DA RESPONSABILIDADE PELO AGENTE À IMPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL: O FUNCIONAMENTO ANORMAL DO SERVIÇO NA ADMINISTRAÇÃO ALGORÍTMICA

FROM AGENT LIABILITY TO ORGANIZATIONAL IMPUTATION: ABNORMAL SERVICE FUNCTIONING IN ALGORITHMIC ADMINISTRATION

Patrícia Anjos Azevedo[1]
Marco Miguel Pereira Rodrigues[2]

RESUMO

A crescente utilização de sistemas algorítmicos e de inteligência artificial pela Administração Pública coloca novos desafios ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado. O problema não reside, porém, na necessidade de criar uma categoria autónoma de responsabilidade especificamente associada à inteligência artificial, mas em determinar de que modo os

1 Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto. Professora Adjunta na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto. Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto.
2 Instituto Superior de Entre o Douro e Vouga. Professor Adjunto no ISVOUGA. Doutorando em Ciências Jurídico-Criminais na Universidade Portucalense, Infante D. Henrique. Licenciado e Mestre em Solicitadoria pela Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico do Porto.

instrumentos jurídicos existentes respondem a formas de atuação administrativa nas quais a decisão resulta de processos tecnológicos complexos, distribuídos por diferentes intervenientes e, por vezes, dificilmente reconduzíveis a uma conduta individual. O presente estudo analisa, neste contexto, o conceito de funcionamento anormal do serviço previsto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, procurando demonstrar que este instituto pode assumir uma importância renovada perante uma Administração progressivamente mediada por sistemas algorítmicos. Sustenta-se, como proposta dogmática, a utilização da expressão "imputação organizacional" para designar uma modalidade de análise centrada não apenas no agente que materialmente produz o resultado, mas também na organização administrativa que concebe, seleciona, implementa, supervisiona e mantém o sistema através do qual esse resultado se torna possível. A inteligência artificial não elimina, assim, os pressupostos tradicionais da responsabilidade administrativa; torna mais exigente a determinação do facto imputável, da ilicitude, da culpa, do dano e do nexo de causalidade.
Palavras-chave: responsabilidade civil extracontratual; Administração Pública; funcionamento anormal do serviço; inteligência artificial; decisão automatizada; imputação organizacional.

ABSTRACT

The increasing use of algorithmic systems and artificial intelligence by public administration poses new challenges to the State's non-contractual civil liability regime. However, the issue lies not in the need to create a distinct category of liability specifically linked to artificial intelligence, but rather in determining how existing legal instruments address forms of administrative action where decisions result from complex technological processes—distributed among various actors and sometimes difficult to trace back to the conduct of a single individual. In this context, this study analyzes the concept of "abnormal service functioning" (or service malfunction) set forth in Article 7, paragraphs 3 and 4, of Law No. 67/2007 of December 31, seeking to demonstrate that this legal concept may take on renewed importance in an administrative landscape increasingly mediated by algorithmic systems. As a doctrinal proposal, the study advocates using the term "organizational attribution" to describe an analytical approach focused not only on the agent who materially produces the outcome but also on the administrative organization that designs, selects, implements, supervises, and maintains the system enabling that outcome. Thus, artificial intelligence does not eliminate the traditional prerequisites for administrative liability; rather, it makes the determination of the imputable act, unlawfulness, fault, damage, and the causal link more complex.

Keywords: non-contractual civil liability; Public Administration; abnormal functioning of the service; artificial intelligence; automated decision-making; organizational attribution.

1 INTRODUÇÃO

Quem responde quando a Administração decide através de um sistema automatizado?

A Administração Pública contemporânea deixou de atuar exclusivamente através de decisões produzidas por agentes identificáveis, seguindo procedimentos cuja reconstrução dependia essencialmente da intervenção humana. A transformação digital dos serviços públicos introduziu sistemas destinados a apoiar, selecionar, classificar, prever ou determinar resultados administrativos, colocando no centro da discussão jurídica uma questão que, embora assuma hoje uma configuração tecnológica nova, possui uma dimensão clássica: quem deve responder quando uma atuação administrativa provoca um dano, mas a sua produção não pode ser reconduzida, de forma simples, à conduta de uma pessoa determinada?

A questão ganha particular relevância quando são utilizados sistemas de inteligência artificial. Um resultado administrativo pode depender da qualidade dos dados utilizados, da arquitetura do sistema, do modelo escolhido, dos parâmetros definidos, da forma como o sistema foi treinado, das regras de integração com outras aplicações, das opções adotadas na sua implementação e, finalmente, da forma como os funcionários interpretam ou seguem os resultados produzidos. A aparente simplicidade da decisão final pode, por conseguinte, esconder uma cadeia de escolhas jurídicas, técnicas e organizacionais consideravelmente mais extensas.

Esta realidade não significa que a inteligência artificial tenha criado uma nova forma autónoma de responsabilidade civil administrativa. O ordenamento português dispõe já de um regime geral de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, constitucionalmente ancorado no artigo 22.º da Constituição da República

Portuguesa e concretizado, quanto ao exercício da função administrativa, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.[3]

O verdadeiro desafio consiste antes em saber se os instrumentos tradicionais de imputação continuam adequados quando o resultado lesivo não é produzido por uma decisão exclusivamente humana, mas por uma estrutura *sociotécnica* na qual a intervenção individual se encontra distribuída por diferentes níveis de decisão.

