em portais web próprios, seja pelo acesso à informação e às peças processuais dos interessados ou até pela facultação de informação relativa aos Contratos Públicos no sítio da internet criado para o efeito, as TIC são imprescindíveis para o **aumento da confiança** dos cidadãos na Administração e, sem dúvida, um instrumento essencial à Transparência. Reconhecendo isso, inclusive, o legislador incluiu no art.14º do CPA sobre o princípio da Administração Eletrónica que “*1 - Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.*”

A verdade é que a disponibilização constante da atuação da Administração, em tempo real e de forma a ser acessível por qualquer um, é suposto aumentar a confiança no Estado. Contudo, há que ter em consideração que sem uma aposta na literacia tecnológica da população, de nada servirá investir no fornecimento de informação, se eles não souberem como a aceder ou no que a mesma consiste.

⁴⁹ Relatório das Nações Unidas sobre E-Government de 2018, disponível para consulta <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Portuguese.pdf>

Todos estes princípios norteiam a Administração nos dias modernos, que aliada às TIC, tem sido competente para os concretizar e (re)conquistar a confiança dos Administrados, e não há dúvidas em como a Administração Eletrónica (e o e-Government) são o caminho para a solução. Como prova, todos estes princípios foram depois consagrados quando se consagrou o “Princípio da Administração Eletrónica”, provando a sua interligação estreita. **Administração Eletrónica é, no final de contas, transparência, participação, aproximação às populações, desburocratização e eficácia e eficiência (art.14º CPA).**

1.4. Evolução em Portugal: o caminho para a Administração Eletrónica

Portugal não acompanhou as revoluções agrícolas e, daí, ficou sempre com um atraso bastante considerável face aos seus companheiros europeus. Contudo, com esta nova grande inovação, parece ter surgido uma oportunidade para investir e ficar em pé de igualdade, pelo menos numa fase embrionária.

Na Administração Pública, quando falamos de inovação podemos falar a dois níveis: organizacional (como já foi referido, em que se tenta aumentar a eficácia e o funcionamento das instituições) e político, através das medidas implementadas pelo governo⁵⁰, de forma a impulsionar o desenvolvimento e a reagir.

Alguns marcos importantes ao longo dos anos, impulsionados por *inovação política* que consequentemente se refletiu em *inovação organizacional*, foram⁵¹:

- a) Em 1991, a criação do **Infocid- Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão**- provavelmente a primeira política pública com o objetivo de implementação de uma Administração Eletrónica. Surge no seguimento do Programa do Governo e as Grandes Opções do Plano, aprovadas pela Lei n.º 115/88, de 30 de Dezembro, para o período de 1989-1992 que previa a implantação progressiva de uma rede interministerial de informação administrativa ao público. Aprovada com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/91, ficou finalmente instituída essa rede.⁵² Este sistema permitia acesso a um conjunto de temas das mais variadas áreas de interesse aos cidadãos, tais como saúde, educação, serviço militar, trabalho, etc.⁵³
- b) Em 1993, uma Comissão liderada pelo Comissário Martin Bangemann emitiu o denominado “Relatório de Bangemann” que seria um reflexo importantíssima sobre as infra-estruturas numa Sociedade da Informação, nomeadamente delimitando quais seriam as estratégias que deveriam ser adotadas na União Europeia para acompanhar a evolução tecnológica. Este relatório assentou na

⁵⁰ FONSECA, (...) pág. 121

⁵¹ Aqui acompanhamos de perto Fátima Fonseca e Carlos Carapeto, págs. 210 e ss, bem como o texto de Fernanda Paula e Carla Machado “Folhas, leva-os o vento: Por uma Administração sem Papel” págs. 51 e ss e “A nova sociedade e as ferramentas do sistema” de Bruno Dias, in “Sociedade da Informação” págs. 72 e ss

⁵² Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/91, disponível para consulta em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/631002/details/maximized>

⁵³ FONSECA (...) pág. 210

importância no investimento na *educação*, no *acesso* e garantir a *competitividade*.

54

- c) Em 1996, é criada a Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação e em 1997 criou o **Livro Verde sobre a Sociedade da Informação** ⁵⁵ com inúmeras recomendações em áreas como a educação, empresas, mercado e analisa as eventuais implicações sociais, jurídicas e estruturais das TIC. Foi criado na altura em que já se reconhecia que a Sociedade de Informação tinha vindo para ficar, e em que a União Europeia já investia, dando o pontapé de partida com o “Livro Branco” sobre “Crescimento, Competitividade, Emprego- Os desafios e as pistas para entrar no século XXI”.. Destacam-se as preocupações com os direitos de autor, direitos de privacidade, bem como as consequências da substituição do papel pela digitalização, nomeadamente em âmbito probatório, e reconhecimento da fatura eletrónica. A execução legislativa das medidas previstas no Livro Verde continuou com o Decreto-Lei n.º 290-D/99, publicado a 2 de Agosto, que aprovou o **Regime Jurídico dos Documentos Eletrónicos e da Assinatura Digital**.
- d) Em 1998 surge o **Programa Cidades Digitais**, financiado no âmbito do segundo quatro comunitário de Apoio para a área da Ciência, Tecnologia e Inovação. As cidades deveriam apresentar projetos de duração máxima de 3 anos e “*[visa] a prossecução dos objetivos definidos na Iniciativa Internet, a modernização dos serviços da administração local e de organismos desconcentrados da administração central, o apoio a sistemas de ensino e formação, a disponibilização de conteúdos de interesse público em formato digital, o alargamento da acessibilidade à sociedade da informação a todos os estratos sociais, desenvolvimento de capacidades em tele-medicina, a contribuição para a modernização do tecido económico e integração dos cidadãos com necessidades especiais.*”⁵⁶
- e) Em 2000, não só aprovaram a **Estratégia de Lisboa** mas também o **Plano de Ação eEurope**, que tinha como objetivo fazer da União Europeia a economia

⁵⁴ COELHO, José Dias, “De Bangemann ao plano tecnológico” in Sociedade da Informação (...) pág. 226-228

⁵⁵ Livro Verde para a Sociedade da Informação, disponível para consulta em <http://homepage.ufp.pt/lmbg/formacao/lvfinal.pdf>

⁵⁶ “Programa Cidades e Regiões Digitais arranca hoje”, Notícias Sapo, (publicado a 29 out 2001 18:21), [consultado a 26 de dezembro de 2020], disponível em <https://tek.sapo.pt/noticias/internet/artigos/programa-cidades-e-regioes-digitais-arranca-hoje>

baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo até ao ano 2010. As medidas giravam em torno de três objectivos principais que deveriam ser alcançados até ao final de 2002: “*Uma Internet mais barata, mais rápida e segura.*”, “*Investir nas pessoas e nas qualificações.*” e “*Estimular a utilização da Internet.*”⁵⁷. Ainda criaram a **Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação** e a **Iniciativa Internet**. Em 25 de Setembro deste mesmo ano 2000, o Governo fez publicar o Decreto-Lei n.º 234/2000, instituindo como entidade credenciadora competente para a credenciação e fiscalização das entidades certificadoras da **assinatura digital** o recém reorganizado Instituto das Tecnologias da Informática na Justiça⁵⁸

- f) Em 2001 foi criado o **Serviço Público Direto (SPD)** que declara a esse propósito que iria “*combater a burocracia de forma pioneira*”, de forma a “*tornar a vida mais prática e simples às pessoas, que escusam de andar a correr as capelinhas*”⁵⁹, ao facilitar o pedido de certidões através de requerimento eletrónico.
- g) Em 2002 é criada a **UMIC- Unidade de Missão Informação e Conhecimento** que será a fase embrionária da **AMA** (Agência para Modernização da Administração, criada com a lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros- Decreto-Lei n.º202/2006, de 27 de outubro- instituto público integrado na Administração Indireta do Estado para a execução das medidas definidas pelo Governo no âmbito da Administração Eletrónica). Aquela prepara o **Plano de Ação para a Sociedade de Informação** que se tornaria o principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal. Assentaria nos seguintes pilares: *democratização* (haveria que garantir que toda a gente tinha acesso a internet banda larga e promover o seu uso), a *formação* (a disciplina de TIC torna-se obrigatória para o 9º e 10º ano de escolaridade, bem

⁵⁷ Programa eEurope, disponível para consulta em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124226a>

⁵⁸ Decreto-Lei n.º 234/2000, disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/2204616/details/maximized?perPage=50&sort=whenSearchable&sortOrder=ASC&q=Lei+Org%C3%A2nica+n.%C2%BA%201%2F2001%2C%20de+14+de+agosto>

⁵⁹ “*Serviço Público Directo vai permitir certidões pela Internet*”, notícia do Público, (4 de dezembro de 2000), [consultado a 24 de novembro de 2020], disponível para consulta em <https://www.publico.pt/2000/12/04/portugal/noticia/servico-publico-directo-vai-permitir-certidoes-pela-internet-2417>

como surge o programa “Um computador por professor”), a *melhoria dos serviços públicos eletrónicos* (criam-se novos canais de comunicação entre Administração e cidadão, tal como o Portal do Cidadão, o portal da Administração e do Funcionário Público, Documento Único de Registo Automóvel, Programa Nacional de Compras Públicas, Sistema de Informação Nacional Único de Segurança Social, Sistemas Integrados de Registo e Identificação Civil, Predial, Comercial e Notarial, entre outros), a *confiança dos cidadãos* (com a definição de uma política de privacidade e formas de avaliação dos portais da web administrativos), *investimento na área da Saúde* (como, por exemplo, o Cartão de Utente e Linhas de Apoio) e *novas formas de criar valor económico* (com, a título de exemplo, a criação do Portal do turismo, a fatura e a certificação digital).⁶⁰

- h) Em 2006, o **Diário da república passa a ter edição eletrónica** e surgem as novidades: **passaporte eletrónico, empresa online** e o **programa Simplex**. O Programa Simplex é provavelmente das inovações mais significativas na Administração Pública Eletrónica em Portugal, motivado pelo “**Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos da Regulamentação existente na UE**”, criado pela Comissão Europeia. No seu âmbito foram aplicadas medidas de modernização do Estado desde 2006 a 2011. No seu site é possível de ler a metodologia deste programa: “*A administração eletrónica sem um esforço de simplificação prévia à adoção da tecnologia pode representar a perda de oportunidade para se eliminarem ou simplesmente reduzirem procedimentos desnecessários; por seu lado, a simplificação administrativa e legislativa deve aproveitar as potencialidades que as novas tecnologias oferecem para atingir maiores níveis de eficiência.*”. Mais tarde surgiu o Simplex Autárquico e recentemente criou-se o seu sucessor, o **Simplex+**. Das várias medidas que surgiram nestes anos de Simplex, é possível apontar algumas tais como: Casa Pronta, Predial on-line, Marca na Hora, Nascer Cidadão, Balcão do Óbito, Empresa online, Balcão único do emprego, Boletins de Saúde Eletrónicos, entre outros.

⁶⁰ Resolução, disponível para consulta em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=952401>

- i) Em 2007 é criado o **Cartão de Cidadão**- um cartão de identificação eletrónico, que inclui leitura ótica e um circuito integrado que serve para autenticação em qualquer um dos serviços da Administração.
- j) Em 2008 surge a plataforma **CITIUS** com a Portaria n.º 1538/2008 de 30 de Dezembro. Como esclarece o documento: “incrementa a transparência dos processos judiciais e facilita o acesso ao processo, permitindo descongestionar o atendimento no tribunal”, “permite simplificar a actividade dos juízes e dos magistrados do Ministério Público (...) deixando de o fazer no processo em papel (...) passam a poder elaborar e emitir sentenças, despachos e outros actos, visualizando a informação sobre o processo (...) sem ter de o fazer na versão física”, “simplificar o relacionamento dos juízes e magistrados do Ministério Público com a secretaria” e “fornece aos juízes e magistrados do Ministério Público mais informação de gestão”.⁶¹ Este tem várias vertentes, já que é CITIUS- Entrega de Peças Processuais (para mandatários e representantes entregarem e consultarem peças processuais); CITIUS- Injunções (permite a entrega de injunções eletronicamente), CITIUS- Magistrados Judiciais e Ministério Público.⁶² No mesmo ano foi também criado o Portal dos Contratos Públicos.
- k) Em 2011, surge o “**Licenciamento Zero**”. Implementado com o Decreto-Lei n.º 48/2011 de 1 de abril esta medida é “*destinada a reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, por via da eliminação de licenças, autorizações, vistorias e condicionamentos prévios para atividades específicas, substituindo-os por ações sistemáticas de fiscalização a posteriori e mecanismos de responsabilização efetiva dos promotores*”.⁶³ Esta ideia é extremamente importante porque começa a revelar uma alteração de paradigma e a relação entre a Administração e os cidadãos que começa a ser sobretudo de fiscalização e a depositar funções noutros sujeitos que não os do Estado, nomeadamente ao próprio cidadão.
- l) Em 2014, com o Decreto Lei n.º 74/2014 de 13 de maio, estabelece-se **como regra a prestação digital de serviços públicos, consagra o atendimento digital**

⁶¹ Portaria, disponível para consulta em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/444233/details/maximized>

⁶² FONSECA, (...) pág. 137

⁶³ Decreto- Lei n.º 48/2011 de 1 de abril, disponível para consulta em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1337&tabela=leis

assistido como seu complemento indispensável e define o modo de concentração de serviços públicos em Lojas do Cidadão⁶⁴

- m) No âmbito do Direito do Urbanismo, faz sentido salientar que algumas dos principais contributos terão sido o Decreto Regulamentar n.º10/2009 de 29 de maio que fala da obrigatoriedade de publicar no sistema nacional de informação territorial e no sistema nacional de informação geográfica meados⁶⁵; a obrigatoriedade de publicitação dos Planos Municipais com Carácter de Permanência e na Versão Atualizada no sítio eletrónico do Município; o surgimento de formas de Participação Pública em procedimentos através de meios informáticos; a introdução da Comunicação Prévia (eletrónica) antes de alguns dos procedimentos, entre outros.
- n) Já no âmbito do Direito Fiscal, fará sentido falar do marco que foi a criação do Portal das Finanças, que é um dos serviços eletrónicos disponibilizados há mais tempo.⁶⁶ Antes, apenas se conseguia preencher a declaração anual de rendimentos e consultar o histórico, mas as funcionalidades têm crescido, havendo hoje a possibilidade de pedidos de esclarecimento e reclamações.⁶⁷ Mais recentemente, surgiu o IRS Mais Automático, no âmbito do Programa Simplex+. Com o “IRS Automático”, a AT faz uma previsão de quais os rendimentos do contribuinte com base na informação de que dispõe no sistema. Ao contribuinte, apenas resta a simples tarefa de confirmar se os rendimentos correspondem ou não à factualidade.⁶⁸

Repare-se que a **maior parte** do investimento não tem sido nos processos operacionais, mas nos **processos de apoio** ou suporte e, conseqüentemente, em serviços partilhados. Quer isto dizer que a Administração investe na criação de entidades de apoio, centralizadas, a quem delega funções em que esta se especializará e que de seguida partilhará com todas as entidades administrativas que dela se podem socorrer.

