

Revista JURÍDICA PORTUCALENSE



www.upt.pt



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE
IJP
Instituto Jurídico Portucalense



Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

Nº 37 | Universidade Portucalense | Porto | 2025

[https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(37\)2025](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(37)2025)

Álvaro GONZÁLEZ-JULIANA, Maria Júlia ILDEFONSO MENDONÇA

Social control over the use of artificial intelligence systems by Public Administration

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(37\)2025.ic-18](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(37)2025.ic-18)

Secção Investigação Científica / Scientific Research*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

O controlo social sobre a utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública

Social control over the use of artificial intelligence systems by Public Administration

Álvaro GONZÁLEZ-JULIANA¹
Maria Júlia ILDEFONSO MENDONÇA²

Resumo: Ao longo deste trabalho analisa-se os princípios reitores da utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública: reserva de humanidade, transparência e explicabilidade. Salienta-se, em especial, que o acesso à informação algorítmica respaldado pela LADA é uma ferramenta essencial para levar a cabo o controlo social sobre a utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública. No entanto, esse acesso à informação algorítmica deve necessariamente fazer-se acompanhar de outra documentação que contenha a descrição dos algoritmos de tal forma que um ser humano os possa compreender.

Palavras-chave: Transparência administrativa, algoritmos, inteligência artificial, Administração Pública

Abstract: This article analyses the guiding principles of the use of artificial intelligence systems by the Public Administration: reserve of humanity, transparency and explainability. In particular, it is emphasised that access to algorithmic information backed by the LADA is an essential tool for carrying out social control over the use of artificial intelligence systems by the Public Administration. However, this access to algorithmic information must necessarily be accompanied by other documentation that describes the algorithms in a manner understandable to a human being.

Keywords: Administrative transparency, algorithms, artificial intelligence, Public Administration

1. Introdução

Os sistemas de inteligência artificial são uma realidade que veio para ficar e o seu uso pela Administração Pública é certamente inevitável, pelo que é expectável que estes sistemas de inteligência artificial se tornem numa incontornável ferramenta na tomada de decisões administrativas.

Ora bem, as vantagens que advêm da utilização de sistemas de inteligência artificial

¹ Doutor em Direito, Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade da Extremadura, Avenida de las Letras, S/N, 10004, Cáceres (Espanha), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5048-5710>, E-mail: a.gonzalezjuliana@gmail.com

² Doutora em Direito, Universidade Pompeu Fabra, Barcelona (Espanha), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2482-9177>, E-mail: mjmendon@gmail.com

pelas autoridades públicas são inúmeras, assim como os riscos que essa utilização acarreta. E, no momento atual, um dos principais problemas que a utilização destes sistemas coloca prende-se com a sua opacidade: não existe qualquer divulgação ativa dos sistemas algorítmicos utilizados pela Administração Pública, que dados os alimentam, para que são utilizados e como são utilizados na tomada de decisões administrativas. Cabe, portanto, perguntar se existe a possibilidade de os cidadãos poderem aceder a esta informação. Ou, por outras palavras, pode existir um controlo social sobre a utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública?

Para responder a esta questão, o presente artigo começa por apontar os elementos essenciais dos sistemas de inteligência artificial para, em seguida, examinar brevemente as virtualidades e perigos associados à sua utilização pela Administração Pública.

São também estudados os princípios reitores da utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública: reserva de humanidade, transparência e explicabilidade, com especial incidência nestes dois últimos princípios.

Com efeito, como é sobejamente conhecido, e na célebre expressão de TURATTI, quando um interesse público superior não imponha um segredo momentâneo, a casa da Administração deve ser de vidro³. Assim, impõe-se à Administração Pública uma obrigação de transparência na sua atuação, pelo que os algoritmos utilizados pela Administração Pública e o funcionamento dos mesmos não deve escapar ao escrutínio público.

Portanto, neste artigo examina-se se a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA)⁴ constitui o instrumento legal adequado para assegurar aos cidadãos em geral o direito de acesso aos sistemas de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública, e assim garantir a sua transparência.

³ TURATTI, Filippo – *Atti del Parlamento italiano. Camera dei Deputati*, sessão 1904-1908, 17 de junho de 1908: “Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell’Amministrazione dovreb’essere di vetro”. A metáfora “casa di vetro” seria utilizada anos mais tarde no âmbito académico por ESPOSITO, com o mesmo objetivo de evidenciar a exigência de uma maior abertura da Administração em relação aos cidadãos. Cfr. ESPOSITO, Carlo (1956), “Riforma dell’amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini”, in *La Costituzione italiana: saggi*, Padova: Cedam, p. 257.

⁴ Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização de documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.

Finalmente reflete-se sobre a necessidade de que a explicabilidade dos algoritmos acompanhe a transparência, já que, para efeitos de controlo social, de pouco ou nada servirá conhecer que algoritmos são utilizados na tomada de decisões administrativas se não se puder compreender esses algoritmos.

2. Sistemas de inteligência artificial: elementos essenciais

De acordo com o Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024 (“Regulamento Europeu da Inteligência Artificial”), um sistema de inteligência artificial define-se como um “sistema baseado em máquinas concebido para funcionar com níveis de autonomia variáveis, e que pode apresentar capacidade de adaptação após a implantação e que, para objetivos explícitos ou implícitos, e com base nos dados de entrada que recebe, infere a forma de gerar resultados, tais como previsões, conteúdos, recomendações ou decisões que podem influenciar ambientes físicos ou virtuais”⁵.

Deste conceito destacam-se, pois, dois elementos essenciais que caracterizam um sistema de inteligência artificial como tal.

Por um lado, um sistema de inteligência artificial deve apresentar um certo grau de autonomia, não sendo necessário intervenção humana para o seu funcionamento após a sua implementação.

Por outro lado, um sistema de inteligência artificial deve ter a capacidade de criar resultados com base na informação que recebe, podendo produzir previsões, conteúdos, recomendações ou até mesmo decisões.

Finalmente, e não constituindo já um elemento essencial, um sistema de inteligência artificial pode apresentar capacidade de aprendizagem, o que lhe permitirá adaptar-se e evoluir após a sua implementação.

3. As virtualidades e perigos associados à utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública

Atendendo às suas características, os sistemas de inteligência artificial apresentam-se como uma poderosa ferramenta ao dispor da Administração Pública, já que,

⁵ Cfr. Artigo 3.º, alínea 1), do Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828.

potencialmente, permitem tomar decisões de forma completamente autonomizada, combater a fraude à lei ao detetar matrizes de risco, e agilizar e facilitar a relação das pessoas com as entidades públicas, oferecendo-lhes respostas às suas dúvidas e melhorado a comunicação com os cidadãos⁶.