É neste ponto que assume particular interesse o artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 67/2007. O legislador prevê a responsabilidade do Estado e das demais pessoas coletivas de direito público quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou quando não seja possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço. O n.º 4 concretiza esse conceito através de um critério normativo assente nas circunstâncias concretas e nos padrões médios de resultado: existe funcionamento anormal quando, atendendo a essas circunstâncias, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos.[4]

A importância desta solução para a Administração algorítmica não está em permitir uma responsabilidade automática por qualquer falha tecnológica. Está, antes, em demonstrar que o sistema jurídico português já admite que a responsabilidade administrativa não fique necessariamente dependente da identificação de uma pessoa singular responsável pelo dano.

A partir daqui coloca-se uma segunda questão: como interpretar essa responsabilidade quando a deficiência relevante não resulta de um único comportamento, mas da conjugação de decisões relativas à organização, à tecnologia e aos procedimentos administrativos?

É neste ponto que se propõe, neste estudo, a noção de imputação organizacional. A expressão não constitui uma categoria autónoma criada pela Lei n.º 67/2007, nem pretende substituir o conceito legal de funcionamento anormal do serviço. Trata-se de uma proposta de leitura dogmática destinada a tornar mais visível uma realidade que a

3 Constituição da República Portuguesa, artigo 22.º; Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, em especial artigos 7.º a 11.º.
4 Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, artigo 7.º, n.ºs 3 e 4.

Administração digital torna particularmente evidente: determinados danos podem resultar de escolhas organizacionais sucessivas - relativas à seleção, configuração, integração, supervisão ou manutenção de sistemas - cuja relevância jurídica não desaparece pelo facto de o resultado final ser produzido por uma tecnologia.

A Administração algorítmica não elimina, portanto, a responsabilidade. Torna mais complexa a reconstrução do modo como ela deve ser juridicamente imputada.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO E A SUPERAÇÃO DA CENTRALIDADE EXCLUSIVA DO AGENTE

O artigo 22.º da Constituição estabelece que o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.[5] A norma constitucional assume uma função estruturante no sistema de responsabilidade pública, exprimindo a sujeição do exercício da função pública a uma exigência de responsabilização pelos danos juridicamente relevantes que dele resultem.

A concretização desse princípio encontra-se atualmente no regime aprovado pela Lei n.º 67/2007. O diploma distingue diferentes fundamentos de responsabilidade, incluindo a responsabilidade por factos ilícitos, a responsabilidade pelo risco e a indemnização pelo sacrifício. Para o problema aqui analisado, assume especial importância a responsabilidade por factos ilícitos no exercício da função administrativa.[6]

A estrutura do regime não assenta, porém, numa conceção segundo a qual toda a responsabilidade da Administração pressuporia a identificação

5 Constituição da República Portuguesa, artigo 22.º.
6 Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, artigos 7.º a 11.º e 15.º e 16.º.

de uma pessoa singular responsável pelo facto. O artigo 7.º, n.º 3, contempla expressamente situações nas quais não existe comportamento concretamente atribuível a um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não é possível demonstrar a autoria pessoal da ação ou omissão. Nesses casos, desde que o dano deva ser atribuído a um funcionamento anormal do serviço, a responsabilidade recai sobre o Estado ou a pessoa coletiva pública.[7]

Esta solução é relevante porque demonstra que o legislador português não concebe a responsabilidade administrativa exclusivamente através de um modelo individualizado de imputação.

O funcionamento anormal do serviço encontra-se ligado à construção doutrinal e jurisprudencial da culpa do serviço, tradicionalmente relacionada com a *faute du service* do Direito Administrativo francês. A jurisprudência portuguesa distingue, neste âmbito, situações de culpa anónima, quando existe uma atuação lesiva mas não é possível determinar o respetivo autor individual, e situações de culpa coletiva, quando a deficiência resulta do funcionamento do serviço globalmente considerado.[8]

O próprio Diário da República, através do seu Lexionário jurídico, identifica esta distinção: a culpa coletiva reporta-se a uma atuação deficiente do serviço enquanto realidade global; a culpa anónima verifica-se quando existe uma atuação individual subjacente ao dano, mas não é possível demonstrar a autoria pessoal.[9]

A jurisprudência administrativa portuguesa tem desenvolvido esta construção. O Tribunal Central Administrativo Sul, no Acórdão de 1 de julho de 2021, relativo ao processo n.º 1427/19.0BELSB, reconhece a relevância da culpa do serviço e da distinção entre culpa anónima e culpa

7 Lei n.º 67/2007, artigo 7.º, n.º 3.

8 Sobre a distinção entre culpa anónima e culpa coletiva no âmbito do funcionamento anormal do serviço, veja-se Tribunal Central Administrativo Sul, Acórdão de 1 de julho de 2021, Proc. n.º 1427/19.0BELSB. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/1427-2021-191524775

9 Diário da República, "Funcionamento anormal do serviço (na responsabilidade extracontratual administrativa)," *Lexionário*, entrada jurídica relativa ao funcionamento anormal do serviço e ao artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 67/2007.

coletiva, relacionando-a com os padrões de atuação e rendimento que podem ser exigidos ao serviço.[10]

A decisão é particularmente importante porque evidencia que o funcionamento anormal do serviço não deve ser compreendido apenas como uma técnica destinada a solucionar uma dificuldade probatória - isto é, descobrir quem praticou determinada conduta. O instituto possui também uma dimensão material: há situações em que a deficiência relevante pertence ao modo global de funcionamento do serviço e não pode ser adequadamente explicada através da atribuição do dano a uma única pessoa.

