

A motivação do ato administrativo por inteligência artificial: possibilidade e limites

Marcus Vinícius Filgueiras Júnior¹

Institutos Superiores de Ensino do CENSA (ISECENSA), Centro Universitário Fluminense (UNIFLU), Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil,
marcus_filgueiras@yahoo.it

Resumo. Este artigo busca demonstrar que a motivação dos atos administrativos poderá ser feita por meio da inteligência artificial (IA) desde que seja autorizado pelo princípio da precaução e a motivação produzida pelo sistema seja contemporânea à edição do respectivo ato. Anteriormente, chegamos a sustentar, com fundamento no regime jurídico-administrativo, que os atos automáticos pela IA – que podem apresentar decisões inéditas – não conseguiriam cumprir o princípio da motivação, uma vez que não seria possível o registro prévio do texto da motivação na escritura do ato programa. No entanto, nada impede que a motivação não conste do ato-programa, mas seja elaborada e manifestada pela IA concomitante à edição do ato administrativo.

1 Introdução

A inteligência artificial (IA) é, sem dúvida, um fenômeno de difícil definição por duas razões básicas: apresenta grande complexidade e é altamente dinâmico. Por isso, a IA não é um objeto a ser conhecido, mas um fenômeno a ser compreendido.

O ato de compreensão aqui mencionado deve ser entendido como um mecanismo de superação da hermenêutica tradicional que trata a interpretação como uma forma de apreensão do *ente* [1] a partir de uma relação sujeito-objeto: sujeito cognoscente, objeto cognoscível.

Bem diferente é o ato de compreensão. Compreender a IA é comprometer-se com o desenvolvimento de uma analítica existencial que busca o seu *ser* – e não o ente – a partir de uma relação intersubjetiva: *ser* que conhece (*dasein*) e *ser* que com ele se relaciona em dado tempo. Buscar compreender a IA é, enfim, adotar uma ontologia fundamental que se encontra refém do *ser* e seu *tempo*. [2]

A isso deve ser somado outro fator sobre a IA. Mais que curiosidade, a IA desperta muita ambição nos agentes sociais pela indiscutível capacidade de intervenção na realidade para satisfazer necessidades humanas e, também, de permitir a acumulação

¹ Doutor em Ciências Jurídicas (UCA-Arg) e Mestre em Direito do Estado (PUC-SP). Docente e advogado no Brasil.

de incalculáveis ganhos econômicos, que tem efeitos benéficos, mas também maléfi-
cos.

Esse perfil da IA impulsiona a investigação sobre ela, mesmo se tendo plena consci-
ência dos riscos inerentes à dinâmica do fenômeno. Noutro dizer, a investigação
segue seu caminho mesmo que se tenha consciência de que em futuro breve contare-
mos com uma nova realidade ou desenvolveremos um novo critério para abordar o
mesmo fenômeno.

É exatamente o que acontece no caso do presente artigo. Vínhamos sustentando
[3], em síntese, que os sistemas dotados de IA só poderiam ser utilizados pela Admi-
nistração Pública se autorizados pelos seguintes princípios jurídico-administrativos:
da precaução, democrático e da motivação.

O presente artigo destina-se a reavaliar o atendimento do princípio da motivação
com relação à emissão de atos administrativos automáticos realizada por sistema
dotado de IA.

Para realizar o objetivo geral de reavaliação do princípio da motivação, propore-
mos duas premissas: a definição de ato administrativo eletrônico automático com a
distinção das espécies de automação e delineamento do perfil jurídico do princípio da
motivação.

Postas as premissas, mostraremos como a aplicação dos princípios da precaução,
democracia e motivação constituíram obstáculos a implementação da IA na Adminis-
tração Pública. E, por fim, enfrentaremos a possibilidade da existência de ato adminis-
trativo eletrônico motivado pelo próprio sistema dotado de IA, de forma a reconside-
rar parte do posicionamento anterior.