⁶⁴ Decreto-Lei n.º 74/2014 de 13 de maio, disponível para consulta em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/25343692/details/maximized>

⁶⁵ Decreto Regulamentar n.º 10/2009 de 29 de maio, disponível para consulta em <https://www.cm-salvaterrademagos.pt/downloads2/ordenamento-do-territorio/612-dr-10-2009-cartografia/file>

⁶⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula, MACHADO, Carla, (...) pág. 54

⁶⁷ FONSECA (...) pág. 196

⁶⁸ “Arranca a entrega do IRS. Fisco desaconselha idosos a irem aos serviços”, Jornal Público, (dia 31 de março de 2020), [consultado a 16 de dezembro de 2020], disponível para consulta em <https://www.publico.pt/2020/03/31/economia/noticia/arranca-entrega-irs-fisco-desaconselha-idosos-irem-servicos-1910383>

Isto resume claramente a nova gestão “centrado na gestão estratégica, com foco no serviço ao cidadão e já não no trabalho administrativo”, com um nível alto de satisfação dos administrados, e com custos mais reduzidos (serviços partilhados, quanto muito cobram o que se chama de “preço de transferência” e não o “preço local”).⁶⁹ Um exemplo paradigmático é a criação do Sistema Nacional de Compras Públicas, gerido pela Agência Nacional de Compras Públicas, que torna mais eficazes as compras públicas do Estado.

De notar que muito do que se faz em Portugal recorre a **outsourcing** (delegação a uma entidade externa para o fornecimento de determinado serviço), que faz sentido na perspetiva de querer reduzir as tarefas do Estado e das suas despesas (que, fazendo-o em economias de escala, estas entidades oferecem melhores preços).⁷⁰ Portanto, as principais soluções ao longo dos tempos, nomeadamente em relação a estes serviços de apoio, foram a delegação para privados de determinados serviços ou a criação de entidades de suporte, muitas vezes sobrepondo-se estes fenómenos.

Contudo, apesar do investimento, a implementação de uma Administração Eletrónica não está imune a críticas. Os governantes têm demonstrado estar aquém do necessário, não tendo havido o investimento na formação de uma Administração com as capacidades de gestão, planeamento e arquitetura de sistemas e tecnologias. Como Vidigal acrescenta em “Governação para “Um Estado na Hora””: *“A estratégia ainda está maioritariamente centrada no aprovisionamento tecnológico e na resolução de problemas de curto prazo e menos na conceção de um espaço arquitetónico ordenado, regulado e sustentado para todo o setor público.”*⁷¹ Ainda assim, o desenvolvimento tem sido impressionante inclusive, serviços como a «Casa pronta» permitiu a Portugal tornar-se o país do mundo onde é mais rápido registar a propriedade de um bem imóvel, segundo o relatório Doing Business 2011, do Banco Mundial.⁷²

Também em 2018 **Portugal ocupou o 29º lugar do ranking** mundial do Index de Desenvolvimento do E-Government (EGDI), com uma subida de 9 lugares em relação a

⁶⁹ FONSECA, (...) pág. 140-141

⁷⁰ SERRANO, António, “O impacto da sociedade da informação no sistema de saúde em Portugal” in Sociedade da Informação (...) pág. 183 pág. 185

⁷¹ VIDIGAL, (...) pág. 123

⁷² Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de Abril, disponível para consulta em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1337&tabela=leis

2016⁷³, Desta forma, o nosso País passou a integrar o grupo *Very-High*, o grupo onde se encontram os países que mais progressos e investimento fizeram na implementação e fomento do Governo Eletrónico.

Como se houvesse dúvidas do compromisso que está a ser assumido pelo Estado Português para a Modernização e o caminho para uma verdadeira Administração Eletrónica, foi criado o **Ministério para a Modernização do Estado e da Administração Pública**, que, de entre vários objetivos a longo prazo, fala do investimento de milhões de euros para a Inteligência Artificial no aparelho administrativo⁷⁴ e da Elaboração da Estratégia «**AI Portugal 2030**».⁷⁵ Sem descurar da sua integração em inúmeros Planos delineados pelos Organismos Internacionais em que se integra, tal como a Agenda 2030 das Nações Unidas.

O programa o **Simplex+** em 2020 ainda prevê a implementação de inúmeras medidas de desburocratização e desmaterialização de atos administrativos, tais como: **Agendamento online para loja do Cidadão, Autorização de Residência mais Simples, Carta de Ocupação do Solo para o Cidadão, Colaborar Exército+, Cuidador Informal Online, Declarar Atividade+ Simples, Declarações da Segurança Social na Hora, Desmaterialização de Comunicações dos Tribunais com a ANSR, Desmaterialização do Plano Nacional de Compras Públicas, Despachos e Notificações Eletrónicas na Propriedade Industrial, Documento Único do Marítimo**⁷⁶, entre outros.

Mais recentemente, e como não se poderia ignorar, com a situação pandémica provocada pela propagação do vírus SARS-COVID-19, a Administração Eletrónica mostrou estar à altura com a *criação de plataformas online* para a divulgação de informação relativa ao vírus, com a *transladação de vários serviços feitos presencialmente* para portais web, e a *adaptação de serviços públicos ao teletrabalho* que, seria (obviamente) impossível sem

⁷³ Edição de 2018 do United Nations E-Government Survey, (2018), [consultado a janeiro de 2021], disponível em <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/portugal-sobe-nove-lugares-no-ranking-mundial-do-e-government-survey-das-nacoes-unidas.aspx>

⁷⁴ “*Dez milhões para incentivar inteligência artificial na administração pública*”, Jornal Público, (21 de fevereiro de 2018), [consultado a 16 de novembro de 2020], disponível em <https://www.publico.pt/2018/02/21/tecnologia/noticia/dez-milhoes-para-incentivar-inteligencia-artificial-na-administracao-publica-1803826>

⁷⁵ “*Recurso à inteligência artificial no setor do Estado é fundamental*”, Portal Oficial do XXII Governo Portugal, (12 de fevereiro de 2020), [consultado a 3 de outubro de 2020], disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=recurso-a-inteligencia-artificial-no-setor-do-estado-e-fundamental>

⁷⁶ Mais informações, disponíveis no portal oficial criado pelo governo em <https://www.simplex.gov.pt/>

o recurso aos instrumentos de comunicação e informação. A este propósito, as Nações Unidas divulgou o relatório “E-Government Survey 2020”, que enfatizou precisamente o papel do governo eletrónico na prestação convencional de serviços digitais e os novos esforços inovadores para gerir a crise sanitária de Covid-19.”⁷⁷

O Governo Eletrónico e a Administração Eletrónica está assim, mais que implementado em Portugal, após anos de investimentos e políticas. Agora surge a questão de saber se o foi feito de forma adequada e com todas as garantias salvaguardadas.

⁷⁷ Relatório E-Government de 2020 da ONU, disponível no portal da Secretaria do Governo Português, consultado em <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/onu-relatorio-e-government-survey-2020.aspx>

PROBLEMATIZAÇÃO

2.1. Ato administrativo eletrônico:

A Administração recorre a muitos instrumentos para promover a sua atividade. Na *multiplicação* de tarefas, inadvertidamente associado surge a *multiplicação* de instrumentos. A resumir, os instrumentos jurídicos de cariz público mais importantes são os regulamentos, contratos públicos e atos administrativos.⁷⁸

Entendido o que é a Administração Eletrónica e o contexto em que esta surgiu, podemos passar ao protagonista desta: o Ato Administrativo Eletrónico.

Pedro Gonçalves define-os como “uma decisão proposta ou projetada por um equipamento informático, assumida oficialmente, através de uma manifestação tácita do órgão competente, como um ato administrativo”.⁷⁹ No fundo, o cruzamento da noção de ato administrativo e da utilização das TIC pela Administração Pública.

As TIC foram utilizadas sobretudo para o aceleração dos processos e procedimentos, para a partilha (e reutilização) de dados e informações e para o fenómeno da desmaterialização (deixam de ter suporte físico; em papel). Mas, mais que isso, graças a estas, existem novas formas de cooperação entre os diferentes organismos administrativos e entre a Administração e administrados. Haverá muitas situações em que a mera disponibilização de informação poderá vir a substituir uma decisão ou um litígio!

Como se percebe, estes não serviram apenas a Administração, estes mudaram-na. Houve consequências a nível organizacional do corpo administrativo, mas também se veio a perceber mais tarde que teve repercussões a nível do próprio ato administrativo e no procedimento administrativo.

⁷⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula; Dias, Eduardo Figueiredo, (...) pág. 147-148

⁷⁹ GONÇALVES, Pedro, “O acto administrativo português face à aplicação da informática na decisão administrativa”, *Scientia jurídica*, n.º 267, 1997, pág. 70 in OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Noções Fundamentais de Direito Administrativo” (...) pág. 38

Aqui importa fazer uma distinção importante entre três grandes grupos de atos eletrónicos, possíveis de agrupar dadas as suas características⁸⁰:

a) Atos Administrativos Eletronicamente Produzidos:

É, no fundo, os Atos que resultam da desmaterialização dos físicos para o digital mas que implicam uma decisão administrativa humana (e não uma decisão automática). Estes, para terem valor jurídico precisam de ser impressos, pelo que apenas são considerados como eletrónicos pelo facto de se ter socorrido de meios eletrónicos para os elaborar.⁸¹ O computador é como que “mera máquina de escrever”, dado que todos os efeitos apenas se produzem seguindo os trâmites tradicionais.

b) Atos em Forma Eletrónica:

Estes, ao contrário dos outros, **têm valor jurídico por eles mesmos**. São o melhor exemplo do fenómeno da desmaterialização, já que não precisam de ser impressos. Continuam a precisar de uma decisão administrativa humana que os sustente, já que perdura a dependência na atuação humana para a formulação do resultado final. Nestes também se pode socorrer de Inteligência Artificial- nomeadamente para processamento de dados- mas não é a mesma que produz a “decisão”. A Inteligência Artificial aqui é mero instrumento.

c) Atos Administrativos Automáticos (ou Atos Eletrónicos em sentido estrito):

A “decisão” é produzida pelo próprio mecanismo eletrónico, que “resulta integralmente de operações realizadas pelo computador, com base no software (programa) previamente definido pelo Homem”⁸². Nestes casos, a Inteligência Artificial é mais do que mero instrumento- a Inteligência Artificial é Administração.⁸³

⁸⁰ Em Portugal parece não ter sido ainda feita essa distinção na doutrina dominante, tendo retirado esta classificação da Tese de Doutoramento de Catarina Sarmiento e Castro “ www.administração-pública.pt” (Administração Pública e novas tecnologias: as implicações no procedimento e no ato administrativo), Tese de Doutoramento em Direito (Pré-Bolonha), orientada por Prof. Vital Moreira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Julho 2017, a qual acompanhamos de perto para a elaboração deste capítulo, que ganha especial relevância dada a falta de estudo e aprofundamento da temática

⁸¹ CASTRO, Catarina Sarmiento, “ www.administração-pública.pt”, (...) pág. 527

⁸² CASTRO, Catarina Sarmiento, “ www.administração-pública.pt” (...) pág. 530

⁸³ Esta frase deverá ser interpretada com as devidas precauções, porque não se reconhece a personalidade jurídica suficiente às IA para as considerar “agentes”. Continuarão a ser “instrumentos” mas com a capacidade para substituir aos Administradores em tarefas mais simples para as quais são programadas-pelo Homem.

2.1.1. Atos Administrativo Eletrónico na Legislação Portuguesa

Ora notando a crescente importância, os legisladores, sob pena de estarem a violar o **princípio da legalidade** criaram o art.14º do CPA. O princípio da legalidade está previsto no art.3º do CPA (“Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito”) e 266º, n.º2 da CRP (“os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei”) que, no caso português, é um princípio que se relaciona diretamente com a ideia de *precedência de lei* que dita, portanto, que em qualquer atuação da Administração tem de haver alguma norma que a preveja. A lei “não é apenas o limite, mas o pressuposto e o fundamento”. Por isso, e com o **recurso constante às TIC**, os legisladores viram-se obrigados a consagrar no CPA o Princípio da Administração Eletrónica em 2015 com a Revisão do CPA, num sentido de incentivo mas já a prever princípios reguladores.

