



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A Responsabilidade pela prática de Atos Administrativos Automatizados

Inteligência Artificial

Tomás Barbosa Costa Ferreira

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2025



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A Responsabilidade pela prática de Atos Administrativos Automatizados

Inteligência Artificial

Tomás Barbosa Costa Ferreira

Orientadora:

Professora Doutora Marta Vaz Canavarro Portocarrero de Carvalho

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2025

Aos meus pais.

Resumo: A presente dissertação visa explorar a relação entre a Inteligência Artificial e o Direito Administrativo, com especial enfoque na responsabilidade do Estado perante a utilização das novas tecnologias na tomada de decisão. Para tanto, esta análise parte de um enquadramento histórico e conceptual, explorando a evolução do ato administrativo e o impacto das novas tecnologias na sua execução. Este trabalho aborda também os desafios jurídicos associados à IA, incluindo a sua ascensão no ordenamento jurídico nacional e internacional, através de uma análise comparada com outras jurisdições europeias. O trabalho prossegue com uma análise da responsabilidade do Estado, focando-se na articulação entre a responsabilidade jurídica e a IA, explorando a responsabilidade por facto ilícito, por funcionamento anormal do serviço e pelo risco, concluindo sobre o regime mais adequado para acautelar os possíveis danos decorrentes da utilização das novas tecnologias na prática de atos administrativos automatizados.

Palavras-chave: Ato Administrativo; Administração Pública; Inteligência Artificial; Automatização; Poderes Vinculados; Poderes Discricionários; Responsabilidade.

Abstract: This dissertation aims to explore the relationship between Artificial Intelligence and Administrative Law, with a particular focus on State liability in the use of new technologies for decision-making processes. To this end, our analysis begins with a historical and conceptual framework, examining the evolution of administrative acts and the impact of new technologies on their execution. This study also addresses the legal challenges associated with Artificial Intelligence, including its rise within national and international legal frameworks, through a comparative analysis with other European jurisdictions. The dissertation then proceeds with an examination of our current framework of State liability, focusing on the intersection between AI and legal responsibility, exploring the mechanisms of unlawful acts, liability for the abnormal functioning of public services, and risk-based liability, ultimately determining the most appropriate legal framework to safeguard against potential damages arising from the use of automated administrative acts.

Key Words: Administrative Act; Public Administration; Artificial Intelligence; Automation; Legal Certainty; Discretionary Powers; Liability.

Lista de Siglas e Abreviaturas:

AA. VV.	Autores Vários
AP	Administração Pública
CP	Código Penal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CFR	Conforme
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
EM	Estados Membros
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
IA	Inteligência Artificial
RRCEEP	Regime da Responsabilidade Civil do Estado e das Demais Entidades Públicas
RGPD	Regime Geral da Proteção de Dados
UE	União Europeia

Índice

Introdução	13
A responsabilidade pelo dano causado por decisões administrativas automatizadas - IA	15
I – Evolução Tecnológica e o Direito	15
II - Inteligência Artificial	17
2.1 Noção e Enquadramento Histórico	17
2.2 Inteligência Artificial e o Direito	18
2.2.1 <i>União Europeia e Regulação das Novas Tecnologias</i>	18
III - A Automatização na Administração Pública	21
3.1 O Ato Administrativo Automatizado	22
3.1.1 <i>Caracterização</i>	22
3.1.2 <i>Princípios e diretrizes aplicáveis ao Ato Administrativo Automatizado</i>	24
3.2 Ato Administrativo Automatizado no exercício de poderes vinculados e discricionários	25
3.2.1 <i>Automatização de atos administrativos produzidos no exercício de poderes vinculados</i>	26
3.2.2 <i>Automatização de atos administrativos produzidos no exercício de poderes discricionários</i>	28
3.3 Utilização de sistemas de IA na tomada de decisão administrativa no ordenamento jurídico Europeu - estudo comparado	30
3.3.1 <i>Ordenamento jurídico espanhol</i>	30
3.3.2 <i>Ordenamento jurídico Italiano</i>	32
3.3.3 <i>Ordenamento jurídico Alemão</i>	34
IV - Responsabilidade do Estado	37
4.1 Noção	37
4.2 Enquadramento histórico da responsabilidade extracontratual do estado – necessidade de legislar sobre a matéria	37
4.3 Classificação da responsabilidade civil administrativa	40
V - Responsabilidade e Inteligência Artificial	42
5.1 Responsabilidade por facto ilícito	43
5.2 Responsabilidade por funcionamento anormal do serviço	46
5.3 Responsabilidade pelo risco	47
Conclusão	51
Bibliografia	53

Introdução

Com o advento da era digital e o avanço tecnológico incessante, a sociedade contemporânea está imersa num ambiente onde a adaptação às novas tecnologias não é apenas uma conveniência, mas uma necessidade imperativa. Neste contexto, a Administração Pública não é exceção, sendo obrigada a adaptar-se a esta nova realidade para garantir a eficiência, a transparência e a agilidade nas suas operações.

A informatização e a automação de processos administrativos constituem uma das manifestações mais evidentes da revolução digital, trazendo benefícios inegáveis para a prossecução do interesse público, como a celeridade e a eficiência do processo administrativo. Não obstante, a introdução de modelos de Inteligência Artificial na Administração Pública levanta questões desafiantes, em particular no que respeita à responsabilidade jurídica decorrente de eventuais falhas ou impactos adversos dessas tecnologias. O ato administrativo, até agora concebido como uma manifestação da vontade humana no exercício da função pública, adquire uma nova dimensão ao ser automatizado através de sistemas algorítmicos e mecanismos de IA. Esta nova realidade, cada vez mais presente, desafia os alicerces teóricos e práticos do Direito Administrativo, exigindo uma reflexão profunda acerca dos limites e implicações desta transformação.

Deste modo, a presente dissertação aborda a relação entre a IA e o Direito Administrativo, com especial enfoque na responsabilidade do Estado perante a utilização de modelos de IA. Partindo de uma análise histórica e conceptual, exploramos a evolução do ato administrativo e o impacto das novas tecnologias na sua execução. Posteriormente, abordamos os desafios jurídicos associados à IA, incluindo o fenómeno da sua ascensão no ordenamento jurídico nacional e uma análise comparada com as restantes jurisdições europeias, considerando o modelo atual de responsabilidade do estado e equacionando uma eventual adaptação desse modelo.

A responsabilidade pelo dano causado por decisões administrativas automatizadas - Inteligência Artificial

I – Evolução Tecnológica e o Direito

A evolução tecnológica tem provocado mudanças profundas em diversas áreas da sociedade, e o Direito não é exceção. O avanço da digitalização e a emergência da Inteligência Artificial - e seus potenciais benefícios -, estão a redefinir a maneira como os sistemas legais operam, exigindo adaptações normativas e estruturais.¹

O direito digital pode ser atualmente entendido como um conjunto de normas e princípios que regulam as interações e relações no ambiente digital. O avanço constante das tecnologias de informação e comunicação, obriga a uma alteração profunda da conceção tradicional do Direito, de forma a garantir uma eficaz proteção dos direitos dos cidadãos na nova era digital.²

Na última década, temos assistido a um crescimento exponencial das tecnologias, que supera frequentemente a capacidade dos sistemas legais se adaptarem, tornando cada vez mais premente a necessidade de regulamentação específica para abordar estes novos desafios.³ Portugal tem vindo a cumprir o seu papel, participando ativamente, em conjunto com a UE, na criação e desenvolvimento de mecanismos de regulação destas tecnologias. Neste sentido, podemos destacar desde logo a aplicação do Regulamento Geral da Proteção de Dados, que determina as regras relativas à proteção, ao tratamento e à livre circulação dos dados pessoais dos cidadãos nos países da UE, e ainda a discussão acerca de um quadro regulatório para a IA.

Por conseguinte, o futuro do direito digital em Portugal dependerá da capacidade das instituições em criar um quadro regulatório adequado a esta nova realidade tecnológica. Entre os desafios, sublinhamos a necessidade de regulação da IA, que pode, em teoria, contribuir para uma Administração Pública mais célere e eficiente, capaz de melhorar a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos⁴, mas que levanta questões quanto à responsabilidade e

¹ Neste sentido: Graça Enes, *A Estratégia Europeia para a Inteligência Artificial*, in *Direito e inteligência Artificial*, Almedina, 2023, p. 42

² Neste sentido: Anabela Costa Leão, *Algumas notas sobre Direitos Fundamentais, Transformação Digital e Inteligência Artificial*, in *Direito e Inteligência Artificial*, Almedina, 2023, p. 11

³ Neste sentido: Manuel Lopes Rocha, *Inteligência Artificial & Direito*, Almedina, 2019, p. 5

⁴ Neste sentido: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, 2019;

transparência dos processos decisórios. Destarte, o cenário sócio tecnológico continuará a influenciar a prática do direito, exigindo ao legislador uma regulação proativa e contínua, que garanta a proteção dos direitos fundamentais sem comprometer o progresso e a eficiência administrativa - o que reconhecemos não ser tarefa fácil.

II - Inteligência Artificial

2.1 Noção e Enquadramento Histórico

A IA pode ser sumariamente definida como um conjunto de tecnologias que capacitam as máquinas a executar tarefas tradicionalmente atribuídas à inteligência humana. Com raízes nos estudos teóricos, a IA tem evoluído de forma significativa ao longo das décadas, consolidando-se como um dos principais motores de transformação digital da sociedade moderna.

Em 1950, num artigo intitulado “*Computing Machinery and Intelligence*”, Alan M. Turing propôs um teste empírico à inteligência das máquinas, atualmente designado por Teste de Turing.⁵ O teste foi criado na tentativa de medir o desempenho de uma máquina inteligente em relação aos seres humanos, e consiste numa interação entre um interrogador humano, através de uma interface de comunicação (normalmente textual), com uma máquina e um outro ser humano, sem saber qual dos interlocutores é qual. Se o interrogador não conseguir diferenciar a máquina do humano com base nas respostas fornecidas, segundo o argumento de Turing, podemos considerar que a máquina atingiu um nível de inteligência comparável ao humano. Apesar de altamente criticada, esta teoria teve pela primeira vez sucesso em Junho de 2014.⁶ Nesta experiência, foi desenvolvido um programa informático para simular um rapaz, que conseguiu convencer um terço dos interrogadores envolvidos no processo que era humano. Desde então, as tecnologias de IA têm evoluído de forma exponencial, impactando a nossa sociedade nos mais variados setores: no domínio da saúde, por exemplo, sistemas inteligentes auxiliam no diagnóstico e na personalização dos tratamentos, contribuindo para uma maior eficiência e precisão dos cuidados médicos; no setor dos transportes, a IA impulsiona o desenvolvimento de veículos autónomos e a otimização do tráfego nas cidades urbanas; intervém, ainda, no setor industrial, automatizando processos de análise de grandes volumes de dados e personalização de serviços digitais.

Os programas informáticos “comuns”, bastante utilizados no nosso ordenamento jurídico, são elaborados com base num algoritmo, ou seja, uma “*sequência de ações que o programa efetua, de modo a receber certo tipo de dados - os inputs - e definir o resultado do*

⁵ K. R. Chowdhary, “*Fundamentals of Artificial Intelligence*”, Springer Limited, 2020, pág. 3 e 4

⁶ *Idem*.

programa - os outputs.”⁷ Por outro lado, na criação de sistemas de IA, o programador desconhece a opção efetuada pela máquina, que analisa os dados inseridos e tenta aprender e otimizar a operação que lhe é exigida. A este mecanismo dá-se o nome de “*machine learning*” (aprendizagem automática), que se caracteriza como a ferramenta fundamental das tecnologias de IA, na medida em que se dedica ao desenvolvimento de algoritmos capazes de aprender com os dados fornecidos e tomar decisões (ou fazer previsões), sem serem explicitamente programados para cada situação, tornando “*possível um sistema, quando corretamente configurado, adaptar o seu comportamento para se aproximar dos resultados pretendidos para um determinado conjunto de inputs.*”⁸

Assim, para efeitos da presente dissertação, podemos definir um sistema de inteligência artificial como um conjunto de algoritmos e modelos técnicos, que permitem que os sistemas aprendam a partir do estudo de dados, identifiquem padrões e tomem decisões sem a necessidade de programação explícita para cada situação. Em vez de seguirem regras fixas, os mecanismos de *machine learning* ajustam-se e evoluem à medida que são alimentados com novos dados, permitindo uma maior otimização de resposta com o passar do tempo.