2 As premissas

2.1 O ato administrativo eletrônico automatizado e o “inteligente”

O ato administrativo pode ser definido como “toda manifestación unilateral del Es-
tado, por medio del comportamiento humano sincrónico de su agente, o de la ejecu-
ción de un acto-programa [...], en el ejercicio de la función administrativa, que ejecu-
ta o prepara la fiel ejecución del orden jurídico de forma a realizar el interés públi-
co”. [4]

Como se pode constatar na definição proposta, o ato jurídico próprio da Adminis-
tração Pública poderá ser emitido por meio de dois impulsos físicos distintos. O pri-
meiro é um impulso físico psicológico, pois exige a atuação sincrônica de um agente
público no momento da edição do ato. Um ato administrativo emitido em papel, do
modo analógico, é o exemplo clássico. Necessita da assinatura em tempo real do
agente emissor.

Por outro lado, poderá ser emitido também por um impulso físico eletrônico, em
que não há a atuação sincrônica do agente no momento da emissão do ato. A atuação

do agente é prévia e restringe-se à elaboração do ato-programa, cuja execução posterior gera, de modo automático, um ato administrativo em forma eletrônica.

Dessa forma, constata-se que pode haver o ato administrativo analógico e o eletrônico (informático ou digital).

Entretanto, o eletrônico poderá ser emitido automaticamente por meio de duas técnicas distintas: por meio de sistemas dotados de IA ou de automatização simples. Esta última refere-se a atos-programa desenvolvidos por meio de algoritmos dotados de uma estrutura fixa. É de conhecimento prévio todos os elementos estruturais do ato a ser emitido, inclusive a sua motivação.

Por seu turno, na automação por meio de sistema inteligente apenas a estrutura inicial dos algoritmos fornecida pelo programador é de conhecimento prévio. A característica nuclear de um sistema baseado na IA é sua autonomia de processamento, que poderá culminar a emissão de atos inéditos, desconhecidos, portanto, dos próprios programadores do ato-programa. Logo, poderão apresentar algoritmos finais inéditos.

2.2 O princípio da motivação

O ato administrativo é o centro gravitacional da dogmática do Direito Administrativo, pois nada se consegue fazer na Administração Pública sem a sua emissão. E toda a atividade administrativa que acaba por perpassar de alguma forma pelo ato administrativo se submete ao regime jurídico-administrativo.²

Esse regime se caracteriza fundamentalmente pelo cumprimento de vários princípios jurídicos dentre os quais se pode destacar o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da publicidade, da motivação entre tantos outros.

O princípio da motivação pode ser definido como o dever de o agente revelar no ato administrativo as razões de fato e de direito que levaram à edição do próprio ato. Trata-se, em síntese, de um dever jurídico de indicar expressamente no texto do ato administrativo a justificativa da emissão do ato da Administração Pública. [5] [6] [7]

Como se pode supor, a motivação apresenta vários aspectos que mereceriam destaques, pois é um dos requisitos do ato administrativo fundamentais para o Estado democrático de Direito, em especial para a função de controle da Administração Pública.

No entanto, para os efeitos deste artigo, cabe pontuar apenas que a motivação é uma formalidade que compõe a estrutura textual do ato administrativo em forma de discurso linguístico. [8] É um enunciado linguístico que promove uma comunicação de conteúdo administrativo à sociedade.

Nessa perspectiva, necessita ficar assentado nesta premissa que a motivação do ato administrativo se apresenta empiricamente como um texto de autoria do agente emissor do ato. Deve ser um texto que, de modo explícito, claro e congruente, figura na composição estrutural do ato administrativo para comunicar ao destinatário e a

² Este princípio compõe o regime jurídico administrativo tanto na Argentina quanto no Brasil.

sociedade as razões de fato e de direito que levaram à edição do ato. A motivação costuma ser contemporânea ao ato, mas pode dar-se previamente em alguns casos. A motivação posterior à edição do ato é admitida apenas excepcionalmente.

3 Os princípios da precaução, democrático e da motivação como obstáculos à IA na Administração Pública

Como já havíamos anotado no referido artigo [3], o princípio da precaução tem origem na Suécia nos anos de 1960, mas ganhou força nos anos de 1970, na Alemanha. O perfil do princípio passou a incorporar às legislações nacionais de diversos países especialmente a partir de quando foi mais bem definido na Declaração Rio 92 (princípio nº 15).

Dissemos, naquela oportunidade, que o “principio precautorio tiene aplicación cuando no exista certeza sobre la capacidad de una determinada intervención ambiental para producir daño o no. De esta racionalidad puede deducirse que el principio exige que, en ausencia de certeza, se adopte una medida negativa, o sea, abstenerse de realizar la intervención ambiental hasta que exista certeza científica de que no causará daño al ecosistema. Esta parte del principio, por un lado, presupone a existencia de incertidumbre con referencia a la realidad factual y, por el otro, es netamente volcado hacia a bloquear acciones.”.

Tendo em conta o teor do princípio, concluímos que “[..] en el caso de sistemas basados en la IA, [...], no hay control sobre los resultados del sistema, ya que puede producir decisiones inéditas, fuera del control del propio programador. Es decir, no hay posibilidad de conocerse previamente el criterio a ser utilizado en el *output* del programa inteligente. Por ende, hay que reconocer que no existe certeza científica sobre sus resultados, al menos en el estado actual de evolución de la IA.” Logo, o princípio da precaução se constitui em um obstáculo à utilização de sistemas dotados de IA pela Administração Pública.

Com referência ao princípio democrático, deve-se observar inicialmente que exige respeito pelas escolhas eleitorais do povo. Concluímos, em especial para o exercício das competências discricionárias, que “delegar al sistema dotado de IA sin tener elementos de control sobre la decisión final significa una renuncia al encargo resultante de la función administrativa. También significa cambiar el criterio administrativo del agente público elegido democráticamente por el criterio desconocido de otro agente, el sistema de IA.”

Em suma, é direito de quem votou ver o eleito usar o seu plexo ideológico para adotar as melhores opções ante esses espaços decisórios discricionários.

E com relação ao princípio da motivação, junto com os demais princípios acima comentados, entendíamos que se configurava também em obstáculo à utilização da IA nos sistemas pela Administração Pública pela seguinte razão: considerando a capacidade dos sistemas dotados de IA de apresentar decisões inéditas, concluímos, naquela oportunidade, que na escritura do ato-programa não poderia conter uma motivação

contemporânea ao ato. Isso por uma impossibilidade lógica, pois exigiria que já se tivesse o seu texto concluído por antecipação. Não há como elaborar uma justificativa para um ato que não se sabe qual será. Dessa forma, a emissão de ato administrativo automático pela IA implicaria a geração de ato sem motivação, o que redundaria no descumprimento deste princípio, de maneira a configurar vício de legalidade do ato administrativo eletrônico.

4 A possibilidade de motivação pela “IA” e seus pressupostos

No trabalho já citado [3], como se pode notar, a afirmação de que o princípio da motivação não consegue ser atendido pelo ato automático fruto de sistema dotado de IA foi seca e enfática. Na verdade, deu-se por uma razão simples sem maiores digressões: não é possível registrar no ato-programa o texto da futura motivação pois a decisão final poderá ser inédita. Ora, se a decisão poderá ser inédita, não há condições de, desde a origem, constar no texto do ato-programa o da motivação do ato administrativo inédito a ser gerado pelo sistema, pois não se saberia qual seria o seu conteúdo.

No entanto, esse pensamento merece reparo, pois parte do pressuposto equivocado de que o ato-programa do ato administrativo eletrônico automático é o mesmo tanto para aqueles dos sistemas dotados de IA quanto para aqueles voltados para a simples automatização. Nestes últimos, como se disse, a estrutura final da decisão administrativa é conhecida, de maneira que o texto da motivação é um dos elementos constitutivos do ato-programa. É possível prevê-lo.

Diferentemente, o ato-programa da IA não tem a possibilidade lógica de apresentar um texto justificador de uma decisão que inicialmente não se sabe qual será. Essa limitação lógica está clara. Sem embargo, nada impede que a formulação do texto possa ficar ao encargo do próprio sistema de IA, desde que esteja preparado para tanto.

Dessa forma, verifica-se que quando se admita a utilização de sistema baseado na IA por parte dos demais princípios jurídico-administrativos (precaução e democrático) para realizar decisões administrativas, o princípio da motivação poderá não configurar obstáculo para tanto, se – e tão-somente se – o ato automático inteligente elaborar e emitir também a motivação no momento da edição do ato de acordo com os termos legais.

5 Considerações conclusivas

Como considerações conclusivas podemos sintetizar os seguintes comentários.

Anteriormente sustentávamos que o princípio da motivação, que determina a exposição no ato administrativo dos motivos da sua edição, era um obstáculo a que se pudesse ter a emissão de ato administrativo eletrônico por sistema dotado de IA.

Sustentávamos desse modo porque os sistemas dotados de IA podem apresentar decisões inéditas. A escritura do ato-programa não poderia abrigar a motivação contemporânea ao ato por uma impossibilidade lógica. Dessa forma, a emissão de ato administrativo automático pela IA implicaria a geração de ato sem motivação, o que redundaria no descumprimento deste princípio, de forma a configurar vício de legalidade do ato administrativo eletrônico.

Isso não aconteceria com os atos administrativos automáticos resultantes de simples automatização. Eles já nascem com a motivação. O ato-programa gerador de tais atos contém o texto que deve figurar na motivação do ato a ser gerado.

Entretanto, a partir dessas novas reflexões, concluímos que não é adequado igualar os atos-programas de ambas as automações (uma, oriunda da IA e a outra da simples automatização). Os atos-programa geradores de atos administrativos automáticos cuja fonte é sistema baseado em IA poderá ser encarregado de elaborar a sua própria motivação no momento de emissão do ato administrativo.

Assim, caso seja possível a edição de ato administrativo automático fundado em sistema dotado de IA, o princípio da motivação não mais poderá configurar um obstáculo, desde que o sistema se encarregue de elaborar a motivação nos termos legais.

Por fim, cabe um registro relevante frente a tudo o que foi exposto, bem como é oportuno propor algumas indagações finais que permitam abrir novos campos para investigação e reflexão acerca do tema.

Faz-se necessário registrar que pensar criticamente a utilização dos sistemas dotados de IA não deve ser encarado como uma posição conservadora, que milita contra o avanço tecnológico. O espírito crítico é um recurso que pretende ser auxiliar da prudência dedicada à preservação da vida e à emancipação do espírito humanitário.

Feito o registro final, convém ainda indagar: é compatível com a ética colocar em risco a integridade física, a vida e a dignidade humanas para alcançar o avanço tecnológico? Afinal, o que entendemos por “avanço tecnológico”? Caracterizará posição contra o avanço tecnológico negar o uso do computador como ferramenta em determinadas situações?

Referências

¹ Santos Coura, Maria Rosilene dos. *A concepção de Princípios Jurídicos na Hermenêutica Filosófica*. Curitiba; Juruá, 2013, p. 76.

² Heidegger, Martin, *Ontologia: hermenêutica da facticidade*, trad. Renato Kirchner, Petrópolis, Vozes, *passim*.

³ Filgueiras Júnior, Marcus Vinícius. “Inteligencia artificial en la administración pública: la interpretación” en REVISTA de la ESCUELA del CUERPO de ABOGA-

DOS y ABOGADAS del ESTADO. Buenos Aires: Procuración del Tesoro de la Nación, 2023, p. 257-280.

legal a la luz del principio precautorio y democrático

⁴ Filgueiras Júnior, Marcus Vinícius. *El acto administrativo informático: revisión de los requisitos del acto administrativo tradicional*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), 2021, p. 42.

⁵ Araújo, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: DelREy, 2005, pp. 89-91.

⁶ Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 94.

⁷ Hutchinson, Tomás. *Régimen de procedimientos administrativos*. Buenos Aires: Astrea, 2010, pp. 90-92.

⁸ França, Vladmir da Rocha. *Estrutura e motivação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 96.