Esta ideia encontra expressão igualmente no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 9 de novembro de 2015, relativo ao processo n.º 00095/11.5BEVIS. Num litígio relacionado com um obstáculo existente numa via municipal, o Tribunal admitiu que, não podendo a culpa ser atribuída a determinado agente, a responsabilidade pudesse radicar no funcionamento anormal dos serviços, referindo a possibilidade de uma responsabilidade fundada numa culpa funcional da pessoa coletiva pública.[11]

A jurisprudência posterior mantém esta linha. No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 23 de junho de 2022, relativo ao processo n.º 00476/21.2BECBR, o Tribunal retoma expressamente a construção da *faute du service*, distinguindo a culpa coletiva, resultante de uma atuação global deficiente, da culpa anónima, associada a uma conduta cuja autoria individual não seja possível determinar. O acórdão recorre ainda à doutrina de Carlos Alberto Cadilha para explicar a articulação entre o funcionamento anormal do serviço e a culpa do serviço.[12]

---

10 Tribunal Central Administrativo Sul, Acórdão de 1 de julho de 2021, Proc. n.º 1427/19.0BELSB.

11 Tribunal Central Administrativo Norte, Acórdão de 9 de novembro de 2015, Proc. n.º 00095/11.5BEVIS, rel. Helena Ribeiro, 1.ª Secção – Contencioso Administrativo. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/87C189B37116209C80257EFC003BF35B

12 Tribunal Central Administrativo Norte, Acórdão de 23 de junho de 2022, Proc. n.º 00476/21.2BECBR, rel. Maria Fernanda Antunes Aparício Duarte Brandão. Disponivel em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/00476-2022-191818275; Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 2.ª ed. (Coimbra: Coimbra Editora, 2011), especialmente pp. 198 ss. e 242 ss., conforme citado pelo próprio acórdão.

A consequência dogmática que daqui pode retirar-se deve, contudo, ser formulada com alguma precisão. Não significa que o "serviço" passe a ser uma nova pessoa jurídica ou que qualquer deficiência organizacional seja automaticamente ilícita. Significa, antes, que o funcionamento global da organização administrativa pode constituir o referente jurídico da imputação quando a lei admite que o facto lesivo não seja reconduzido a um agente individual determinado.

É precisamente nesta dimensão que a construção tradicional pode estabelecer uma ponte com a Administração algorítmica.

3 DO FUNCIONAMENTO ANORMAL DO SERVIÇO À IMPUTAÇÃO ORGANIZACIONAL

A expressão "imputação organizacional" é aqui utilizada deliberadamente como uma proposta dogmática, e não como uma categoria jurídico-positiva já consagrada. O seu objetivo consiste em traduzir, para o contexto da Administração tecnologicamente mediada, uma dimensão que já pode ser encontrada no regime do funcionamento anormal do serviço: a relevância jurídica da forma como a organização administrativa se estrutura e funciona para a produção de um resultado lesivo.

A distinção é essencial.

Não se pretende afirmar que qualquer falha tecnológica corresponde automaticamente a funcionamento anormal do serviço. Tampouco se pretende que a simples utilização de inteligência artificial gere responsabilidade civil da Administração. Uma conclusão desse tipo afastar-se-ia dos pressupostos da responsabilidade civil e aproximaria indevidamente o regime de uma responsabilidade objetiva pela tecnologia utilizada.

O que se sustenta é diferente. Quando a Administração decide utilizar determinado sistema tecnológico, essa decisão pode envolver deveres de seleção, adequação, integração, supervisão, controlo e monitorização. Se uma deficiência previsível e evitável nessa estrutura organizacional contribuir para a produção de um dano juridicamente relevante, a

dimensão organizacional poderá assumir importância no juízo de imputação previsto pelo regime da responsabilidade administrativa.

É aqui que importa distinguir três planos que não devem ser confundidos: funcionamento anormal do serviço, enquanto categoria legal; culpa do serviço, enquanto construção dogmática e jurisprudencial; e imputação organizacional, enquanto conceito proposto neste artigo para tornar inteligível a aplicação dessas categorias a estruturas administrativas tecnologicamente complexas.

A imputação organizacional não pretende, por isso, substituir a culpa do serviço. Pretende evidenciar a dimensão organizacional através da qual, em determinados casos, o funcionamento do serviço deve ser reconstruído.

O artigo 7.º, n.º 4, oferece um ponto de apoio particularmente importante. O legislador não exige a demonstração de uma intenção psicológica da organização. Estabelece um critério normativo: importa determinar se, atendendo às circunstâncias e aos padrões médios de resultado, era razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar o dano.[13]

A questão deixa assim de ser exclusivamente "quem errou?" para incluir outra, mais adequada à complexidade organizacional: o serviço estava organizado de modo a funcionar segundo aquilo que, nas circunstâncias concretas, lhe era razoavelmente exigível?

Na Administração tradicional, esta questão pode envolver a organização de procedimentos, a distribuição de competências, a existência de mecanismos de controlo, a supervisão dos funcionários ou a manutenção de equipamentos. Na Administração algorítmica, a mesma análise pode abranger a seleção do sistema, a qualidade dos dados, a adequação da finalidade, os testes prévios, os mecanismos de supervisão humana, a monitorização dos resultados, o tratamento de erros e a possibilidade de intervenção quando o sistema apresente comportamentos anómalos.

O conceito proposto permite, assim, deslocar a atenção para as condições organizacionais de produção do resultado sem abandonar a imputação individual quando esta seja possível e juridicamente relevante.

13 Lei n.º 67/2007, artigo 7.º, n.º 4.

A jurisprudência do Tribunal Central Administrativo Sul, no já referido Acórdão de 1 de julho de 2021, constitui aqui uma referência particularmente útil. O Tribunal relaciona a culpa do serviço com padrões de atuação e rendimento esperados e reconhece a possibilidade de uma responsabilidade que não dependa da determinação de uma culpa pessoal individualizada.[14]

A Administração algorítmica torna este raciocínio particularmente atual porque multiplica as situações em que a produção do resultado se encontra distribuída por diferentes níveis da organização.