Desta forma, as vantagens da utilização de inteligência artificial pela Administração Pública são inúmeras e significativas, permitindo, por um lado, incrementar a celeridade e eficiência na tramitação administrativa e na tomada de decisões e, por outro lado, reduzir os custos materiais e humanos associados a estes processos e minorar o risco de erro humano.

No entanto, os perigos da utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública são igualmente inúmeros e significativos.

Pense-se, por exemplo, na possibilidade de a lei não se encontrar corretamente traduzida no algoritmo que a pretende implementar, gerando-se inevitavelmente decisões erróneas e infundadas, ou na possibilidade de o algoritmo pressupor uma aplicação discriminatória de uma norma em detrimento de determinadas pessoas, minorias ou coletivos⁷, vulnerando-se o princípio da igualdade perante a lei⁸. E é certo que a discriminação operada por algoritmos tem a sua origem nos preconceitos humanos que guiaram a sua programação, pelo que se poderia argumentar que esta discriminação não difere em nada de qualquer outra forma de discriminação derivada da ação humana. No entanto, cabe sublinhar que a discriminação operada por algoritmos é potencialmente mais perigosa, já que os preconceitos humanos vertidos na sua programação são mais difíceis de detetar, porque se encontram escondidos

⁶ Em geral, sobre o impacto da inteligência artificial no Direito, veja-se ALVES, Dora Resende; TAVARES, Ana Caroline de Melo (2024), “Revolucionando a Justiça: Uma Análise Abrangente da Inteligência Artificial no Âmbito Jurídico – Aplicações, Desafios Éticos e Perspectivas Futuras”, in VEIGA, Fábio da Silva; AMORIM, José de Campos; AZEVEDO, Patrícia Anjos (Coords.), *Desafios do LegalTech*, Vol. II, Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos e Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Porto, pp. 115-116.

⁷ Neste sentido veja-se MESQUITA, Lurdes Varregoso; CRUZ, Rossana Martingo (2022), “Algumas notas reflexivas sobre a carta portuguesa de direitos humanos na era digital: da proteção da criança ao uso da inteligência artificial em processos decisórios”, in GONZÁLEZ PULIDO, Irene (Coord.), *Fodertics 10.0: estudios sobre derecho digital*, Granada: Comares, p. 776; MEIJER, Albert; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan (2020), “Responsible and Accountable Algorithmization. How to Generate Citizen Trust in Governmental Usage of Algorithms”, in SCHUILENBURG, Marc; PEETERS, Rik (Eds.), *The Algorithmic Society: Technology, Power, and Knowledge*, Nova Iorque: Routledge, p. 53.

⁸ Este último caso ocorreu, por exemplo, nos Países Baixos, onde o Governo utilizou um algoritmo para prevenir e combater a fraude no âmbito da segurança social. Para o efeito, o algoritmo previa e traçava perfis de risco, atribuindo-se um risco de fraude mais elevado a cidadãos imigrantes do que a nacionais. Sobre este caso, veja-se a sentença do Tribunal Distrital de Haia (Rechtbank den Haag), de 5 de fevereiro de 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

numa aparente objetividade matemática⁹.

Por outro lado, a utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública pode virtualmente conduzir à petrificação do Direito, já que a máquina se limita a procurar e a processar dados fáctico-jurídicos similares, pelo que as decisões emitidas por sistemas de inteligência artificial basear-se-ão necessariamente em decisões anteriores estatisticamente prevalecentes, não havendo qualquer aspiração à melhor aplicação do Direito.

Finalmente, outro importante risco associado à utilização de sistemas de inteligência artificial prende-se com as chamadas “alucinações da inteligência artificial”, ou seja, os resultados incorretos gerados pela inteligência artificial baseados em informação inexistente ou falsa¹⁰.

4. Princípios reitores da utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública

De forma a controlar e minorar estes e muitos outros riscos associados à utilização de sistemas de inteligência artificial, existe a nível nacional e internacional um verdadeiro esforço para regular – ou pelo menos pautar – a utilização de sistemas de inteligência artificial, quer por entidades públicas, quer por entidades privadas. É o caso da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital¹¹, do já mencionado Regulamento Europeu da Inteligência Artificial¹² ou das Recomendações da OCDE sobre inteligência artificial¹³.

Em todos estes diplomas ressalta-se a necessidade de adoção de uma inteligência

⁹ Neste sentido veja-se BUSUIOC, Madalina (2020), “Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account”, *Public Administration Review*, n.º 81, p. 827.

¹⁰ Neste sentido, as diversas notícias de jornal dão conta de casos de advogados nos Estados Unidos ou em Espanha que, baseando-se em ferramentas de inteligência artificial, citam jurisprudência inexistente.

¹¹ Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, alterada pela Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto. Para uma análise geral desta lei veja-se FARINHO, Domingos Soares (2021), “The Portuguese Charter of Human Rights in the Digital Age: a legal appraisal”, *Revista Española de la Transparencia*, n.º 13, pp. 85-105; e LEHNEN, Nathaly Veloso (2023), “Principais reflexões jurídicas suscitadas a partir da leitura da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital”, in MOREIRA, Vital, et al. (Orgs.), *Anais de Artigos Completos do VII CIDH Coimbra 2022 Volume 7*, São Paulo: Editora Brasílica, pp. 197-209.

¹² Com efeito, apesar de o Regulamento Europeu da Inteligência Artificial sublinhar que este diploma não deve constituir um obstáculo ao desenvolvimento e à utilização de abordagens inovadoras na Administração Pública baseadas em sistemas de inteligência artificial, estabelece que quando estes sistemas sejam utilizados para determinar a concessão, recusa, redução, revogação ou recuperação de prestações e serviços pelas autoridades públicas devem ser classificados como sendo de risco elevado, já que podem ter um impacto significativo na subsistência das pessoas e podem violar os seus direitos fundamentais, como o direito à proteção social, à não discriminação ou à dignidade do ser humano. Cfr. considerando 58 do Regulamento.

¹³ OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449.

artificial centrada no ser humano e respeitadora dos direitos fundamentais.

Por conseguinte, a utilização de sistemas de inteligência artificial, pelo menos, por parte de autoridades públicas deverá sempre de ser limitada por aquilo que a doutrina já denominou como a *reserva de humanidade*¹⁴, ou seja, pelo direito de obter intervenção humana.

Neste sentido, ainda que seja tecnicamente possível que os sistemas de inteligência artificial emitam decisões de forma completamente autonomizada, parece-nos razoável defender que essas decisões devem ser objeto de supervisão, análise e validação por pessoas humanas, pelo menos naqueles casos em que a decisão é desfavorável ao cidadão. Adicionalmente, e em qualquer caso, os recursos ou impugnações que se façam daquela decisão deverão sempre ser analisados e decididos por seres humanos¹⁵.