Surgia assim o célebre **art. 14º do CPA**.

Contudo, mesmo com a previsão de um verdadeiro princípio de Administração Eletrónica, é de notar que consagra apenas que a instrução dos procedimentos deve *ser preferencialmente* realizada por meios eletrónicos, pelo que ainda não é possível falar de uma obrigatoriedade estrita. Tal se comprova igualmente pelo facto de que ao longo do restante diploma se usam conceitos que claramente abrem espaço para decisão aos sujeitos: “*Na instrução dos procedimentos devem ser preferencialmente utilizados meios eletrónicos*” (n.º 1 do artigo 61.º); *a utilização do «balcão único eletrónico» não é obrigatória* (artigo 62.º); *comunicações com particulares através de correio eletrónico só mediante prévio consentimento do particular* (n.º 1 do artigo 63.º); *manutenção do processo administrativo em suporte de papel e remissão do suporte eletrónico para lei especial* (artigo 64.º).

Conclui-se que a obrigatoriedade não foi imposta, o que faz sentido já que exigir dos cidadãos a utilização das tecnologias poderia levar a uma discriminação e info-exclusão que é obviamente indesejada, portanto é um **princípio ainda em construção**. Parece-nos que se pretendia, por enquanto com este artigo, tal como expressa o preâmbulo, dar cumprimento a todas as potencialidades exploradas ao longo dos anos, e conseguir “facilitar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres através de sistemas que, de forma segura, fácil, célere e compreensível sejam acessíveis a todos os interessados”, “tornar mais simples e rápido o acesso dos interessados ao procedimento, promovendo

rapidez das decisões, sem esquecer as garantias legais”,⁸⁴ mas numa **fase transitória**, quase como apenas o “pontapé de saída”.

Mais importante ainda, é que apesar de prever a utilização de meios eletrônicos e de referir algumas ideias importantes, tais como o **fim** (“a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados”), **exigências** (“garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação”), **funções** (“formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos), **regime** (“dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, está sujeita às garantias previstas no presente Código e aos princípios gerais da atividade administrativa) e a **especial preocupação pela info-exclusão** (“não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrônicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrônicos), **a verdade é que em caso algum caracterizam os Atos Eletrônicos, nem, quanto muito, fazem referência aos mesmos pelo termo.**

Este artigo quando foi criado parecia ter em mente somente aqueles atos administrativos que denominamos de “Atos Administrativos Eletronicamente Produzidos” ou até mesmo os “Atos em Forma Eletrônica”, mas não aqueles outros que são “Automáticos” e que acarretam consigo variadíssimas consequências a que este artigo não dá resposta, nomeadamente em termos de responsabilidade, procedimento, exigências quanto a pressupostos e requisitos.

Contudo, quando se fala de Administração Eletrônica (ou Governo Eletrônico), sabemos que nos referimos a um conceito mais abrangente, que foi ganhando significado há medida que as tecnologias ganhavam preponderância no quotidiano administrativo.

⁸⁴ OLIVEIRA e MACHADO, “Quarenta anos de evolução (...)” pág. 45

As tecnologias da informação e da comunicação têm sido utilizadas para o “tratamento informático” dos factos, elementos e comunicações integradas no procedimento (portanto, como meros instrumentos) e para a desmaterialização de processos e procedimentos, mas recentemente, com a inserção da Inteligência Artificial tem-se debatido mundialmente sobre a possibilidade de, além de se servir das tecnologias num momento *ex post* (por exemplo, reduzindo burocracias, permitindo a consulta pública de processos), mas num momento *ex ante* (utilizar tecnologias para determinar a eficácia e, baseada nelas, tomar decisões).⁸⁵ E mais, as tecnologias como geradoras de decisão e expressão da vontade (hipotética ou tácita) da administração!

Por conseguinte, com a evolução e com as constantes apostas políticas em programas de incentivo ao uso das tecnologias na Administração, lentamente começaram a surgir mais do que a mera cópia daquilo que habitualmente está no papel para o computador: começaram a surgir, recorrendo a mecanismos tecnológicos automáticos, *verdadeiros atos administrativos*, enquanto atos que expressam uma decisão administrativa e que se impõem ao cidadão, com valor certificatório.⁸⁶ **Agora, valem por si mesmos.**

Quando os Atos Eletrónicos não são expressão da vontade administrativa (quando estejamos a utilizar a IA para, por exemplo, fazer só a previsão de um cenário recorrendo a dados recolhidos da população, por exemplo) não se coloca grande problema. A utilização da Inteligência Artificial não significa automaticamente que seja um Ato Administrativo. Sendo utilizada para este exemplo, a IA foi um mero instrumento numa fase instrutória, não uma “decisão”, que é o que caracteriza um Ato Eletrónico, tal como mencionado por Pedro Gonçalves. Outro exemplo é nas Declarações de IRS Automático, já que o resultado será sempre invariavelmente aquele que é calculado pelas máquinas, que seguem critérios objetivos específicos exigíveis por lei. Assim, quando esteja em causa atos instrumentais ou *atos vinculados*, em que não há sequer margem de manobra para outro resultado diferente, *não se coloca problema se é ou não expressão da vontade administrativa.*

⁸⁵ PEREIRA, Duarte Amorim, “Informática, direito e Administração- a influência das tecnologias de informação e comunicação na atividade administrativa”, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, março 2009, pág. 43-45

⁸⁶ ROQUE, Miguel Prata, O Nascimento da Administração Eletrónica num Espaço Transnacional (Breves notas a propósito do projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo), Revista Eletrónica Pública, volume 1, n.º1, jan.2014, disponível em <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.13.pdf> (...) pág. 317

Assim, a dúvida surge quando os Atos Eletrônicos são Atos Administrativos, ou seja, quando são eles próprios um reflexo da vontade da Administração e haja lugar a discricionariedade.

2.1.2. Atos Administrativos Eletrônicos são verdadeiros Atos Administrativos?

Esta pergunta foi levantada na doutrina durante muitos anos. Ter a certeza que atos eletrônicos são verdadeiros atos administrativos é especialmente importante para a problemática deste trabalho, porque não havendo um artigo que os preveja expressamente, àqueles que tenham uma aparência semelhante de Ato Administrativo ser-lhes-á aplicadas as disposições gerais de qualquer outro Ato Administrativo. Contudo, mostrando-se que não são Atos Administrativos, surgirá a necessidade de especificar e corrigir a lacuna.

A verdade, é que o enquadramento de algo como sendo “Ato Administrativo” está associado historicamente a funções, que são importantes no estudo dos Atos Eletrônicos e do regime que se lhes aplica: a **função de delimitar a aplicação dos meios de reação administrativos**, a **função substantiva** (sendo Ato Administrativo, estará sujeito às normas materiais de Direito Administrativo) e **função processual** (em termos de organização processual, também os Atos Administrativos têm de cumprir os trâmites previstos na lei).⁸⁷

Curiosamente, o próprio conceito de Ato Administrativo não é unânime. Cada Estado e cada ordenamento e Administração Pública terá a sua noção de Ato Administrativo, influenciada pelo próprio direito nacional, outras vezes pelo sistema e como foi construído, outras vezes apenas varia consoante os diferentes autores.⁸⁸

Contudo, iremos usar como ponto de partida o artigo 148º do CPA, até porque parece ter sido o conceito que a doutrina e jurisprudência aceitaram⁸⁹:

⁸⁷ AMARAL, Diogo Freitas de, “Curso de Direito Administrativo”, Volume II, 4ª edição, Coimbra: Almedina, Setembro 2018

⁸⁸ AMARAL, (...) pág. 198

⁸⁹ ALMEIDA, (...) pág. 223

“Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta.”

Por enquanto vamos analisar aqueles atos que se enquadram nas categorias de **Atos Administrativos em Forma Eletrónica ou Eletronicamente Produzidos**. Contudo, mais à frente, analisaremos a hipótese dos Atos Administrativos que se socorrem de mecanismos de automação (conhecidos vulgarmente por Inteligência Artificial). Uma realidade cada vez mais próxima e impossível de ignorar.

Assim, para um Ato Eletrónico ser um Ato Administrativo tem que reunir estes elementos cumulativamente: ser um ato jurídico (i), unilateral (ii), praticado no exercício do poder administrativo (iii), decisório (iv) que versa sobre uma situação individual e concreta (v).

- (i) Ato jurídico: estamos necessariamente a excluir aqueles atos que sejam meramente instrumentais, juridicamente irrelevantes e correspondentes a operações materiais. Para ser ato administrativo tem de produzir efeitos jurídicos diretamente, pelo que, a título de exemplo, os pareceres científicos para um projeto, não contam.
- (ii) Unilateral: dada a sua função, um ato administrativo tem de ser unilateral (imposição da Administração sob administrados), afastando-se assim, por exemplo, dos contratos administrativos. Esta unilateralidade tem como principal consequência que a “aceitação” do particular não é necessária para a validade ou existência de um Ato Administrativo, tão somente para a sua eficácia.⁹⁰
- (iii) Exercício do poder Administrativo: com este elemento afastam-se todas aquelas intervenções que apesar de serem feitas por órgãos, agentes e representantes administrativos, por serem atos políticos, legislativos ou jurisdicionais ou atos de gestão privada não se enquadram naquelas funções e competências que cabe ao Direito Administrativo regular.⁹¹
- (iv) Praticado por órgão da Administração: tem de ser pessoa a quem a lei tenha habilitado de poderes administrativos. Quer isto dizer, que estamos não só a incluir aqueles que caem tradicionalmente nesta definição, nomeadamente os

⁹⁰ AMARAL, (...) pág. 201

⁹¹ AMARAL, pág. 203

órgãos da Administração, mas também aquelas entidades que apesar de não pertencerem ao aparelho estadual, a lei lhes reconhece, para a prossecução de determinado fim público, poderes administrativos. Mais que pertencer a um órgão administrativo, terá de ter sido delegado poderes para tal.⁹²

- (v) Ato decisório(vi) + Produtor de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta (v): Com isto desconsideram-se os atos gerais e abstratos que tanto preponderavam na Administração antes da introdução da figura do Ato Administrativo. É precisamente na ponderação dos fatores e circunstâncias e lei, que se toma uma “decisão”, contrapondo-se, assim, como referido, aos atos legislativos. Ainda assim, têm existido nos últimos anos vários exemplos de “atos coletivos, plurais ou gerais”, mas apesar da pluralidade de indivíduos, estes serão sempre determinados ou determináveis, pelo que a ideia de “normatividade” será imediatamente negada.⁹³

Os Atos Administrativos Eletronicamente Produzidos e os de Forma Eletrónica são Atos Administrativos que reúnem todos estes elementos. Até aqueles que oferecem maior resistência são justificáveis, como é o caso de “decisão”, que neste caso, será uma decisão/valorção feita pela Administração (aqui entendida no sentido de “órgão a quem a lei reconhece poderes administrativos”, não sendo necessariamente Administração orgânica) que depois recorre aos meios eletrónicos como instrumento para divulgação e partilha de informação; meios eletrónicos como forma de comunicação entre os diferentes sujeitos processuais dos quais com o cruzamento resulta uma “decisão”, etc.. No fundo, o que os torna Atos Eletrónicos resume-se ao facto de se socorrerem de meios eletrónicos. Assim, **todas as questões que eventualmente se ponham, respondem-se simplesmente olhando para o Ato Administrativo que foi “informatizado”**. A título de exemplo, para averiguar responsabilidades, nestes casos, bastará ver o órgão, agente ou representante que “tomou a decisão”.

O mesmo raciocínio aplica-se aos requisitos dos Atos Administrativos, previstos no art. 151º do CPA: *identificação da autoridade; identificação do destinatário; enunciação dos*

⁹² Supra, (...) pág. 204

⁹³ Supra (...), pág. 206-214

*factos; fundamentação; conteúdo e objeto; data e assinatura do autor.*⁹⁴ Em princípio, estarão todos devidamente verificados.

Contudo, o debate tem-se intensificado nos últimos tempos, especialmente com a integração de Sistemas de Inteligência Artificial em várias das funções administrativas, sendo o exemplo paradigmático o da Autoridade Tributária no IRS Automático. A sua introdução não é a mera adição de uma ferramenta; esta tem várias implicações, que são especialmente óbvias quando se analisa os *elementos e requisitos* de Ato Administrativo e as características da IA. Não são os típicos Atos eletrónicos, com a tecnologia como mera ferramenta de desmaterialização dos processos e procedimentos. **É a tecnologia como agente administrativo.** E esta levanta, compreensivelmente, muitas questões.

⁹⁴ Código de Procedimento Administrativo, disponível para consulta em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis

2.2. Inteligência Artificial

Para falar dos Atos Administrativos Automatizados há que falar do que os sustenta: os sistemas de automação, ou seja, a Inteligência Artificial.

A Inteligência Artificial (IA) é o conceito que define um sistema que é capaz de interpretar dados externos que lhe são fornecidos, aprender a partir dos mesmos e, através daquilo que aprende, conseguir realizar tarefas específicas.⁹⁵ É à sua maneira, tal como o nome indica, a tentativa de reproduzir a Inteligência humana, mas às mãos do Homem, recorrendo a Tecnologia. Já tem sido utilizado há muitos anos, remontando as suas primeiras utilizações até aos anos 50 nos Estados Unidos da América.