Imagine-se, por exemplo, um sistema utilizado por uma entidade pública para apoiar a atribuição de determinada prestação social. Um serviço define os critérios de utilização; uma unidade informática integra o sistema; um fornecedor disponibiliza o modelo; os responsáveis administrativos determinam o modo de utilização; os funcionários introduzem ou validam dados; e o resultado produzido pelo sistema influencia a decisão administrativa. Se ocorrer uma classificação errada que cause dano a um cidadão, poderá revelar-se impossível apontar uma única conduta individual como causa suficiente do resultado.

A dificuldade não significa ausência de responsabilidade. Significa que a reconstrução da responsabilidade terá de considerar a cadeia organizacional que permitiu a produção do resultado.

Não porque o algoritmo seja um "agente" jurídico, mas porque a decisão de utilizar aquele sistema, para aquela finalidade, naquele procedimento e com aqueles mecanismos de controlo pertence a sujeitos jurídicos determinados e encontra-se integrada numa organização administrativa.

14 Tribunal Central Administrativo Sul, Acórdão de 1 de julho de 2021, Proc. n.º 1427/19.0BELSB. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/1427-2021-191524775

4 A DECISÃO ADMINISTRATIVA TECNOLOGICAMENTE MEDIADA

A utilização de inteligência artificial modifica a estrutura factual através da qual a Administração atua. Não modifica, por si só, a natureza jurídica da responsabilidade.

A diferença fundamental reside na crescente distância entre o resultado final e a decisão humana individual que tradicionalmente permitia reconstruir com relativa facilidade a cadeia causal.

Sistemas de aprendizagem automática podem produzir resultados cuja lógica interna não é imediatamente reconduzível a uma regra simples previamente conhecida pelo funcionário que os utiliza. Esta característica tem sido amplamente discutida na literatura sobre decisão administrativa automatizada. Danielle Keats Citron chamou a atenção para os problemas colocados pela automação administrativa em matéria de transparência, devido processo, participação e possibilidade de contestação.[15]

Também Cary Coglianese e David Lehr analisaram a utilização de *machine learning* na decisão administrativa e as questões de explicabilidade, supervisão e responsabilização que daí decorrem.[16]

Estas reflexões não constituem normas de imputação diretamente aplicáveis ao ordenamento português. A sua relevância é sobretudo analítica: ajudam a compreender por que razão a estrutura factual da atuação administrativa se tornou mais complexa.

Quando uma decisão é exclusivamente humana, é relativamente possível identificar o autor, reconstruir a sua atuação e verificar se respeitou as normas e deveres aplicáveis. Quando a decisão é tecnologicamente mediada, a análise pode ter de recuar vários níveis.

Quem escolheu o sistema?

Quem definiu a finalidade para a qual seria utilizado?

Quem determinou os dados que poderiam ser introduzidos?

Quem avaliou a sua adequação ao contexto administrativo concreto?

15 Danielle Keats Citron, "Technological Due Process," *Washington University Law Review* 85, nº. 6 (2008): 1249 -1313.

16 Cary Coglianese and David Lehr, "Regulating by Robot: Administrative Decision-Making in the Machine-Learning Era," *Georgetown Law Journal* 105 (2017): 1147 - 1223.

Quem estabeleceu os mecanismos de supervisão?

Quem acompanhou os resultados depois da entrada em funcionamento?

Estas perguntas não significam que a resposta seja sempre imputável à Administração. Significam apenas que a reconstrução jurídica do facto não pode terminar necessariamente no funcionário que recebeu ou validou o resultado algorítmico.

A importância da organização administrativa torna-se particularmente evidente no domínio da ilicitude. O artigo 9.º da Lei n.º 67/2007 considera ilícitas as ações ou omissões que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou regras técnicas e deveres objetivos de cuidado e de que resulte ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos. O n.º 2 estabelece ainda que existe ilicitude quando essa ofensa resulte do funcionamento anormal do serviço.[17]

O sistema algorítmico não substitui, portanto, a análise jurídica da ilicitude. Pode, contudo, alterar a forma como se identifica a violação de um dever objetivo de cuidado.

Se a Administração utiliza um sistema que, em função da finalidade e dos riscos associados, exigia testes, validação, supervisão ou mecanismos de correção e esses mecanismos não foram adequadamente assegurados, a deficiência organizacional poderá assumir relevância para o juízo de ilicitude e culpa. O mesmo poderá ocorrer se a Administração ignorar sinais concretos de erro ou mantiver um sistema cuja inadequação ao contexto seja conhecida ou razoavelmente cognoscível.

O artigo 10.º reforça esta dimensão. A culpa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes é apreciada em função da diligência e aptidão razoavelmente exigíveis de um agente zeloso e cumpridor, atendendo às circunstâncias de cada caso.[18] A aplicação deste critério à Administração algorítmica exige que a diligência seja apreciada tendo em conta a realidade tecnológica em que a Administração decidiu atuar.

---

17 Lei n.º 67/2007, artigo 9.º, n.ºs 1 e 2. Veja-se também José Carlos Vieira de Andrade, "A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos," *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 137, n.º 3951 (2008): 360 - 371.

18 Lei n.º 67/2007, artigo 10.º, n.º 1.

Não faria sentido avaliar uma organização que utiliza sistemas de inteligência artificial como se essa utilização fosse juridicamente irrelevante. Mas também não seria correto transformar a utilização de tecnologia numa presunção de culpa.