Por outro lado, a utilização de sistemas de inteligência artificial também deve ser orientada por outros princípios essenciais num Estado de Direito: a transparência e a explicabilidade. Estes dois princípios são especialmente relevantes para tornar efetivo o controlo sobre a utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública.

De facto, a transparência dos sistemas de inteligência artificial prende-se com a possibilidade de os cidadãos conhecerem que algoritmos são utilizados pela Administração pública, qual a sua finalidade, quais os dados que os alimentam, para que são utilizados e como são utilizados na tomada de decisões administrativas.

Por sua vez, a explicabilidade dos sistemas de inteligência artificial assenta na possibilidade de os cidadãos entenderem os algoritmos que são utilizados na tomada de decisões administrativas.

Desta forma, os princípios da transparência e da explicabilidade encontram-se intimamente relacionados e complementam-se entre si: enquanto a transparência pretende assegurar o direito a *conhecer* os algoritmos utilizados pela Administração

¹⁴ PONCE SOLÉ, Agustí (2019), “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, pp. 1-52.

¹⁵ Com efeito, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados prevê o direito – ainda que sujeito a algumas exceções – a não se ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado de dados que produza efeitos na esfera jurídica do titular dos dados ou que o afete significativamente de forma similar. Cfr. Art. 22.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE.

Pública, a explicabilidade procura garantir o direito a *entender* esses algoritmos. Por conseguinte, apesar de a transparência e a explicabilidade serem muito próximos ao tradicional dever de fundamentação da Administração Pública, não se identificam exatamente com ele, tendo um campo de atuação mais amplo.

4.1. A transparência dos algoritmos

O conceito de transparência é empregado no mundo jurídico para referir-se a múltiplas realidades¹⁶. No entanto, no âmbito do Direito Público, a transparência surge por contraste ao segredo administrativo¹⁷ e pretende criar uma nova forma de relacionamento entre os cidadãos e as autoridades públicas, baseado no conhecimento público do exercício do poder, de forma a permitir uma efetiva prestação de contas aos cidadãos. Assim, a supervisão cidadã vai mais além de um mero controlo da legalidade, levando-se também a cabo um controlo de oportunidade e de eficiência na gestão dos assuntos públicos.

A par desta finalidade de controlo social sobre a atuação dos distintos poderes públicos, a transparência cumpre também outras funções estreitamente relacionadas com a democracia¹⁸: facilita a participação dos cidadãos nos assuntos públicos¹⁹, contribui para recuperar a confiança dos cidadãos nas instituições²⁰, reforça as possibilidades de defesa dos cidadãos face à atuação administrativa²¹, e previne ou,

¹⁶ Veja-se FERNANDES, Débora Melo (2015), “O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade?”, *Revista da Ordem dos Advogados*, n.º 75, p. 426 e seguintes.

¹⁷ Cfr. SÉRVULO CORREIA, José Manuel (1993), “O direito de informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa”, *Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 9-10, p. 135.

¹⁸ Cfr. FREITAS, Tiago Fidalgo de (2020), “A dimensão constitucional da transparência administrativa” in XAVIER, Rita, et al. (Orgs), *Constitucionalismo e (Con)temporaneidade. Estudos em homenagem ao Professor Doutor Manuel Alfonso Vaz*, Porto: Universidade Católica Editora, p. 218. O Autor identifica até dez funções da transparência administrativa, todas elas de relevância constitucional, ainda que entre as identificadas exista alguma sobreposição.

¹⁹ Cfr. BARBOSA DE MELO, António Moreira (1981), “As garantias dos administrados na Dinamarca e o princípio do arquivo aberto”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. 57, p. 270.

²⁰ Neste sentido veja-se ANTUNES, Luís Filipe Colaço (1993), “Mito e realidade da transparência administrativa”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, volume II, Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 4; BOVENS, Mark (2005), “Public accountability”, in EWAN, Ferlie; LYNN, Laurence E; POLLITT, Christopher (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford University Press, p. 193; BROWN, A.J.; VANDEKERCKHOVE, Wim; DREYFUSS, Suelette (2014), “The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust”, in ALA'I, Padideh; VAUGHN, Robert G (Eds.), *Research Handbook on Transparency*, Cheltenham e Northampton: Edward Elgar, p. 30.

²¹ Cfr. PRATAS, Sérgio (2020), *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, Coimbra: Almedina, p. 55.

pelo menos, desencoraja a corrupção²², na medida em que permite que o cidadão assuma uma veste de árbitro ou juiz da atuação administrativa²³, o que, por si, produz uma motivação especial para que a Administração Pública e os seus responsáveis atuem em conformidade com a lei²⁴.

Mais especificamente, no contexto da utilização de sistemas de inteligência artificial pelo sector público, a transparência é uma ferramenta essencial frente às decisões administrativas feitas por algoritmos ou com recurso à sua ajuda, já que a transparência (*i*) assume-se como garante do princípio democrático, assegurando a responsabilização e fiscalização das decisões das autoridades públicas; (*ii*) permite verificar se a programação do sistema algorítmico está ou não de acordo com o disposto na norma que se pretende implementar, ou seja, se a lei se encontra corretamente traduzida no algoritmo; e (*iii*) é imprescindível para levar a cabo uma atividade de controlo sobre eventuais erros ou discriminações, sejam eles intencionais ou não.

Noutros países vizinhos, como é o caso de Espanha, a relevância da transparência dos algoritmos é reconhecida pelos próprios órgãos que garantem o direito à informação. Neste sentido, o *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (CTBG) – entidade homóloga a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos portuguesa – salienta que tornar o código-fonte acessível é uma condição essencial para garantir a fiscalização das decisões das autoridades públicas e a prestação de contas, sendo uma garantia efetiva contra a arbitrariedade ou discriminação na tomada de decisões total ou parcialmente automatizadas. Adicionalmente, o CTBG frisa que, enquanto não forem criados outros mecanismos que permitam alcançar os referidos objetivos com garantias equivalentes – como, por exemplo, auditorias independentes ou órgãos de supervisão –, o único recurso eficaz para o efeito é o acesso ao próprio algoritmo, ao seu código-fonte, de forma a que este possa ser fiscalizado tanto por aqueles que se sintam prejudicados pelos seus resultados, como

²² Neste sentido veja-se GONÇALVES, José Renato (2006), “Estado burocrático e Estado transparente. Modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)”, in MIRANDA, Jorge (Coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, volume I, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, p. 815; BUGARIC, Bojan (2004), “Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *Wisconsin International Law Journal*, n.º 22, p. 494.

²³ Veja-se ARRUDA, Carmen Silvia Lima de (2020), *O Princípio da Transparência*, São Paulo: Quartier Latin, p. 52.