2.2 Inteligência Artificial e o Direito

A crescente integração das tecnologias de IA na sociedade, na economia e no direito, impõe a necessidade constante e urgente de regulação específica que garanta aos cidadãos uma proteção eficaz dos seus direitos, liberdades e garantias, bem como a devida transparência dos algoritmos desenvolvidos através de mecanismos de *machine learning*. Esta regulação mostra-se imprescindível, de forma a mitigar os riscos associados à IA e, simultaneamente, fomentar um ambiente de inovação responsável e sustentável, alinhado com os valores democráticos, éticos e jurídicos do nosso ordenamento jurídico.

2.2.1 União Europeia e Regulação das Novas Tecnologias

A UE tem estado na linha da frente no controlo e gestão das novas tecnologias, inclusive no que se refere à IA. O primeiro passo significativo relativamente a estas matérias foi dado

⁷ Gonçalo Sá Gomes, *A Administração Pública pode usar programas de Inteligência Artificial para automatizar atos administrativos?* in, *Revista do Ministério Público* n.º 178, Junho 2024, pág. 205

⁸ Arlindo Oliveira, Mário Figueiredo, “*Artificial Intelligence: Historical Context and State of the Art*”, in, “*Multidisciplinary Perspectives on Artificial Intelligence and the Law*”, Springer, 2022, pág. 14 - Tradução nossa.

em 2016, com a implementação do Regulamento da UE n.º 679/2016, de 27 de Abril, ou, como é usualmente conhecido, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (RGPD). Este regulamento tem como objetivo principal a proteção dos dados pessoais dos cidadãos europeus, assegurando que a recolha e o tratamento desses dados são realizados de forma lícita e segura, impondo aos responsáveis pelo seu tratamento sanções significativas pelo incumprimento das disposições regulamentares, assegurando assim a privacidade e o controlo do cidadão comum sobre as suas informações pessoais partilhadas no ambiente digital.

Em sequência, a UE debruçou-se pela primeira vez sobre o tema da IA em 2018, com a disponibilização do Plano Coordenado para a Inteligência Artificial.⁹ Sob o mote “A IA pode ajudar-nos a abordar alguns dos maiores desafios do mundo” e pretendendo-se “desenvolver uma IA de confiança, baseada em valores éticos e societais, com base na Carta dos Direitos Fundamentais”, o documento anexo à Comunicação da Comissão retrata um compromisso conjunto entre a Comissão, os Estados-Membros da UE, a Noruega e a Suíça, no sentido de maximizar o potencial da Europa para competir a nível mundial. O plano centra-se no reforço da competitividade e na capacidade inovadora da UE no domínio da IA, promovendo uma cooperação entre os EM no desenvolvimento destas tecnologias, e propondo a criação de infraestruturas tecnológicas, de forma a apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de competências na área da IA.

De seguida, a UE desenvolveu as Diretrizes Éticas para uma Inteligência Artificial Fiável.¹⁰ Este documento foi disponibilizado em 2019, e elaborado pelo Grupo Independente de Peritos de Alto Nível sobre a Inteligência Artificial, criado pela Comissão Europeia em Junho de 2018. Essencialmente, define princípios e orientações para o desenvolvimento e implementação de sistemas de IA de forma ética e segura, analisando e expondo alguns riscos associados à utilização desta tecnologia de forma incorreta.

Em terceiro lugar, foi desenvolvido, em 2020, o Livro Branco sobre a Inteligência Artificial - Uma Abordagem Europeia para a Excelência e a Confiança.¹¹ Este documento expõe a conceção da UE para a IA, com vista a um equilíbrio entre a necessidade de promoção da inovação, e a necessidade e exigência de salvaguardar os direitos dos cidadãos, através de

⁹Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22ee84bb-fa04-11e8-a96d01aa75ed71a1.0006.02/DOC_2&format=PDF

¹⁰ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>

¹¹Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_pt?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pt.pdf

um conjunto de medidas e propostas regulatórias, entre elas: (i) o desenvolvimento de competências através redes de universidades e instituições de ensino superior de primeiro plano com o objetivo de atrair os melhores professores e cientistas e propor programas de mestrado de craveira mundial no domínio da IA ou (ii) incentivar o setor público a adotar a IA.¹²

Por último, em 2021, a UE tentou, pela primeira vez, implementar um quadro legal harmonizado para a IA em toda a união, através da proposta do Regulamento da Inteligência Artificial (AI Act).¹³ Esta proposta tinha como principal propósito assegurar que o desenvolvimento e a utilização da IA ocorressem num ambiente seguro, transparente, e em plena conformidade com os direitos fundamentais, concretizando assim todos os documentos *supra* mencionados acerca desta matéria. Esta proposta foi alvo de várias negociações, correções e adendas, e foi finalmente aprovada no dia 13 de Junho de 2024, e publicada no dia 12 de Julho de 2024, sob o n.º 2024/1689.¹⁴ Assim, o agora regulamento adota uma abordagem baseada no risco, e classifica os sistemas de IA consoante o seu potencial impacto, estabelecendo requisitos rigorosos para os modelos considerados de alto risco, nomeadamente os que tenham impacto nas áreas da saúde, justiça e dados pessoais.

Posto isto, entendemos que a UE tem sido decisiva na definição e estruturação de um quadro legal aplicável à IA, respondendo à necessidade urgente de acompanhar o ritmo acelerado das inovações tecnológicas. No entanto, apesar de ter implementado um regulamento complexo e completo, este exigirá um trabalho contínuo de monitorização e adaptação face à constante evolução dos mecanismos de *machine learning* e respetivos impactos na sociedade moderna.¹⁵

¹² Exemplos de medidas explanadas no documento, *cf.* pág. 7 e seguintes;

¹³ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0206>

¹⁴ Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

¹⁵ Neste sentido: Graça Enes, *A Estratégia ...*, *cit.*, p. 84; Nuno Sousa e Silva, *The Artificial Intelligence Act: Critical Overview*, 2024, p. 36

III - A Automatização na Administração Pública

A Administração Pública é o conjunto de órgãos, entidades e serviços que exercem as funções administrativas do estado, através da implementação de políticas públicas, tendo como função principal gerir e prestar serviços aos cidadãos, tais como saúde, segurança, educação, transportes e justiça.¹⁶ Os mecanismos de IA são suscetíveis de otimizar e melhorar a qualidade dos serviços prestados e, porquanto, podem e devem ser desenvolvidos pela Administração Pública para a prestação de serviços públicos.

Em Portugal, temos assistido a uma adoção progressiva de sistemas de inteligência artificial e de automação de procedimentos. A título de exemplo, alguns Municípios já começam a recorrer à criação de *chatbots* integrados no respetivo *website*, com o objetivo de assistir o munícipe com qualquer questão. No campo da contratação pública, foi desenvolvida a plataforma *acinGov*, que permite às Entidades Adjudicantes e aos Operadores Económicos a realização e participação em procedimentos de contratação pública de uma forma completamente digital e automatizada.

Mesmo assim, e apesar das inúmeras vantagens que estes sistemas podem oferecer, cumpre perceber se, em primeiro lugar, o direito administrativo permite a sua utilização e, se sim, em que medida.

A primeira questão que tentamos esclarecer é qual o instrumento jurídico-administrativo adequado para guiar a implementação dos processos automatizados no seio da AP - o regulamento ou o ato administrativo. O artigo 135.º do CPA estabelece que são considerados regulamentos administrativos, “*as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos*”. Por outro lado, o artigo 148.º CPA define o ato administrativo como “*decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*”.

Por conseguinte, e como melhor explica o Professor Mário Aroso de Almeida, o regulamento contém “*disposições de carácter geral e abstrato, às quais é inerente uma pretensão de validade para todos os casos da mesma espécie, dentro do respetivo âmbito*”.

¹⁶ Neste sentido: Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Almedina, 2001*, p. 35-40

temporal e espacial de aplicação”.¹⁷ Sucede, por outro lado, e como mencionamos *supra*, que os sistemas de IA operam em contextos variados, que resultam na tomada de decisões distintas consoante o caso concreto. Esta capacidade de adaptação constitui o corolário fundamental da definição de IA, derivada do facto de os programas aprenderem com os dados fornecidos, aprimorando e otimizando continuamente a sua resposta e capacidade de decisão. Também, e como bem aponta Gonçalo Sá Gomes,¹⁸ nem o próprio programador - *in casu*, a AP - consegue garantir os resultados de um programa de inteligência artificial, não existindo um conjunto de regras “se x, então y”, que informatizam o percurso procedimental.

Pelo exposto, concluímos que estes sistemas de IA devem ser reconduzidos à figura do ato administrativo, com todas as consequências legais que lhe são inerentes e que serão *infra* analisadas, na medida em que o ato produz efeitos jurídicos e define uma situação individual e concreta - aliás, será essa a decisão que o particular poderá impugnar.¹⁹

3.1 O Ato Administrativo Automatizado

3.1.1 Caracterização

Atualmente, o conflito entre uma decisão automatizada e a conceção tradicional do ato administrativo afigura-se evidente. Produzido integralmente por um computador, o ato automatizado carece, aparentemente, de uma vontade humana – razão pela qual estaria, *a priori*, excluído do âmbito do ato administrativo.

É, de facto, verdade que desde a criação do conceito de ato administrativo a materialização da vontade da administração sempre dependeu da atuação do ser humano - como ensina o Professor Marcello Caetano, “*só o Homem possui a vontade eficaz na ordem jurídica*”, já que esta constitui “*uma faculdade da alma humana e só nos indivíduos se encontra*” – logo, a prossecução do interesse público apenas deve ser feita mediante a sua intervenção.²⁰ Porém, embora sejam indivíduos responsáveis por executar os atos necessários para promover o interesse público, tal não implica que tais atos sejam tomados em nome individual, ou seja,

¹⁷ Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, 2020, p. 197-198

¹⁸ Gonçalo Sá Gomes, *A Administração ...*, *cit.*, p. 206

¹⁹ *Idem*, p. 207

²⁰ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10ª ed.*, Coimbra, Almedina, 1991, *apud*, Carla Marques da Costa, *Os reflexos da Automatização da Administração Pública na sua responsabilidade*, 2020

quando um funcionário ou agente atua em nome da AP, está a representar os interesses desta entidade, e a vontade expressa nos atos que realiza é meramente funcional, onde impera o princípio da legalidade, estando essa atividade estritamente vinculada ao conjunto de normas legais vigentes.²¹

Assim, o carácter administrativo da decisão automatizada “*depende da suscetibilidade de identificação de um comportamento, por parte da autoridade administrativa, que demande o reconhecimento de que aquele produto informático foi por si apropriado, enquanto uma decisão sua*”.²²

Os entendimentos sobre o conceito de ato administrativo e as respetivas fronteiras tendem a variar, especialmente num contexto caracterizado pela emergência de novas formas de atuação da Administração, como o que as sociedades europeias têm vivido em tempos mais recentes. Tal situação revela-se mais premente numa sociedade altamente tecnológica e automatizada como a atual, exigindo que o Direito Administrativo seja capaz de se adaptar e reinventar para cumprir o seu propósito normativo.

Com a revisão de 2015, o artigo 148.º CPA veio esclarecer que os atos administrativos não têm necessariamente de ser praticados por órgão da Administração, mas antes podem ser praticados por entidades de qualquer natureza no exercício de poderes jurídico-administrativos. Contudo, e como já sucedia com o anterior artigo 120.º, o conteúdo decisório continua a ser um elemento determinante na definição de ato administrativo - deve exprimir uma resolução que determine o rumo dos acontecimentos ou o sentido de condutas a adotar, e que não se esgote na expressão de uma declaração de ciência, um juízo de valor ou uma opinião, como sucede com a generalidade de atos preparatórios do procedimento administrativo.²³

Neste sentido, na produção do ato administrativo automatizado, destacamos o programa de decisão, ou seja, “*o conjunto de proposições ou condições antecipadas pelo órgão para cada tipo de situação jurídica previsível e que é traduzido em vetores de aplicação automática*”.²⁴ Assim, é através da *programação* que a AP define o exercício dos seus poderes jurídico-

²¹ Carla Marques da Costa, *Os reflexos ...*, cit., p. 12

²² *Idem*

²³ *Idem*, p. 13-14

²⁴ Filipa Urbano Calvão, *Noções e funções do ato administrativo do nosso tempo*, in, *Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade*, org. Pedro Costa Gonçalves, Coimbra, Almedina, 2023, p. 165

administrativos, na medida em que em função de um determinado conjunto de fatores/circunstâncias, deve ser produzido um determinado efeito jurídico.²⁵

3.1.2. Princípios e diretrizes aplicáveis ao Ato Administrativo Automatizado

O legislador estabelece nos artigos 3.º e seguintes do CPA, os princípios pelos quais a AP e os respetivos órgãos devem pautar a sua atuação. Destacamos, em primeiro lugar, o artigo 3.º do CPA - talvez o mais importante de todos -, que estabelece o princípio da legalidade. Esta norma, com fundamento constitucional - *cf.* art. 266.º/2 CRP -, obriga os órgãos da AP a atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.²⁶ Daqui retiramos que ao princípio da legalidade administrativa é associada uma exigência de precedência de lei, de acordo com a qual o exercício de poderes por parte dos órgãos da AP pressupõe a existência de uma base normativa. Por conseguinte, a lei não é apenas o limite, mas o pressuposto e fundamento de toda a atividade administrativa.²⁷ De seguida, o CPA determina, nos artigos 6.º e 9.º, respetivamente, os princípios da igualdade e imparcialidade - de forma sumária, estas normas impõe um dever de imparcialidade na tomada de decisão, na medida em que todos são iguais perante a lei, não podendo ser discriminados em função de características pessoais como o sexo, língua, religião, etc.