O critério deve permanecer o da diligência juridicamente exigível. O que muda é o objeto sobre o qual essa diligência pode incidir.

5 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, DEVERES DE ORGANIZA-ÇÃO E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

A aprovação do Regulamento (UE) 2024/1689, de 13 de junho de 2024, conhecido como Regulamento da Inteligência Artificial ou AI Act, acrescentou uma dimensão europeia particularmente relevante ao problema. O Regulamento estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e estrutura grande parte das suas obrigações segundo uma abordagem baseada no risco.[19]

É importante, contudo, evitar uma conclusão que poderia comprometer a análise: o AI Act não criou uma regra segundo a qual a violação das suas disposições determine automaticamente a responsabilidade civil extracontratual da Administração.

A relação é mais indireta e, precisamente por isso, mais interessante. O Regulamento estabelece deveres dirigidos aos diferentes operadores dos sistemas de IA, incluindo prestadores e responsáveis pela implantação, e, em determinados casos, impõe exigências de gestão de risco, supervisão humana, documentação, monitorização e avaliação do impacto sobre os direitos fundamentais. Essas exigências podem contribuir para densificar

19 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 determinados atos legislativos da União Europeia (Regulamento da Inteligência Artificial), JO L 1689, 12 de julho de 2024, artigo 1.º e seguintes. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=pt

os padrões jurídicos pelos quais se deve avaliar a atuação administrativa, sem substituir o regime nacional da responsabilidade civil.[20]

A atual situação jurídica exige ainda uma referência ao Regulamento (UE) 2026/1744, de 8 de julho de 2026[21], que alterou o calendário de aplicação do AI Act. Na versão consolidada atualmente disponível, os capítulos I e II aplicam-se, em regra, desde 2 de fevereiro de 2025, com exceções introduzidas para determinadas disposições; as Secções 1, 2 e 3 do Capítulo III relativas aos sistemas classificados como de risco elevado ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, e Anexo III aplicam-se desde 2 de dezembro de 2027, enquanto as relativas aos sistemas abrangidos pelo artigo 6.º, n.º 1, e Anexo I se aplicam desde 2 de agosto de 2028. Os artigos 102.º a 110.º aplicam-se desde 27 de julho de 2026.[22]

Esta alteração temporal é relevante para o presente estudo porque impede que se fale genericamente numa única "data de aplicação" do AI Act. A obrigação concretamente aplicável depende do tipo de sistema, da posição jurídica do interveniente e da disposição em causa.

Mais importante para a Administração Pública é o conjunto de deveres relacionados com os sistemas de risco elevado. O artigo 14.º prevê mecanismos de supervisão humana adequados aos riscos, ao nível de autonomia e ao contexto de utilização do sistema. O artigo 26.º estabelece obrigações específicas para os responsáveis pela implantação e o artigo 27.º prevê, para determinados sistemas de risco elevado, uma avaliação do impacto sobre os direitos fundamentais quando o responsável pela implantação seja um organismo de direito público ou, nas situações

20 Regulamento (UE) 2024/1689, designadamente artigos 9.º, 13.º, 14.º, 26.º e 27.º.

21 Regulamento (UE) 2026/1744 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de julho de 2026. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=oj:L_202601744

22 Regulamento (UE) 2024/1689, artigo 113.º, na redação resultante do Regulamento (UE) 2026/1744 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de julho de 2026. O Regulamento (UE) 2026/1744 alterou o calendário de aplicação do AI Act, designadamente quanto às Secções 1, 2 e 3 do Capítulo III: 2 de dezembro de 2027 para os sistemas classificados como de risco elevado nos termos do artigo 6.º, n.º 2, e Anexo III, e 2 de agosto de 2028 para os sistemas classificados como de risco elevado nos termos do artigo 6.º, n.º 1, e Anexo I. Os artigos 102.º a 110.º são aplicáveis desde 27 de julho de 2026.

previstas pelo Regulamento, uma entidade privada prestadora de serviços públicos.[23]

O artigo 27.º é especialmente significativo para a tese aqui desenvolvida. A avaliação deve considerar, entre outros aspetos, os processos em que o sistema será utilizado, os grupos potencialmente afetados, os riscos específicos, as medidas de supervisão humana e as providências a adotar perante a concretização desses riscos.[24]

Não se trata de afirmar que o AI Act tenha criado uma categoria de "culpa organizacional". O que ele faz é tornar juridicamente mais explícitas algumas das dimensões organizacionais que podem estar associadas à utilização de sistemas de IA. Para a responsabilidade administrativa, essas exigências podem constituir elementos relevantes na concretização dos padrões de diligência, organização e supervisão que devem ser aferidos à luz do direito aplicável.

O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados oferece, neste ponto, outro elemento relevante. O artigo 22.º do Regulamento (UE) 2016/679 consagra, sujeito às exceções previstas no próprio preceito, o direito do titular dos dados a não ficar sujeito a uma decisão baseada exclusivamente em tratamento automatizado que produza efeitos jurídicos ou que o afete significativamente de forma similar. Nos casos abrangidos pelas exceções previstas no n.º 2, alíneas a) e c), o n.º 3 prevê, entre outras garantias, o direito à intervenção humana, à expressão do ponto de vista e à contestação da decisão.[25]

Também aqui não deve ser feita uma transposição automática para o regime da responsabilidade civil administrativa. O artigo 22.º do RGPD tem uma finalidade própria e não constitui uma norma geral de

23 Regulamento (UE) 2024/1689, artigos 14.º, 26.º e 27.º, na redação atualmente aplicável.

24 Regulamento (UE) 2024/1689, artigo 27.º. O preceito prevê, para os responsáveis pela implantação abrangidos pela norma, uma avaliação do impacto que a utilização de determinados sistemas de IA de risco elevado possa produzir sobre os direitos fundamentais, incluindo a consideração dos processos de utilização, dos grupos afetados, dos riscos, da supervisão humana e das medidas a adotar perante a concretização desses riscos.