²⁴ Porque, como nota BENTHAM, *quanto mais rigorosamente somos vigiados, melhor nos comportamos* – cfr. BENTHAM, Jeremy (2001), “Farming defended”, in QUINN, Michael (Ed.), *Writings on the poor laws*, Oxford: Oxford University Press, p. 277.

pelo público em geral no interesse da salvaguarda de princípios éticos e da justiça²⁵.

4.1.1 A transparência administrativa: enquadramento legal

A transparência consubstancia, sem dúvida, uma das dimensões constitutivas da democracia e do Estado de Direito²⁶.

No entanto, o princípio da transparência não se encontra consagrado de forma expressa na Constituição da República Portuguesa (CRP), onde apenas se emprega o vocábulo *transparência* em relação aos partidos políticos, e não para regular a transparência administrativa²⁷. A este respeito, o Tribunal Constitucional esclarece que o “princípio e valor da transparência administrativa” encontra-se vertido no artigo 268.º da CRP, que contem duas manifestações diferentes do direito à informação administrativa: o direito à *informação administrativa procedural*, consagrado no n.º 1 do artigo 268.º, e o *direito ao acesso a arquivos e registos administrativos*, previsto no n.º 2 do mesmo artigo²⁸.

Ainda que estes dois direitos estejam intimamente relacionados, o direito ao acesso a arquivos e registos administrativos tem autonomia em relação ao direito à informação administrativa procedural, quer pelo seu âmbito subjetivo de aplicação, quer pela sua função normativa claramente distinta.

Com efeito, os titulares do direito à informação administrativa procedural são apenas os particulares *diretamente interessados* num procedimento administrativo, o que pressupõe a existência de uma relação procedural concreta entre a Administração Pública e um particular passível de vir a ser diretamente afetado pela decisão nele tomada. E o direito a ser informado sobre o andamento do procedimento e o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre ele forem tomadas tem por efeito permitir a participação do interessado na formação das decisões que lhe digam respeito.

Em contrapartida, os titulares do direito ao acesso a arquivos e registos administrativos são os *cidadãos em geral*, sem necessidade de demonstração de uma

²⁵ Neste sentido veja-se, por exemplo, a *Resolución CTBG 58/2021*, de 20 de maio de 2021.

²⁶ Neste sentido veja-se SILVA, Hugo Flores da (2023), “Transparência e Estado de Direito”, in GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt (Coords.), *Em nome da transparência no direito administrativo. Um diálogo luso-brasileiro*, Coimbra: Almedina, p. 15 e seguintes.

²⁷ FREITAS, Tiago Fidalgo de (2020), “A dimensão constitucional da transparência administrativa, *op. cit.* p. 229.

²⁸ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 117/2015, de 12 de fevereiro, no âmbito do processo n.º 686/12.

posição legitimante, e este direito tem por efeito permitir o controlo e a participação de todos os cidadãos no desempenho da ação administrativa. Daí que o Tribunal Constitucional afirme que o direito à informação consagrado no n.º 2 do artigo 268.º da CRP é expressão do mais amplo direito à informação garantido no n.º 2 do artigo 48.º da CRP, que se funda nas exigências de democratização e transparência da vida administrativa²⁹.

Por sua vez, a densificação destes dois direitos também se leva a cabo de forma autónoma: enquanto o Código de Procedimento Administrativo regula o acesso ao direito à informação administrativa procedural, a LADA disciplina o direito de acesso à informação administrativa que não esteja conexa com um procedimento administrativo em curso, também designada como informação não procedural ou extraprocedimental (*i.e.*, artigo 268.º, n.º 2, da CRP).

Cabe, portanto, averiguar se a LADA constitui o instrumento legal adequado para assegurar aos cidadãos em geral o direito de acesso aos sistemas de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública, e assim garantir a sua transparência.

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da LADA, a titularidade do direito de acesso à informação administrativa é universal, ou seja, a informação na posse da Administração pública e de outras entidades sujeitas a esta lei pode ser requerida por todas as pessoas – singulares ou coletivas, nacionais ou estrangeiras – sem necessidade de invocar ou justificar qualquer interesse específico.

O exercício deste direito é efetuado através de um procedimento simples regulado pela LADA, nos seus artigos 12.º a 16.º, e goza de um conjunto de garantias³⁰ de natureza administrativa, nomeadamente a possibilidade de apresentar queixa a um órgão administrativo independente da Administração Pública, como é a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)³¹, e de natureza contenciosa, efetiváveis junto dos tribunais administrativos³².

No entanto, a transparência dos algoritmos utilizados pela Administração Pública

²⁹ Ibidem. Neste sentido, veja-se também, CARVALHO, Raquel (1999), *O direito à informação Administrativa Procedimental*, Publicações Universidade Católica, p. 161.

³⁰ Cfr. PRATAS, Sérgio (2020), *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, op. cit. p. 94.

³¹ Sobre a natureza da CADA e as suas competências veja-se PRATAS, Sérgio (2024), “A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos. Uma flor na lapela da democracia?”, in OLIVEIRA, Alberto Augusto; PRATAS, Sérgio (Coords.), *A Administração Aberta em Portugal. Que futuro?*, Coimbra: Almedina, p. 84 e seguintes.

³² A este respeito veja-se DAVID, Sofia (2021), “A intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões”, in FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (Orgs.), *O Acesso à Informação Administrativa*, Coimbra: Almedina, p. 411 e seguintes.

enfrenta-se a grandes desafios jurídicos, nem sempre sendo fácil o enquadramento legal dos algoritmos e dos códigos fonte nas leis que regulam a transparência. Uma das principais questões que se colocam é, precisamente, a de saber se os algoritmos podem ser considerados documentos administrativos no sentido da LADA e, em caso afirmativo, se o direito de acesso à informação sobre o algoritmo viola alguma das restrições ao direito de acesso contempladas na LADA.

4.1.2 Os algoritmos são suscetíveis de ser considerados documentos administrativos para efeitos da LADA?

Conforme referido, a primeira questão que se coloca é a de saber se os algoritmos são suscetíveis de se considerar documentos administrativos, já que estes são o objeto do direito de acesso que garante a LADA.

A alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA define documento administrativo como qualquer conteúdo sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, que esteja na posse ou seja detida em nome dos órgãos ou entidades referidas no artigo 4.º da LADA, designadamente, os relativos a: (i) procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos; (ii) procedimentos de contratação pública, incluído os contratos celebrados; (iii) gestão orçamental e financeira dos órgãos e entidades; (iv) gestão de recursos, nomeadamente, os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas.

O conceito de documento administrativo previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA deve ser complementado pelo disposto no n.º 2 do mesmo artigo, que estabelece que, para efeitos desta norma, não são considerados documentos administrativos: (i) as notas pessoais, esboços, apontamentos, comunicações eletrónicas pessoais e outros registos de natureza semelhante, qualquer que seja o seu suporte (cfr. artigo 3.º, n.º 2, alínea a) da LADA); (ii) os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de Secretários de Estado, bem como à sua preparação (cfr. artigo 3.º, n.º 2, alínea b) da LADA); e (iii) os documentos produzidos no âmbito das relações diplomáticas do Estado português (cfr. artigo 3.º, n.º 2, alínea c) da LADA).