Como vimos, uma das principais características dos sistemas de IA é a capacidade de aprender com os dados fornecidos, o que torna possível a tomada de decisão autónoma e adequada ao caso concreto, e, por conseguinte, impossibilita o próprio programador de antever com certeza qual o conteúdo dessa decisão. Neste sentido, para uma correta utilização da automatização, a AP deve pugnar pelo desenvolvimento de sistemas de IA transparentes, em que sejam evidentes os passos do procedimento de tomada de decisão - sob pena das decisões tomadas não estarem em conformidade com o quadro jurídico aplicável - e tendo como base um princípio de explicabilidade, assegurando a compreensão das decisões e dos resultados produzidos pelo sistema de IA²⁸ (a documentação sobre a forma como o modelo de IA foi construído, a sua metodologia de aprendizagem, e o registo dos resultados e decisões tomadas

²⁵ Neste sentido: *Idem*, p. 165

²⁶ Neste sentido: Diogo Freitas do Amaral, *Curso ..., cit.*, p. 42

²⁷ Mário Aroso de Almeida, *Teoria ..., cit.*, p. 197

²⁸ Neste sentido: Filipa Urbano Calvão, Marta Portocarrero, *Risco, IA e decisão administrativa: que garantias para os particulares?*, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Maria da Glória F. P. D. Garcia, Vol. II, UCP ed., 2023, p. 845-846* e Gonçalo Sá Gomes, *A Administração ..., cit.*, p. 216

pela máquina, são alguns exemplos de medidas a implementar de forma a mitigar este risco).²⁹ Só assim se consegue fomentar a inovação, garantindo o respeito e cumprimento dos princípios do direito administrativo que regem a atuação da Administração.

3.2 Ato Administrativo Automatizado no exercício de poderes vinculados e discricionários

Em primeiro lugar, importa mencionar os casos em que os sistemas de IA são utilizados como meios de suporte à tomada de decisão. Embora não constituam um ato administrativo automatizado propriamente dito, os sistemas de IA são ferramentas que podem ser bastante úteis na assistência à tomada de decisão, na medida em que conseguem avaliar a probabilidade de um evento ocorrer, criar padrões e linhas de raciocínio, ou organizar a informação de forma mais eficiente, “*podendo o momento automatizado ser combinado com o manual*”.³⁰ Uma vez que os programas não definem o conteúdo do ato administrativo, tem vindo a ser entendido pela doutrina que a utilização pela AP de tecnologias com este objetivo não prejudica os princípios basilares do Direito Administrativo, nem comporta um grau de risco elevado, pelo que é “*aceitável à luz da lei portuguesa*”.³¹ No entanto, entendemos que, mesmo sob supervisão humana, é fundamental associar a esta utilização mecanismos de segurança e transparência do procedimento, garantindo não apenas a conformidade da decisão final com os princípios da legalidade e da transparência, mas também a clareza e tramitação de todo o procedimento que a antecedeu. Como se desenvolverá mais adiante ao analisar a abordagem do ordenamento jurídico Italiano à utilização das novas tecnologias, a proteção destes princípios exige uma visão ampla, que abranja não só o resultado, mas também o procedimento que o tornou possível.

Por outro lado, no que diz respeito à utilização do ato administrativo automatizado, é fundamental distinguir o grau de autonomia da AP na sua emissão, considerando as diferentes complexidades e implicações associadas a cada tipo de ato. Assim, dependendo da natureza do ato, a AP poderá dispor de um maior ou menor nível de discricionariedade.

²⁹ Exemplos de medidas enunciadas no documento “*Orientações éticas para uma IA de confiança*”, pela UE, em 2019

³⁰ Catarina Sarmiento e Castro, *Administração Pública e Novas Tecnologias*, 2019, p. 591

³¹ Gonçalo Sá Gomes, *A Administração ...*, cit., p. 209

Desde logo, distinguimos os atos administrativos produzidos no exercício de poderes vinculados, ou seja, aqueles em que a AP não tem margem de escolha quanto ao seu conteúdo. Neste caso, a própria lei estabelece de forma precisa os requisitos e condições que devem ser observados para a prática do ato, e a autoridade administrativa limita-se a aplicar a lei ao caso concreto, sem qualquer margem de interpretação ou apreciação subjetiva, como por exemplo, no procedimento de colocação de professores.

Por outro lado, existem atos administrativos produzidos no exercício de poderes discricionários, como aqueles em que a AP possui uma certa margem de liberdade ou discricionariedade na tomada de decisão - esta liberdade nunca é total, uma vez que, como vimos, a lei é fundamento e pressuposto da atuação da AP.³² Mesmo assim, falamos de casos em que a lei apenas estabelece os limites e os critérios gerais para a prática do ato, mas deixa à autoridade administrativa a possibilidade de escolher entre diversas alternativas ou interpretar as circunstâncias do caso. Logo, a decisão administrativa discricionária é pautada por critérios de conveniência e oportunidade, além dos requisitos legais aplicáveis. No fundo, falamos de um juízo de ponderação da autoridade administrativa na tomada de decisão, como acontece, por exemplo, na aplicação de sanções administrativas dentro de certos limites legais, ou a emissão de licenças que tenham por base conceitos indeterminados.

3.2.1 Automatização de atos administrativos produzidos no exercício de poderes vinculados

Quando falamos no “exercício de poderes vinculados”, estamos no âmbito de uma norma legal que determina, *a priori*, a solução a adotar face a um determinado problema ou circunstância – esta automatização torna-se, assim, mais simples, na medida em que é possível criar “*padrões únicos de decisão, assim como padrões únicos de pressupostos*”.³³ Os pressupostos do ato administrativo vinculado são totalmente objetivos, apenas exigindo da administração (em teoria) um juízo lógico para a boa aplicação da lei.

³² Neste sentido: José Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 323., *apud*, Catarina Sarmiento e Castro, *Administração...*, *cit.*, p. 594

³³ Catarina Sarmiento e Castro, *Administração ...*, *cit.*, p. 552

Este tipo de tecnologia, baseada em algoritmos determinísticos, já tem vindo a ser utilizada pela AP, permitindo um tratamento de dados e informação com uma eficácia/rapidez nunca vista, contribuindo para uma atuação mais célere e eficiente³⁴.

Parece, por isso, que a possibilidade de standardização ou não dos factos a considerar e dos resultados a que a máquina deve chegar, legitima o uso dos algoritmos na produção de atos administrativos.³⁵

Porém, não podemos deixar de referir que nem todo o exercício de atos administrativos vinculados é suscetível de automatização. Aliás, parece que o recurso a este instrumento é particularmente atrativo e de fácil implementação em áreas em que é necessária uma emissão célere e em massa de decisões administrativas,³⁶ e que a vinculação da AP à lei é total.

Assim, e tal como refere Catarina Sarmento e Castro, podem existir casos em que, apesar da vinculação à lei, a dificuldade da norma e da sua interpretação sejam suscetíveis de causar o impedimento da automatização, “*que resultam, por exemplo, de textos demasiados longos ou de formulações densas*” – nestes casos, deverá ser feito um “*processo de normalização*”, em que se proceda à reformulação das disposições jurídicas de modo a convertê-las no juízo hipotético “se...então”, em que cada premissa corresponde a uma única consequência” aliada a uma “*decomposição do enunciado da lei em enunciados mais simples, de modo a que cada premissa e consequência se articulem em frases unívocas simples*”.³⁷ Mesmo assim, nem sempre este processo de normalização é possível.

Por conseguinte, entendemos que, ainda que benéficos, estes sistemas determinísticos devem ser implementados de forma a garantir transparência e segurança, designadamente, através da explicação do algoritmo, e, por consequência, da demonstração do fundamento do ato decisório.

³⁴ A colocação de magistrados na abertura de concursos públicos, a colocação de professores, ou até de estudantes no ensino superior público, são tudo exemplos de atos administrativos automatizados emanados pela Administração, com base em algoritmos determinísticos em que se pressupõe que uma ação desencadeia um determinado resultado.

³⁵ Filipa U. Calvão, Marta Portocarrero, *Risco, inteligência artificial ...*, cit., p. 849

³⁶ *Idem*

³⁷ Catarina Sarmento e Castro, *Administração...*, cit., p. 533

3.2.2 Automatização de atos administrativos produzidos no exercício de poderes discricionários

O caso da automatização do ato administrativo no exercício de poderes discricionários, a situação afigura-se mais complexa. Enquanto, nos atos vinculados, a atuação da AP está vinculada a uma disposição legal aplicável ao caso concreto, no caso dos poderes discricionários existe um juízo de ponderação feito pela administração na produção do ato, quer seja ele positivo ou negativo. Assim, a grande questão é perceber se a máquina é capaz de fazer este juízo de ponderação e, se assim for, quais os contornos e conteúdo desta decisão.

Em primeiro lugar, temos de entender se esta automatização é possível. Não sendo fundamentado em critérios puramente objetivos, o ato administrativo produzido no exercício de poderes discricionários não poderia nunca ter como base um algoritmo determinístico, na medida em que se exige para estes casos uma apreciação casuística, decidida com base em critérios subjetivos - logo, esta automatização apenas seria possível através da utilização de mecanismos de *machine learning*.

A doutrina tende a negar o recurso ao *machine learning* no caso da discricionariedade. Por um lado, a Professora Catarina Sarmiento e Castro entende que a lei deposita no respetivo titular a escolha da solução mais adequada ao caso concreto, porquanto não será em princípio possível, sob pena de violação do princípio da igualdade, a automatização deste tipo de decisões (*cf.* Art. 13.º e 266.º da CRP e art. 6.º CPA)³⁸. No mesmo sentido, o Professor Pedro Costa Gonçalves compreende que a discricionariedade é um espaço que o legislador confiou à AP para ser por ela preenchido, logo, seria impossível renunciar a essa obrigação e definir absoluta e antecipadamente o conteúdo dos atos que se praticarão.³⁹

O exercício da discricionariedade exige que a decisão administrativa represente a solução mais adequada ao caso concreto face aos elementos daí retirados e aos limites legais aplicáveis, operação que, mesmo estando de algum modo vinculada à lei, carece da formulação de juízos ponderativos insuscetíveis de transposição para o campo digital. Deste modo, tem-se entendido que a opção pela atribuição de uma margem de discricionariedade à AP é um reconhecimento do próprio legislador da importância da ponderação, ou seja, que a mera aplicação da lei, neste tipo de casos, não é suficiente para cumprir com as necessidades da administração, nem do

³⁸ Carla Sofia Marques da Costa, *Os reflexos ...*, cit., p. 21

³⁹ Pedro Costa Gonçalves, *O ato administrativo informático*, pp. 66 e 75, apud, Gonçalo Sá Gomes, *A Administração ...*, cit., p. 21

administrado. Consequentemente, torna-se difícil esta automatização da discricionariedade, uma vez que não é possível “*fixar a priori todas as circunstâncias que determinarão a necessidade de atuação administrativa, nem antever aquelas que serão as soluções adequadas à prossecução do interesse público em determinado caso e momento*”.⁴⁰

Por outro lado, escreve o Professor Diogo Freitas do Amaral, “*os atos administrativos são sempre o resultado de uma mistura ou combinação, em doses variadas, entre o exercício de poderes vinculados e o exercício de poderes discricionários*”,⁴¹ defendendo aqui uma complementaridade de ambos os conceitos, em que um não existe sem o outro. Na sequência desta tese, a doutrina minoritária tem entendido que, ao contrário do exposto até aqui, é possível esta automatização da discricionariedade, quando estamos perante um caso em que existe um “*reduzido nível de discricionariedade, sendo possível a decomposição hipotética das várias escolhas da administração, assim como a sua posterior tradução em linguagem informática*”.⁴²

Ora, as técnicas de autoaprendizagem baseiam-se em programas capazes de desenvolver um procedimento autónomo, refinando modelos preditivos e classificatórios sem a necessidade de intervenção humana direta, o que levanta questões quanto à legitimidade das decisões. A opacidade inerente a estes modelos dificulta a explicação dos critérios e processos lógicos utilizados para alcançar determinadas conclusões prejudicando a transparência exigida à AP na tomada de decisão - a construção do raciocínio é feita autonomamente, logo, dificilmente se explicam as razões que subjazem à tomada de decisão.⁴³ Deste modo, esta atuação entra em direto conflito com o princípio da legalidade e da transparência da AP na produção da decisão, não sendo possível garantir nem a explicação do programa utilizado nem o fundamento do conteúdo do ato.