25 Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), artigo 22.º. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2961&tabela=leis

responsabilidade do Estado. Todavia, evidencia uma ideia relevante para o problema em estudo: a intervenção humana juridicamente relevante não pode ser reduzida à existência formal de uma pessoa que simplesmente confirma o resultado produzido pela máquina.

Uma supervisão humana efetiva pressupõe capacidade real de compreender o resultado, identificar anomalias e, quando necessário, contrariá-lo. Se o modelo administrativo de utilização da inteligência artificial criar apenas uma aparência de intervenção humana, retirando na prática ao funcionário qualquer capacidade real de controlo, essa circunstância poderá assumir relevância na análise do funcionamento do serviço.

A questão será sempre saber se a organização funcionou de acordo com aquilo que, nas circunstâncias concretas, razoavelmente lhe era exigível.

6 PROVA, CAUSALIDADE E DISTRIBUIÇÃO DA RESPONSABILIDADE

A emergência de sistemas algorítmicos coloca ainda um problema especialmente delicado: a prova.

Uma das dificuldades da responsabilidade civil administrativa consiste em demonstrar a relação entre o funcionamento do sistema e o dano concretamente sofrido. Essa dificuldade pode aumentar quando o sistema envolve modelos complexos, múltiplas fontes de dados e decisões técnicas tomadas por diferentes intervenientes.

Não basta, por isso, afirmar que o algoritmo produziu determinado resultado. É necessário demonstrar que esse resultado foi juridicamente relevante para a produção do dano e que o dano pode ser imputado à Administração segundo os critérios estabelecidos pelo ordenamento.

A imputação organizacional não pode transformar-se numa presunção geral segundo a qual todo o dano associado a uma tecnologia utilizada pela Administração seria imputável à entidade pública. O nexo de causalidade continua a constituir requisito indispensável, tal como permanecem relevantes os restantes pressupostos da responsabilidade.

A análise deverá procurar determinar, entre outros aspetos, se o dano resultou de uma deficiência na conceção ou implementação do sistema, de dados inadequados, da ausência de supervisão, da utilização do sistema para uma finalidade para a qual não era adequado, da inexistência de mecanismos de correção ou da manutenção de uma ferramenta apesar da existência de sinais concretos de funcionamento inadequado.

Neste contexto, torna-se útil distinguir entre erro tecnológico e falha administrativa.

Um sistema pode produzir um resultado incorreto sem que daí resulte automaticamente responsabilidade da Administração. A tecnologia não é infalível e a existência de um resultado errado não demonstra, por si só, que o serviço tenha violado um dever juridicamente exigível.

Diversamente, poderá existir responsabilidade quando o erro esteja relacionado com uma deficiência organizacional que a Administração podia e devia ter evitado, segundo os padrões juridicamente relevantes no caso concreto.

Se um sistema adequadamente selecionado, testado, supervisionado e utilizado dentro das suas limitações produzir um resultado imprevisível e inevitável, será necessário analisar cuidadosamente se estão preenchidos os pressupostos da ilicitude, culpa e causalidade.

Se, pelo contrário, a Administração utilizar um sistema inadequado à finalidade, ignorar riscos conhecidos, não estabelecer mecanismos de supervisão razoavelmente exigíveis ou mantiver uma ferramenta manifestamente desajustada apesar de sucessivos sinais de erro, o problema já não será simplesmente o de saber se "o algoritmo errou". Poderá estar em causa a forma como o serviço se organizou para utilizar aquela tecnologia.

É neste segundo domínio que a noção de imputação organizacional revela maior utilidade.

O artigo 7.º, n.º 4, fornece um critério normativo particularmente importante: importa perguntar se, atendendo às circunstâncias e aos padrões médios de resultado, era razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar o dano.[26]

Esta formulação permite evitar dois extremos: a responsabilização automática por qualquer erro tecnológico e a utilização da complexidade

26 Lei n.º 67/2007, artigo 7.º, n.º 4.

técnica como argumento para tornar a Administração imune às regras gerais da responsabilidade.

A questão ganha particular importância quando a Administração recorre a entidades privadas para desenvolver, fornecer ou integrar sistemas de inteligência artificial. A contratação de um fornecedor tecnológico pode distribuir tarefas técnicas, mas não elimina a necessidade de analisar juridicamente a atuação da entidade pública que decidiu utilizar o sistema.

Não se trata de afirmar que qualquer erro do fornecedor constitui responsabilidade da Administração. Tal conclusão dependerá da situação concreta, das competências distribuídas, do conteúdo da relação jurídica existente, do comportamento dos diferentes intervenientes e dos pressupostos legais aplicáveis.

Também não se deve ignorar que o próprio artigo 1.º, n.º 5, da Lei n.º 67/2007 prevê a aplicação de determinadas disposições do regime da responsabilidade administrativa a pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores quando atuem no exercício de prerrogativas de poderes públicos ou sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.[27]

Este dado é particularmente interessante num contexto tecnológico, no qual a atividade administrativa pode depender de uma cadeia de entidades públicas e privadas. A existência de um fornecedor externo não permite, por si só, deslocar toda a responsabilidade para fora da organização pública, mas também não autoriza a absorção automática de qualquer conduta privada pela responsabilidade administrativa.