Da leitura articulada dos artigos 3.º e 4.º da LADA pode deduzir-se que o conceito de documento administrativo previsto na LADA combina, como refere o Supremo Tribunal

Administrativo, os critérios da origem/função e da posse³³, não bastando a verificação de apenas um deles para o preenchimento do conceito³⁴. Por conseguinte, qualifica-se como documento administrativo qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material – com exceção das notas pessoais, esboços, apontamentos e outros registos de natureza semelhante – que revele atividade administrativa (critério da origem/função) e esteja na posse ou seja detido pelas entidades previstas no artigo 4.º da LADA (critério da posse).

Desta forma, nos termos da LADA, para que um determinado conteúdo seja considerado um documento administrativo não basta que seja detido por um dos órgãos ou entidades referidas no artigo 4.º da LADA, sendo também necessário que exista uma ligação funcional entre o documento e a atividade administrativa³⁵, entendida num sentido amplo, como uma função do Estado³⁶, em oposição às funções legislativa e judicial³⁷. Assim, a lei abrange apenas o acesso aos documentos elaborados ou produzidos no exercício da atividade administrativa, o que significa que o acesso aos documentos judiciais³⁸, aos documentos legislativos³⁹, ou aos documentos de natureza política⁴⁰ ficam fora do âmbito de aplicação da LADA.

É certo que, à primeira vista, pode parecer estranho que um algoritmo possa ser considerado documento administrativo, mas há que ter em conta que a LADA recorre ao conceito de “documento administrativo” – em vez de se servir do conceito de “informação pública” – provavelmente por influência direta do direito francês, uma vez

³³ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de julho de 2009, no âmbito do processo n.º 0451/09.

³⁴ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de setembro de 2014, no âmbito do processo n.º 0410/14.

Veja-se, a este respeito, FREITAS, Tiago Fidalgo de (2021), “O acesso à informação administrativa: regime e balanço”, in FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (Orgs.), *O Acesso à Informação Administrativa*, Coimbra: Almedina, p. 54.

³⁵ Neste sentido veja-se CAUPERS, João (2009), “Sobre o conceito de documento administrativo”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 75, p. 9.

³⁶ Sobre a classificação tricotómica na qual se dividem tradicionalmente as funções do Estado, veja-se MIRANDA, Jorge (2016), *Curso de Direito Constitucional, Volume 2. Estrutura do Estado. Sistemas políticos. Atividade constitucional do Estado. Fiscalização de constitucionalidade*, Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 138.

³⁷ Veja-se, por exemplo, o Parecer da CADA n.º 227/2022 de 15 de junho de 2022.

³⁸ Veja-se, por exemplo, o Parecer da CADA n.º 298/2022, de 20 de julho de 2022.

³⁹ Veja-se, por exemplo, o Parecer da CADA n.º 321/2020, de 16 de dezembro de 2020.

⁴⁰ Veja-se, por exemplo, o Pareceres da CADA n.ºs 7/2022, de 20 de janeiro de 2022 e 110/2018, de 24 de abril de 2018.

que em 1977 já existia uma lei de acesso aos documentos administrativos⁴¹. Não obstante, como se pode deduzir da própria definição de documento administrativo prevista na LADA, o objeto do direito de acesso não são apenas “documentos” no sentido popular de “papéis”, referindo-se também à informação contida em qualquer tipo de suporte, independentemente das suas características, incluindo o eletrónico. Assim, o conceito amplo de documento administrativo estabelecido na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA permite considerar, sem grandes problemas interpretativos, que os algoritmos utilizados pela Administração Pública para a adoção de decisões administrativas se enquadram na noção de documento administrativo e, portanto, podem ser conhecidos pelo público em geral por força do direito de acesso garantido pela LADA.

Cabe salientar que esta questão ainda não se colocou em Portugal, pelo que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) ainda não teve a possibilidade de se pronunciar sobre o acesso aos algoritmos utilizados pela Administração Pública. No entanto, noutras países, como França, Reino Unido e Espanha, as autoridades que garantem o direito de acesso à informação têm reconhecido que os algoritmos são documentos administrativos e, por conseguinte, devem ser acessíveis ao público em geral, exceto se for aplicável alguma das restrições ao direito de acesso previstas na lei.

De facto, em França, o artigo 2.º da Lei n.º 2016-1321 de 7 outubro de 2016⁴², incorporou expressamente o código fonte no artigo L-300-2 do *Code des relations entre le public et l'administration*, preceito que define documentos administrativos para efeitos do direito de acesso à informação. Ainda assim deve salientar-se que a *Commission d'accès aux documents administratifs* não teve qualquer dificuldade em reconhecer um algoritmo como um documento administrativo ainda antes de o legislador o ter consagrado⁴³.

⁴¹ GONÇALVES, José Renato (2024), “Trinta anos de acesso à informação das entidades públicas em Portugal e prevenção e luta contra a corrupção”, in OLIVEIRA, Alberto Augusto; PRATAS, Sérgio (Coords.), *A Administração Aberta em Portugal. Que futuro?*, Coimbra: Almedina, p. 162.

⁴² Loi n.º 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

⁴³ Veja-se, por exemplo, *Avis CADA n.º 20144578*, de 8 de janeiro de 2015, ou *Avis CADA n.º 20161990*, de 23 de junho de 2016. Veja-se, também, DADELOT, Marc (2018), “Évolution et enjeux du droit d'accès aux documents administratifs depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une république numérique”, *Revue française d'administration publique*, n.º 165, p. 129

Já no Reino Unido⁴⁴ e em Espanha⁴⁵, tal como acontece em Portugal, a definição de documento administrativo também não faz uma referência expressa aos algoritmos, o que não impede que os órgãos de garantia do direito de acesso à informação os considerem com tal.

Outro problema que se pode colocar relacionado com a qualificação dos algoritmos e códigos-fonte como documentos administrativos deriva do facto de, na maioria dos países, as Administrações Públicas não serem, geralmente, as criadoras dos sistemas de inteligência artificial, contratando empresas privadas para desenvolverem os algoritmos que utilizam⁴⁶.

De qualquer modo, o facto de os sistemas algorítmicos serem desenvolvidos por entidades privadas contratadas pela Administração Pública não impede, por si só, o acesso ao algoritmo ou ao seu código-fonte. Nestes casos, deve entender-se que as entidades privadas ao desenvolverem um programa informático para a Administração Pública desempenham uma atividade administrativa⁴⁷, pelo que seria aplicável a alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º da LADA que, com o fim de evitar a fuga à transparência decorrente da privatização da gestão ou exploração das tarefas administrativas⁴⁸, alarga o âmbito subjetivo da LADA as “outras entidades no exercício de funções materialmente administrativas ou de poderes públicos”⁴⁹.

