

# A Administração Pública pode usar programas de inteligência artificial para automatizar atos administrativos?

Gonçalo Sá Gomes

Mestrando em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade Católica  
(Escola de Lisboa)

---

---

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO. II. O QUE SÃO SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL? III. ATO, REGULAMENTO OU *TERTIUM GENUS*? IV. O CPA PERMITE QUE ESTES SISTEMAS SEJAM USADOS? 1. Quando o programa apenas serve de suporte à decisão. 2. Se usado em elementos vinculados. 2.1. A mente é um ótimo servo, mas um péssimo *dominus* – quando replicar bem uma decisão significa replicar mal uma decisão. 2.2. Princípio da legalidade. 3. Se usado em elementos discricionários. 4. Alertas e cautelas. V. CONCLUSÃO.

---

---

## I. INTRODUÇÃO

A automação nos procedimentos administrativos é uma realidade que se tem por indispensável há largos anos, mas que, na nossa opinião, o Código do Procedimento Administrativo (doravante, “CPA”) não parece, em bom rigor, acompanhar<sup>[1]</sup>. Não negamos que o novo CPA (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro) permite acomodar o recurso à automação de um modo que dificilmente se enquadrava no anterior regime, *maxime*, através da “desmaterializa-

[1] Pelo contrário, o §35a do Código de Procedimento Administrativo alemão reza que «um ato administrativo pode ser praticado por mecanismos automáticos, desde que as normas

jurídicas o admitam e não subsista discricionarieidade ou margem livre de decisão». Se automático, o ato pode não ser precedido de audiência prévia (§ 28) e não ser acompanhado de

fundamentação (§ 39). Em Espanha, destacamos o Real Decreto 203/2021, de 30 de março, que aprovou o regulamento de atuação e funcionamento do setor público por meios eletrónicos.

ção” do procedimento<sup>[2]</sup>, *i. e.*, através da substituição das formas de atuação presencial e baseadas no suporte documental em papel por atuações *online* e em suporte digital.

Ainda assim, somos da opinião que a estrutura lógico-funcional do procedimento não sofreu alterações que visassem acomodar a nova realidade – indicia este nosso entendimento, por exemplo, o facto de a disciplina que regula os vícios da vontade permanecer essencialmente a mesma para o funcionário que, presencialmente, escreve os documentos em papel ou para o ato administrativo automático<sup>[3]</sup>. Neste quadro, os mais recentes desenvolvimentos tecnológicos, em particular os respeitantes à inteligência artificial, vêm testar os limites da lei, colocando novos problemas à ciência jurídica.

Neste pequeno texto, tentaremos perceber se, à luz do CPA, a Administração pode utilizar sistemas de inteligência artificial com vista à automatização de atos administrativos. A nossa análise procurará, na medida do possível, ângulos que, na nossa opinião, tendem passar despercebidos à doutrina e ao legislador. Iremos, em primeiro lugar, definir o que entendemos por sistemas de inteligência artificial, num segundo momento, procuraremos identificar a sua natureza jurídica, *maxime* se podem ser atos administrativos, analisando, num último momento, os problemas dogmático-conceptuais que um ‘ato administrativo baseado em inteligência artificial’ pressupõe e os riscos associados à sua utilização.

[2] A bem da verdade, a Administração já utilizava vários instrumentos eletrónicos, particularmente na instrução de procedimentos administrativos. A este respeito, veja-se BERNARDO CURA MARIANO, *A Administração Eletrónica em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Porto: Universidade Católica do Porto, pp. 19 e ss., ou ANA FRANÇA JARDIM, *Procedimento Administrativo Eletrónico*, Lisboa: ICJP, 2011, p. 7. Admite-se, também, que o estudo do ato informático não passou despercebido à doutrina – *colorandi causa*, PEDRO

GOÑCALVES, “O Ato Administrativo Informático (O direito administrativo português face à aplicação da informática na decisão administrativa)”, *Scientia Iuridica*, 1997, vol. 46, n.º 265/267, pp. 47 e ss. Sobre a “transformação”, “desmaterialização” e “transnacionalização” levada a cabo pela alteração legislativa, veja-se MIGUEL PRATA ROQUE, “O Nascimento da Administração Eletrónica num Espaço Transnacional (Breves notas a propósito do projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo)”, *ePública*, 2014, vol. I,

n.º 1, pp. 310 e ss. (sobre a “desmaterialização” em particular, vejam-se as pp. 312 e ss.).

[3] A este respeito, veja-se a análise de MIGUEL PRATA ROQUE, “Administração eletrónica e automatização: contributos para uma reformulação da teoria geral das atuações administrativas”, in: PAULO OTERO, CARLA AMADO GOMES, TIAGO SERRÃO (org.), *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Coimbra: Almedina, 2015, pp. 763-779.

## II. O QUE SÃO SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL?

Naturalmente, não pretendemos avançar aqui uma definição técnico-científica de inteligência artificial, mas tão só permitir a compreensão das premissas que trabalharemos, de um modo que permita ao leitor acompanhar o nosso raciocínio. Convém, por isso, distinguir os programas de inteligência artificial dos demais. Ora, nos programas informáticos “comuns” o programador escreve um algoritmo, *i. e.*, a sequência de ações que o programa efetua, de modo a receber certo tipo de dados – os *inputs* – e definir o resultado do programa – os *outputs*. Contudo, os programas de inteligência artificial não se baseiam nesta lógica. Nestes casos, o programador desconhece a operação efetuada pela máquina, dado que o programa “estuda” os dados recebidos, com o objetivo de otimizar a operação que se lhe exige. Ou seja, o programa recebe uma quantidade considerável de dados e, com base nestes, procura “aprender”, autonomamente, por tentativa-erro, como melhor efetuar a operação pedida – seja a deteção de padrões, ou qual a melhor jogada num jogo de xadrez.

Assim, para efeitos do presente trabalho, podemos definir um sistema de inteligência artificial como o programa informático que, partindo de um conjunto (tendencialmente) alargado de dados, “decide” qual a melhor ação, de um modo que não é imediatamente previsível pelo próprio programador. Incluímos, como parte integrante da nossa definição, o chamado “problema da caixa negra”<sup>[4]</sup>, pois será parte central no nosso trabalho – enquanto, noutra tipo de programas, os programadores conseguem prever os resultados, em certos modelos de inteligência artificial essa tarefa é, por agora, impossível.

[4] YAVAR BATHAE, “The Artificial Intelligence Black Box and the Failure of Intent and Causation”, *Harvard Journal of Law & Technology*, 2018, vol. 31, n.º 2, pp. 905 e ss. Para um entendimento mais generalizado sobre como

funcionam os programas de inteligência artificial, vejam-se as explicações de PEDRO DOMINGOS, *A Revolução do Algoritmo Mestre, Como a aprendizagem automática está a dominar o mundo*, 10.ª ed., Lisboa: Manuscrito, 2024,

pp. 232 e ss. e 262 e ss., ou de MARIANA TRALHÃO, “A utilização de inteligência artificial no processo decisório administrativo e os princípios da administração eletrónica”, *Revista Jurídica AAFDL*, 2021, n.º 32/33, pp. 248-250.