Ainda assim, tem sido introduzido pela doutrina a questão da automatização do ato administrativo nos casos em que há estandardização do processo decisório. Falamos de estandardização quando, apesar de o processo decisório exigir da AP um juízo de ponderação

⁴⁰ *Idem*, p. 22

⁴¹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso ...*, cit., p. 204

⁴² Ana teresa Ferreira França Jardim, «Procedimento Administrativo Eletrónico», *op. cit.*, p. 11; Catariina Sarmiento e Castro, *Administração...*, cit., pp. 527-530; e Alfonso Masucci, «Introduzione allo studio dell'atto amministrativo informatico», cit. pp. 170-171; em sentido contrário, STEFANIA PUDDU, *Contributo ad uno studio sull'anormalità dell'atto amministrativo informatico*, *op. cit.*, pp. 140-143 *apud* Carla Sofia Marques da Costa, *Os reflexos ...*, cit., p. 23

⁴³ Filipa U. Calvão, Marta Portocarrero, *Risco, inteligência artificial e decisão administrativa: que garantias para os particulares?*, p. 849

e algum tipo de discricionariedade, a administração, geralmente por recurso a métodos de tipificação, ou seja, com base em situações comuns, a administração cria modelos padronizados que utiliza para decidir, o que permite tratar de uniformemente uma série de casos diferentes, mas com características em comum.⁴⁴ Trata-se, portanto, de um processo de autovinculação administrativa em que a própria AP se compromete a decidir num determinado sentido face a um tipo concreto de circunstâncias “*futuras ou prováveis, que delimitou a partir dos pressupostos legais*”.⁴⁵ Desta forma, tem-se entendido que a automatização deste tipo de decisões, tendo em conta estas características, pode ser possível, “*na medida em que a Administração proceda, por aplicação dos princípios gerais de Direito Administrativo, à redução da discricionariedade a zero*”.⁴⁶

3.3 Utilização de sistemas de IA na tomada de decisão administrativa no ordenamento jurídico Europeu - estudo comparado

Aqui chegados, fica claro que a aplicação de sistemas automatizados na AP levanta questões fundamentais acerca da relação entre tecnologia e governação. Neste contexto, diferentes países têm adotado diferentes estratégias de integração destes sistemas no âmbito da administração, pelo que se torna fundamental analisar como é que as administrações públicas europeias estão a incorporar IA nas suas práticas e quais os mecanismos estabelecidos para garantir um uso responsável e alinhado com os princípios democráticos vigentes.

3.3.1. Ordenamento jurídico espanhol

Em primeiro lugar, com vista a um enquadramento legal adequado, o ordenamento jurídico espanhol tem tomado medidas e precauções quanto à utilização dos sistemas de IA na administração de serviços públicos. Com a evolução das novas tecnologias, tem-se entendido que os meios eletrónicos também podem ser utilizados pela AP na tomada de decisões administrativas.⁴⁷ Neste sentido, a Lei espanhola prevê a possibilidade de utilização destes

⁴⁴ Neste sentido: Vieira de Andrade, *O dever de fundamentação...*, p. 151, apud, Filipa Urbano Calvão, *Noções...*, cit., p. 166

⁴⁵ Filipa Urbano Calvão, *Noções...*, cit., p. 166

⁴⁶ Neste sentido: *Idem*, p. 167

⁴⁷ Agusti Cerrillo i Martínez, *Son fiables las decisiones de las Administraciones públicas adoptadas por algoritmos?*, in, ERDAL, vol. 1, 2020, p. 20

sistemas, mais concretamente, no Artigo 41.1 da Lei 40/2015, de 1 de Outubro,⁴⁸ também conhecida como “Lei do Regime Jurídico do Setor Público” (LRJSP), que estabelece como decisão administrativa automatizada “*qualquer ato ou ação realizado inteiramente por meios eletrónicos pela Administração Pública no âmbito de um procedimento administrativo e no qual um funcionário público não tenha estado diretamente envolvido*”.⁴⁹

O Professor Augustí Martínez desdobra esta norma em três aspetos essenciais. Primeiramente, o ato/atuação administrativo/a tem de ser realizado através de meios eletrónicos - entende que a expressão utilizada é um pouco abstrata, reconhecendo a hipótese de, aquando da sua elaboração, o legislador não ter em mente a utilização dos mecanismos de IA. No entanto, refere que, atualmente, é comumente entendido que “*a inteligência artificial encaixa dentro desta expressão e que, deste modo, não existe nenhum obstáculo ao seu uso pelas Administrações Públicas*”.⁵⁰

Em segundo lugar, o ato/ação deve ser realizado no âmbito de um procedimento administrativo, entendendo para este efeito que os mecanismos de IA podem ser utilizados para a produção de atos de ordenação, instrução, ou conclusão do procedimento administrativo, uma vez que “*é evidente que o impacto da IA em cada um destes pressupostos é distinto e os seus efeitos jurídicos também*”.⁵¹

Por último, é fator determinante da decisão automatizada a ausência de intervenção humana direta. Contudo, esta ausência nunca é total, na medida em que a atuação administrativa automatizada exige a intervenção humana através do órgão ou órgãos da AP competentes para a decisão em dois momentos distintos: (i) na definição das especificações, programação, supervisão, controlo de qualidade e manutenção do sistema; e (ii) na resolução do recurso interposto contra as decisões automatizadas.⁵²

Pelo exposto, percebemos que a legislação vigente não impõe nenhuma limitação geral à utilização dos mecanismos de IA na tomada de decisões administrativas. Não obstante, são vários os autores que colocam entraves na utilização de sistemas de autoaprendizagem na tomada de decisões discricionárias da AP. Neste sentido, o mesmo Professor Agustí Martínez entende que, analisados os riscos e os benefícios da utilização de IA nas decisões

⁴⁸ Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

⁴⁹ Tradução nossa.

⁵⁰ Agustí Cerrillo i Martínez, *Son fiables ... cit.*, p. 20 - Tradução nossa

⁵¹ *Idem*, p. 21 - Tradução nossa

⁵² *Idem*. p. 22

administrativas, esta utilização “*não pode ser feita de qualquer forma, uma vez que pode conduzir a vários problemas, tais como erros, enviesamentos ou violações dos princípios de proteção dos dados pessoais*”.⁵³ De modo complementar, vejamos também a reflexão elaborada pela Professora Paula Domínguez acerca do conceito e enquadramento legal da prestação de serviços públicos; refere a autora que “*houve uma mudança, por enquanto conceitual (com manifestações práticas em crescendo, mas ainda residuais), do serviço público como uma prestação coletiva e homogénea para uma prestação individualizada e heterogénea. Tal tem sido possível graças à prospeção de dados, à definição de perfis e à tomada de decisões automatizadas possibilitadas pela IA, questão que levanta enormes dúvidas quanto à sua inclusão no funcionamento normal do sector público em termos de prestação de serviços, nomeadamente no que respeita às garantias legais e à proteção dos direitos e liberdades dos administrados*”.⁵⁴

Desta análise, entendemos que a legislação espanhola vigente relativamente à atuação administrativa acaba por dar mais abertura à utilização de sistemas de IA na tomada de decisão, desde que verificados determinados pressupostos. É, no entanto, inegável a discussão doutrinal acerca da correta aplicação destas ferramentas. Tal como apontam os autores mencionados *supra*, a adoção da IA na AP não deve ser feita sem cautelas. Se, por um lado, a automatização pode tornar os serviços públicos mais eficientes e personalizados, por outro, impõe desafios éticos e jurídicos que devem ser acautelados, por forma a criar segurança e certeza jurídica, o que em consequência, funciona como garantia para os administrados.

3.3.2. Ordenamento jurídico Italiano

A discussão acerca da automatização no ordenamento jurídico Italiano não é recente. Desde há vários anos que o conceito de ato computadorizado (produzido inteiramente por um algoritmo) é estudado pela doutrina, e alvo de inúmeras reflexões e publicações. Não obstante, e apesar de ter sido um tema bastante debatido, a questão tem assumido uma maior importância

⁵³ *Idem*, p. 34 - Tradução nossa

⁵⁴ Paula M^a Tomé Domínguez, *Nuevo Paradigma en la Prestación de Servicios Públicos en la Sociedad Digital: Hacia la Personalización de los Servicios Públicos Através de Inteligencia Artificial*, in, *Sociedade, Direito(s) e Transição Digital*, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2021, p. 100 - Tradução nossa

nestes últimos anos, sobretudo quando se introduz a utilização dos mecanismos de IA na produção de um determinado ato administrativo.⁵⁵

Nesta ótica, a utilização de algoritmos na produção de atos administrativos totalmente vinculados surge como uma “provável inevitabilidade”.⁵⁶ Aliás, a forma de utilização deste tipo de tecnologia já foi alvo de escrutínio pelo tribunal Italiano - a título de exemplo, importa fazer menção ao famoso *Caso Buona Scuola*⁵⁷, onde o Tribunal Administrativo obrigou o Ministério responsável pelo desenvolvimento do sistema informático utilizado na tomada de decisão a emitir cópias dos códigos-fonte do software aos requerentes, explicando que, mais do que a transparência do software, é necessário que a AP seja capaz de apresentar os seus critérios de desenvolvimento, recaindo sobre si o ónus de verificar que, aquando da tomada de decisão, estes critérios foram respeitados.⁵⁸ Em suma, decidiu o tribunal que os softwares utilizados na tomada de decisão pela AP devem ser considerados documentos administrativos e que, portanto, devem ser escrutinados à luz do princípio da legalidade e da transparência, assegurando que os critérios e os métodos de desenvolvimento dos algoritmos sejam plenamente explícitos e acessíveis a todos.

Assim, na falta de legislação adequada para resolver os litígios emergentes de decisões automatizadas, o caminho tem sido traçado pelos tribunais administrativos italianos que, através da sua jurisprudência, têm tentado determinar as regras gerais que a AP deve seguir no processo administrativo automatizado.⁵⁹

Por outro lado, quer a doutrina, quer a jurisprudência, entendiam que a automatização de procedimentos apenas seria possível nos casos em que não existisse discricionariedade na

⁵⁵ Fulvio Constantino, *Public Officials and the Design of Algorithms. Lessons from the Italian Experience*, in *ERDAL*, 2020, p. 143

⁵⁶ Alessandra Coiante, *The Automation of the Decision-making Process of the Public Administration in the Light of the Recent Opinion by the Italian Council of State Regarding the Draft of Regulations Concerning the Modalities of Digitalization in the Public Tender Procedures*, in, *ERDAL*, 2021, Vol. 2, p. 241

⁵⁷ *In casu*, o governo italiano utilizou um mecanismo automatizado para proceder à colocação dos professores nas estruturas de ensino (exigia-se um elevado número de decisões, emitidas de forma célere, pelo que parecia adequada a utilização de um algoritmo). Acontece que, após as colocações, foram interpostas várias ações judiciais por professores que se consideraram lesados pelo ato, visto não terem ficado colocados onde deviam. Consequentemente, foi pedido pelos requerentes acesso ao software. O governo considerou, *a priori*, que tendo sido o software desenvolvido por uma empresa privada, não teria de ser disponibilizado ao abrigo do segredo comercial, logo “não está sujeito a acesso, não podendo ser qualificado como um documento administrativo”. Os tribunais administrativos italianos, por seu turno, consideraram que se tratava de um documento administrativo e, por conseguinte, que deveria ser garantido o acesso ao algoritmo - *cfr.* Fulvio Constantino, *Public ...*, *cit.*, p. 150

⁵⁸ Fulvio Constantino, *Public ...*, *cit.*, p. 150

⁵⁹ Alessandra Coiante, *The Automation ...*, *cit.*, p. 242

tomada de decisão pela AP.⁶⁰ No entanto, mais recentemente, o Conselho de Estado Italiano, através da resolução n.º 8472, de Dezembro de 2019, concedeu alguma abertura à possibilidade de utilização de sistemas de IA no contexto de processos administrativos que exigem discricionariedade por parte da AP.⁶¹ Quanto a este facto, foi entendido pelo Conselho que “*não existiram razões de princípio para limitar a utilização de tais instrumentos às atividades que não implicam poderes discricionários, uma vez que ambas são a expressão da atividade de autoridade da AP, exercida na prossecução do interesse público*”.⁶²