Assim, a origem privada dos algoritmos utilizados pela Administração Pública não impede que estes sejam considerados documentos administrativos para efeitos da LADA e, portanto, acessíveis ao público. No entanto, na prática, é de facto comum que as entidades privadas contratadas pela Administração Pública estabeleçam cláusulas de confidencialidade ou, simplesmente, entreguem aplicações fechadas sem permitir o acesso ao código fonte. Ou seja, na prática, as entidades privadas acabam por impor condições de utilização que prejudicam a transparência e que são

⁴⁴ Veja-se, por exemplo, *Decision notice Information Commissioner's Office 170221-G9L8 (Chief Constable of Humberside Police)*, de 29 de novembro de 2022; ou *Decision notice Information Commissioner's Office 70514-H7K5 (Ofqual)*, de 5 de agosto de 2021.

⁴⁵ Veja-se, por exemplo, as Resoluções do CTBG 58/2021, de 20 de maio de 2021; 253/2021, de 19 de novembro de 2021; 748/2021, de 10 de janeiro de 2022; 7/2023, de 11 de janeiro de 2023; ou 1071/2024, de 24 de setembro de 2024.

⁴⁶ Veja-se MITTELSTAD, Brent, et al. (2016), “The ethics of algorithms: Mapping the debate”, *Big Data & Society*, n.º 3, p. 6

⁴⁷ Veja-se GONZÁLEZ-JULIANA, Álvaro (2022), *Transparencia administrativa sin Administración. El acceso a la información en poder de sujetos privados*, Cizur Menor: Aranzadi, p. 337.

⁴⁸ Cfr. PRATAS, Sérgio (2020), *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, op. cit. p. 60.

⁴⁹ Sobre a transparéncia das entidades privadas, veja-se MIRANDA, João (2010), “O acesso à informação administrativa não procedural das entidades privadas”, in *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Sérvalo Correia*, vol. II, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

muitas vezes aceites pela Administração Pública.

4.1.3 O direito de acesso à informação sobre algoritmos é suscetível de violar alguma das restrições ao direito de acesso previstas na LADA?

Ultrapassada a questão de saber se os algoritmos podem ser considerados documentos administrativos na aceção da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA, o seguinte problema que se coloca reside em saber se o direito de acesso ao algoritmo pode colidir com outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, já que o direito de acesso à informação administrativa não é, como é óbvio, um direito absoluto. Entre as restrições ao direito de acesso à informação previstas no artigo 6.º da LADA, a que é mais suscetível de se aplicar aos casos de acesso aos algoritmos é a prevista no n.º 2 do referido artigo, que estabelece que os documentos protegidos por direitos de autor ou direitos conexos, bem como os documentos que revelem segredo relativo à propriedade literária, artística, industrial ou científica podem ser acessíveis “sem prejuízo da aplicabilidade das restrições resultantes do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos e do Código da Propriedade Industrial e demais legislação aplicável à proteção da propriedade intelectual”.

Do n.º 2 do artigo 6.º da LADA pode deduzir-se que a restrição baseada na proteção da propriedade intelectual e dos direitos de autor não tem por finalidade a prevenção do acesso à informação em si mesmo, mas sim a prevenção da posterior utilização dessa informação por parte do requerente, procurando-se evitar que essa informação seja reproduzida ou utilizada para fins económicos sem a autorização prévia do titular dos direitos de autor. Dito de outro modo, as restrições que estabelece o n.º 2 do artigo 6.º da LADA não são de acesso, mas sim de utilização ou exploração económica pelo requerente⁵⁰.

Desta forma, esta restrição que visa proteger os direitos de autor não será de aplicação naqueles casos em que é patente que o acesso à informação sobre os algoritmos prossegue apenas uma função de controlo da atuação da Administração Pública, longe de qualquer propósito de utilização para fins comerciais. Nesses casos, o acesso aos algoritmos poderá ser concedido com um aviso específico ao requerente sobre as limitações de uso previstas no Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos que se aplicam aos documentos em relação aos quais o acesso foi

⁵⁰ Veja-se PRATAS, Sérgio (2020), *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, op. cit. pp. 70 e 100.

concedido, ficando os requerentes sujeitos às consequências da utilização ilegítima caso violem os direitos de autor ou conexos⁵¹.

Em qualquer caso, uma vez que no momento atual ainda não foram criados mecanismos que permitam levar a cabo um cabal controlo dos algoritmos utilizados pela Administração Pública – como, por exemplo, a criação de órgãos de supervisão ou o estabelecimento de auditorias independentes –, o único meio eficaz para o efeito é o acesso ao próprio algoritmo e ao seu código-fonte, de forma a garantir que possam ser fiscalizados, quer por aqueles que sintam prejudicados pelos seus resultados, como pelo público em geral na salvaguarda do Estado de Direito. E na ponderação entre a proteção do direito de acesso aos algoritmos utilizados pela Administração Pública e a proteção dos direitos de autor ou conexos, a balança deve pender tendencialmente a favor da garantia do direito de acesso aos algoritmos, dado o superior interesse público no seu conhecimento, o que não significa que a divulgação que eventualmente prejudique as entidades privadas criadoras dos algoritmos não deva ser compensada naqueles casos em que os direitos sobre os algoritmos utilizados não tenham sido plenamente cedidos à Administração Pública⁵².

4.2. A explicabilidade dos algoritmos

Como dizíamos anteriormente, a explicabilidade assenta na possibilidade de os cidadãos entenderem os algoritmos que são utilizados na tomada de decisões administrativas. Portanto, no âmbito tecnológico, mostra-se essencial fazer uma reflexão de fundo sobre a pertinência e alcance da transparência dos sistemas algorítmicos e de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública.

Pois bem, os códigos fontes dos algoritmos contêm as instruções que um computador deve seguir para executar determinado programa, pelo que seguramente poderá oferecer informação útil para verificar se determinado algoritmo está ou não de acordo com o disposto na norma que se pretende implementar ou detetar eventuais erros ou discriminações. No entanto, estas instruções encontram-se escritas em linguagem de programação, sendo ininteligíveis para o cidadão comum, pelo que de pouco ou nada servirá à sociedade em geral ter acesso ao código fonte dos algorítmicos utilizados

⁵¹ Neste sentido veja-se, por exemplo, os Pareceres da CADA 42/2020, de 17 de março de 2020, 216/2021, de 15 de julho de 2021, ou 92/2023, de 19 de abril de 2023, que contêm a doutrina da CADA sobre o acesso a documentos protegidos pelo Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.