Estes, inicialmente eram utilizados para a organização de dados, o que é sobretudo, muito útil para grandes instituições e organizações para manter a sua informação organizada e dela conseguir retirar padrões. Consequentemente, com a informação é possível tomar decisões mais acertadas e em conformidade com as necessidades e características da população ou do objeto analisado, processando os dados (exemplo: reunindo, organizando e analisando dados, é possível, por exemplo, a governo definir políticas, baseadas na faixa etária mais afetada por determinado problema).

Além destas, surge aquela função que tem sido, compreensivelmente, a mais debatida- a automação da decisão. Aqui, falamos da verdadeira hipótese de substituir aquela fase pós o processamento dos dados que era sempre realizada por humanos- a decisão.⁹⁶ O funcionário deixa de ter que rever o resultado do tratamento dos dados, passando a regular os seus usos e efeitos.⁹⁷

Para compreender melhor, faz sentido agrupar os tipos de tecnologias que são englobadas pelo termo de Inteligência Artificial. Temos dois grandes grupos: a IA que faz mero cruzamento de dados (chamada de “analytics”), em que analisa dados, cruzando-os e encontrando padrões (dados são a priori); temos depois a IA de “machine learning” que são programados a priori mas que têm a capacidade para conseguir aprender com as várias experimentações com o meio ambiente externo e dinâmico. Significa que uma destas,

⁹⁵ STEIBEL, Fabro (et al.), (...) pág. 54

⁹⁶ *Supra* (...), Pág. 55-59

⁹⁷ *Supra* (...), Pág. 61

apenas fará aquilo a que está programada a fazer desde o início e que a outra tem a capacidade de se ir desenvolvendo, conseguindo até interpretar dados que não sejam estruturados, tais como fotos, vídeos, textos.⁹⁸

Ora, também estes últimos depois podem ser subcategorizados em “sistemas de machine learning supervisionados” e “sistemas de machine learning não supervisionados”. Tal como se depreende do nome, os primeiros precisam de interações iniciais para “treinamento” e com as várias interações conseguirão aprender. Os outros, dispensam desse “treinamento inicial”, recorrendo a redes neutras ou deep learning, sendo capazes de produzir padrões de correlações próprios, completamente alheios ao raciocínio humano.⁹⁹ Como se conclui, o nível de autonomia da IA e as funções que lhe têm sido confiadas têm sido cada vez maiores e com mais implicações. A Administração não foi exceção.

Quando a IA é utilizada meramente para agrupar dados ou para outros fins meramente técnicos, não há debate, porque não são verdadeiros atos Administrativos. É um auxílio à boa Administração, e deve ser incentivado, mas não reúne os elementos que foram anteriormente enunciados (não é nem ato jurídico, nem uma decisão, nem necessariamente praticado por órgão administrativo e muito menos no exercício de poderes administrativos). **Afinal, nem todos ações que recorrem a tecnologias são Atos Administrativos Eletrónicos.**

Porém, quando a IA é utilizada como mecanismo para gerar resultados que depois vinculam administrados, estamos a falar da IA como agente administrativo- a IA a “tomar decisões”.

Dado que a maneira como o Direito foi construído sob uma matriz antropocentrista iluminista que apenas consegue prever como regular o comportamento humano, o avanço tecnológico e a Inteligência Artificial estão a oferecer resistência a este pensamento, que faz duvidar se continuará a ser suficiente nos próximos tempos. Há quem inclusive fale que seja necessário reconhecer personalidade jurídica à IA, dado que, hoje em dia, mais

⁹⁸ GUTIERREZ, Andriei, “É possível confiar em um sistema de inteligência artificial? Práticas em torno da melhoria da sua confiança, segurança e evidências de accountability” in “Inteligência Artificial e Direito” (...) pág.84

⁹⁹ GUTIERREZ, (...) pág. 85

do que intervir nas relações humanas, estes sistemas têm vindo a transformar e substituir as estruturas e funções dos organismos onde se integram.

Além desta dificuldade, a verdade é que durante muito tempo, por se considerar que a Inteligência Artificial era fruto do desenvolvimento da tecnologia e da ciência, considerava-se que estes eram “neutros” e não necessitavam de algum tipo de regulamentação. Contudo, como se veio a comprovar, esta neutralidade é meramente “tendencial” e é possível que, nas mãos erradas, seja na verdade discriminatória. Afinal, não nos podemos esquecer que quem programa é um ser humano com as suas próprias concepções e discriminações.

Começou-se a perceber que a técnica e a ciência, afinal também precisam de ser reguladas por outros sistemas que não sejam lógico-matemáticos. Surge a necessidade de recorrer a outros dois sistemas regulatórios: a ética e o Direito. Aquele primeiro, impor uma regulação leve, sobretudo de fundamentação (soft regulation) e o outro iria impor verdadeiros padrões de coerção e limitação da atividade (hard law).¹⁰⁰

Dada a atualidade do tema e sendo que se integra naquilo a que denominamos de Atos Eletrónicos Administrativos no seu sentido mais abrangente, faz sentido analisar se são verdadeiros Atos Administrativos, se estão preenchidos os elementos e requisitos e, no final, se a legislação em vigor é a adequada, não só para regular os seus procedimentos e a sua produção, mas também salvaguardar as garantias dos administrados na eventualidade de, imagine-se, uma máquina de IA tomar uma “decisão” que o prejudique ativamente.

2.2.1. Atos que se socorrem da Inteligência Artificial são Atos Administrativos?

Como foi explorado no capítulo anterior, para se considerar um Ato como sendo um Ato Administrativo teria de reunir aqueles elementos do art. 148º do CPA. Contudo, em relação ao Ato Administrativo Autónomo, iremos perceber a aceitação de que se reúnem aqueles elementos todos será muitas vezes polémica.

De que se trata de um ato unilateral, produtor de efeitos jurídicos, em situações concretas e individuais não existem dúvidas da sua possibilidade. Mas de uma “decisão da

¹⁰⁰ MULHOLLAND, Caitlin, Inteligência Artificial e Direito (...) pág. 6

Administração”, já é mais difícil e exige alguma flexibilidade e de um certo contorcionismo.

Pegando no primeiro elemento de “decisão”. Falar de uma decisão em Direito Administrativo referimo-nos àquele juízo e ponderação de fatores, leis, o fim público e os princípios que regem os atores administrativos que se traduzem numa “manifestação de vontade” da Administração para aquele caso em concreto para que produza efeitos.

Alguns desses princípios são, por exemplo, o *princípio de justiça e razoabilidade*, *princípio da boa fé* ou *princípio da proporcionalidade* que são difíceis de conceber como princípios ao alcance de Sistemas Inteligentes (por mais inteligentes que o sejam...), já que são ideias que associamos inegavelmente a uma “vontade” que é produto inerentemente humano.

De todos os princípios, aqueles que parecem ainda assim, serem perfeitamente possíveis de serem alcançados recorrendo a máquinas parecem ser o da eficiência e da imparcialidade. Contudo, mesmo assim, este último tem sido rejeitado já por várias vezes como não sendo garantido. Ficou provado que, apesar dos sistemas de “analytics” ser fácil de definir os critérios orientadores dos resultados dos sistemas autónomos, no caso dos de “machine learning” parece ser mais difícil, não só porque é atribuída maior autonomia à máquina (a qual é difícil de garantir qual será o resultado da sua “aprendizagem”), como também porque, como mencionado, nas mãos erradas, é possível de instrumentalizar estas máquinas para confirmarem estereótipos e acentuar marginalizações.

Assim, assumir que as máquinas serão sempre imparciais é ingénuo, já que as entidades responsáveis irão sempre modular de acordo com “a agenda política e aspetos socioeconómicos, de forma implícita ou explícita”¹⁰¹, podendo acentuar ainda mais desigualdades e injustiças se mal regulado. Esta deverá ser uma preocupação.

Ora, assim sendo, como é que se atribui uma “vontade” ao resultado que seja feito por uma máquina para que seja efetivamente “uma decisão” e, ainda para mais, “da Administração”, garantindo que cumpre os princípios que são exigíveis à Administração?

¹⁰¹BIONI, Bruno Ricardo; LUCIANO, Maria, “O princípio da precaução na regulação de inteligência artificial; Seriam as leis de proteção de dados o seu portal de entrada?” in “Inteligência Artificial e Direito” (...), pág. 228

Hans Peter Bull foi dos primeiros autores a falar sobre o **nexo** entre o resultado e a Administração para, inclusive, justificar que Atos Eletrônicos, mesmo aqueles que sejam automáticos, possam ser imputados à Administração e serem considerados verdadeiros Atos Administrativos. Este, contrariamente ao que defendiam outros autores da altura, como Zeidler, falava que uma “decisão” de uma máquina poderia ser um “ato da administração”, no sentido em que a **Administração teria sido responsável pela escolha da máquina e os parâmetros em que a mesma iria funcionar (o programa)**.

É neste **nexo assente na escolha do programa** (software) e na máquina que muitos autores vão conseguir defender os Atos Eletrônicos Automáticos. No fundo, os homens são imprevisíveis, mas as máquinas funcionam da maneira com que são programadas a funcionar- são assim, porque Homens decidiram.¹⁰² Dessa forma, **na escolha do programa residirá a Vontade da Administração, que em princípio, se irá refletir nos resultados dos sistemas artificiais**.

Giovanni Sartor¹⁰³ ainda vai mais longe na atribuição de relevância a esta escolha. Vai dizer que, independentemente de eventual erro não ser fruto direto de quem manipula a máquina (imaginemos, que o erro é do sistema e de quem o produziu), a responsabilidade será sempre do seu dono, porque escolheu utilizá-lo e aceitou os **riscos daquela atividade**.

Masucci escreveu ainda sobre esta “vontade” que seria possível de corresponder verdadeiramente à vontade administrativa, desde que esta vontade não fosse entendida como uma “vontade psicológica” mas antes “vontade que resulta da conjugação de contributos de vários órgãos”.¹⁰⁴

Sobre a Inteligência Artificial na Administração escreveram também alguns autores portugueses.

Vasco Pereira da Silva escreveu na mesma linha do que foi dito, alegando que “Não faz (...) qualquer sentido pretender separar os comportamentos humanos das operações realizadas pelo computador, pois, sem aquelas estas não poderiam existir”¹⁰⁵

¹⁰² CASTRO, Catarina Sarmiento, “ www.administração-pública.pt”, (...) pág. 538-539

¹⁰³ https://www.researchgate.net/publication/228235329_Cognitive_Automata_and_the_Law, in CASTRO, Catarina Sarmiento, “ www.administração-pública.pt”, (...) pág. 540

¹⁰⁴ CASTRO, Catarina Sarmiento, “ www.administração-pública.pt”, (...) pág. 541

¹⁰⁵ CASTRO, (...) pág. 546

Carlos Amado Gomes segue o mesmo raciocínio e salienta que a Administração escolheu o programa e o ato é nada mais nada menos que resultado disso, pelo que “é imputável a um órgão ou serviço”. Outros autores que perfilham desta posição são, por exemplo, Miguel Para Roque e Pedro Gonçalves.¹⁰⁶

Conclui-se que, reunindo os elementos de “Ato Administrativo” enumerados nos capítulos anteriores e de que houve esta escolha do programa, conseguimos considerar um Ato destes como sendo Ato Administrativo, válido e eficaz, respeitante do Interesse Público e possível de tutelar. No fundo, recai depois sobre a Administração qualquer erro, já que é um risco que tomou, numa ponderação de vantagens e desvantagens ao recorrer a um mecanismo sem vontade própria, mas ao qual consegue programar dentro de certos critérios, para que “decida” de forma célere, eficaz, e, (dentro do possível) justamente segundo os critérios definidos previamente pela Administração no momento da escolha do programa. Tal como Pedro Gonçalves esclarece na sua definição de Atos Eletrónicos, a Administração “aceita tacitamente” os resultados. Este aceiteamento tem implicações em termos de responsabilidade- é um risco.

Alguns, equiparam mesmo o programa utilizado pelo computador como sendo um verdadeiro “regulamento” ou “software-regulamento” ou ainda “eNormas”, não fossem as linhas do programa, no fundo, verdadeiras “disposições gerais e abstratas” aplicadas a situações “individuais e concretas”¹⁰⁷, contudo, dada a iliteracia tecnológica dos funcionários públicos e legisladores, atribuir-lhe esse valor era reconhecer que estes entendem de programação e as suas implicações na totalidade, bem como uma total desresponsabilização dos programadores, pelo que deverá ser utilizada com cautela. Contudo, reconhecendo-se este **nexo na escolha** e a **importância na definição dos critérios** destes “software-regulamentos”, fará sentido regular um momento de aprovação deste programa, à imagem do que acontece com os “normais” regulamentos no Direito Administrativo. Contudo tal solução não foi ainda perfilhada pelo nosso ordenamento.¹⁰⁸

Assim, conseguimos incluir até estes Atos Eletrónicos Automáticos na enormíssima e variada categoria de Atos Administrativos. Isto permite resolver algumas questões que se

¹⁰⁶ supra, (...) pág. 547

¹⁰⁷ supra, (...) pág.558-559

¹⁰⁸ CASTRO, (...) pág. 561

levantariam ao provar o contrário, também nos faz levantar outras. Olhemos para os requisitos dos Atos Administrativos:

2.2.2. Atos Administrativos Automáticos e Requisitos dos Atos Administrativos: estarão cumpridos?

Parece no capítulo anterior que ficou resolvida a questão do Ato Administrativo Automático poder ser considerado um Ato Administrativo, no sentido de reunir os elementos necessários para tal. A verdade, é que a partir do momento em que a Administração escolhe o programa e os critérios com que este funciona, os “atos jurídicos”, “unilaterais”, relativos “a situações concretas e individuais” que sejam feitos por máquinas ou pelas máquinas, serão verdadeiras “decisões” desde que reúnam essas condições e, por sua vez, expressão da vontade de “órgão administrativo” no “exercício do poder administrativo”, que a Administração “aceita tacitamente”.