Com efeito, tem-se gerado alguma incerteza quanto à utilização de IA pela AP quando estão em causa atos discricionários, na medida em que os Tribunais Administrativos Italianos inicialmente defendiam que a automatização apenas era possível na ausência de discricionariedade; no entanto, em decisões mais recentes, e no seguimento das resoluções do Conselho de Estado Italiano, já têm vindo a reconhecer a sua legitimidade e possíveis benefícios.⁶³ Não obstante, e apesar das dúvidas e discussões, é claro para os autores que a aplicação destas tecnologias deve anteceder um processo rigoroso, que pugne pela transparência e pela segurança jurídica, sendo necessário que a tecnologia seja controlada pela AP e pelos seus particulares.⁶⁴

3.3.3. Ordenamento jurídico Alemão

Por último, no ordenamento jurídico Alemão, a regulamentação da lei administrativa difere significativamente dos sistemas analisados até agora, devido à sua estrutura federativa. A Alemanha é composta por estados federados (*Länder*), cada um com autonomia para regular diversas áreas dentro do seu território. Não obstante, compete ao governo federal (*Bund*) a função de regulador, recaindo sobre os estados federados a tarefa de implementar essas normas.⁶⁵ Ao contrário da Lei do Procedimento Tributário, codificada desde 1919 (*Reichsabgabenordnung*), o governo federal só regulamentou o procedimento administrativo

⁶⁰ *Idem*, p. 246

⁶¹ *Idem*, p. 245

⁶² Parágrafo 11 da decisão, *apud*, Alessandra Coiante, *The Automation ...*, *cit.*, p. 245

⁶³ Alessandra Coiante, *The Automation ...*, *cit.*, p. 248

⁶⁴ Neste sentido, Fulvio Constantino, *Public ...*, *cit.*, p. 155, e Alessandro Di Martino, *The relationship between law and technique in the construction of administration by algorithms*, in, *ERDAL*, 2021, Vol. 2, p. 215

⁶⁵ Cristina Fraenkel-Haeberle, *Fully Digitalized Administrative Procedures in the German Legal System*, in *ERDAL*, 2020, Vol. I, p. 106;

em 1976, momento em que entra em vigor pela primeira vez a Lei do Procedimento Administrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), doravante VwVfG⁶⁶.

Desde então, esta lei passou por diversas alterações, incluindo modificações destinadas à digitalização e automatização dos processos administrativos e que consistiram, essencialmente, em três fases: (i) em 2003, foi introduzido o procedimento eletrónico; (ii) em 2008, deu-se a transposição da diretiva dos serviços; (iii) em 2017, foi criada a possibilidade de utilização de algoritmos para a realização do procedimento eletrónico.⁶⁷

Ora, esta utilização dos algoritmos foi introduzida pelo § 35a da VwVfG,⁶⁸ que estabelece que “*um ato administrativo pode ser emitido inteiramente por dispositivos automáticos, desde que tal seja permitido por lei e não haja discricionariedade nem margem de apreciação*”.⁶⁹ Assim, o artigo estabelece requisitos e limites à automatização do ato administrativo. Desde logo, o preceito não é diretamente aplicável,⁷⁰ na medida em que qualquer utilização de sistemas automatizados carece de autorização, ou seja, de uma base jurídica específica de regulamentação caso a caso⁷¹ - neste sentido, “*o legislador federal coloca na lei ‘setorial’ o ónus de identificação de quais as medidas e procedimentos que são passíveis de automatização*”.⁷² Em segundo lugar, a norma limita o tipo de ato administrativo que pode ser totalmente automatizado, na medida em que apenas é admitido quando não exista discricionariedade, nem margem de apreciação. Enquanto que alguns autores entendem que este requisito deve ser preenchido de acordo com o desenvolvimento da tecnologia informática - atualmente, apenas os algoritmos determinísticos conseguem corresponder às normas e mecanismos de decisão da AP e permitem a sua tradução em linguagem informática -, outros reconhecem que a automatização não é possível no âmbito de decisões administrativas que não estejam sujeitas a um controlo jurisdicional completo, *i.e.* decisões caracterizadas pela discricionariedade administrativa.⁷³

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem*, p. 107;

⁶⁸ Elena Buoso, *Fully Automated Administrative Acts in the German Legal System*, in, *ERDAL*, 2020, Vol. I, p. 113

⁶⁹ Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_35a.html; tradução nossa

⁷⁰ Neste sentido, a Professora Elena Buoso também explica que, apesar da maior parte das normas do VwVfG serem diretamente aplicáveis de acordo com o § 1, este sistema de posterior autorização/regulamentação pode ser utilizado, como exceção à regra - *cf.* também o § 42a VwVfG.

⁷¹ Elena Buoso, *Fully ...*, *cit.*, p. 117

⁷² *Idem*, Tradução nossa

⁷³ *Idem*, p.118

Independentemente desta querela, a doutrina tem vindo a identificar algumas categorias de atos que estão, inexoravelmente, excluídos do âmbito da automatização, tais como atos preparatórios, atos sujeitos ao princípio da proporcionalidade, ou aqueles que resultam de investigações ou factos complexos, cujas variáveis dificilmente conseguem ser transformadas em pontuações numéricas. Por outro lado, têm também sido indicados alguns exemplos de atos cujos procedimentos podem ser sujeitos a automatização - *i.e.* autorizações de construção nos casos mais simples, certificados e documentos de identificação, ou sanções baseadas em cálculos simples.⁷⁴

Pelo exposto, apesar de existir um preceito dedicado à automatização de atos administrativos, ainda não está plenamente estabelecido quais os tipos de atos que podem ser totalmente automatizados. A questão continua em aberto, sendo que a doutrina tende, mais uma vez, a rejeitar esta automatização nos casos que envolvem alguma margem de discricionariedade por parte da AP. Neste sentido, e como bem salienta a Professora Cristina Fraenkel-Haeberle, *“mesmo considerando as enormes oportunidades oferecidas pelo mundo digital em termos de eficiência da administração pública e de redução de custos, bem como o facto de as ausências por doença ou férias não afetarem o equilíbrio da eficiência, há que ter em conta que procedimentos complexos não podem ser facilmente automatizados num curto espaço de tempo e exigem uma perspetiva de médio ou longo prazo. Apesar da revolução digital que estamos a viver, é de salientar que a administração pública eletrónica não pode substituir o atual sistema antropocêntrico em que a administração pública está organizada”*.⁷⁵

⁷⁴ *Idem*, p. 121

⁷⁵ Cristina Fraenkel-Haeberle, *Fully Digitalized ...*, *cit.*, p. 111;

IV - Responsabilidade do Estado

4.1 Noção

Em sociedade, é inevitável a ocorrência de danos para as pessoas e o seu património. O princípio vigente na ordem jurídica é o de que os prejuízos são suportados por quem os sofre, mas a situação pode inverter-se quando sejam causados por factos imputáveis a outra pessoa, distinta daquela em cuja esfera jurídica ocorrem. Nestes casos, é perentório que os lesados sejam ressarcidos dos danos sofridos por aqueles que o provocaram. Portanto, a responsabilidade civil administrativa é, assim, o “conjunto de circunstâncias da qual emerge, para a administração e para os seus titulares de órgãos, funcionários ou agentes, a obrigação de indemnização dos prejuízos causados a outrem no exercício da atividade administrativa”.⁷⁶

4.2 Enquadramento histórico da responsabilidade extracontratual do estado – necessidade de legislar sobre a matéria

A conceção de responsabilidade estadual e das demais entidades públicas, foi pela primeira vez introduzida em França, no *Acórdão Blanco*,⁷⁷ proferido em 8 de Fevereiro de 1873 pelo Tribunal de Conflitos. Segundo alguns autores, “transformou-se num mito demiurgo do direito administrativo francês e, de certo modo, de todo o direito administrativo”,⁷⁸ tendo sido esta a “primeira tentativa de fundar a obrigação de indemnizar prejuízos causados a particulares por parte do Estado em princípios autónomos, não reconduzíveis ao direito civil

⁷⁶ Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Responsabilidade civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III*, 1ª edição, Maio 2008, pág. 11

⁷⁷ Estava em causa um atropelamento de uma menina de 5 anos por um vagão da Companhia Nacional da Manufatura do Tabaco, uma empresa pública de Bordéus. Os pais da menina dirigem-se ao tribunal para pedir uma indemnização, pois a criança ficou com lesões graves permanentes, tendo o pai interposto uma ação de responsabilização contra o estado em 1872. Em resposta, o tribunal de primeira instância diz que não é competente, porque quem atuou foi uma entidade administrativa e não um particular. Não conformado com a decisão, há um recurso para o tribunal de conflitos que, pela primeira vez, estatui que a competência para este tipo de casos é da jurisdição administrativa, e que cabe à jurisdição administrativa resolver aqueles casos de responsabilidade civil da administração – cfr. <https://st16direitoadministrativo.blogs.sapo.pt/o-estranho-caso-de-agnes-blanco-7283>

⁷⁸ Colaço Antunes, *A Ciência jurídica Administrativa, Almedina, 2ª Reimpressão, 2014*, pág. 481, *apud*, Bruno Oliveira, *A Procura dos Fundamentos da Indemnização pelo Sacrifício*, Mestrado em Ciências Jurídico-administrativas, 2016, p. 10

(...) *Este acórdão afirmou também expressamente a competência dos tribunais administrativos em matéria de responsabilidade do Estado*".⁷⁹

O conceito de responsabilização estadual surge pela primeira vez com a implementação do Estado Social, centrado num princípio da divisão de poderes.⁸⁰ Neste modelo, a intervenção estadual na vida económica e social foi aumentando, resultando da atividade da administração danos/prejuízos para os particulares. De forma a tentar atenuar e evitar potenciais situações de injustiça e descontentamento por parte dos particulares, os direitos individuais dos cidadãos foram ganhando cada vez mais relevo face às entidades públicas – surge daqui um novo corpo de regras jurídicas, o Direito Administrativo, onde, de mãos dadas com a ideia de maior intervenção estadual nos campos social e económico, vem consagrada a responsabilização da administração pública nessa mesma intervenção/atução.

Em Portugal, a responsabilidade do Estado foi-se adaptando à evolução da sociedade e do próprio ordenamento jurídico. Até há bem pouco tempo, esta matéria era regida pelo Decreto-Lei n.º 48.051, de 21 de Novembro de 1967 (complementado por algumas normas do CP),⁸¹ que regulava a responsabilidade extracontratual do estado e das demais entidades públicas no domínio dos atos de gestão pública, considerando-se que abrangia apenas os atos integrados na função administrativa do Estado. Neste sentido, era comumente entendido pela doutrina que este regime de exclusividade era inaplicável aos atos integrados na função jurisdicional e na função legislativa do estado.⁸²

No entanto, com o passar dos anos e com a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, esta lei passou a ser bastante deficitária, suscitando várias dúvidas e questões quer à doutrina, quer à jurisprudência.⁸³ Entre estas, destacavam-se algumas críticas ao diploma que passamos, muito sucintamente, a enunciar.

Em primeiro lugar, o antigo diploma excluía do seu âmbito de aplicação os atos praticados por titulares de órgãos, funcionários, e agentes - por outras palavras, o preceito apenas responsabilizava a própria administração, o que resultava num sistema de “culpa

⁷⁹ João Caupers, *Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado*, p. 4

⁸⁰ Neste sentido, Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Responsabilidade civil...*, cit., p. 13

⁸¹ P.ex.: Regime jurídico da privação da liberdade ilegal ou injustificada e da condenação penal injusta, que se encontram densificados nos arts. 225º, 226º e 462º CPP

⁸² Neste sentido, veja-se: Intervenção do Professor Freitas do Amaral em, *A Responsabilidade Extracontratual do Estado - Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, p. 45

⁸³ Veja-se: Tribunal da Relação de Lisboa, em https://www.pgdlisboa.pt/textos/files/tex_0040.pdf

*anónima, que não tem por base um comportamento individualizável deste ou daquele titular de um órgão, deste ou daquele representante do Estado”.*⁸⁴

De seguida, com a entrada em vigor da CRP de 1976, o artigo 22.º (preceito constitucional que estabelece o princípio geral da responsabilidade do estado) determinou o requisito do facto ilícito, que se pode traduzir numa ação ou numa omissão por parte da AP. Todavia, o antigo decreto-lei não fazia qualquer menção à omissão ilícita.⁸⁵

Em terceiro lugar, o Professor Freitas do Amaral destaca ainda o mecanismo de presunção de culpa, à data utilizado pela jurisprudência, que entendia que, perante um ato administrativo ilegal, a culpa da AP na produção do ato é presumida e, por consequência, dispensa o lesado do ónus da prova. O Professor entende, neste caso, que a solução adotada até 2007 deve ser alvo de reflexão, apelando à necessidade de que a lei estabeleça uma posição clara acerca desta matéria.⁸⁶

Por último, e como já referimos, com a entrada em vigor da CRP, resulta claro para os autores que, à luz do seu artigo 22.º, a responsabilidade do Estado deve abranger a totalidade da sua atividade, incluindo os danos ou prejuízos que possam resultar do exercício da função legislativa e jurisdicional.⁸⁷

Tornou-se, assim, necessária a criação de uma nova disposição legal, mais completa e concreta, capaz de regular eficazmente a matéria de responsabilização estadual do estado e dos entes públicos, colmatando as lacunas e, segundo alguns autores, inconstitucionalidades que resultavam do antigo regime. Consequentemente, em 2007, surge o Decreto-Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, também conhecido como Regime da Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas (RRCEEP), com o objetivo de regular eficazmente esta matéria.

⁸⁴ Intervenção do Professor Freitas do Amaral em, *A Responsabilidade...*, cit., p. 45. No mesmo sentido: Intervenção Conselheiro Fernandes Cadilha em, *A Responsabilidade ...*, cit., p. 239

⁸⁵ Neste sentido: Intervenção do Conselheiro Fernandes Cadilha em *A Responsabilidade...*, cit., p. 239 e 240

⁸⁶ Intervenção do Professor Freitas do Amaral em, *A Responsabilidade...*, cit., p. 45

⁸⁷ Neste sentido: Intervenção do Conselheiro Fernandes Cadilha e Intervenção do Professor Freitas do Amaral, em *A Responsabilidade ...*, cit., 2002;

4.3 Classificação da responsabilidade civil administrativa

À luz deste novo regime, a responsabilidade civil administrativa pode ser classificada através de três critérios: (i) o título de imputação do prejuízo; (ii) a natureza da posição subjetiva violada; (iii) o ramo de direito pelo qual é regulada.⁸⁸ Neste contexto, cada uma das modalidades de responsabilidade civil está sujeita a um regime jurídico pelo menos parcialmente diferente.

Primeiramente, quanto à natureza da posição jurídica subjetiva violada, a responsabilidade civil pode ser contratual, na medida em que resulta da violação de deveres contratuais, ou seja, direitos de crédito resultantes de um contrato, ou extracontratual, ou seja, a responsabilidade que decorre da afetação ou ingerência noutros direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos⁸⁹.

De seguida, quanto ao ramo de direito pela qual é regulada, a responsabilidade civil pode ser por ato de gestão pública ou ato de gestão privada. Enquanto que, anteriormente, a distinção entre estas duas modalidades de responsabilidade provocava alguns efeitos - por um lado, a nível substantivo, pois a responsabilidade administrativa por ato de gestão pública era regida por disposições de direito administrativo, enquanto que a responsabilidade por ato de gestão privada era regida por disposições de direito privado e, por outro, a nível processual, uma vez que a responsabilidade por atos de gestão pública era efetivada pelos tribunais administrativos e a responsabilidade por atos de gestão privada era efetivada perante os tribunais judiciais - atualmente, o ETAF submeteu aos tribunais administrativos toda a responsabilidade administrativa extracontratual⁹⁰ (art. 4.º, n.º1, al. g), h), i) do ETAF), bem como os litígios emergentes de alguns contratos de direito privado – *cf.* artigo 4.º, n.º 1, als. e) e f), respetivamente, contencioso pré-contratual e contencioso contratual.

Quanto ao título de imputação do prejuízo, através da leitura do RRCEEP, podemos identificar quatro regimes específicos de responsabilidade administrativa. Desde logo, a lei estabelece o mecanismo de responsabilidade do estado por facto ilícito (*cf.* artigos 7.º a 10.º RRCEEP), através do qual o Estado e as demais entidades de direito público são responsáveis

⁸⁸ Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Responsabilidade civil...*, *cit.*, p. 16

⁸⁹ Nos últimos anos, a doutrina tem também vindo a identificar uma terceira via de responsabilidade que abrangeria situações de violação de deveres específicos de proteção, lealdade e informação não decorrentes de contrato - neste sentido, veja-se: Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Responsabilidade...*, *cit.*, p. 17

⁹⁰ *Idem*, p. 17

pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício. De seguida, estipula o regime da responsabilidade civil pelo risco, através do qual as entidades públicas respondem pelos danos decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos - *cfr.* artigo 11.º RRCEEP. Em terceiro lugar, determina no artigo 15.º RRCEEP, o sistema de responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa, através do qual o estado é civilmente responsável pelos danos anormais causados aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, por atos praticados no exercício da função político-legislativa. Por último, o diploma estabelece pela primeira vez o regime da indemnização pelo sacrifício,⁹¹ através do qual o estado tem o dever de indemnizar os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais - *cfr.* artigo 16.º RRCEEP.

⁹¹ É entendido de forma geral pela doutrina que esta previsão pretende substituir o anterior regime previsto no artigo 9.º do DL n.º 48.051, que consagrava a responsabilidade do estado por atos lícitos - neste sentido, veja-se: Jaime Valle, *in Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à luz da Jurisprudência*, 2018, Anotação ao artigo 16.º - indemnização pelo sacrifício, p. 885; Fernandes Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, Coimbra Editora, 2011, p. 360; Pedro Machete, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, UCP editora, 2013, p. 439

V - Responsabilidade e Inteligência Artificial

Com a crescente utilização de novas tecnologias no exercício de poderes públicos e a possibilidade da sua aplicação na produção de decisões administrativas automatizadas – através de algoritmos e/ou mecanismos de autoaprendizagem –, coloca-se a segunda questão que procuramos responder no presente trabalho: saber se o RRCEEP é capaz de acautelar eficazmente os possíveis danos decorrentes deste exercício automatizado.

Como refere Catarina Sarmiento e Castro, “*uma decisão automática é uma decisão de um órgão administrativo, é uma decisão que lhe é imputável em virtude de ser sua a opção de usar o computador para decidir, a escolha do programa, a introdução dos dados, e a sua submissão ao computador*”.⁹² Torna-se, portanto, necessário perceber qual o instituto de responsabilidade civil extracontratual do estado competente para acautelar os possíveis danos emergentes de atos administrativos automatizados.

Ora, a conceção tradicional de responsabilidade extracontratual do estado pressupõe a verificação de determinados pressupostos (independentemente do tipo de responsabilidade), baseados em conceitos técnico-jurídicos comuns, tais como culpa, ilicitude ou agente. Uma vez que falamos de sistemas informáticos autónomos que carecem de personalidade jurídica, o preenchimento destes requisitos afigura-se mais complexo. Neste sentido, não é claro na doutrina qual o regime específico de responsabilidade que deve ser aplicado ao Estado no caso dos prejuízos causados pelas decisões.

Cumprido, por isso, analisar os diferentes regimes em vigor, à luz do RRCEEP, de forma a decifrar qual o instituto capaz de proteger os direitos dos administrados, garantindo que o Estado assume a obrigação de indemnizar sempre que tal se justifique, determinando em que medida é que essa responsabilidade deve ser efetivada.

Dado que o ato administrativo automatizado é um instrumento utilizado pelo Estado no exercício da função administrativa, analisaremos com detalhe os regimes da responsabilidade civil extracontratual do estado por facto ilícito, o mecanismo de responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço, de acordo com o artigo 7.º, n.ºs 3 e 4 do RRCEEP, e, por fim, o instituto da responsabilidade pelo risco.

⁹² Catarina Sarmiento e Castro, *Administração...*, cit., p. 553

5.1 Responsabilidade por facto ilícito

Um dos regimes que pode ser capaz de responder a esta necessidade, é o da responsabilidade do estado por facto ilícito. O instituto da responsabilidade extracontratual do estado por facto ilícito é introduzido pelo artigo 7.º RRCEEP e pressupõe uma ação ou uma omissão ilícita, pelo estado ou pela pessoa coletiva de direito público, cometida com culpa no exercício da função administrativa e por causa desse exercício - *cf.* artigo 7.º RRCEEP. Deste modo, para que se aplique este mecanismo de responsabilidade, é necessário que se verifiquem cumulativamente os cinco requisitos previstos nos artigos 7.º e seguintes do RRCEEP: facto voluntário, ilicitude, culpa, dano e nexa causalidade.⁹³

Por outro lado, esclarece ainda o RRCEEP que “*os titulares dos órgãos, funcionários e agentes são responsáveis pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, por eles cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo*”, não obstante a responsabilidade solidária do estado e das demais pessoas de direito público - *cf.* artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 RRCEEP. Por seu turno, o artigo 9.º RRCEEP estabelece que estamos perante uma conduta ilícita por parte do estado quando a ação ou omissão viole “*disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos*”.⁹⁴ A culpa, por último, deve ser apreciada pela “*diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso*” do agente, funcionário ou titular do órgão - *cf.* artigo 10.º, n.º 1 RRCEEP.

A responsabilidade do estado ou da entidade pública é, assim, subjetiva, no sentido de uma imputação direta ao ente público, pela atuação do seu agente ou funcionário,⁹⁵ porquanto a sua responsabilidade é exclusiva quando a ação ou omissão ilícita é praticada com culpa leve - aquela em que não teria incorrido um “*homem de diligência média que agisse como um bom pai de família*”⁹⁶ -, não podendo o agente ou titular de órgão público ser responsabilizado, nem

⁹³ Neste sentido, vejamos: Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Responsabilidade...*, *cit.*, p. 19; Raquel Carvalho, *Comentário...*, *cit.*, *Anotação ao artigo 7.º*

⁹⁴ *cf.* Artigo 9.º, n.º 1 RRCEEP

⁹⁵ Raquel Carvalho, *Comentário...*, *cit.*, *Anotação ao artigo 7.º*, p. 170.

⁹⁶ No âmbito da AP, pode ser entendida como culpa leve os “desvios pontuais de funcionários habitualmente zelosos, ou da sua própria falta de perceção de um determinado problema logístico (v.g., um utente que tropeça num degrau desnivelado e sofre equimoses várias) ou jurídico (v.g., manutenção em vigor de circular interpretativa de uma norma revogada durante uma semana após a revogação)” - *cf.* Carla Amado Gomes, *A responsabilidade pessoal e institucional do dirigente da Administração Pública no quadro da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, in, *Textos Dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas*, AAFDL, Lisboa, 2010, p. 175, *apud*, João Tiago Silveira, *O regime da Responsabilidade Civil*

diretamente, nem indiretamente em sede de direito de regresso (cfr. artigo 8.º n.º 1 e 3)⁹⁷. Em contrapartida, a situação inverte-se quando a ação ou omissão ilícita é cometida a título de culpa grave ou dolo - entende-se, para este efeito, que estamos perante culpa grave quando existe uma negligência grosseira ou intolerável, em que apenas um agente extremamente desleixado poderia incorrer⁹⁸ - pelo que, apesar do agente ser diretamente responsável pelo dano, o estado responde solidariamente pelos prejuízos causados pela ação ou pela omissão ilícita.

Estão, ainda, automaticamente excluídos do âmbito deste regime os atos pessoais dos agentes, ou seja, os atos praticados fora do exercício das suas funções, ou, tendo sido praticados no exercício das funções administrativas, não o foram por causa desse exercício.⁹⁹ Neste caso, não há lugar à responsabilidade da administração, sendo os autores do dano pessoalmente responsáveis através do regime da responsabilidade civil previsto no Código Civil¹⁰⁰ - importa também distinguir dos atos pessoais os de responsabilidade pessoal,¹⁰¹ na medida em que, enquanto que nos primeiros o agente responde pelo dano causado segundo o direito privado, como um qualquer cidadão por se tratar de factos praticados na sua esfera privada, os segundos decorrem da prática de atos funcionais, ou seja, praticados no exercício das suas funções e por causa desse exercício, pelos quais o agente responde pessoalmente, visto serem ações ou omissões praticadas com dolo ou culpa grave, em que a AP apenas responde de forma solidária - *cfr.* art. 8.º RRCEEP.

Nesta senda, a responsabilidade do estado por facto ilícito depende da verificação dos cinco pressupostos, nomeadamente o da culpa e o do nexa causal entre o facto e o dano. A questão surge na medida em que os atos automatizados carecem, à partida, de uma intervenção humana direta, o que torna o preenchimento destes pressupostos cada vez mais complexo, dificultando a atribuição da culpa e a identificação de um nexa causal claro entre o dano causado e o responsável pela atuação ou omissão que deu origem ao prejuízo¹⁰². Deste modo, importa “*que a violação ilícita dos direitos ou interesses de outrem esteja ligada a uma certa*

Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência, Anotação ao artigo 7.º, n.º 1, p. 487; João Tiago Silveira, *O regime ...*, cit., p. 484

⁹⁷ *Idem*, p. 476

⁹⁸ *Idem*, p. 485

⁹⁹ *Idem*, p. 489; Raquel Carvalho, *Comentário...*, cit., p. 179 e Fernandes Cadilha, *Regime ...*, cit., p. 141

¹⁰⁰ *Idem*, p. 489;

¹⁰¹ Fernandes Cadilha, *Regime...*, cit., p. 149 - nota de rodapé n.º 225.

¹⁰² Carla Costa, *Os reflexos...*, cit., p. 37

pessoa, de maneira a poder afirmar-se, não só que foi obra sua, mas também que ele podia e devia, nas circunstâncias, ter agido diversamente".¹⁰³

Ora, como bem refere Carla Costa *"é através da vontade humana que se procede à escolha do software a utilizar pelo computador – com a conseqüente determinação das instruções através das quais operará – e à introdução dos dados com base nos quais a máquina deverá emitir a decisão"*.¹⁰⁴ Nesta ótica, em última instância, a implementação, configuração e manutenção do programa dependem de ações humanas. Mesmo assim, a autora identifica algumas questões que tornam a prova deste nexos de causalidade particularmente complexa. Desde logo, *"não estão ao alcance do homem médio os conhecimentos técnico-jurídicos necessários à identificação do concreto comportamento ilícito causador dos prejuízos"*,¹⁰⁵ ou seja, mesmo que da atuação de um sistema decorresse um determinado dano, é necessário que o administrado consiga identificar e provar a origem do erro. Em segundo lugar, o procedimento administrativo automatizado *"não é produto da intervenção de uma única pessoa"*.¹⁰⁶ Pelo contrário, o processo de automatização de um determinado ato resulta da intervenção de várias entidades, sendo que mesmo dentro de cada organização envolvida são diversos os profissionais que participam no projeto, pelo que a identificação do agente responsável pelo dano se torna bastante difícil. Por último, muitas vezes o erro decorre do mau funcionamento do próprio sistema/aparelho. Nestes casos, caberia ao lesado provar que o agente violou os deveres objetivos de cuidado por falta de vigilância da máquina; no entanto, não existe qualquer obrigação jurídica de *"supervisão permanente, pelo que, inevitavelmente, a Administração acabaria, muitas vezes, desonerada de qualquer responsabilidade pelos prejuízos causados pelo uso destes equipamentos"*.¹⁰⁷ Parece-nos ainda, para terminar, que não é sequer possível equacionar a aplicação deste regime aos atos administrativos baseados em sistemas de *machine learning*: tendo em conta que a própria máquina cria os seus próprios padrões de resposta, decidindo de forma autónoma, a imputação do dano a um agente humano torna-se ainda mais difícil.

Por todo o exposto, não se nos afigura que o regime da responsabilidade extracontratual pela prática de um facto ilícito seja o instituto adequado para responsabilizar o Estado pelos

¹⁰³ Mário Júlio de Almeida Costa, *Direitos das Obrigações em Geral, Vol. I*, 10.^a ed., Coimbra: Almedina, 2000, p. 566, *apud*, Carla Costa, *Os reflexos ...*, *cit.*, p. 37

¹⁰⁴ Carla Costa, *Os reflexos...*, *cit.*, p. 38

¹⁰⁵ *Idem*

¹⁰⁶ *Idem*, p. 39

¹⁰⁷ *Idem*

danos decorrentes do ato administrativo automatizado, na medida em que exige um comportamento ilícito por parte de um titular de órgão público, funcionário ou agente administrativo. Atendendo às características do ato automatizado, torna-se particularmente difícil fazer prova donexo causal entre o dano e a intervenção humana.

5.2 Responsabilidade por funcionamento anormal do serviço

O artigo 7.º, n.ºs 3 e 4 do RRCEEP estipula o regime da responsabilidade do estado e das demais entidades públicas pelos danos causados não por uma atuação concreta de um titular de órgão público, funcionário, ou agente administrativo, mas quando o dano pode ser atribuído ao funcionamento anormal de um determinado serviço - para este efeito existe funcionamento anormal do serviço quando “*atendendo às circunstâncias e padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos*”.¹⁰⁸

Enquanto que a responsabilidade delitual e a responsabilidade objetiva/pelo risco constituem modelos previamente consagrados e considerados “tradicionais”, o instituto da responsabilidade por funcionamento anormal do serviço resulta da conjugação do anterior regime previsto no Decreto-Lei n.º 48.051, de 31 de Dezembro, com a jurisprudência desenvolvida durante vários anos.¹⁰⁹ Deste modo, o RRCEEP estipula pela primeira vez a chamada “culpa do serviço”,¹¹⁰ a qual abrange duas modalidades distintas: a culpa coletiva e a culpa anónima. Enquanto, por um lado, e segundo Carlos Cadilha, a culpa coletiva abrange os “*casos em que os danos não possam ser diretamente imputados a um comportamento concreto de um titular de um órgão*”,¹¹¹ a culpa anónima engloba “*as situações em que o dano é imputável à ação de um determinado titular de órgão, funcionário ou agente, mas não é possível apurar a autoria pessoal do facto lesivo*”.¹¹² Com este enquadramento, o legislador estabelece um modelo de responsabilidade que dispensa a imputação da culpa ao agente administrativo, permitindo ao particular responsabilizar diretamente a AP, desde que o dano que sofreu resulte de um “*funcionamento anormal do serviço*”. Por outras palavras, o legislador

¹⁰⁸ *cf.* artigo 7.º, n.º 4 RRCEEP

¹⁰⁹ Desde os anos setenta do século passado que a jurisprudência tem acedido à doutrina francesa de responsabilidade *faute du service*, através da qual o Conselho de Estado Francês responsabilizava as entidades públicas pelo funcionamento anormal de um determinado serviço - *cf.* Mário Aroso de Almeida, *Comentário...*, cit., *Anotação ao artigo 7.º, n.ºs 3 e 4*, p. 217

¹¹⁰ Neste sentido, Fernandes Cadilha, *Regime...*, cit., p. 163

¹¹¹ *Idem*, p. 164

¹¹² *Idem*

integra no ordenamento jurídico uma “*forma de responsabilização da AP enquanto tal, pela sua própria conduta lesiva, sem necessidade de demonstração de que um determinado agente atuou com culpa, mas apenas que o serviço como um todo funcionou de forma anormal*”.¹¹³

Mesmo assim, continua a sustentar esta responsabilidade numa atuação ilícita. Neste sentido, esclarece o artigo 9.º, n.º 2 que “*também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço*”. Posto isto, a avaliação da ilicitude tem de ser feita de um ponto de vista objetivo – há um funcionamento anormal do serviço quando a atuação administrativa tenha ficado aquém do que seria, de um ponto de vista razoável, exigido¹¹⁴ - e ainda de um ponto de vista subjetivo, na medida em que não é qualquer funcionamento anormal do serviço que implica um dever de indemnizar por parte da AP, porquanto é necessário que esse comportamento seja suscetível de violar direitos ou interesses legalmente protegidos.¹¹⁵

Neste quadro, Carla Costa entende que o instituto de responsabilidade civil extracontratual do estado pelo funcionamento anormal do serviço é o regime adequado para responsabilizar o Estado pelos prejuízos decorrentes dos atos administrativos automatizados, uma vez que “*logra dar resposta à inerente despersonalização dos atos administrativos automatizados através de um juízo de censura sobre o funcionamento do serviço considerado no seu todo, no qual aquilo que releva é saber se o serviço poderia ter atuado de modo a evitar os danos produzidos e se tal lhe era exigível*”.¹¹⁶

5.3 Responsabilidade pelo risco

O artigo 11.º do RRCEEP, estabelece o instituto da responsabilidade pelo risco, através do qual o Estado responde “*pelos danos decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos*” – *cfr.* número 1 do artigo *supra* mencionado. A presente norma apresenta algumas inovações relativamente ao antigo regime de responsabilidade pelo risco previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 48.051 de 31 de

¹¹³ Mário Aroso de Almeida, *Comentário...*, *cit.*, p. 218

¹¹⁴ Carlos Cadilha, *Regime...*, *cit.*, p. 165

¹¹⁵ *Idem*

¹¹⁶ Carla Costa, *Os reflexos...*, *cit.*, p. 55

Dezembro¹¹⁷ - desde logo, e a título de exemplo, deixa de estabelecer qualquer limitação indemnizatória por referência à exigência de prejuízos especiais e anormais.¹¹⁸

Ao passo que, no direito privado, a responsabilidade pelo risco (prevista nos artigos 499.º e seguintes do CC) tem carácter excecional,¹¹⁹ apenas se verificando quando preenchidas as situações previstas nos artigos 500.º e seguintes, ao abrigo do RRCEE, a responsabilidade da AP não se restringe apenas a determinadas atividades especificamente qualificadas como perigosas. Pelo contrário, “*resulta do preenchimento de uma cláusula geral que determina a responsabilidade da Administração, independentemente de culpa, no caso de o dano resultar de uma qualquer atividade (coisa ou serviço), desde que especialmente perigosa.*”¹²⁰

Em consequência, o conceito de perigosidade da atividade, coisa ou serviço, tem gerado algumas incertezas na doutrina, refletindo diferentes perspetivas relativamente ao critério a adotar quanto à sua qualificação. Por um lado, o Conselheiro Carlos Cadilha é da opinião de que cabe ao julgador, caso a caso, proceder a essa qualificação, adotando um juízo *ex post*, avaliando a situação concreta no momento da prática do facto e, ponderadas as circunstâncias em que ocorreu o dano, determinar se a fonte geradora desse mesmo dano se revestia de especial perigosidade¹²¹ – no mesmo sentido parecem alinhar-se o Professor Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, que explicam que “*a natureza especial do perigo não deve ser averiguada em abstrato, mas tendo em conta os concretos funcionamentos do serviço, coisa ou atividade que estejam em causa.*”¹²²

Em sentido contrário parece apontar a Professora Carla Amado Gomes, que defende uma avaliação abstrata da especial perigosidade, independentemente das circunstâncias do caso concreto, na medida em que, para si, a perigosidade apenas pode emergir “*de uma conjugação de fatores objetivos que possam razoavelmente, de acordo com as regras da experiência e da ciência, fundamentar tal juízo*”.¹²³

¹¹⁷ Fernandes Cadilha, *Regime...*, cit., p. 211

¹¹⁸ *Idem*

¹¹⁹ Neste sentido, *Idem*, p. 212 e Maria da Glória Garcia e Marta Portocarrero, *Comentário...*, cit., Anotação ao artigo 11.º, p. 304

¹²⁰ Maria da Glória Garcia e Marta Portocarrero, *Comentário...*, cit., p. 304;

¹²¹ Fernandes Cadilha, *Regime...*, cit., p. 218

¹²² Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Responsabilidade...*, cit., p. 38

¹²³ Carla Amado Gomes, *A Responsabilidade Civil Administrativa pelo risco na Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro: Uma solução arriscada?*, in *Textos Dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em Especial, Por Facto da Função Administrativa*, 2024, p. 85

Por outro lado, as Professoras Maria da Glória Garcia e Marta Portocarrero adotam uma perspetiva distinta, e de certa forma conciliadora das visões previamente expostas. Neste sentido, defendem que, na sociedade contemporânea, são inúmeras as atividades, coisas e serviços que possuem um potencial lesivo que isoladamente considerado poderia conduzir à sua qualificação como perigosas. Contudo, nem todas essas atividades ou bens implicam uma inerente e natural perigosidade que ultrapasse o risco comum de convivência social.¹²⁴ Sustentam, por isso, que a “*avaliação da perigosidade (...) deve assim ser realizada em abstrato, tomando em devida conta, num segundo momento, os concretos contornos da situação.*”¹²⁵

Posto isto, a doutrina tem defendido que a qualificação de uma atividade, coisa ou serviço como especialmente perigosos deve assentar num duplo critério quantitativo e qualificativo. Enquanto o primeiro atenta à especial possibilidade da atividade, coisa ou serviço causar um determinado dano, o segundo aponta para a intensidade dos danos provocados. É a conjugação destes dois critérios que permite concluir se a atividade, serviço, ou coisa ultrapassa o risco aceitável de vivência social e se, por isso, deve ser qualificado como especialmente perigoso.¹²⁶

Tendo em conta todas estas características, parece-nos que o mais correto é sustentar que o dever de indemnizar/ressarcir pelos danos causados por atos administrativos automatizados deve assentar no instituto da responsabilidade pelo risco. Na mesma perspetiva, vários autores têm vindo a adotar esta posição, ainda que com fundamentos diferentes – a título de exemplo, enquanto o Professor Pedro Costa Gonçalves considera que a aplicação deste instituto é fundamentada na ideia de que não seria exigível ao trabalhador, ou ao responsável, que estabelecesse um controlo posterior e permanente sobre todos os resultados da máquina, pois tal seria contraditório com a ideia de automação em si mesma,¹²⁷ já o Professor Gomes Canotilho defende que os danos emergentes de máquinas automáticas podem originar uma responsabilidade por “exposição ao perigo”, já que “*há máquinas automáticas que*

¹²⁴ Maria da Glória Garcia e Marta Portocarrero, *Comentário...*, cit., p. 304

¹²⁵ *Idem*, p. 305

¹²⁶ *Idem*, p. 305

¹²⁷ Pedro Costa Gonçalves, *O acto administrativo informático (o direito administrativo português face à aplicação da informática na decisão administrativa)*, Scientia Iuridica, N.º 267, Universidade do Minho, Braga, janeiro-junho 1997, p. 47 e ss. (p. 93), sobre responsabilidade; p. 69 sobre a decisão informática, *apud*, Catarina Sarmento e Castro, *Administração...*, cit., p. 626

objetivamente desempenham uma atividade excepcionalmente perigosa, quer pela intensidade dos danos, quer pela alta probabilidade de causação dos mesmos".¹²⁸

Independentemente da discussão sobre o alcance da vontade humana nos atos administrativos automatizados, parece-nos que há razões suficientes para fundamentar a responsabilidade da administração com base no risco.¹²⁹ Desde logo, surge a ideia de risco criado, ou seja, que quem gera um perigo deve responder pelos danos que dele resultam, o que nos parece um critério adequado à realidade dos atos administrativos automatizados – a AP, ao utilizar os sistemas tecnológicos automatizados, em constante evolução, expõe os administrados a riscos que não têm o dever de suportar.¹³⁰ Logo, e tal como refere Catarina Sarmento e Castro, “*o uso intensivo das novas tecnologias é acompanhado de inegáveis vantagens de que usufrui o administrado, e de que usufrui a comunidade globalmente considerada, mas traz consigo a probabilidade de causação de danos que o seu uso intensivo potencia*”¹³¹ – a própria utilização destes mecanismos pela AP configura portanto, a nosso ver, por si só, uma atividade especialmente perigosa, da qual resulta “*uma especial potencialidade de causação de danos, ainda que sem culpa*”.¹³²

Por outro lado, a responsabilidade por funcionamento anormal do serviço, embora usada de forma subsidiária, exige sempre um juízo *ex post* de censura sobre o funcionamento anormal do serviço. Desta forma, ao passo que este mecanismo, previsto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4 do RRCEEP, pressupõe a ilicitude da atividade administrativa e a imputação de uma “*conduta objetivamente culposa*”,¹³³ a responsabilidade pelo risco decorre de “*um funcionamento normal do serviço quando este, pela sua própria natureza, é suscetível de expor terceiros a uma situação típica de perigo e assim originar danos indemnizáveis*”¹³⁴ – solução que entendemos ser mais adequada aos casos em análise, pois reconhece que o simples uso das novas tecnologias (i.e. *machine learning*) cria potenciais danos, devendo bastar, para a obrigação de indemnizar, a demonstração de que o dano decorreu desse risco, independentemente de culpa.

¹²⁸ Gomes Canotilho, *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Ilícitos*, Almedina, Coimbra, 1974, p. 254-255, *apud*, Catarina Sarmento e Castro, *Administração...*, *cit.*, p. 626

¹²⁹ Neste sentido: Catarina Sarmento e Castro, *Administração...*, *cit.*, p. 626

¹³⁰ *Idem*, p. 627

¹³¹ *Idem*, p. 630

¹³² *Idem*

¹³³ Carlos Cadilha, *Regime...*, *cit.*, p. 218

¹³⁴ *Idem*

Conclusão

Em sede de conclusão da presente dissertação, cumpre revisitar as questões basilares que guiaram a nossa análise.

Procurámos, em primeiro lugar, explorar a possibilidade de implementação da automatização no âmbito do ato administrativo no ordenamento jurídico português, estabelecendo, para esse efeito, uma análise comparada com os regimes jurídicos e experiências de outras nações europeias. Nesse contexto, a nossa análise permitiu constatar que a automatização de atos administrativos através de algoritmos determinísticos configura já uma realidade consolidada e aceite, quer no contexto nacional, quer nos ordenamentos jurídicos de Espanha, Itália e Alemanha, particularmente no que concerne aos atos de natureza vinculada.

Por outro lado, a adoção de mecanismos de aprendizagem autónoma (*machine learning*), potencialmente benéficos para a prática de atos administrativos de índole discricionária, suscita desafios consideráveis, mormente no que tange os princípios basilares do direito administrativo, tais como a transparência inerente ao processo decisório. Destacamos, ainda, os casos em que, embora se exija uma certa margem de discricionariedade por parte da AP na tomada de decisão, esta consegue, através da tipificação, estandardizar o ato e antecipar o efeito jurídico a aplicar. Nestes casos, e de acordo com a doutrina desenvolvida sobre o tema, parece-nos possível aceitar este tipo de automatização, desde que este exercício da AP reduza a discricionariedade do ato a 0.

Torna-se importante, também, ressaltar a possibilidade de utilização deste tipo de sistemas de IA como instrumentos de auxílio à tomada de decisão administrativa – neste quadro, o mecanismo de autoaprendizagem assistiria o órgão na tomada de decisão, tornando-o mais célere e eficiente, otimizando, a título de exemplo, a análise de dados e a formulação de recomendações.¹³⁵

Em segundo lugar, dedicámos a nossa atenção à identificação do instituto de responsabilidade civil extracontratual do Estado mais adequado para sujeitar a AP ao dever de indemnização dos particulares por eventuais danos decorrentes de decisões administrativas automatizadas. Verificamos, num primeiro momento, que o regime da responsabilidade por facto ilícito, consagrado nos artigos 7.º e seguintes do RRCEEP, não é capaz de acautelar

¹³⁵ Neste sentido: Catarina Sarmento e Castro, *Administração...*, cit., p. 591

eficazmente estes casos específicos, tendo em conta a dificuldade em demonstrar o indispensável nexo de causalidade entre o dano invocado e uma ação ou omissão culposa imputável a um titular de órgão público, funcionário ou agente. Da mesma forma, o regime da responsabilidade por funcionamento anormal do serviço, previsto nos artigos 7.º, n.ºs 3 e 4 RRCEEP, embora represente um inegável progresso, mantém como pressuposto a ilicitude da ação aliada à imputação de uma conduta objetivamente culposa.

Neste sentido, seguimos o entendimento de que o regime da responsabilidade objetiva/pelo risco, estatuído no artigo 11.º do RRCEEP, configura o mecanismo mais adequado para a salvaguarda dos direitos dos administrados face aos potenciais danos provenientes da utilização de sistemas de IA no seio da AP. Assim, somos da opinião que a utilização destas tecnologias pela Administração, com a capacidade própria de gerar riscos aos particulares, fundamenta a responsabilidade da administração independentemente da comprovação da culpa. Deste modo, para que se configure a obrigação de indemnizar, deverá ser suficiente a demonstração de que o dano sofrido resultou do risco inerente à utilização da tecnologia automatizada, promovendo, assim, uma integração tecnológica pautada pela responsabilidade e segurança no âmbito da administração pública.

Bibliografia

AA. VV., Coord. LOPES ROCHA, Manuel, SOARES PEREIRA, Rui, *Inteligência Artificial e Direito*, Almedina, 2019;

AA. VV., Coord. AMADO GOMES, Carla, PEDRO, Ricardo, SERRÃO, Tiago, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência*, 2018;

AA. VV., *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das Demais Entidades Públicas*, UCP Editora, 2013;

AMADO GOMES, Carla, *Textos dispersos sobre direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função Administrativa*, AAFDL editora, 2024;

AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, 2020;

BUOSO, Elena, *Fully Automated Administrative Acts in the German Legal System*, em, *European Review of Digital Administration & Law*, Vol. 1, Issue 1-2, 2020, pp. 113-122;

CHOWDHARY, K.R., *Fundamentals of Artificial Intelligence*, Springer, 2020;

COIANTE, Alessandra, *The Automation of the Decision-making Process of the Public Administration in the Light of the Recent Opinion by the Italian Council of State Regarding the Draft of Regulations Concerning the Modalities of Digitalization in the Public Tender*

Procedures, em, *European Review of Digital Administration & Law*, Vol. 2, Issue 1, 2021, pp. 239-248;

CONSTANTINO, Fulvio, *Public Officials and the Design of Algorithms. Lessons from the Italian Experience*, em, *European Review of Digital Administration & Law*, Vol. 1, Issue 1-2, 2020, pp. 143-156;

COSTA LEÃO, Anabela, *Algumas Notas sobre Direitos Fundamentais, Transformação Digital e Inteligência Artificial*, em, **AA. VV.**, *Direito e Inteligência Artificial*, Almedina, 2023, pp. 10-36;

DI MARTINO, Alessandro, *The relationship between law and technique in the construction of administration by algorithms*, em, *European Review of Digital Administration & Law*, Vol. 2, Issue 1, 2021, pp. 199-216;

ENES, Graça, *A Estratégia Europeia para a Inteligência Artificial*, em, **AA. VV.**, *Direito e Inteligência Artificial*, Almedina, 2023, pp. 37-91.

FERNANDES CADILHA, Carlos Alberto, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas – Anotado*, 2.^a ed., Coimbra Editora, 2011;

FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina, *Fully Digitalized Administrative Procedures in the German Legal System*, em, *European Review of Digital Administration & Law*, Vol. 1, Issue 1-2, 2020, pp. 105-112;

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2001;

MARQUES DA COSTA, Carla, *Os Reflexos da Automatização da Administração Pública na sua Responsabilidade*, Dissertação de Mestrado, UCP-Lisboa, 2020;

MARTÍNEZ, Agusti Cerrillo i, *Son fiables las decisiones de las Administraciones Públicas adoptadas por Algoritmos?*, em, *European Review of Digital Administration & Law*, Vol. 1, Issue 1-2, 2020, pp. 17-36;

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, *Responsabilidade Civil Extra-contratual do Estado – Trabalhos Preparatórios da Reforma*, Coimbra Editora, 2002;

OLIVEIRA, Arlindo, **FIGUEIREDO**, Mário, *Artificial Intelligence: Historical Context and State of the Art*, em, AA. VV., *Multidisciplinary Perspectives on Artificial Intelligence and the Law, Law, Governance and Technology Series*, Vol. 58, Springer, 2022, pp. 3-24;

OLIVEIRA, Bruno, *À Procura dos Fundamentos da Indemnização pelo Sacrifício*, Dissertação de Mestrado, Porto, Julho de 2016;

REBELO DE SOUSA, Marcelo, **SALGADO DE MATOS**, André, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Publicações D. Quixote, 1.^a ed., 2008;

SARMENTO E CASTRO, Catarina, *Administração Pública e Novas Tecnologias*, Tese de Doutoramento em Direito, Coimbra, Fevereiro de 2019;

SÁ GOMES, Gonçalo, *A Administração Pública pode usar programas de Inteligência Artificial para Automatizar Atos Administrativos?*, em, *Revista do Ministério Público n.º 178*, Abril : Junho 2024, pp. 203-220;

SOUSA E SILVA, Nuno, *The Artificial Intelligence Act: Critical Overview*, 2024;

TOMÉ DOMINGUEZ, Paula, *Nuevo paradigma em la prestación de servicios públicos em la sociedade digital: hacia la personalización de los servicios públicos através de Inteligencia Artificial*, em, *Sociedade, Direito(s) e Transição Digital, Encontro Ibérico de Doutorandos em Direito*, EDUM, 2021, pp. 83-104;

URBANO CALVÃO, Filipa, *Noções e Funções do Ato Administrativo do Nosso Tempo*, em, *Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade*, Vol. II, Almedina, 2023;

URBANO CALVÃO, Filipa, **PORTOCARRERO**, Marta, *Risco, Inteligência Artificial e Decisão Administrativa: que garantias para os particulares?*, em, *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Maria da Glória F. P. D. Garcia*, Vol. II, UCP ed., 2023, pp. 841-865;

Documentos em suporte digital:

COMISSÃO EUROPEIA, *Plano Coordenado para a Inteligência Artificial*, Bruxelas, 2018, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22ee84bb-fa04-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_2&format=PDF;

COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Branco sobre a IA – Uma Abordagem Europeia virada para a Excelência e Confiança*, Bruxelas, 2020, disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_pt?filename=commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pt.pdf;

COMISSÃO EUROPEIA, COM (2021) 206 final – 2021/0106, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece Regras Harmonizadas em Matéria de*

Inteligência Artificial e altera determinados atos legislativos da União, 2021, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF;

GPAN IA, *Orientações éticas para uma IA de confiança*, 2019, disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>;

REGULAMENTO (UE) 2024/1689 do PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, Junho de 2024, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689;