⁵² Cfr. ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2024), “La naturaleza jurídica de los algoritmos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 114, p. 47.

pela Administração Pública.

Com efeito, a função última da transparência é a de possibilitar o controlo por parte dos cidadãos sobre a atuação pública e para poder controlar não basta dispor de informação, sendo essencial estar em condições de poder entender essa informação. Desta forma, no que se refere aos algoritmos utilizados pela Administração Pública, o direito de acesso à informação subjacente ao princípio de transparência deve necessariamente ser acompanhado de um direito à explicabilidade da informação recebida.

Para explicar esta necessidade, DE FINE LICHT e DE FINE LICHT⁵³ recorrem ao famoso sketch “*the computer says no*” do programa *Little Britain*, em que um cidadão aguarda a decisão de um funcionário que, após inserir todos os dados pertinentes no computador, sentencia “o computador diz não”. Conforme notam os autores, esta situação é cómica pelo seu absurdo, chocando radicalmente com as nossas expectativas sobre o tipo de resposta que se espera da Administração. E se em vez de sentenciar “o computador diz não”, o funcionário girasse o ecrã do computador e mostrasse ao cidadão um algoritmo que espelhasse um intrincado bosque de decisões o resultado seria exatamente o mesmo, caindo-se novamente no absurdo, mas desta vez sem que se pudesse afirmar que o cidadão não era conhecedor de todo o processo decisório.

Desta forma, neste âmbito tão particular, a transparência entendida no seu sentido tradicional fracassa, não permitindo o tão almejado controlo sobre a atuação pública. Parece-nos, pois, razoável afirmar que, dada a complexidade técnica dos algoritmos, a transparência neste contexto deve ser entendida num sentido mais lato⁵⁴, de modo a abranger a possibilidade de saber que dados são utilizados, como são utilizados, quem os utiliza, para que são utilizados e como são utilizados na tomada de decisões administrativas que afetam a esfera vital dos cidadãos. Por outras palavras, para se evitar a opacidade algorítmica é necessário que se conceda não só o acesso ao algoritmo, mas também a outra documentação que contenha a descrição do algoritmo e dos dados que são utilizados, de forma a permitir aos cidadãos compreender o

⁵³ DE FINE LICHT, Karl; DE FINE LICHT, Jenny (2020), “Artificial Intelligence, Transparency, and Public Decision-Making”, *AI & Society*, n.º 35, p. 919

⁵⁴ Neste sentido veja-se PEDRO, Ricardo (2023), “Luzes e sombras sobre a transparência no uso de inteligência artificial e de algoritmos pela Administração Pública”, in GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt (Coords.), *Em nome da transparência no direito administrativo. Um diálogo luso-brasileiro*, Coimbra: Almedina, p.445.

funcionamento do algoritmo e os fundamentos sobre os quais se baseiam as decisões administrativas dele resultantes.

Assim, no contexto algorítmico é fulcral que se repense a noção tradicional de transparência, de modo a entender a explicabilidade como elemento indispensável do conceito. Com efeito, a transparência neste contexto só é verdadeiramente alcançada quando o público em geral pode aceder aos dados subjacentes e ao código de um algoritmo e os resultados produzidos por este são explicados de tal forma que um ser humano os possa compreender⁵⁵.

Em suma, o que está verdadeiramente em causa na transparência algorítmica é assegurar que a obscuridade tecnológica não signifique uma opacidade no acesso à informação sobre as engrenagens do exercício do poder⁵⁶.

De facto, esta preocupação com a transparência e explicabilidade está longe de ser desconhecida do legislador português que, no artigo 9.º, n.º 1, da Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital, estabeleceu já que a utilização da inteligência artificial deve ser orientada pelo respeito dos direitos fundamentais, garantindo um justo equilíbrio entre os princípios da explicabilidade, da segurança, da transparência e da responsabilidade, que atenda às circunstâncias de cada caso concreto e estabeleça processos destinados a evitar quaisquer preconceitos e formas de discriminação, exigindo-se no n.º 2 do referido artigo que se comunique aos interessados as decisões com impacto significativo na esfera dos seus direitos que sejam tomadas mediante o uso de algoritmos.

Já no plano dos factos, resta pôr em prática estes princípios reitores e tornar acessível e inteligível ao público em geral os sistemas de algoritmos utilizados pela Administração Pública.

5. Conclusões

Ao longo deste artigo salientou-se que a utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública deve ser pautada por três princípios essenciais: a reserva de humanidade, a transparência e a explicabilidade.

⁵⁵ GRIMMELIKHUISEN, Stephan (2022), “Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making”, *Public Administration Review*, n.º 83, p. 244.

⁵⁶ Cfr. GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa (2023), “A exigência de transparência da inteligência artificial na atuação da Administração Pública brasileira”, in GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt (Coords.), *Em nome da transparência no direito administrativo. Um diálogo luso-brasileiro*, Coimbra: Almedina, p. 479.

Com efeito, em primeiro lugar, ainda que seja tecnicamente possível que os sistemas de inteligência artificial emitam decisões de forma completamente autonomizada, essas decisões devem ser objeto de supervisão, análise e validação por humanos, pelo menos naqueles casos em que a decisão é desfavorável ao cidadão.

Em segundo lugar, a utilização de sistemas de inteligência artificial pelo sector público deve ser suscetível de ser conhecida pelos cidadãos em geral: que algoritmos são utilizados pela Administração Pública, qual a sua finalidade, quais os dados que os alimentam, para que são utilizados e como são utilizados na tomada de decisões administrativas. A este respeito, salienta-se que a LADA é base legal suficiente para levar a cabo um controlo social sobre os algoritmos utilizados pela Administração Pública.

Finalmente, a explicabilidade dos sistemas de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública assenta na possibilidade de os cidadãos entenderem os algoritmos que são utilizados na tomada de decisões administrativas. Com efeito, de pouco ou nada servirá garantir-se a transparência dos sistemas de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública se essa transparência não se fizer acompanhar de um direito à explicabilidade da informação recebida.

Desta forma, dado que no momento atual ainda não foram criados mecanismos que permitam levar a cabo um cabal controlo dos sistemas de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública – como, por exemplo, a criação de órgãos de supervisão ou o estabelecimento de auditorias independentes –, o único meio eficaz para o efeito é o controlo social através do acesso à informação sobre os algoritmos utilizados pela Administração. E esse acesso à informação é manifestamente insuficiente se não se fizer acompanhar de outra documentação que contenha a descrição dos algoritmos de tal forma que um ser humano os possa compreender.