Se a decisão de adotar o sistema, a definição da sua finalidade, a escolha dos mecanismos de supervisão ou a avaliação da sua adequação pertencem à Administração, esses elementos permanecem juridicamente relevantes para a análise do funcionamento do serviço. A responsabilidade deve, por isso, acompanhar não apenas o resultado algorítmico, mas, quando juridicamente relevante, a cadeia organizacional que tornou esse resultado possível.

---

27 Lei n.º 67/2007, artigo 1.º, n.º 5. Sobre a extensão do regime de responsabilidade administrativa a determinadas pessoas coletivas privadas, veja-se Supremo Tribunal Administrativo, Acórdão de 13 de julho de 2012, Proc. n.º 09014/12, com referência expressa à obra de Carlos Alberto Fernandes Cadilha. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/09014-2012-91948075

7 UMA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA COMPA-TÍVEL COM A ADMINISTRAÇÃO ALGORÍTMICA

A utilização crescente de inteligência artificial não exige o abandono do modelo clássico da responsabilidade civil extracontratual da Administração. Exige, antes, que os conceitos existentes sejam interpretados de modo a conservar a sua eficácia perante novas formas de atuação administrativa.

O funcionamento anormal do serviço oferece, neste domínio, uma vantagem significativa. O artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, não condiciona a responsabilidade à identificação de uma pessoa singular. O legislador reconhece que determinados danos podem resultar da própria forma de funcionamento do serviço e estabelece como critério a exigibilidade de uma atuação capaz de evitar o dano.

É precisamente nesta abertura que a Administração algorítmica encontra um dos seus principais pontos de contacto com o regime tradicional.

A noção de imputação organizacional, proposta neste artigo, procura explicitar essa possibilidade. A sua utilidade consiste em colocar no centro da análise a organização administrativa enquanto estrutura de decisões técnicas, jurídicas e procedimentais, sem transformar essa organização num fundamento autónomo de responsabilidade.

O agente individual continua a ser relevante sempre que seja possível identificar uma conduta pessoal juridicamente censurável. Mas, quando o resultado lesivo emerge da interação entre vários intervenientes, sistemas e níveis de decisão, a imputação não deve ser artificialmente reduzida ao último funcionário que teve contacto com o resultado.

O funcionário que valida uma decisão produzida por um sistema não é necessariamente responsável pela sua arquitetura. Do mesmo modo, o programador que desenvolveu determinado componente não é necessariamente responsável pela decisão administrativa tomada com base no sistema.

A responsabilidade jurídica exige a reconstrução da cadeia de atuação e a determinação do papel de cada interveniente.

Neste ponto, a imputação organizacional permite evitar dois riscos opostos.

O primeiro seria a personalização excessiva da responsabilidade, procurando encontrar um funcionário individual para cada dano mesmo quando a causa juridicamente relevante se encontra dispersa pela estrutura administrativa.

O segundo seria a despersonalização tecnológica, atribuindo qualquer falha à complexidade do sistema e tornando praticamente impossível determinar onde se encontrava a deficiência juridicamente relevante.

O funcionamento anormal do serviço permite encontrar uma solução intermédia: preserva os pressupostos tradicionais da responsabilidade, mas admite que, nos casos previstos na lei, a deficiência relevante possa ser imputada ao serviço globalmente considerado.

Esta solução é compatível com a lógica constitucional de responsabilidade do poder público. O artigo 22.º da Constituição estabelece um princípio de responsabilização das entidades públicas pelos danos causados pelo exercício das suas funções.[28] A transformação tecnológica não elimina essa exigência; modifica, em determinados casos, as condições factuais através das quais deve ser apurada.

Quanto mais complexa for a estrutura através da qual a Administração atua, maior pode ser a importância de reconstruir juridicamente as decisões organizacionais que condicionaram a produção do resultado.

A questão fundamental não é saber se o algoritmo pode ser responsabilizado. Um sistema algorítmico não substitui a entidade administrativa enquanto sujeito jurídico da atuação pública.

A questão consiste em determinar se a Administração organizou adequadamente a utilização do sistema, se cumpriu os deveres jurídicos e técnicos que lhe eram exigíveis, se assegurou mecanismos adequados de supervisão e se adotou medidas razoáveis para evitar a produção do dano.

A resposta deverá continuar a ser encontrada nos pressupostos tradicionais da responsabilidade civil administrativa.

28 Constituição da República Portuguesa, artigo 22.º.

8 CONCLUSÃO: DA RESPONSABILIDADE PELO AGENTE À RESPONSABILIDADE PELA ARQUITETURA ADMINISTRA-TIVA

A transformação digital da Administração Pública não torna obsoleto o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado. Torna, porém, mais visíveis algumas das limitações de uma leitura excessivamente centrada na figura do agente individual.

A Lei n.º 67/2007 contém já um mecanismo capaz de responder a essa dificuldade. O funcionamento anormal do serviço, previsto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, permite responsabilizar a entidade pública por danos que não possam ser reconduzidos ao comportamento concreto de um agente determinado ou cuja autoria pessoal não possa ser demonstrada, desde que o resultado seja juridicamente atribuível ao funcionamento anormal do serviço.[29]

A jurisprudência administrativa portuguesa tem desenvolvido esta possibilidade através dos conceitos de culpa do serviço, culpa anónima e culpa coletiva.[30] Não se trata, portanto, de inventar uma nova modalidade legal de responsabilidade para responder à inteligência artificial.

A novidade encontra-se antes no modo como os conceitos existentes podem ser aplicados a uma Administração cuja atividade é progressivamente mediada por sistemas tecnológicos.

É neste contexto que a expressão "imputação organizacional" pode adquirir utilidade dogmática. Não como nova categoria legal, nem como responsabilidade objetiva pela utilização de inteligência artificial, mas como instrumento conceptual destinado a explicar situações em que a deficiência juridicamente relevante se encontra na própria organização da atividade administrativa.

A diferença relativamente à tradicional culpa do serviço deve ser preservada. A culpa do serviço constitui uma construção jurídico-

29 Lei n.º 67/2007, artigo 7.º, n.os 3 e 4.

30 Veja-se, designadamente, Tribunal Central Administrativo Sul, Acórdão de 1 de julho de 2021, Proc. n.º 1427/19.0BELSB; Tribunal Central Administrativo Norte, Acórdão de 9 de novembro de 2015, Proc. n.º 00095/11.5BEVIS; Tribunal Central Administrativo Norte, Acórdão de 23 de junho de 2022, Proc. n.º 00476/21.2BECBR.

dogmática associada ao funcionamento deficiente do serviço e à dificuldade ou impossibilidade de individualização da conduta. A imputação organizacional, tal como aqui proposta, pretende acrescentar uma lente analítica especificamente adequada às estruturas sociotécnicas contemporâneas, chamando a atenção para decisões organizacionais antecedentes que podem determinar a utilização da tecnologia: escolha do sistema, finalidade, dados, configuração, testes, integração, supervisão, monitorização e resposta aos erros.

A questão deixa, assim, de ser exclusivamente "quem praticou o ato?" e passa a incluir outra, igualmente importante: como estava organizado o serviço que produziu esse resultado?

A resposta pode exigir a análise da escolha do sistema, da sua finalidade, dos dados utilizados, dos testes realizados, dos mecanismos de supervisão, da formação dos utilizadores, da monitorização dos resultados e das medidas adotadas perante sinais de erro.

Esta mudança de perspetiva não diminui a importância da culpa individual. Antes a coloca no lugar adequado dentro de uma cadeia de decisão mais complexa.

A Administração algorítmica exige, por isso, uma responsabilidade suficientemente flexível para acompanhar a transformação dos modos de atuação administrativa, mas suficientemente rigorosa para não converter qualquer erro tecnológico em responsabilidade jurídica.

A inteligência artificial não constitui uma causa autónoma de responsabilidade civil da Administração. Pode, contudo, alterar profundamente o modo como os pressupostos tradicionais da responsabilidade devem ser investigados.

É nesse sentido que o funcionamento anormal do serviço assume uma importância renovada. O instituto permite reconhecer que uma organização pública pode funcionar de forma juridicamente inadequada mesmo quando não seja possível identificar uma única pessoa como autora do dano. Essa possibilidade torna-se especialmente relevante quando a decisão administrativa resulta da interação entre pessoas, procedimentos, bases de dados e sistemas algorítmicos.

Na Administração algorítmica, a pergunta juridicamente relevante já não pode limitar-se a saber quem produziu materialmente o resultado lesivo. Deve igualmente determinar-se quais foram as decisões

organizacionais que permitiram a sua produção e se essas decisões respeitaram os deveres jurídicos que vinculavam a Administração nas circunstâncias concretas.

É nesse deslocamento - do agente para a organização, sem abandono dos pressupostos tradicionais da responsabilidade - que o funcionamento anormal do serviço pode revelar uma função renovada no Direito Administrativo contemporâneo.

A responsabilidade não deve acompanhar apenas o resultado algorítmico; deve acompanhar, quando juridicamente relevante, a arquitetura administrativa que tornou esse resultado possível.

REFERÊNCIAS

Doutrina

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado.* 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

CITRON, Danielle Keats. Technological due process**.** *Washington University Law Review***,** St. Louis, v. 85, n. 6, p. 1249–1313, 2008.

COGLIANESE, Cary; LEHR, David. Regulating by robot: administrative decision-making in the machine-learning era. ***Georgetown Law Journal, Washington, DC***, v. 105, p. 1147–1223, 2017.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos. *Revista de Legislação e de Jurisprudência***,** Coimbra, v. 137, n. 3951, p. 360–371, 2008.

Legislação

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. *Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Assembleia da República, 1976.* Disponível em:

https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx. Acesso em: 2 nov. 2026.

Parlamento+1
PORTUGAL. Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. Aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas. *Diário da República,* Lisboa, 1.ª série, n. 251, 31 dez. 2007.

UNIÃO EUROPEIA. 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 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). *Jornal Oficial da União Europeia,* L 119, p. 1–88, 4 maio 2016.

UNIÃO EUROPEIA. 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 altera determinados atos legislativos da União (Regulamento da Inteligência Artificial). *Jornal Oficial da União Europeia,* L, 2024/1689, 12 jul. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2026/1744 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de julho de 2026. Que altera os Regulamentos (UE) 2024/1689, (UE) 2018/1139 e (UE) 2023/1230 no que diz respeito à simplificação da aplicação das regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Omnibus Digital em matéria de IA). *Jornal Oficial da União Europeia,* L, 2026/1744, 24 jul. 2026. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32026R1744. Acesso em: 2 nov. 2026.

EUR-Lex+1
Jurisprudência
PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo Sul. Acórdão de 13 de julho de 2012. Processo n.º 09014/12. Disponível em:https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/09014-2012-91948075

PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo Norte. Acórdão de 9 de novembro de 2015. Processo n.º 00095/11.5BEVIS. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/87C189B37116209C80257EFC003BF35B

PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo Sul. Acórdão de 1 de julho de 2021. Processo n.º 1427/19.0BELSB. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f18532eb732b28f08025876f00458d95?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo Norte. Acórdão de 23 de junho de 2022. Processo n.º 00476/21.2BECBR. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/00476-2022-191818275