Contudo, elementos são diferentes de requisitos (que, por sua vez, são diferentes de pressupostos!). Cada figura jurídica tem de respeitar os requisitos que a lei preveja expressamente. Neste caso, estão previstos no **art. 151º do CPA** aquelas relativas ao Ato Administrativo.

Assim, analisando:

(a) Requisito do nome do autor e (g) assinatura

Ora, este artigo levanta muitos dilemas. Por regra, os atos administrativos são atribuídos a um responsável, e, quanto muito, noutras situações mencionam meramente a autoridade administrativa.¹⁰⁹ Normalmente são até “assinados”. Contudo, quando está em causa um Ato Administrativo Eletrónico, e especialmente um que seja automático, esta “assinatura” ou, o que significa realmente, a atribuição deste ato a um agente administrativo, poderá ser desafiante.

Esta é especialmente importante em termos de responsabilidade: havendo erro ou vício, é possível de identificar e responsabilizar o “humano” que “tomou a decisão” e que, por isso, terá de ser responsabilizado e ulteriormente disciplinado.

¹⁰⁹ ALMEIDA, (...) pág. 293

O que nos parece fundamental, é que pelo menos o sistema seja programado a identificar “no seu suporte de exteriorização, o órgão que o praticou”¹¹⁰. Quando sejam Atos Eletronicamente Produzidos, claro que a assinatura (em formato digital) deverá ser a que tradicionalmente seria feita, e com o mesmo valor e legitimidade (não tivesse sido já reconhecido valor tanto a Assinaturas digitais, como também e Documentos Eletrónicos em tribunal). Contudo, naqueles restantes casos, há que pelo menos identificar qual o órgão que é responsável e para efeitos de tutela e impugnação administrativa.

b) destinatários e f) data

Mais fácil parece ser cumprir estes dois requisitos. No fundo, terão o mesmo valor de tutela que a identificação do autor, mas será menos polémico, dado que não se trata de um requisito “comprometedor” e de atribuição de “culpa” ou “responsabilidade” como o anterior. Este, também, poderá ser cumprido programando o sistema a mencionar obrigatoriamente e automaticamente estes dados.

d) Factos , d) fundamentação e e) conteúdo e objeto da decisão

Estes são aqueles elementos que são mais descritivos e refletores de uma “vontade” ou “decisão” ou até “discrecionabilidade”, daí que sejam difíceis de associar a um mecanismo automático. Aqui, seguindo a linha de raciocínio que foi exposta neste trabalho, temos de olhar para a Administração e para o “software-regulamento”. No fundo, entender quais foram os factos, o objeto da decisão e o fundamento remota sempre a qual foi o programa aprovado e quais as diretrizes por que ele se orienta. Assim, uma maneira de responder a este problema de requisito seria ou excluir a necessidade de fundamentação (que não nos parece viável, dado que o dever de fundamentação foi criado para especial garantia dos particulares) ou, num cumprimento do *princípio da transparência*, quando pedido (ou de forma automática) facultar precisamente quais foram os critérios utilizados pela Administração na escolha do programa (e aprovados) e que por sua vez (porque não conseguimos encontrar obstáculos), reconduza automaticamente à norma jurídica que os justifica.¹¹¹

¹¹⁰ CASTRO, (...), pág. 566

¹¹¹ CASTRO, (...), pág. 578

2.3.O Problema da Responsabilidade Civil

Quando se fala em Responsabilidade Civil da Administração, esta ideia remete para a necessidade de indemnizar ou ressarcir os administrados quando sejam lesados pela atividade administrativa. Em nada quer dizer que se trate de uma responsabilidade regulada pelas leis do Direito Civil- é, até regulada sobretudo pelas leis do Direito Administrativo- mas é uma forma de distinguir este tipo de responsabilidade do da Responsabilidade Disciplinar e da Responsabilidade Penal.¹¹²

Assim, a Responsabilidade Civil da Administração é, resumidamente, a forma de tutela de “danos causados a particulares- seja por facto ilícito, pelo risco ou, na medida em que justificado pela própria ordem jurídica, por facto lícito-, destinada a repor a situação inicial daqueles mesmos particulares”. Por causa disto, é que faz sentido falar em indemnização e não em compensação.¹¹³

Nos Atos Administrativos Eletronicamente Produzidos em Forma Eletrónica, dado que o seu grau de autonomia face à intervenção de um humano era muito menor que a da Inteligência Artificial (dir-se-ia mesmo que estes atos não teriam autonomia, apenas se distinguem por serem eletrónicos), o regime da Responsabilidade Civil é relativamente fácil de compreender e aplicar.

Contudo, quando se trata da Inteligência Artificial ou quando haja um erro técnico não baseado na vontade (um “apagão”, por exemplo), sem dificuldades se consegue compreender que o grau de complexidade é muito superior e que as implicações são muito maiores que as da mera introdução no ordenamento dos Atos Eletrónicos (em sentido geral).

Em 2017 o IBM no Fórum Económico Mundial em Davos enunciou os cinco princípios fundamentais para os sistemas de IA serem confiáveis e seguros: 1) inclusão, bem-estar e crescimento sustentável, 2) valores e justiça antropocêntricos, 3) transparência e explicabilidade, 4) segurança e robustez e 5) accountability. Este último termo, mais difícil de traduzir diretamente do inglês para o português mas, de forma resumida, estes

¹¹² AMARAL, pág. 568-569

¹¹³ AMARAL, pág. 570

princípios remetem para a exigência de boa governança, de transparência, justiça e de responsabilidade, no sentido de “assumir responsabilidade por”.¹¹⁴

Ora, a verdade é que não se reconhece à IA a personalidade e capacidade jurídica para esta ser responsável individualmente pelos potenciais danos que cause porque “uma ferramenta não possui vontade própria”.¹¹⁵ Surge aqui o grande dilema: como atuar em caso de dano provocado pela IA? Quem responsabilizar?

Existem várias teorias, no entanto, não existe um regime geral consagrado para a responsabilidade da IA. O mais próximo, parece-nos a Diretiva 2010/40/UE do Parlamento, que foi criada no âmbito da Responsabilidade dos sistemas de Transporte Inteligentes (transportes que através da IA conseguem guiar-se sozinhos, sem necessitar de um condutor), contudo bastou-se a debater na altura sobre como atuar na eventualidade de produto defeituoso, que na verdade, não foge muito ao Regime Civil que se aplica a Produtos Defeituoso no geral.

O debate foi-se aprofundando e em 2017 surge a Resolução de 16 de fevereiro de 2017, que elaborou um conjunto de recomendações acerca de um “Direito da Robótica” e, abordou especificamente o tema da Responsabilidade, mencionando que existe uma lacuna naquelas situações em que existam vários intervenientes e não é fácil (ou mesmo possível) de averiguar com exatidão e em tempo útil quem é o Responsável.¹¹⁶ Para isso, basta pensar na quantidade de pessoas que têm de estar envolvidas desde o momento da ideia do sistema, para a sua programação, para a sua produção, a sua distribuição, depois os agentes intermédios que inserem dados e fazem o treinamento do sistema, bem como os usuários que poderão surgir nas mãos dos agentes administrativos no exercício das suas normais funções ou até pelos próprios Administrados. Naturalmente, é difícil de determinar quem é o Responsável.

A este respeito, faz sentido falar de Caitlin Sampaio Mulholland que veio a defender a “presunção de causalidade”, ou seja, no caso da IA, existe uma “irresponsabilidade distribuída” dada a pluralidade de agentes envolvidos. Nessas situações em que “o dano foi causado por uma única conduta que, devido à característica de coesão de grupo, resta

¹¹⁴ GUTIERREZ, (...) Pág. 88

¹¹⁵ MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscilla; VIOLA, Rafael, “Novas perspetivas sobre ética e responsabilidade de inteligência artificial” in “Inteligência artificial e Direito” (...), Pág. 117

¹¹⁶ TEPEDINO, Gustavo; SILVA, Rodrigo da Guia, “Inteligência artificial e elementos da responsabilidade civil”, in “Inteligência Artificial e Direito” (...) Pág. 300-301

impossível de atestar” faz sentido recorrer a esta ideia de presunção da causalidade. Assim, “o objetivo desta responsabilidade é buscar o ressarcimento da vítima, presumindo-se o nexo de causalidade”.

Mais, estamos a discutir a eventualidade de poder sequer atribuir a causa de uma “ação ou omissão do robô pode ser atribuída a um agente humano específico, tal como o fabricante, o operador, o proprietário ou o utilizador e em que o agente podia ter previsto e evitado o comportamento” tal como ditam as regras de Responsabilidade Civil. Contudo, muitos serão os cenários que não se encaixam aqui- o tal exemplo do apagão.¹¹⁷ Daí que, inclusive a própria Resolução da Comissão Europeia, prevê a criação de um **Fundo de Compensação** (quase como um “seguro” pela atividade de risco, em que os que beneficiem e tenham lucro da atividade, são obrigados a contribuir).

O objetivo é, mais que tornar pessoas *accountable* pelas suas ações (ou falta delas), mas fazê-lo de forma justa.

Há quem defenda que este princípio e esta forma de responsabilidade não deverá ser aplicada de forma linear (posição com a qual concordo) e que dependerá do nível de autonomia do sistema de IA. Por isso, enquanto a responsabilidade for possível de atribuir ao fabricante e à cadeia de produção, então essa deverá ser a solução. Só na eventualidade de surgir um sistema de IA com autonomia suficiente e em que seja difícil de averiguar com certeza quem é o responsável pela falha, para garantir que a vítima é sempre indemnizada,¹¹⁸ deverá ser ressarcida com um fundo compensatório e nesta modalidade quase de “Responsabilidade Objetiva”.

É, em certa medida, uma “atividade de risco” e como as atividades de risco, faz sentido que este fundo a que nos referimos seja financiado pelos que beneficiem dessa atividade. É a teoria do “deep pocket” em que “pessoas que estão envolvidas, de alguma forma, em atividades consideradas perigosas e que, ao mesmo tempo, produzem algum tipo de proveito, devem compensar o dano causado, sendo atribuída a obrigação de indemnizar àquele que tem a melhor capacidade financeira de garantir e gerir os riscos”.¹¹⁹

¹¹⁷ MULHOLLAND, Caitlin, “Responsabilidade civil e processos decisórios autónomos em sistemas de inteligência artificial (IA): Autonomia, imputabilidade e responsabilidade” in “Inteligência artificial e Direito” (...) Pág. 340

¹¹⁸ MAGRANI, (...) pág. 134-137

¹¹⁹ MULHOLLAND, Caitlin, (...) Pág. 341

Associada a esta ideia de “risco” e que poderá levar a “danos injustos” (quando a vítima permaneça sem reparação pelo dano) e no princípio da solidariedade, há que indemnizar.¹²⁰ Aliás “a conduta ofensiva perde relevância ante o dano sofrido. Esta inversão traz como consequência a alteração da perspectiva da responsabilidade civil do ofensor para a ótica da vítima. Busca-se, assim, a plena reparação da vítima do dano injusto e não mais a punição de quem age ilicitamente”.¹²¹

2.3.1. Sistema de Responsabilidade Civil da Administração que vigora em Portugal

O Regime para a Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública que vigora em Portugal está consagrado no diploma “Regime de Responsabilidade Extracontratual do Estado e Pessoas coletivas” também denominado regularmente pela sua sigla RREEP, aprovado com a Lei n.º67/2007, de 31 de dezembro. O n.º1 deste diploma esclarece logo qual o seu âmbito de aplicação: “*A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa (...) em tudo o que não esteja previsto em lei especial.*”¹²²

Aqui, torna-se imperativo perceber a diferença entre a responsabilidade da Administração e dos titulares dos órgãos administrativos, agentes e representantes já que não são sinónimos, podendo haver responsabilidade dos sujeitos e não da Administração, ou responsabilidade imputada à Administração e não aos seus intermediários,¹²³ tal como se comprova pela existência de dois artigos autónomos na Constituição- um relativo à Responsabilidade da Administração (art.22º: “*O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem*”), outro relativo à Responsabilidade dos Administradores (art.271º: “*Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte*

¹²⁰ Supra (...) Pág. 333

¹²¹ Supra (...) Pág. 335

¹²² ALMEIDA, (...) pp. 551-555

¹²³ AMARAL, pág. 571

violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica”).

Estes dois artigos poderão ser confundidos e, alguns acharão mesmo, redundantes. Mas a verdade, é que só assim se consegue garantir que em situação alguma os servidores públicos respondem sozinhos por danos que resultem do exercício das suas funções administrativas.¹²⁴

Da análise dos dois artigos consegue-se concluir que, de entre vários aspetos, a relação entre o lesado e o lesante se estabelece sempre com a Administração na posição de devedor, e que esta responde em relação a qualquer atuação (ou omissão) desde que integre a atividade Administrativa, independentemente de qual a área do Direito.¹²⁵ Contudo, quando o órgão, agente ou representante atua fora do âmbito das suas funções e competências, compreende-se que não existe elo de ligação que obrigue a Administração a responder, pelo que a responsabilidade nesses casos será exclusivamente do órgão, agente ou representante culpado. Pelo contrário, a Administração também intervém quando o que esteja em causa seja uma responsabilidade pessoal imputável a algum agente da Administração, respondendo “solidariamente” (art. 271º CRP).

No RREEP este tópico é esclarecido no art. 7º e art. 8º quando menciona que a Administração responde solidariamente quando exista culpa ou negligência grave ou grosseira, tendo depois direito de regresso perante o funcionário mas que, contudo, quando haja negligência leve, o regime a aplicar é a responsabilidade exclusiva da Administração (e não solidária).¹²⁶ Repare-se que a resposta exclusiva da Administração em caso de negligência leve não é insignificante- vigora uma série de “presunções ilidíveis de culpa leve” no art. 10º do RREEP- pelo que não se provando culpa (grave ou negligência) é sempre a Administração em exclusivo a responder.¹²⁷

Este regime não surge por acaso. É uma forma de garantir que os Administrados são ressarcidos, em tempo útil e na totalidade, já que muitas vezes apurar culpa é difícil e moroso (especialmente quando estão em causa vários intervenientes e vários procedimentos para uma única ação administrativa, as mudanças constantes de pessoal

¹²⁴ ALMEIDA, (...) pág. 561

¹²⁵ AMARAL, (...) pág. 584

¹²⁶ ALMEIDA, (...) pág.558

¹²⁷ AMARAL, pág. 609

dos quadros administrativos, atrasos, etc) e que previsivelmente a Administração estará em melhores condições financeiras que os seus agentes¹²⁸ (sobre os quais, depois exerce o seu direito de regresso, que poderá ser negociado). Alguns autores salientam que este sistema só faz plenamente sentido quando haja uma condenação prévia de qualquer tipo feita pelo Estado ao lesante.¹²⁹

Ora em qualquer um destes casos, estamos a encarar as situações em que existe responsabilidade imputável a alguém porque atuou com culpa (com menções disso no RREEP nos artigos 7º e 8º) e ilicitamente (no artigo 9º da RREEP). Isto porque a Responsabilidade quando foi imputada à Administração surgiu nos mesmos moldes que a Responsabilidade no Direito Civil. Quer isto dizer que para haver responsabilidade, ter-se-á de verificar cumulativamente: facto voluntário, ilicitude, culpa, prejuízo e nexó de causalidade.¹³⁰

A esta Responsabilidade chamamos de **Responsabilidade Subjetiva**, que é a regra do nosso Direito: é responsável por facto ilícito e obrigado a indemnizar aquele que tiver atuado com culpa (culpa, que é um elemento subjetivo, que depende do sujeito, daí a denominação). Em Administrativo esta ideia é algo controversa e exige alguma flexibilidade, porque sendo um elemento subjetivo, só faz sentido que seja imputável a sujeitos- pessoas. Contudo, como vimos anteriormente, muitas das vezes é a Administração a responder, às vezes até em exclusivo. Como é que se pode atribuir culpa à Administração? A isso responde a expressão de Rivero quando fala do conceito de “falta do serviço” que significaria nada mais nada menos que um facto de uma organização que, estando mal gerida, não se consegue apurar quem foi o autor.¹³¹

2.3.2. Conclusões: estará a Responsabilidade por Atos Eletrónicos Automáticos salvaguardada?

No fundo, atendendo às considerações que foram feitas no capítulo dos elementos e requisitos dos Atos Eletrónicos Automáticos, ao identificar-se o órgão a quem se imputa aquela decisão, ao regular a aprovação daquele programa que foi previamente escolhido ponderadamente pela Administração, é possível responsabilizar sempre a Administração.

¹²⁸ AMARAL, pág. 608

¹²⁹ Acórdão n.º236/2004 do Tribunal Constitucional

¹³⁰ AMARAL, pág. 602

¹³¹ AMARAL, pág. 616

Esta deverá depois, em processo paralelo, averiguar se a culpa é-lhe imputável ou ao fabricante ou programador e seguir com as consequências.

Dependendo do nível de autonomia, quanto mais dependente for da atividade humana (exemplo: em toda e qualquer atividade, depende que algum agente administrativo insira dados), mais determinável será o responsável, podendo inclusive apontar-se um concreto. Contudo, quanto mais automatizada for uma decisão, mais difícil será de reconhecer a culpa num único sujeito, pelo que responderá a Administração, como um todo, porque no final de contas, **esta responde pelo risco** que assumiu ao escolher aquele programa (o que quer dizer que, mesmo naquelas situações em que seja mais difícil de determinar se houve culpa, poderemos sempre imputá-la, pelo menos, à *negligência na escolha* e na *falta de vigilância*, o que por sua vez também **obrigará a Administração a ser mais exigente nos seus processos de contratação pública e na realização de auditorias periódicas de fiscalização**).

Assim, seria essencial proceder a uma regulamentação de todos estes aspetos, nomeadamente a indicação dos sujeitos automaticamente em cada ato eletrónico, a regulação do ato de aprovação do “software-regulamento”, bem como este nexo que a escolha faz entre “decisão” da máquina e “decisão administrativa” e, porventura, à obrigatoriedade de realização de auditorias. A acrescentar que, percebendo a Administração que a culpa foi inteiramente do produtor, por exemplo, claro que poderá seguir com um processo civil independente por “produto defeituoso”.

De qualquer forma, parece inegável que existem lacunas na regulamentação da matéria a nível das legislações nacionais e europeias e, ao nível administrativo a produção jurídica tem sido inexistente.

3. Outras Questões a Considerar na Regulação

a) Proteção de Dados

Outro problema que tem ganho destaque e tem tido inclusive várias criações legislativas, tem sido o da Proteção de Dados. Como percebemos, estes sistemas de Inteligência Artificial funcionam à base dos dados que lhes são fornecidos e quantos mais forem, melhor conseguirão prever fenómenos e ações. Ora, para a maior parte dos cidadãos este acesso aos dados não é visto com desagrado, muito provavelmente porque não se entende o alcance e as implicações que estes poderão ter, e às vezes escondidos sobre o véu da luta contra o terrorismo e do crime e pela segurança.¹³²

Os constantes avanços sobre a privacidade podem “abrir portas aos avanços da cupidez e *controleirismo* de empresas, políticos e administrações, a quem o fim da privacidade convém por várias razões, umas confessas, outras não”. Efetivamente, os Estados devem prosseguir os interesses dos cidadãos e inegavelmente a segurança e a rapidez no serviço estarão entre alguns deles. Contudo, é exigível ao Estado que também o prossiga de acordo com os meios adequados e necessários e na ponderação entre direitos protegidos e direitos violados e dentro dos limites traçados pelas garantias dos cidadãos. Além disso, havendo um debate central neste tema e exercendo pressão sobre as empresas, as mesmas também serão obrigadas a adaptar-se e a continuar a servir os produtos, sem violar desproporcionalmente o direito à privacidade como o têm feito nos últimos anos, sem sanções ou consequências.¹³³ **A eficácia, eficiência e qualidade de um serviço não deve justificar que direitos sejam violados.** Antes, deve-se adaptar, ser regulado e as entidades deverão ser “sujeitas a auditoria externa independente e a mecanismos de supervisão dos riscos a que estão sujeitas.”¹³⁴

A verdade, é que já existem leis de proteção e formas de reação, mas não há critérios para distinguir quais os dados úteis e justos dos inúteis e injustos¹³⁵. Podemos ainda ir mais longe como considerar as consequências da categorização pelo IA dos indivíduos em

¹³² SILVEIRA, Luis Novais Lingnau da, “Direito à proteção de dados pessoais” in “Sociedade da informação (...)”, (...) pág. 27

¹³³ SILVEIRA (...) pág. 27

¹³⁴ VERÍSSIMO, Paulo Esteves, “Sociedade da informação, Sociedade (in)segura” in Sociedade da informação, pág. 23

¹³⁵ BIONI, Bruno Ricardo; LUCIANO, Maria (...) Pág. 208

“categorias de risco” naquele problema que é denominado de “profiling” dos cidadãos.¹³⁶ Um exemplo seria a criação de um perfil de acesso livre que mencionasse antecedentes criminais, dívidas, doenças, etnia, preferência sexual, número de parceiros, etc., que dificultasse a atribuição de um seguro por uma IA de uma seguradora.

Quer isto dizer que a IA se não for devidamente regulada, poderá afetar a situação dos privados e mesmo quando “não cause efeitos jurídicos na vida do titular de dados, ela ainda assim pode impactar outros aspetos do seu quotidiano, causando danos emocionais, restringindo oportunidades, afetando circunstâncias económicas e financeiras, criando situações de vulnerabilidade para grupos específicos, entre outros”.¹³⁷

Uma das soluções apresentadas tem sido o de Atribuição de uma Identidade Digital, para de forma mais fidedigna conseguir correlacionar factos eletrónicos a pessoas concretas, contudo nas mãos erradas poderia ser aperfeiçoado ao ponto de ser indistinguível o facto fraudulento da pessoa fraudada. Por isso, mais seguro ainda seria a possibilidade de criar “**pseudónimos digitais**” na realização de compras e transações (especialmente) já que daria para manter a identidade da pessoa protegida e não a excluiria de usufruir de um serviço útil. E além do mais, seria sempre possível de rastrear à pessoa física e jurídica responsável.¹³⁸

Contudo, um outro problema ainda ano âmbito da Proteção de Dados e de uma Identidade Digital, é imaginando que a interconexão entre os serviços se estreita de tal forma que bastará um número para identificar o cidadão. Ora, este “perfil” poderá confrontar diretamente o **Princípio Constitucional de proibição de atribuição de um número único** (Art. 35/5 da CRP: proíbe a atribuição de um número nacional único aos cidadãos).

Silveira defende que o Direito à proteção de dados se divide em vários outros direitos e que não se resume a este abstratamente: Direito à informação, Direito de exigir retificação, apagamento ou bloqueio dos dados inexatos ou desatualizados, Direito a proibir o acesso de terceiros (CRP art. 35/4), Direito de oposição (art. 12º da lei 67/98), Direito ao esquecimento, Direito a Conhecer a Finalidade do tratamento. Existem ainda

¹³⁶ MULHOLLAND, Caitlin; FRAJHOF, Isabella Z., “Inteligência artificial e a lei geral de proteção de dados pessoais: Breves anotações sobre o direito à explicação perante a tomada de decisões por meio de machine learning”, in “Inteligência Artificial e Direito” (...) Pág. 267

¹³⁷ MULHOLLAND, Caitlin, FRAJHOF, Isabella Z., (...)Pág. 275

¹³⁸ VERÍSSIMO, Paulo Esteves, “Sociedade da informação, sociedade (in)segura?” in Sociedade da informação (...) pág. 95-96

a consagração dos princípios de Direito e da Boa Administração a que o Estado está sujeito no seu exercício como o da Transparência, Justiça, Proporcionalidade, que devem ser assegurados e não podem, de forma alguma, ser violados subtilmente sob critérios escondidos nos softwares administrativos.

Entre nós vigora a Lei da Proteção de Dados Portuguesa (Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que revogou o diploma original da Lei n.º 67/98) que faz transposição para o Ordenamento português do Regulamento Geral da Proteção de Dados, que entrou em vigor a 25 de maio de 2018.

De entre algumas disposições relevantes, salienta-se precisamente a consagração da realização de **auditorias**, pelo que com certeza estamos a evoluir. O braço de ferro entre a União Europeia com grandes empresas como é a empresa Facebook sobre a matéria da Proteção de Dados¹³⁹ e a aprovação do Regulamento Geral da Proteção de Dados são um marco e um símbolo da luta pelo Direito à Proteção de Dados que tem sido levada a cabo pela União Europeia.

b) Limites da Capacidade Preditiva da Inteligência Artificial

A maior parte dos sistemas necessita de uma **fase inicial de treinamento**, pelo que quando não hajam dados suficientes que possam ser utilizados este sistema é virtualmente inútil porque não poderá ser “treinado”¹⁴⁰ e quando confrontado com situações excepcionais, não conseguirá responder de forma eficaz, dado que a sua capacidade preditiva ainda não atingiu os níveis da inteligência Humana¹⁴¹ A isto, acresce que tanto na fase de treinamento como também na vida da IA, as falhas não só serão inevitáveis (dado as situações inovadoras, uma vez que a realidade será sempre mais complexa e variada que qualquer programa consiga prever), como poderão ser inclusive benéficas para o “aprimoramento mais célere de um artefacto técnico”. Por isso, há autores que defendem que a penalização destas falhas nem deverá acontecer, apenas há que garantir que há a especial preocupação com “a proteção de direitos fundamentais”.¹⁴² Não será assim da nossa perspectiva, já que é possível fazer simulações e deverá haver essa quota responsabilidade em cima das empresas para, surgindo situações imprevisíveis ou de

¹³⁹ <https://www.jn.pt/mundo/facebook-faz-aviso-deixa-uniao-europeia-caso-avance-proibicao-de-partilha-de-dados-12746151.html>

¹⁴⁰ SILVA, Nilton Correia, “Inteligência Artificial” in “Inteligência Artificial e Direito” (-...) Pág. 47

¹⁴¹ SILVA, (...), Pág. 48

¹⁴² MAGRANI, (...) Pág. 124

dúvida, que os sistemas não atuem e esperem por comandos humanos. Ainda assim, esta dimensão prova-nos que até a Inteligência Artificial, apesar de pintada como sendo este recurso excepcional e sem limites, que afinal também os tem.

c) Critérios universais e transfronteiriços da IA

Os critérios que devem fundamentar as decisões das Inteligências Artificiais deverão ser os mesmos que qualquer outra decisão Administrativa. Não obstante, estes sistemas não são usados só pelo Estado. Pelo contrário, a massa dominante de utilizadores recairá em particulares e alguns deles serão grandes multinacionais, sujeitas a vários ordenamentos jurídicos. Estes, não estão obrigados a obedecer a nenhum princípio como o de “proporcionalidade” ou “razoabilidade” quando não atuem como agentes Administrativos. Assim, várias organizações foram fazendo tentativas ao longo dos anos do estabelecimento de Princípios éticos e de atuação orientadores e que fossem vinculativos na utilização dos sistemas de IA.

A título de exemplo, temos “O Arranjo para o Reconhecimento do Critério Comum”¹⁴³, a “Iniciativa Global sobre Ética em Sistemas Autónomos e Inteligentes do Institute of Electrical and Electronics Engineers”, a “AI Safety Research of Future of Life Institute” ou os “23 princípios da Conferência em Asilomar Para o Desenvolvimento da Inteligência Artificial”. Haverão outros diplomas certamente, mas dando ênfase a este realizado na Califórnia e com a participação de algumas das maiores figuras da atualidade entendidas na Robótica e Inteligência Artificial, será vantajoso apresentar quais são alguns dos princípios sugeridos^{144 145}:

Estão agrupados em 3 grandes grupos: (i) Princípios da Pesquisa da IA, (ii) Ética e (iii) Uso a Longo Termo. Alguns, a título de exemplo são: evitar competição, preocupações com segurança, transparência, cumprimento de valores éticos e direitos fundamentais humanos, a corrida armamentista (que deverá ser evitada) e uso da IA para o bem comum e o desenvolvimento.

¹⁴³ GUTIERREZ, (...) Pág. 89

¹⁴⁴ RISSE, Matias, “Direitos Humanos e Inteligência Artificial: Uma agenda urgentemente necessária”, Revista Publicum Rio de Janeiro, v.4, n.1, 2018, p. 17-33
<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/publicum> <https://doi.org/10.12957/publicum.2018.35098>

¹⁴⁵ Traduzidos do inglês diretamente do site <https://futureoflife.org/ai-principles/>. Recomendamos que seja consultado para ver a lista na íntegra.

Estes princípios não estão (todos) consagrados num único documento ao qual a União Europeia ou Portugal se tenham vinculado. É de extrema importância, já que serviria para proteção dos cidadãos face a atitudes potencialmente abusivas de particulares, mas até dos Estados e grandes Organizações Governamentais. Apesar de alguns autores serem contra a consagração de mais princípios e normas relativas à IA e à Robótica, considerando que apenas iria ser uma atividade legislativa desnecessária e redundante, outros, como a nossa posição, apostam na determinação mais concreta e adequada de soluções e regulações da atividade da Inteligência Artificial. Trata-se de uma área sui generis, pelo que obviar-se a esse facto é francamente penalizante para a efetiva proteção dos cidadãos.

d) Confiança

Outros problemas têm sido com a **confiança**. Os cidadãos depositam a sua confiança para a governação em pessoas, não elegem máquinas e sistemas. A isso, associada a falta de formação tecnológica na população e de critérios para selecionar os sistemas de IA que garantam justiça, gera-se um clima de desconfiança.¹⁴⁶ Uma forma de combater esta desconfiança é, precisamente, ser o **mais transparente possível**, publicando documentos, divulgando os critérios utilizados nos softwares, informações relativas aos concursos públicos, etc.. Contudo, num país em que a literacia tecnológica ainda não alcançou os níveis desejáveis, divulgar estas informações ou não o fazer, na prática terão as mesmas consequências.

e) Características da População Portuguesa

(i) Literacia Tecnológica Portuguesa Geral

Os mais recentes dados do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (DESI) da Comissão Europeia revelaram que, a par com a implementação do 5G e da transição dos negócios para o mundo digital, que a literacia digital portuguesa era um dos aspetos a melhorar em Portugal. Entre os 28 Estados-Membros, Portugal ocupa o 19º lugar DESI, continuando a estar abaixo da média.¹⁴⁷ A esse respeito, Tiago Brandão Rodrigues

¹⁴⁶ STEIBEL, Fabro, (et al.), (...) Pág. 61 e 62

¹⁴⁷ <https://codefive.pt/noticia/por-entre-avancos-e-recuos-portugal-ainda-esta-abaixo-da-media-europeia-no-desempenho-digital/>

(ministro da Educação), afirmou que o Governo tem o objetivo de aumentar a percentagem de portugueses com literacia digital dos 53% para os 80% até 2030.¹⁴⁸

Os preços praticados (que estão acima da média europeia) poderão justificar a diferença ainda alarmante entre as percentagens de utilizadores das TIC e nas suas interações com a Administração entre aqueles que sejam de classe média e alta e os que sejam de classe baixa, fenómeno que se não for travado irá acentuar as desigualdades, porventura surgindo “cidadãos de primeira” em contraste com os restantes. Sobre isso, o Relatório da OCDE de 2020 reafirmou ser um fenómeno dos países membros: *“Differences in use by age group or education level, however, persist. (...) In 2018, only 40% of adults in OECD countries with low or no formal education used the Internet to interact with public authorities compared to 80% of those with tertiary education.”*

Ora, há que efetivamente fazer um investimento na literacia portuguesa, não só para conseguirmos acompanhar os restantes vizinhos europeus, mas para própria segurança dos cidadãos (afinal, quanto melhor saberem do que se trata, melhor se conseguirão defender) e para que as políticas e os recentes serviços da Administração realmente tenham efeito útil. Caso contrário, todos os investimentos em novas tecnologias e políticas de modernização do Estado não serão acompanhadas pela sua população e nunca alcançarão a sua máxima eficácia e utilidade.

(ii) Literacia e estrutura da Administração Pública

À Administração Pública, dado o seu papel, não lhe bastará introduzir as tecnologias na sua estrutura: há que garantir que é bem regulada. Dever-se-á garantir que todos os serviços têm acesso a internet dadas as suas vantagens já exploradas noutros capítulos do trabalho, mas também garantir que esse incentivo não leve a abusos ou facilite a corrupção.¹⁴⁹

A verdade, é que mais que os procedimentos, as novas tecnologias parecem obrigar a uma mudança do próprio corpo de funcionários da Administração Pública. Se não tivermos funcionários qualificados e que saibam funcionar com brio as novas tecnologias, as políticas de incentivo não funcionarão.

¹⁴⁸ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=governo-quer-80-dos-portugueses-com-literacia-digital-ate-2030>

¹⁴⁹ VIDIGAL, (...) pág. 136-137

Tal como acontece com a restante população, os funcionários públicos continuam a não ter a literacia tecnológica esperada a esta altura. Decerto se compreende, já que os investimentos na formação nas TIC são recentes e, raramente, se encontrará alguém com formação em ciências humanas e simultaneamente formação e habilitação tecnológica.¹⁵⁰¹⁵¹ Contudo, esta lacuna poderá ser grave, especialmente quando falamos de Administradores que fazem regulamentos e tomam decisões (nomeadamente de aprovação de softwares e de Sistemas de IA). Quanto mais souberem, haverá menos lugar à incerteza e a políticas ineficientes ou margem para erros. Assim, urge na contratação de pessoal formado nestas novas áreas.

Contudo, mais que um problema dos sujeitos, este é um problema estrutural. A Administração Pública portuguesa está “mais informatizada” do que a generalidade do país, porém continua a residir um problema, não na quantidade de tecnologia, mas no seu mau aproveitamento.¹⁵²

A organização da Administração não é colaborativa o suficiente. Já falamos neste trabalho que esta é a nova tendência da Administração: mais cooperativa, mais descentralizada, mais próxima. Porém, o que a realidade tem demonstrado é que os diferentes atores Administrativos continuam de “costas virados uns para os outros” e sem uma estratégia de gestão uniforme e bem definida. Como o Prof. Vidigal acrescenta: “*A estratégia ainda está maioritariamente centrada no aprovisionamento tecnológico e na resolução de problemas de curto prazo e menos na conceção de um espaço arquitetónico ordenado, regulado e sustentado para todo o setor público.*”¹⁵³

Há quem aponte que, inclusive, derivada desta falta de entendimento e de coordenação, que a descentralização poderá já ter caído em excesso e que deverá ser alternada com um fenómeno de centralização. Chama-se a isto o “Paradoxo da Eficiência dos Sistemas de Informação”: “Quanto mais eficientes forem os sistemas de informação de cada área ou organismo, maiores tendem a ser os silos informacionais criados e maior a ineficácia global do sistema de informação pela falta de integração. (...) No fundo, a dispersão de recursos fará com que inevitavelmente certos serviços se repitam, contrariando os princípios da eficácia e eficiência. Estudos dizem que se estes recursos forem geridos

¹⁵⁰ FONSECA, (...) pág. 88

¹⁵¹ VIDIGAL, (...) pág. 136-137

¹⁵² VIDIGAL, (...) pág. 123

¹⁵³ VIDIGAL, (...) pág. 123

centralmente, se verificariam mudanças significativamente boas, não só a nível financeiro (redução dos custos) como quanto à qualidade dos serviços.¹⁵⁴

Por isso, no fundo, hoje o problema não se centra se a Administração é eletrónica o suficiente. Parece ser esse o caso. O problema reside na sua estrutura, na sua (falta) de gestão e de política integrada.¹⁵⁵ Esta terá de se adaptar aos tempos e oferecer menos resistência institucional (que parece ser uma característica inerentemente portuguesa...), a par do investimento na formação.¹⁵⁶

¹⁵⁴ TAVARES, João Catarino, “O sistema de informação das finanças públicas: Sua Evolução e perspectivas de futuro”, in “Sociedade(...)”, pág. 424-428

¹⁵⁵ MARQUES, Maria Manuel Leitão, “Uma Administração Pública em Rede” in “Sociedade (...)” pág. 648

¹⁵⁶ ALVES, André, MOREIRA, José, “Cidadania Digital e Democratização Eletrónica”, SPI, Porto, 2004 in BILHIM (...) pág. 373

4. Conclusão

O problema a que nos propúnhamos responder neste trabalho era se a atual lei é suficiente para regular os Atos Administrativos Eletrônicos. Após o estudo das circunstâncias em que os mesmos surgiram, a sua natureza, funções e falhas, é aparente (e notória) a falta de uma legislação referente exclusivamente a Atos Administrativos Eletrônicos.

Em primeiro lugar, não existe sequer uma referência expressa a este tipo de atos, nem no único artigo do CPA que os regula (art.14º: Princípio da Administração Eletrônica). A sua definição, delimitação e caracterização, bem como a sua categorização nas três grandes categorias de Atos Administrativos Eletrônicos sugeridas neste trabalho, que teriam aplicabilidade prática- os que são Eletronicamente Produzidos; Atos em Forma Eletrônica e Atos Eletrônicos Automáticos- seria essencial. Como qualquer outro instituto, a sua determinação serviria para garantir que os mesmos são regulados, aplicados em circunstâncias homogêneas, respeitando os princípios da Administração e do Direito, bem como, havendo irregularidades, que os administrados são devidamente tutelados. A sua total ausência é francamente imprudente, especialmente no cenário atual, em que ganham cada vez mais relevância no cotidiano da Administração e dos administrados.

Sobre isto, Catarina Sarmiento e Castro escreveu como a introdução de tecnologias tinha sido tão vantajosa na Administração, mudando-a e, por isso **“as novas tecnologias também precisam de ser devidamente enquadradas para produzirem os seus efeitos transformadores.”**¹⁵⁷

Apesar dos problemas terem sido resolvidos recorrendo a uma flexibilização e esticando as normas já existentes no nosso ordenamento, assumir que são o suficiente num futuro próximo é irresponsável. Só se consegue deduzir que a Inteligência Artificial será (ainda) mais relevante e os problemas associados serão (ainda) mais.

Atualmente, podemos socorrer-nos do art.14º do CPA e das normas que dispersamente constam neste Código referindo a “hipótese” ou “preferência” por sistemas eletrônicos (nunca a *obrigatoriedade*, à exceção da obrigatoriedade de publicidade de alguns atos-

¹⁵⁷ CASTRO, (...) Pág. 122

art. 139º e 159- ou uma *regulamentação*, à exceção da perfeição das notificações eletrónicas); o art. 268º da CRP que regula os Direitos e Garantias dos Administrados “independentemente da sua forma” e um direito à informação sobre os processos e uma tutela jurisdicional efetiva; o Decreto-Lei 290-D/99 de 2 de agosto que aprova o Regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital; a Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, Regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (transpondo a Diretiva 2003/4/CE); o Decreto-Lei n.º 150/2014, que aprovou e regulou o CITIUS, entre todos os outros diplomas legislativos criados para regular os diferentes instrumentos e plataformas criadas no âmbito das políticas de modernização da Administração.

Tem havido, especialmente nos últimos anos e por incentivo da UE, uma maior criação legislativa relativa a este tópico. De todos os diplomas criados, aquele que terá maior mérito é a Lei da Proteção de Dados Portuguesa (Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto), que prevê a realização de auditorias, criação de entidades especializadas e consagração de Direitos dos cidadãos. A verdade, é que muitas questões ficam (felizmente) resolvidas. Contudo, o seu âmbito de aplicação não é transversal a todos os problemas suscitados por atos administrativos praticados recorrendo a máquinas.

Como se poderá concluir, pela vastidão de normas criadas e dispersas, a consulta e a garantia de que os procedimentos estão a ser cumpridos é dificultada.

Ainda sobre a resposta legislativa, Vidigal salientou a ineficácia dos legisladores declarando que “Muitos dos recentes normativos pretensamente orientadores da reforma, nomeadamente as próprias leis orgânicas dos ministérios, não passam de intenções de melhoria mal objetificadas e que deixam demasiada liberdade ao arbítrio dos verdadeiros agentes da mudança, que acabam por ser os atuais dirigentes dos organismos afetados.” e “(...) na maior parte das vezes os atuais dirigentes fazem parte do problema em vez de contribuírem para a solução e tendem a fazer aquilo que podem para manter tudo na mesma, acabando por desencorajar e inviabilizar todo o processo de mudança.”¹⁵⁸ Direito e a criação de leis sempre foi uma atividade de reação aos desafios da sociedade e não de prevenção. Mas crê-se que neste caso, derivado da iliteracia tecnológica dos altos funcionários, não se tem regulado nesse sentido porque não parecem compreender os

¹⁵⁸ VIDIGAL, Luis, (...) pág. 126

problemas que têm já efetivamente surgido. Contudo, não estamos pessimistas e os índices revelam todas melhorias significativas nestes campos.

Defendemos, por isso, a autonomização da figura de Atos Eletrônicos, a sua regulação específica, não tendo de ser necessariamente em lei própria, podendo ser só uma adição ao atual CPA (e com as necessárias alterações para não haver repetições ou redundâncias). Sobre a autonomização de figuras da categoria (gigante) de Atos Administrativos surge a opinião do Prof. Aroso que esclarece como vários atos administrativos e atos instrumentais foram reportados a essas duas categorias, aplicando-se-lhes as mesmas normas, quando são, na verdade, realidades bastante heterogêneas.

Este sugere que a solução passaria por “*procurar identificar, tanto dentro do próprio universo dos atos administrativos, como no das manifestações que não se enquadrem nessa categoria, os diferentes tipos de atos jurídicos cujas características específicas justificam a respetiva diferenciação, no âmbito de um quadro suficientemente preciso e completo das formas de atuação jurídica concreta da Administração*” e “*de um ponto de vista que atenda à estrutura de cada uma e à função diferenciada que lhe corresponde na dinâmica da atividade administrativa*”¹⁵⁹

Esta parece-nos ser precisamente o que se está a passar na atualidade. Os Atos Administrativos Eletrônicos, dependendo da sua função, forma e natureza, têm de estar sujeitos a um regime específico, de forma a que estejam todas as garantias salvaguardadas. Atualmente, **não existe uma lei que regule o procedimento dos Atos Eletrônicos**, reportando-os meramente ao mesmo regime e princípios que um Ato Administrativo, quando, na verdade, existem fases que fazem sentido regular com especial atenção e contornos específicos, nomeadamente a aprovação e escolha do programa e software, as fases de intervenção dos Administrados, a obrigatoriedade de audiências e de ações de fiscalização e formas de reação dos Administrados (adequados aos Atos Eletrônicos e à sua multiplicidade de sujeitos) e até- aquilo que consideramos bastante vantajoso- a consagração de princípios que regulem a Atividade Administrativa. Poderia utilizar os 23 Princípios da Convenção de Asilomar, a Carta da Inteligência Artificial Aberta ou algumas das considerações feitas pelo Conselho Europeu em outubro

¹⁵⁹ ALMEIDA, (...) pág.236

de 2017 (embora reconheçamos mérito no facto do legislador ter tido a preocupação de consagrar alguns princípios no atual art.14º do CPA).

Com destaque nosso, deverá ser ainda regulado a escolha do programa-software (ou o software-regulamento) e a sua aprovação. Como exploramos, este é o momento em que é estabelecido o nexos entre a Administração e o produto da máquina, enquanto vontade da administração- uma “decisão”. A escolha do programa, do seu conteúdo, das respostas prováveis e da assunção de responsabilidade por eventuais erros reporta a este momento, pelo que a sua exigibilidade e regulação, bem como publicidade, eram vantajosas.

Especialmente no que concerne aos procedimentos, a aplicação direta do que se aplica ao Ato Administrativo aos Atos Eletrónicos (com ressalva nas exceções previstas no CPA para, por exemplo, as comunicações prévias e as notificações) não só é perigosa pelos aspetos mencionados de tutela, mas porque como não se atende às suas particularidades, fica também difícil de determinar qual o momento em que estão “perfeitos” e são válidos e eficazes.

A verdade, é que na aposta na Administração Eletrónica deverá ser incentivada, o que exige sempre cedências e alguma relativa flexibilidade, mas **“não se poderá sacrificar a definição legal básica da tramitação eletrónica”**.

Isto porque existe uma finalidade para a definição legal dos trâmites “(...) com a sua previsibilidade, procuram traduzir um procedimento justo, e são garantias dos princípios fundamentais e dos direitos dos cidadãos, como a transparência, a participação e a imparcialidade, mas também a garantia do interesse público.”¹⁶⁰

Assim, mais do que definir o que se deve fazer e regular alguns momentos-chave para garantia dos administrados e há que também definir os comportamentos que não são aceitáveis em World Wide Web e na utilização dos meios eletrónicos¹⁶¹ pela Administração Pública. E depois sim, aplicar subsidiariamente todas as disposições previstas para os Atos Administrativos e para a atuação Administrativa.

Ainda sobre o conteúdo desta lei, falamos que a regulação do mesmo de aprovação e escolha do “software-programa” é essencial. A par deste, para facilitar os processos de

¹⁶⁰ CASTRO, (...) pág. 148

¹⁶¹ BILHIM, (...) pág. 371-372

responsabilidade da Administração, sugerimos¹⁶² uma lei semelhante à Ley 40/2015 de 1 de outubro que consagrou o “Regime Jurídico do Setor Público” e que prevê expressamente no art.43^{o163} que “1. (...) **a atuação da Administração Pública, organismo, organismo público ou entidade de direito público, quando por via eletrónica, será efetuada mediante assinatura eletrónica do titular do órgão ou funcionário público.**” E no número seguinte “2. Cada Administração Pública determinará os sistemas de assinatura eletrónica que o seu pessoal deve utilizar, podendo identificar em conjunto o titular do posto de trabalho ou cargo e a Administração ou órgão em que presta os seus serviços. Por razões de segurança pública, os sistemas de assinatura eletrónica podem referir-se apenas ao número de identificação profissional do funcionário público.”. Assim, parece uma forma de estabelecer (de forma concreta) o nexo entre a Administração (ou o seu agente) e o dano provocado no Administrado.

Só assim: regulando os procedimentos, o nexo entre Administração e máquina e identificando os sujeitos, é que existe uma verdadeira “accountability”- uma Responsabilidade- e a maior confiança dos administrados na sua Administração, mesmo que recorra a estes meios inovadores.

Por consequência da fraca regulamentação e do desenvolvimento da tecnologia que não tem sido acompanhado devidamente por uma adaptação da lei e dos órgãos jurisdicionais, o que acontece atualmente é que os tribunais são incapazes de exercer atempadamente a justiça e, corre-se o risco de muitos problemas da atual sociedade não sejam respondidos. Tem-se recorrido sobretudo à resolução de conflitos extrajudicial e confiado nos poderes de vigilância, de promoção e de mediação que estão atribuídos por diversas leis sobretudo à Anacom e à ERC¹⁶⁴,¹⁶⁵. Um Estado que não é capaz de responder às dúvidas judiciais e julgar, não é um Estado de confiança. Assim, mais argumentos a favor de uma regulação, bem como na formação e debate destes temas na comunidade jurídica.

Também, com a introdução e interpenetração da Inteligência Artificial na Atividade Administrativa, surgem outros tantos desafios a que, devíamos tentar precaver o mínimo, não descurando todas as soluções que certamente também surgirão no campo do Direito

¹⁶² Tal como sugerido em CASTRO, (...)

¹⁶³ Consultado em <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con#a43>

¹⁶⁴ VIDIGAL, (...) pág.126

¹⁶⁵ PEREIRA, José Matos, “Direito e Cidadania” in “Sociedade ...” pág. 531-533

Civil português e aquelas que já existem neste e no Direito Administrativo, nomeadamente o direito à Revisão.

Problemas como a Proteção de Dados, respeito pelos Princípios de Direito e de boa Administração, o desemprego, problemas a respeito dos Direitos de Autor e da Personalidade Jurídica deverão ser igualmente discutidos e considerados. A verdade, é que o Direito da Robótica e da Inteligência Artificial é que é uma área florescente e que está longe de estar resolvida.

Este desenvolvimento não acontece num vácuo. Não podemos continuar a investir nas tecnologias e não investir na literacia tecnológica da população e dos funcionários públicos. Só assim, se conseguirá aumentar a confiança dos administrados nos administradores e na atuação Administrativa automática e caminhar para uma Administração mais transparente, democrática, eficaz, segura e justa.

Bibliografia:

AMARAL, Diogo Freitas de, “Curso de Direito Administrativo”, Volume II, 4ª edição, Coimbra: Almedina, Setembro 2018, ISBN: 978-972-40-7569-3

AMARAL, Luis Mira, “A Sociedade da Informação” in “Sociedade da Informação- O Percurso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

ALMEIDA, Mário Aroso, Teoria Geral do Direito Administrativo, 5ª edição, Coimbra: Almedina, setembro 2018, ISBN: 978-972-40-7637-9

BILHIM, João Abreu de Faria; NEVES, Bárbara Barbosa, “O Governo Eletrónico em Portugal- O caso das cidades e regiões digitais” in Sociedade da Informação- O Percurso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

BIONI, Bruno Ricardo; LUCIANO, Maria, “O princípio da precaução na regulação de inteligência artificial; Seriam as leis de proteção de dados o seu portal de entrada?” in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

CASTRO, Catarina Sarmiento, “ www.administração-pública.pt” (Administração Pública e novas tecnologias: as implicações no procedimento e no ato administrativo), Tese de Doutoramento em Direito (Pré-Bolonha), orientada por Prof. Vital Moreira e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Julho 2017

COELHO, José Dias, “De Bangemann ao plano tecnológico” in Sociedade da Informação- O Percurso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

FONSECA, Fátima; CARAPETO, Carlos, *Governança, Inovação e Tecnologias- O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa: Edições Sílabo, 2009

GOUVEIA, Luís Borges, “*Local E-Government- A Governança Digital na Autarquia, Sociedade Portuguesa de Inovação*”, (2004), [consultado a 12 de dezembro de 2020], possível de consultar em http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/livro_egov.pdf

GUTIERREZ, Andriei, “É possível confiar em um sistema de inteligência artificial? Práticas em torno da melhoria da sua confiança, segurança e evidências de accountability” in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscilla; VIOLA, Rafael, “Novas perspectivas sobre ética e responsabilidade de inteligência artificial” in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

MARQUES, Maria Manuel Leitão, “Uma Administração Pública em Rede” in *Sociedade da Informação- O Percorso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas*” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

MITTELSTADT, Brent, *The Ethics of algorithms: Mapping the debate* in Revista Big Data & Society, jul-dez 2016

MULHOLLAND, Caitlin, “Responsabilidade civil e processos decisórios autónomos em sistemas de inteligência artificial (IA): Autonomia, imputabilidade e responsabilidade” in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

MULHOLLAND, Caitlin; FRAJHOF, Isabella Z., “Inteligência artificial e a lei geral de proteção de dados pessoais: Breves anotações sobre o direito à explicação perante a tomada de decisões por meio de machine learning”, in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Noções Fundamentais de Direito Administrativo”, 4ª edição, Coimbra: Almedina, 2016, ISBN: 978-972-40-5951-8

OLIVEIRA, Fernanda Paula; MACHADO, Carla, “Folhas, leva-os o vento: Por uma Administração sem Papel” in “Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão?”, Coimbra: Almedina, 2018, ISBN 978-972-40-7604-1

PEREIRA, Duarte Amorim, “Informática, direito e Administração- a influência das tecnologias de informação e comunicação na atividade administrativa”, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, março 2009

PEREIRA, José Matos, “Direito e cidadania”, in “Sociedade da Informação- O Percorso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

RISSE, Matias, “Direitos Humanos e Inteligência Artificial: Uma agenda urgentemente necessária”, Revista Publicum, Rio de Janeiro, v.4, n.1, 2018

ROQUE, Miguel Prata, O Nascimento da Administração Eletrónica num Espaço Transnacional (Breves notas a propósito do projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo), Revista Eletrónica Pública, volume 1, n.º1, jan.2014, ISSN 2183-184x

SERRANO, António, “O impacto da sociedade da informação no sistema de saúde em Portugal” in Sociedade da Informação- O Percorso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

SILVA, Nilton Correia, “Inteligência Artificial” in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019,

SILVEIRA, Luis Novais Lingnau da, “Direito à proteção de dados pessoais” in *Sociedade da Informação- O Percorso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas*” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

SOUZA, Carlos Affonso; OLIVEIRA, Jordan Vinícius, “Sobre os ombros de robôs? A Inteligência artificial entre fascínios e desilusões”, in “Inteligência Artificial e Direito”, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

STEIBEL, Fabro, (*et al.*), *Possibilidades e Potenciais da Utilização da Inteligência Artificial* in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND,

Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

TAVARES, João Catarino, “O sistema de informação das finanças públicas: Sua Evolução e perspectivas de futuro”, in *Sociedade da Informação- O Percorso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas*” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007

TEPEDINO, Gustavo; SILVA, Rodrigo da Guia, “Inteligência artificial e elementos da responsabilidade civil”, in *Inteligência Artificial e Direito*, coord. FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin, 2ª edição, São Paulo, Brasil: Thomas Reuters Brasil, 2019, ISBN: 978-85-5321-729-8

VERÍSSIMO, Paulo Esteves, “Sociedade da informação, Sociedade (in)segura” in *Sociedade da Informação- O Percorso Português: Dez anos de Sociedade da Informação; Análise e Perspetivas*” coord. José Dias Coelho, 1ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2007