6. Bibliografia

- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2024), “La naturaleza jurídica de los algoritmos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 114.
- ALVES, Dora Resende; TAVARES, Ana Caroline de Melo (2024), “Revolucionando a Justiça: Uma Análise Abrangente da Inteligência Artificial no Âmbito Jurídico – Aplicações, Desafios Éticos e Perspectivas Futuras”, in VEIGA, Fábio da Silva; AMORIM, José de Campos; AZEVEDO, Patrícia Anjos (Coords.), Desafios do LegalTech, Vol. II, Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos e Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Porto.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço (1993), “Mito e realidade da transparência administrativa”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. II, Coimbra:

- Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- ARRUDA, Carmen Silvia Lima de (2020), *O Princípio da Transparência*, São Paulo: Quartier Latin.
- BARBOSA DE MELO, António Moreira (1981), “As garantias dos administrados na Dinamarca e o princípio do arquivo aberto”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. 57.
- BENTHAM, Jeremy (2001), “Farming defended”, in QUINN, Michael (Ed.), *Writings on the poor laws*, Oxford: Oxford University Press.
- BOVENS, Mark (2005), “Public accountability”, in EWAN, Ferlie; LYNN, Laurence E; POLLITT, Christopher (Eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford University Press.
- BROWN, A.J; VANDEKERCKHOVE, Wim; DREYFUSS, Suelette (2014), “The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust”, in ALA'I, Padideh; VAUGHN, Robert G (Eds.), *Research Handbook on Transparency*, Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.
- BUGARIC, Bojan (2004), “Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *Wisconsin International Law Journal*, n.º 22.
- BUSUIOC, Madalina (2020), “Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account”, *Public Administration Review*, n.º 81.
- CARVALHO, Raquel (1999), *Á Informação Administrativa Procedimental*, Porto: Publicações Universidade Católica.
- CAUPERS, João (2009), “Sobre o conceito de documento administrativo”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 75.
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel (1993), “O direito de informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa”, *Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 9-10.
- DADELOT, Marc (2018), “Évolution et enjeux du droit d'accès aux documents administratifs depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une république numérique”, *Revue française d'administration publique*, n.º 165.
- DAVID, Sofia (2021), “A intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões”, in FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (Orgs.), *O Acesso à Informação Administrativa*, Coimbra: Almedina.
- DE FINE LICHT, Karl; DE FINE LICHT, Jenny (2020), “Artificial Intelligence, Transparency, and Public Decision-Making”, *AI & Society*, n.º 35.
- FARINHO, Domingos Soares (2021), “The Portuguese Charter of Human Rights in the Digital Age: a legal appraisal”, *Revista Española de la Transparencia*, n.º 13.
- FERNANDES, Débora Melo (2015), “O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade?”, *Revista da Ordem dos Advogados*, n.º 75.
- FREITAS, Tiago Fidalgo de (2020), “A dimensão constitucional da transparência administrativa” in XAVIER, Rita, et al. (Orgs.), *Constitucionalismo e (Con)temporaneidade. Estudos em homenagem ao Professor Doutor Manuel Alfonso Vaz*, Porto: Universidade Católica Editora.
- FREITAS, Tiago Fidalgo de (2021), “O acesso à informação administrativa: regime e balanço”, in FREITAS, Tiago Fidalgo de; ALVES, Pedro Delgado (Orgs.), *O Acesso à Informação Administrativa*, Coimbra: Almedina.
- GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa (2023), “A exigência de transparência da inteligência artificial na atuação da Administração Pública brasileira”, in GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt (Coords.), *Em nome da transparência no direito administrativo. Um diálogo luso-brasileiro*, Coimbra: Almedina.
- GONÇALVES, José Renato (2006), “Estado burocrático e Estado transparente. Modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)”, in MIRANDA, Jorge (Coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, volume I, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

- GONÇALVES, José Renato (2024), “Trinta anos de acesso à informação das entidades públicas em Portugal e prevenção e luta contra a corrupção”, in OLIVEIRA, Alberto Augusto; PRATAS, Sérgio (Coords.), *A Administração Aberta em Portugal. Que futuro?*, Coimbra: Almedina.
- GONZÁLEZ-JULIANA, Álvaro (2022), *Transparencia administrativa sin Administración. El acceso a la información en poder de sujetos privados*, Cizur Menor: Aranzadi.
- GRIMMELIKHUISEN, Stephan (2022), “Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making”, *Public Administration Review*, n.º 83.
- LEHNEN, Nathaly Veloso (2023), “Principais reflexões jurídicas suscitadas a partir da leitura da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital”, in MOREIRA, Vital, et al. (Orgs.), *Anais de Artigos Completos do VII CIDH Coimbra 2022 Volume 7*, São Paulo: Editora Brasílica.
- MEIJER, Albert; GRIMMELIKHUISEN, Stephan (2020), “Responsible and Accountable Algorithmization. How to Generate Citizen Trust in Governmental Usage of Algorithms”, in SCHUILENBURG, Marc; PEETERS, Rik (Eds.), *The Algorithmic Society: Technology, Power, and Knowledge*, Nova Iorque: Routledge.
- MESQUITA, Lurdes Varregoso; CRUZ, Rossana Martingo (2022), “Algumas notas reflexivas sobre a carta portuguesa de direitos humanos na era digital: da proteção da criança ao uso da inteligência artificial em processos decisórios”, in GONZÁLEZ PULIDO, Irene (Coord.), *Fodertics 10.0: estudios sobre derecho digital*, Granada: Comares.
- MIRANDA, João (2010), “O acesso à informação administrativa não procedural das entidades privadas”, in *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II*, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- MIRANDA, Jorge (2016), *Curso de Direito Constitucional, Volume 2. Estrutura do Estado. Sistemas políticos. Atividade constitucional do Estado. Fiscalização de constitucionalidade*, Lisboa: Universidade Católica Editora.
- MITTELSTAD, Brent, et al. (2016), “The ethics of algorithms: Mapping the debate”, *Big Data & Society*, n.º 3.
- PEDRO, Ricardo (2023), “Luzes e sombras sobre a transparéncia no uso de inteligência artificial e de algoritmos pela Administração Pública”, in GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt (Coords.), *Em nome da transparéncia no direito administrativo. Um diálogo luso-brasileiro*, Coimbra: Almedina.
- PONCE SOLÉ, Agustí (2019), “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50.
- PRATAS, Sérgio (2020), *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, Coimbra: Almedina.
- PRATAS, Sérgio (2024), “A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos. Uma flor na lapela da democracia?”, in OLIVEIRA, Alberto Augusto; PRATAS, Sérgio (Coords.), *A Administração Aberta em Portugal. Que futuro?*, Coimbra: Almedina.
- SILVA, Hugo Flores da (2023), “Transparéncia e Estado de Direito”, in GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt (Coords.), *Em nome da transparéncia no direito administrativo. Um diálogo luso-brasileiro*, Coimbra: Almedina.

Data de submissão do artigo: 07/04/2025

Data de aprovação do artigo: 05/06/2025

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt