

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O processo de transformação digital no Tribunal de Contas enquanto Instituição Superior de Controlo com funções jurisdicionais

Doina Simion

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023

iscte

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O processo de transformação digital no Tribunal de Contas enquanto Instituição Superior de Controlo com funções jurisdicionais

Doina Simion

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023

Ao melhor esposo.

Página propositadamente deixada em branco.

Agradecimento

Neste título do trabalho, cumpre-me agradecer a todas as pessoas que contribuíram ativamente, para que este fosse realizado com sucesso e se tornasse um evento marcante na minha vida profissional.

Assim, primeiramente gostaria de destacar a pessoa que me abriu as portas do Tribunal de Contas, que me acolheu e que me passou para as mãos dos melhores profissionais, o Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas, Juiz Conselheiro e Professor, José Tavares. Agradeço muito esta oportunidade, por ter aceitado o meu pedido, por todo o tempo despendido e por ter tido um enorme contributo na realização deste trabalho.

É importante realçar o envolvimento do Sr. Juiz Conselheiro Vice-Presidente, Dr. António Francisco Martins, que materializou todas as atividades que me suscitaram interesse e que me propus a executar. Dos Srs. Juízes Conselheiros José Mouraz Lopes e José Manuel Quelhas, que contribuíram com as suas respostas ao questionário e aceitaram ser entrevistados. Um agradecimento muito especial à Subdiretora-Geral, Dra. Maria da Conceição Ventura, que sempre se mostrou muito disponível, preocupada e que aceitou, de imediato, ser entrevistada, apesar da sua agenda lotada.

Ao Centro de Inovação, Tecnologia e Metodologia (CITM), que me acolheu e que me fez sentir um verdadeiro membro da equipa, permitindo-me participar nos eventos e atividades e zelou pelo meu interesse. Agradeço por todo o apoio, suporte e carinho, foram incansáveis, responderam a todas as minhas questões e atenderam a todas as minhas necessidades, para que nada me faltasse. Por fim, mas não menos importante, um agradecimento especial à Dra. Cristina Ribeiro, minha orientadora de estágio no Tribunal de Contas, que me acompanhou desde o primeiro minuto da minha chegada. Quero louvar a sua paciência, o seu carinho e todo o apoio. O meu estágio no Tribunal de Contas está terminado, mas estas pessoas marcaram verdadeiramente a minha vida e jamais esquecerei esta experiência fantástica.

Um agradecimento muito especial ao meu orientador, Professor David Ferraz, pela sua disponibilidade, apoio e orientação constantes. Assim como à minha família que sempre me apoiou e me incentivou a nunca desistir, são fantásticos!

Página propositadamente deixada em branco.

Resumo

A inteligência artificial tem contribuído para torna os processos mais eficientes e ágeis, no entanto, devemos reconhecer os riscos decorrentes do uso desta e implementar medidas adequadas a evitar a sua consumação, ou pelo menos minimizar o seu impacto e encontrar um ponto de equilíbrio.

Técnicas automatizadas de processamento de dados, como algoritmos, permitem o acesso à informação e, frequentemente, são utilizados em processos que antes eram feitos por humanos. Os algoritmos são usados para preparar decisões humanas, ou toma-las de imediato, o que levanta desafios consideráveis, pois existe a probabilidade de estas decisões serem, por vezes, difíceis de compreender e contestar eficazmente.

O presente trabalho procura obter e analisar, através de entrevistas semiestruturadas, a perceção dos Juízes Conselheiros e dos trabalhadores do Tribunal de Contas, relativamente ao estado atual e às perspetivas de futuro das repercussões da digitalização nesta instituição. Identificar as vantagens, desvantagens, os riscos, da inteligência artificial e dos processos automatizados e os eventuais meios para os minimizar.

Para garantir a transparência e a segurança jurídica, nos processos de auditoria e de julgamento com recurso a algoritmos, e sistemas automatizados, é indispensável que sejam comunicadas as regras utilizadas na programação destes e as decisões referentes a casos similares devem ser uniformes.

A auditoria garante a confiança das pessoas nas finanças e despesas publicas, devem ser explorados novos espaços regulatórios emergentes na auditoria, pois esta, cada vez mais, depende da tecnologia, para recolher e analisar grande volume de dados, à medida que as organizações passam pela transformação digital.

Palavras-chave: Auditoria; transparência; confiança; Tribunal de Contas; inteligência artificial

Página propositadamente deixada em branco.

Abstract

Artificial intelligence has contributed to making processes more efficient and agile, however, we must recognize the risks arising from its use and implement appropriate measures to avoid its consummation, or at least minimize its impact and find a balance point.

Automated data processing techniques, such as algorithms, allow access to information and are often used in processes that were previously carried out by humans. Algorithms are used to prepare human decisions, or make them immediately, which raises considerable challenges, as these decisions are likely to be sometimes difficult to understand and challenge effectively.

The present work seeks to obtain and analyze, through semi-structured interviews, the perception of the Counselor Judges and employees of the Court of Auditors, regarding the current state and future perspectives of the repercussions of digital technology in this institution. Identify the advantages, disadvantages, risks of artificial intelligence and automated processes and possible ways to minimize them.

To guarantee transparency and legal security, in audit and judgment processes using algorithms and automated systems, it is essential that the rules used in their programming are communicated and decisions regarding similar cases must be uniform.

Auditing guarantees people's confidence in public finances and expenses, new regulatory spaces emerging in auditing must be explored, as this increasingly depends on technology to collect and analyze large volumes of data, as organizations go through digital transformation.

Keywords: Audit; transparency; trust; Court of Auditors; artificial intelligence

Página propositadamente deixada em branco.

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract.....	vii
Glossário de siglas e abreviaturas.....	xiii
Introdução.....	1
CAPÍTULO 1. Administração Pública e Função de Controlo da atividade financeira do Estado.....	3
1.1. Modelos de Administração Pública	3
1.2. Função de controlo da atividade financeira do Estado	4
CAPITULO 2. Princípio da Proteção da Confiança, Auditoria e Transparência	7
2.1. Princípio da Proteção da Confiança e do Estado de Direito.....	7
2.2. Auditoria.....	9
2.3. Transparência	13
CAPITULO 3. Tribunal de Contas	15
3.1. Funções, jurisdição e competências	15
3.2. Estatuto, organização e funcionamento do Tribunal de Contas	17
CAPÍTULO 4. Transformação digital.....	19
4.1. A Transformação Digital e as novas preocupações	19
4.2. Transformação digital da Justiça	21
4.3. Transformação digital da Justiça em Portugal 2015-2022	23
4.4. Projeto OCDE e Tribunal de Contas	25
CAPITULO 5. Do desenho da investigação aos resultados.....	29
5.1. Recolha de dados	29
5.3. Técnicas usadas	31
5.2. Metodologia	33
5.4. Considerações Finais	35
CAPITULO 6. Tratamento e discussão de dados.....	37
6.1. Tratamento de dados.....	37
6.2. Discussão de dados	49

CAPÍTULO 7. Conclusões	55
Bibliografia.....	59
Anexos	I
Anexo A. Guião de Entrevista	I
Curriculum Vitae	II

Índice de Figuras e Tabelas

Figura 3.1 Organograma do Tribunal de Contas e Serviços de Apoio.....	18
Tabela 6.1 Matriz de categorização da categoria “políticas, procedimentos, processos e princípios basilares ao exercício do controlo financeiro pelo Tribunal de Contas”	37
Tabela 6.2 Matriz de categorização da categoria “aplicação de sistemas que recorrem a algoritmos de aprendizagem ao exercício do controlo financeiro (automatização e roadmap de transformação digital)”.....	41

Página propositadamente deixada em branco.

Glossário de siglas e abreviaturas

CEPEJ – *European Commission for the Efficiency of Justice*

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DG Reform – Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais

IFAC – *International Federation of Accounts*

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IP's – *Internet Protocol*

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

UE – União Europeia

Página propositadamente deixada em branco.

Introdução

Atendendo à evolução económica, social e cultural, que pressiona, vigorosamente, as dinâmicas sociais e empresariais a acompanharem os avanços científicos e tecnológicos, o nível de exigência em relação aos Governos e à Administrações Públicas aumentou, igualmente. Estes devem procurar satisfazer as necessidades dos cidadãos, através da melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados. Neste sentido, é notório que toda a Administração Pública está em processo de transformação e modernização, numa tentativa de acompanhar a evolução tecnológica e a transformação digital e de se tornar mais eficiente e eficaz. Perante o exposto, é importante que haja um bom sistema de controlo, que seja igualmente eficaz e, é imprescindível, que haja uma correlação dos sistemas de gestão e de controlo e que os seus processos de evolução e de transformação sejam indissociados.

A evolução tecnológica e a inteligência artificial prometem transformar as relações sociais, no entanto, ainda é cedo para prevermos as verdadeiras consequências dessa transformação. Por isso o tema é urgente e ousado, pois do conhecimento que temos, não existem estudos publicados, que descrevam quaisquer pesquisas empíricas, realizadas em organizações como o Tribunal de Contas. Pretendemos, assim, perceber quais os potenciais desafios que poderão advir da transformação digital. Como é que esta Instituição Superiores de Controlo, com funções jurisdicionais, pretende responder aos mesmos. Para tal, iremos realizar entrevistas semiestruturadas junto dos «protagonistas» que personificam o Tribunal de Contas, nomeadamente alguns Juízes Conselheiros e trabalhadores. Perante o exposto, pretendemos que a nossa pesquisa de campo e a abordagem empírica sejam um contributo inicial para a exploração desta temática.

Ao longo da história, houve sempre uma grande preocupação em garantir a confiança dos cidadãos na justiça, que ainda hoje permanece. Com o intuito de garantir essa confiança nas democracias modernas, começou a ser feito um escrutínio de todos os poderes, incluindo o judicial. Consequentemente, procuraremos, esclarecer, se esta confiança poderá ser mantida no futuro, atendendo à transformação digital da justiça e da automatização dos processos nos tribunais, e, concretamente no Tribunal de Contas português. De que forma será assegurado o princípio da transparência, bem como a salvaguarda dos princípios éticos e da garantia da proteção de dados.

Assumimos, atempadamente, a impossibilidade de explorar sequer uma parte significativa desse tema, quer por limitação de espaço e tempo, quer devido à enorme e constante evolução do objeto de estudo.

Página propositadamente deixada em branco.

CAPÍTULO 1. Administração Pública e Função de Controlo da atividade financeira do Estado.

1.1. Modelos de Administração Pública

A Administração Pública é um universo complexo, dinâmico e em constante mutação. Ao longo da sua evolução, foram surgindo teorias filosóficas que acompanharam a sua transformação e a adaptação às conjunturas sociais, políticas e económicas. Neste percurso, o sistema normativo sofreu alterações, os valores, os princípios e toda a forma de atuação mudaram. Consequentemente, foram desenvolvidos vários modelos de conduta da Administração Pública, sustentados por diferentes valores e princípios. Iremos destacar os três mais discutidos na academia: o Modelo Burocrático (*Weberiano*), o *New Public Management* e o *New Public Service*, sendo este último um ponto de convergência dos modelos anteriores, complementado com a preocupação com a democracia e a cidadania ativa (Pereira & Correia, 2020).

O Modelo Burocrático, baseado nos pensamentos de Weber, também conhecido como a velha administração pública, é caracterizado por uma administração racional, estável, eficiente, fortemente hierarquizada, com muitas normas e procedimentos que visam harmonizar os comportamentos. Com o intuito de evitar o nepotismo e outras formas de persuasão, como a corrupção ou a prevalência do interesse próprio, exige-se especialização no trabalho e profissionalização para o desempenho do cargo. Este modelo foi alvo de críticas, que essencialmente consistiam no elevado peso da despesa pública, na desumanização e na perda de conexão da Administração Pública com o cidadão.

Posteriormente, em 1980, como resposta negativa ao modelo anterior, surge a chamada Nova Administração Pública, baseada no pensamento económico de Adam Smith. Esta é caracterizada por ideias liberais, pretende reduzir ao mínimo da presença do Estado e promover um melhor desempenho. O Estado passa a intervir menos, para intervir melhor. O principal objetivo é desburocratizar a Administração Pública, combater as ineficiências e as disfunções, através de instrumentos e técnicas de gestão empresarial, com sistemas baseados em meritocracia, na eficiência, na eficácia, e mantendo o foco no cidadão e na qualidade do serviço público prestado. (Rocha O. J., 2000) (Araujo, 2002)

Este modelo ficou conhecido como *New Public Management*, e levou à descentralização e desconcentração de órgãos, além de transferir a execução de alguns serviços para o setor privado. Assim, o Estado passou a alienar uma grande parte dos recursos financeiros a entidades, agências e organizações sociais, aumentando o número de atores envolvidos, o que gerou uma maior complexidade do controlo financeiro dos dinheiros públicos, e, consequentemente, dificultou a responsabilização destes agentes pela utilização indevida, má gestão ou conduta inadequada. (Pereira & Correia, 2020)

Este modelo foi igualmente alvo de críticas pois, o setor público e o setor privado não são dois cenários iguais, como tal, alguns académicos discordavam que a gestão fosse universalizada. Tratando-se de dois polos tão distintos, seria imprevisível o resultado da aplicação de conceitos e

técnicas do privado no setor público. Para complicar mais a situação, setor público está vinculado ao princípio da legalidade, ou seja, a sua atuação está condicionado por regulamentos, decretos-lei, leis, procedimentos formais, enquanto que, o setor privado é muito mais flexível (Pereira & Correia, 2020). Independentemente dos modelos teóricos que surgiram e criticaram a conceção manageralista da Administração Pública, por exemplo o *New Public Service* e a *Governance*, ainda assim, o *New Public Management* continua a marcar ideologicamente a agenda da reforma administrativa até à atualidade (Madureira, 2020).

O *New Public Management* promove a desagregação, a competição e o incentivo, o que levou a vários problemas (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006). Os aspetos positivos são indiscutíveis, os serviços foram revolucionados, há uma maior responsabilidade para com o cidadão e mais flexibilidade. No entanto, as soluções de mercado não foram as mais felizes, a privatização, sem a regulação necessária, acabou por ser mais dispendiosa para o cidadão, por outro lado, o «*manageralismo*» trouxe problemas no clima e na motivação dos funcionários. Surge, assim, a necessidade de redesenhar a gestão pública, de modo a que não seja absorvida pela gestão empresarial (Rocha O. J., 2000).

Por fim, bastante atual, na década de 90, surge o *New Public Service*, com o intuito de harmonizar os aspetos positivos dos dois modelos anteriores, dando forma a uma nova versão da administração tradicional, focada em servir o cidadão e não o cliente, cultivar o interesse público, valorizar a cidadania, o pensamento estratégico, complementado com uma atuação democrática, *accountability*, liderança participada e a valorização dos recursos humanos e não apenas da produtividade.

1.2. Função de controlo da atividade financeira do Estado

Ao longo dos anos, as restrições orçamentais e as crises financeiras suscitaram a necessidade de priorizar e otimizar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, reduzindo o máximo possível o esforço social dos contribuintes. Com este intuito, as instituições públicas adotaram novos paradigmas de gestão por objetivos e por resultados a alcançar, bem como de avaliação e responsabilização pelo desempenho individual (SIADAP 2 e 3) e organizacional (SIADAP 1).

Assistimos, ainda, a uma grande evolução na relação entre a Administração e os cidadãos, pois esta passa a envolver uma maior transparência e partilha de informação sobre as atividades (públicas) realizadas, um reforço de participação dos cidadãos nos processos de decisão política e administrativa e um esforço para introduzir e aprofundar a comunicação eletrónica do Governo e da Administração. As organizações públicas, atualmente, focam-se, cada vez mais, na inovação tecnológica, na informação e no conhecimento. O reforço do exercício da cidadania, da transparência, da agilidade, no acesso e na prestação dos serviços públicos, origina uma proliferação de modelos e centros de decisão e de provisão desses serviços públicos, uma multiplicação dos padrões de procedimento e de valorização das condutas.

As entidades supranacionais, regionais, locais, empresariais, cooperativas, sociais e particulares, gerem dinheiro que pertence aos contribuintes, quer diretamente por transferência financeira, quer ao abrigo de instrumentos contratuais, quer por consignação de receitas. O dinheiro público é confiado a agentes político-administrativos que o administram e que estão vinculadas a respeitar determinadas regras específicas, que constituem o direito financeiro. Neste sentido, estão sujeitos à legalidade genérica (sistema normativo) e à legalidade específica (orçamento), à publicidade, à transparência, à clareza e à responsabilização (*accountability*). (Gaspar, 2018)

O aumento da autonomia na gestão e os diferentes estatutos jurídicos que se impõem aos gestores públicos, não dispensam, antes pelo contrário, acentuam a necessidade de garantir o conhecimento e a transparência dos seus atos e a obrigação de prestação de contas aos contribuintes. Assim, é necessário que esta gestão seja acompanhada por Instituições Superiores de Controlo Financeiro, dotadas de poderes de intervenção, que lhes permitam detetar, analisar e auditar a utilização de dinheiro público, independentemente do tipo de entidade que o utiliza.

Além do processo de controlo dos recursos públicos, é fundamental que existam meios de responsabilização pública e ética profissional, para garantir que a gestão é feita em conformidade com as regras pautadas no sistema normativo e à luz da melhor gestão possível. Deste modo, é imperativo, que exista uma adesão coletiva ao processo de controlo dos recursos públicos, que permita assegurar a observância do princípio da indisponibilidade do interesse público.

O controlo financeiro (auditoria) deve ser efetuado em conformidade com os critérios e objetivos de regularidade e legalidade financeira. A regularidade subentende que a atividade financeira, deve obedecer a um conjunto de regras que exigem a racionalidade da despesa e a correção (contabilística) dos correspondentes registos. Começando com regras mínimas de correção formal (não pode haver despesas sem receitas), até regras de contabilidade (registo e cálculo racional das grandezas da atividade financeira), ou de mera sanidade financeira (correção das previsões de cobranças ou pagamentos). A regularidade consiste no respeito pela integridade dos valores públicos e a probidade dos gestores vinculados a relações de confiança e responsabilidade, bem como, a critérios básicos de prestação de contas, rigor, clareza e verdade. A legalidade, por sua vez, subentende que a atividade, os atos e o exercício de poderes financeiros, obedecem ao sistema normativo (submissão à lei e atribuição por lei), esta refere-se ao plano financeiro, a autorizações especiais que condicionam toda a gestão orçamental. (Gaspar, 2018)

As Instituições Superiores de Controlo Financeiro, (instituições públicas de controlo externo e independente das finanças públicas, auditores gerais ou Tribunais de Contas) são entidades que se afirmam como guardiões do interesse público, na realidade atual, em que este se torna mais complexo e fragmentado.

O Tribunal de Contas, desenvolve uma atividade específica e materialmente jurisdicional, a aplicação da lei ao caso concreto, no julgamento das contas, procede, ainda, à definição e efetivação das responsabilidades adequadas, quando for o caso. Tem também uma função jurisdicional em

sentido próprio, isto é, procede ao julgamento das contas, através da apreciação da correção e legalidade das contas apresentadas no final do exercício ou gerência financeira (à partida anual), por todos aqueles que são responsáveis por gerir dinheiro e património públicos (cobrança de receitas ou pagamento de despesas, assim como quem as autoriza), de modo a apurar a respetiva legalidade. (Tavares, 1996)

O princípio da responsabilidade, (*accountability*) é uma parte integrante e essencial das funções de controlo, que permite assegurar o respeito pelos critérios supramencionados. Todos os gerentes ou administradores, estão legalmente obrigados a prestar contas e respondem, no plano administrativo, por valores patrimoniais, ou dinheiros públicos. Isto é, devem comprovar o rigor da sua gestão, a correção contabilística e a legalidade dos atos praticados no fim do exercício económico. A gestão de dinheiros alheios, pressupõe a responsabilidade de quem gere, não é possível, o desempenho de funções financeiras (políticas ou meramente administrativas) sem responsabilidade. O julgamento da conta pode constar, apenas, na declaração da correção da conta apresentada, ou ainda, consistir também, de modo independente ou cumulativo, em declarar também o rigor e a legalidade da gestão financeira dos responsáveis (Gaspar, 2018).

CAPITULO 2. Princípio da Proteção da Confiança, Auditoria e Transparência

2.1. Princípio da Proteção da Confiança e do Estado de Direito

O princípio da proteção da confiança, está intrinsecamente ligado aos princípios da segurança Jurídica e do Estado de Direito e é dedutível do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (de agora em diante CRP). Este princípio é um dos axiomas dos ideais do iluminismo do século XVIII, emerge da conceção do Estado submetido ao direito. O Estado de Direito, tem por base o «contrato social» e assenta na legítima confiança dos indivíduos de que, ao cederem parte da sua liberdade e património em prol da construção de um Estado, este irá orientar-se pelo critério do bem comum e pela vontade coletiva.

Com a revolução iluminista, o Direito passa a balizar a vontade do Estado e este passa a existir, não pela força de um soberano, mas em virtude de uma associação de pessoas e garante a defesa dos cidadãos e dos seus bens, mantendo a liberdade anterior. A conceção do “contrato social”, descritos por (Hobbes, 1651), (Locke, 2001) e (Rousseau, 1999), em que o poder de tributar é limitado, é baseado em dois pré-requisitos fundamentais: a confiança e o consentimento dos contribuintes. Esta nova visão afastou a ideia de «Estado de Poder» descrito por (Maquiavel, 2019), em que o Soberano age sob a alegada tutela do interesse público e detém total liberdade para praticar atos, em relação aos seus súbditos, sem qualquer preocupação com a estabilidade e a confiança depositada no comportamento do Estado.

Defende o autor (Canotilho, 1992, pp. 377-378), defende que “Os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Estes princípios apontam para: (1) a proibição de leis retroativas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de atos administrativos constitutivos de direitos”.

No mesmo sentido, (Silva A. C., 2004) defende que o princípio da proteção da confiança consiste num desdobramento do princípio da segurança jurídica, contendo esta última duas vertentes, por um lado a de natureza objetiva, que se prende com a ideia de irretroatividade da norma (proteção de direitos adquiridos e do caso julgado), por outro lado a de natureza subjetiva, relacionada com a proteção da confiança das pessoas nos atos, condutas e procedimentos do Estado.

Não existe uma aceção única do termo «confiança», genericamente partilhada, o que levou ao surgimento de uma infinidade de modelos de confiança. No entanto, podemos dizer que esta consiste no sentimento ou crença que uma pessoa tem em relação a outra pessoa, objeto, instituição ou situação, que constitui um elemento indispensável para a construção de relações saudáveis e duradouras, tanto pessoais, como profissionais.

A confiança pode ser influenciada por vários fatores como, por exemplo, a comunicação clara e honesta, a consistência no comportamento e na tomada de decisões, a competência numa área específica, a integridade, o histórico, a vulnerabilidade e as expectativas. Uma pessoa ou uma instituição considerada confiável, é mais propensa a ser respeitada e digna de crédito, de consideração, a ser seguida e apoiada.

Por outro lado, a falta de confiança, pode levar à insegurança, a sentimentos de traição, decepção, bem como a uma perda de respeito e credibilidade e, em última instância, pode fomentar o fracasso da relação. Para que isso não se verifique, é importante assegurar a transparência, a responsabilidade, a competência, o comprometimento com os valores e princípios éticos, a integridade, a transparência e a imparcialidade.

De acordo com (Alesina & Ferrara, 2000), tanto as experiências individuais, quanto as características da comunidade, influenciam o grau de confiança das pessoas. A confiança interpessoal, por outro lado, gera uma panóplia de benefícios económicos, como a redução dos custos de transação nas atividades económicas, a melhoria no funcionamento das grandes organizações, governos mais eficientes, e desenvolvimento financeiro mais veloz. Como resultado, uma maior confiança pode estimular o sucesso económico (Coleman, 1990), (Fukuyama, 1995), (Putman, 1993).

As características individuais e sociais, influenciam o grau de confiança interpessoal. Particularmente, fatores como: histórico de infortúnios individuais, integração em determinados grupos discriminados ou economicamente malsucedidos, raízes culturais e/ou religiosas, podem reduzir a confiança e influenciar a interação social. As características do local em que um indivíduo se integra e vive, tem igualmente peso, uma vez que, em locais heterogêneos, que incluem elevados níveis de criminalidade, existe uma tendência de se confiar mais nos que são mais semelhantes a ele e uma menor propensão a confiar naqueles que são diferentes, porque a familiaridade gera confiança, conforme apontado e discutido por (Coleman, 1990).

Na Sociologia, a confiança começou a ser explorada como uma atitude perante uma situação de incerteza, uma complexidade e incapacidade de prever o futuro (Luhmann, 1979). Esta implica um estado de vulnerabilidade ou risco consciente, proveniente da incerteza dos indivíduos sobre os motivos, intenções e expectativas de outros, de quem dependem (Kramer, 1999).

A teoria dos sistemas de (Luhmann, 1979), relativamente a esta temática, refere que a confiança é um instrumento eficaz na redução da complexidade do mundo, que nas sociedades modernas é sempre difícil de alcançar. Traduz-se na segurança do estado presente, perante uma variação infinita de eventos possíveis, que cria prospeção relativamente ao futuro. Ou seja, a confiança afasta a ideia de que tudo poderia variar simultaneamente com tudo, ideia com a qual seria impossível viver, abordada por Luhmann, citado por (Almeida, 2017). Refere, ainda, o autor que entre a extrema complexidade social e a capacidade da consciência humana, existe uma lacuna e a confiança atua nessa lacuna, pois a função da confiança sistémica é, precisamente, antecipar o futuro e comporta-se como se este fosse certo.

No mesmo sentido, (Derzi, 2009) defende que a confiança é um instrumento imprescindível para lidar com a extrema complexidade do mundo atual, pois ela desperta a segurança do estado presente, relativamente a alternativas e eventos variáveis, reduzindo a complexidade para o futuro, deste modo, estes ficam equiparados às alternativas selecionadas no presente. A confiança, reduz a complexidade social, administrando-a de modo a tornar a vida suportável e garantir um mínimo de estabilidade nas relações. Amplia as possibilidades de ação e conhecimento no presente e orienta para o futuro, que permanece incerto, mas torna-se minimamente confiável.

Segundo (Derzi, 2009), a confiança pressupõe três características fundamentais:

1. Estabilidade entre o presente e o futuro;
2. Simplificar e reduzir a complexidade e as possibilidades variáveis;
3. Antecipar o futuro, através da projeção daquilo que acontece no presente.

2.2. Auditoria

A auditoria é mais do que uma mera disciplina técnica, é o epicentro da confiança, nas instituições que moldam a nossa vida quotidiana, é ela que sustenta a responsabilidade do Estado, para garantir a confiança na democracia. Há mais de um quarto de século, foram abordados por (Lapsley, 1995) os problemas e perspectivas de auditoria e prestação de contas no setor público. Este foi o início dos auditores públicos independentes, um tema que ganhou relevância e continua a ser uma questão persistente e desafiadora na atualidade, pois é fundamental para garantir a confiança nas finanças e despesas públicas, num sistema responsável e democrático.

A definição geral de auditoria, refere-se ao processo de prestação e verificação de contas, no entanto, (Power, 1997) refere que não é fácil encontrar uma definição de auditoria, nem é desejável que seja. Apesar da referencia geral, não existe acordo sobre o que é a auditoria, em comparação com outras práticas avaliativas, como inspeção ou avaliação. Refere o mesmo autor que “(...) as definições são tentativas de fixar uma prática dentro de um determinado conjunto de normas ou ideias.” (Power, 1997, p. 5), isso permitiria expressar o que a auditoria poderia ser, mas não o que ela é, efetivamente. O autor enuncia quatro elementos básicos da auditoria:

1. A independência da matéria auditada;
2. Trabalho técnico na recolha de provas e análise de documentos;
3. A expressão de uma opinião baseada em evidencias;
4. Um objeto de auditoria claramente delimitado.

A *International Federation of Accounts*, (IFAC) afirma que o objetivo da auditoria, é fortalecer a confiança que os utilizadores pretendidos, podem depositar na apresentação de contas pelas entidades que constituem a Administração Pública. A auditoria atua no interesse público e com o intuito de unir a sociedade e de aumentar a confiança das pessoas. Estas geralmente são classificadas em três grupos principais: auditorias financeiras, de conformidade e de desempenho (Cordery & Hay, 2021).

As auditorias financeiras, expressam uma opinião sobre a confiabilidade das demonstrações financeiras. As auditorias de conformidade, por seu turno, garantem a concordância com a lei, com os regulamentos, com as políticas, com os códigos estabelecidos e com os termos e as condições acordados. Por fim, as auditorias operacionais, apreciam a economia a eficiência e eficácia com que a entidade auditada realiza as suas atividades ou as chamadas “auditorias de custo-benefício” (Hopwood, 1983), que posteriormente passou a abranger a equidade (Johnsen, 2005), com fortes conotações de justiça (equidade), devendo priorizar o interesse público (Ferry, 2019) e passando a incluir uma dimensão ética (Bringselius, 2018).

Por outro lado, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), afirma que “(...) a auditoria operacional, visa contribuir para a melhoria da economia, eficiência e eficácia no setor público. Visa também contribuir para a boa governança, prestação de contas e transparência (...)” (INTOSAI, 2019, p. 8).

A auditoria foi alvo de críticas crescentes, por não destacar a sustentabilidade financeira e, em consequência de problemas de desempenho, em Governos e organizações públicas e por falhas no setor privado, por parte de empresas que prestam serviços públicos (Murphy, Ferry, & Glennon, 2019). De facto, ainda existe uma lacuna de expectativa sobre o que a auditoria faz e o que oferece e para quem, isto é, o que se espera das partes interessadas. Em termos de melhoria da responsabilidade dos órgãos públicos, é preciso haver clareza sobre os poderes que estão disponíveis, o lugar onde o dinheiro é gasto e o que os cidadãos recebem em consequência disso (Ferry & Ahrens, 2021). O contributo da auditoria para a construção da confiança é, ainda mais importante, em cenários políticos, em que a própria confiança na sociedade democrática é cada vez mais vulnerável.

A digitalização oferece uma oportunidade de mudança de paradigma, desafiando o modelo tradicional de processos anuais de auditoria, para passar para um modelo de processos contínuos e imediatos, realizado de forma automatizada, através de algoritmos e codificação. Referem os autores (Rozario & Vasarhelyi, 2018) que a tecnologia poderá mudar a natureza da auditoria, se as barreiras forem superadas. A digitalização levará a que, cada vez mais, as auditorias se tornem híbridas e virtuais, sem implicar deslocamentos ao local. No entanto, esta evolução para o digital, traz várias ameaças (Agostino, Bracci, & Steccolini, Accounting and accountability for the digital transformation of public services, 2022); (Agostino, Saliterer, & Steccolini, 2022).

Referem (Ferry & Eckersley, 2014) que a auditoria pública é vital para a transparência efetiva. Afirmam (Ferry & Ahrens, 2022) afirmam que existe a necessidade de explorar novos espaços regulatórios emergentes, em torno da auditoria no setor público e, para tal, comparam os regulamentos de auditoria para governos locais nos quatro países do Reino Unido: Inglaterra, Irlanda do Norte, Escócia e Países de Gales. Procedem a uma apreciação, em termos de organização e práticas, de antecedentes históricos e de fundamentos subjacentes. Concluíram que, ao comparar as formas de organização do trabalho de auditoria pública, o objetivo, a fiscalização, o grau de fragmentação, a

independência, os quatro países apresentam diferentes prioridades políticas e abarcam diferentes noções de espaço regulatório.

No estudo sobre o Tribunal de Contas do Brasil, constatam (Aquino, Lino, Azevedo, & Silva, 2022) que, à medida que as organizações passam pela transformação digital, a auditoria pública torna-se cada vez mais dependente da tecnologia, para recolher e analisar grande volume de dados. Passam a ser utilizadas diversas ferramentas de auditorias, assistidas por computadores e algoritmos, que auxiliam os auditores no seu trabalho, no entanto, sem que estes tenham a percepção da medida em que o seu ceticismo, a autonomia e a imparcialidade são afetados, à medida que a infraestrutura digital se torna o quadro dominante da prática da auditoria de conformidade remota.

A auditoria é descrita por (Guthrie & Parker, *A quarter of a century of performance auditing in the Australian federal public sector: A malleable masque.*, 1999) como uma «mascara maleável», uma vez que abrange vários objetivos, em função da variedade de cenários políticos e institucionais. Pelo que, não deve ser vista como um exercício neutro ou técnico, mas sim como uma construção social maleável, cujo conceito e aplicação mudam, ao longo do tempo e variam de acordo com o contexto social, político e institucional (Parker, Jacobs, & Schmitz, 2019). Esta interpretação multifacetada da atuação pública e a maleabilidade da auditoria, deram origem a uma multiplicidade de tipologias, definições e rótulos.

O objetivo da auditoria é mais amplo do que a demonstração financeira, uma vez que, depende do uso de vários indicadores de desempenho, de padrões de qualidade e da utilização de novos dados, incluindo dados não financeiros. Os autores (Grönlund, Svärdesten, & Öhman, 2021) identificam oito tipos de auditorias públicas, que abrangem a economia, a eficácia, a eficiência, os sistemas, a administração, as metas, as políticas e as auditorias empiricamente fundamentadas.

A economia, concentra-se em assegurar um elevado padrão de qualidade, reduzindo a utilização de recursos ao mínimo. A eficiência, envolve a promoção de um acréscimo de produtividade, pela obtenção do melhor resultado possível, com os recursos utilizados, sem desperdício. A eficácia, por sua vez, implica atingir os objetivos propostos, isto é, em que medida os resultados desejados foram alcançados. Em suma, a economia enfatiza a minimização do desperdício e a utilização eficiente dos recursos, a eficiência procura maximizar a produção com os recursos disponíveis e a eficácia prende-se com a obtenção dos objetivos estabelecidos.

Este era o foco mais tradicional, que posteriormente foi expandido para as oito tipologias referidas, utilizadas em diferentes combinações, contextos e que atraíram a atenção de forma diferente ao longo dos anos. Na década de 1980, com o NPM, os auditores começam a expandir a sua influência e jurisdições, para a melhor prestação de serviços e gestão eficaz de programas governamentais. Com o intuito de aumentar a responsabilidade e a eficiência, criaram-se novas técnicas, como orçamentos por programas, iniciativas de gestão financeira, relatórios anuais aprimorados e gestão de desempenho (Guthrie, 1989).

Esta expansão enfrentou desafios e conflitos entre os auditores, os auditados e os beneficiários de auditorias, sobre o porquê e como é que o desempenho deveria ser auditado, quem deveria fazê-lo e em que dimensões. Estes debates continuaram, na década de 1990, houve uma tentativa de harmonização da interação entre a burocracia, a conformidade jurídica, o profissionalismo e a política, resolvendo gradualmente as tensões que existiam e que marcam o início da “máscara maleável” (Guthrie & Parker, 1999), que se torna o elo entre auditoria, inspeção, regulamentação média e processo de prestação de contas.

Por fim, as crises económicas, as pressões orçamentais e a insatisfação pública com as ações do Governo, foram o principal estímulo para o crescimento, sem precedentes, da auditoria pública, durante a década de 2010. À medida que aumentava a sua relevância e reputação, aos olhos das partes interessadas, os Governos eram descritos como habilidosamente envolvidos com ela, acreditava-se que estes aprendiam a explorar a reputação e a legitimidade dos auditores, para obter vantagem política. Conclui (Funnell, Performance auditing and adjudicating political disputes. , 2015) que os Governos, atualmente, reconhecem as auditorias de desempenho e a reputação de integridade do auditor geral, o que aumenta consideravelmente a sua legitimidade política.

A discussão anterior, sobre a tensão entre a função de responsabilidade e melhoria do desempenho, é refletida por uma tensão paralela entre a influência e a relevância da auditoria e a independência do auditor (Funnell, Wade, & Jupe, 2016)

A independência do auditor, prende-se com o princípio de que este deve ser visto, como estando apto a fazer julgamentos objetivos e profissionais e a relatá-los, livre de influência de quem detém poderes investidos de interesse no resultado. São vários os estudos que apontam a independência, como condição central dos auditores, para responsabilizar os Governos (Barzelay, 1997); (Funnell, Wade, & Jupe, 2016); (Triantafillou, 2020). Isso porque, a independência, somada à sua competência técnica e à utilidade das constatações da auditoria, é fundamental para garantir a sua credibilidade.

Por outro lado, diversos estudos mostram que, exercer influência pode ser prejudicial para garantir a independência, (Barzelay, 1997), (Skærbæk & Christensen, 2015) e (Triantafillou, 2020), apontam para a influência da auditoria pública na responsabilidade política, moldando os comportamentos e ações dos políticos, ou seja, sugerem que o envolvimento dos auditores, através do caráter consultivo, pode resultar na erosão da sua independência. Assim, (Gendron, Cooper, & Barbara, 2001) afirmam que os auditores, devem encontrar um equilíbrio, entre defender a implementação de uma estrutura de responsabilidade pelo desempenho e manter a sua independência, para que possa expressar a sua opinião, sem receios.

A responsabilidade não depende apenas de controlo, mas também de prevenção, nas questões de confiança pública, isto é, existe a preocupação de que os relatórios de auditoria de desempenho “negativos” sucessivos, tenham um impacto negativo nas instituições públicas. Permanece uma preocupação contínua de garantir que as auditorias de desempenho sejam eficazes e ajudem a produzir

uma melhoria no desempenho do setor público, que resultará num aumento da confiança neste, dos resultados alcançados.

Como consequência de alguns dos efeitos negativos, o futuro da auditoria pode parecer mais desafiador, no entanto, considerando que estes efeitos são limitados e, em geral, os efeitos positivos superam os negativos, é importante que os Governos e outras partes interessadas, apoiem os auditores e os auditados, com recursos suficientes, com novos métodos, tecnologias e processos de avaliação de alta qualidade, tornando-a cada vez melhor.

2.3. Transparência

O princípio da transparência, que vem regulado no artigo 14.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, que pressupõe que os órgãos da administração pública devem atuar de maneira a darem uma imagem de objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, por forma a projetar para o exterior um sentimento de confiança (STA, Princípio da transparência e princípio da imparcialidade, 2003)

A transparência e a responsabilidade são questões-chave na atualidade, especialmente na forma como se relacionam com a boa governança¹ e a anticorrupção. (Etzioni, 2014) criticou a aposta do Governo dos EUA na transparência como um substituto para a regulamentação. Argumenta o autor, que a maioria dos cidadãos não tem habilidades, tempo ou energia para avaliar os dados provenientes do resultado apresentado pelas instituições públicas, assim, a transparência fornece aos utilizadores a ilusão de abertura, enquanto na verdade, serve para ofuscar.

Segundo (Etzioni, 2014), é muito difícil, para a maioria dos cidadãos, analisar esses dados, porque eles são apresentados em formato bruto, com escassez de informação contextual. Margaret Hodge, membro do Parlamento, Presidente do influente Comité de Contas Públicas da Camara dos Comuns, aponta que isso enfraqueceu a responsabilidade, pelos serviços públicos locais (Thatcher, 2014). No entanto, as iniciativas de transparência resultam e ajudam a reduzir a corrupção, em jurisdições não ocidentais, porque representam um mecanismo importante, através do qual os cidadãos podem ter acesso a informações, que não foram editadas ou moldadas por poderosos atores políticos.

No seu artigo, (Etzioni, 2014) analisa de que forma a agenda de transparência do Governo o Reino Unido, afetou a responsabilidade das autoridades locais inglesas. Na agenda em causa, os ministros substituíram as auditorias de desempenho formais, pela exigência de que os conselhos publicassem vários conjuntos de dados, (incluindo transações no valor de £500 ou mais)

¹ Governo e governança não se confundem, a última corresponde, a nível global, «ao exercício de autoridade além das fronteiras nacionais, bem como às normas e regras consensualizadas fora do Estado-nação, umas e outras justificadas com a referência a bens comuns e a problemas transnacionais», (Zürn, 2018, p. 3) através do envolvimento de múltiplos atores sob várias formas.

ostensivamente, para que os «auditores de poltrona» pudessem analisar os gastos públicos e responsabilizar os funcionários.

A análise de (Etzioni, 2014) apresenta vários exemplos, começando, em primeiro lugar com a transparência formal na Índia rural, que levou a uma maior responsabilidade pública. A disponibilização gratuita, de dados públicos aos cidadãos, permitiu que se contornassem processos de auditoria questionáveis e que, na verdade, aumentassem a responsabilidade dos órgãos públicos. Posteriormente, exigiu-se que os detalhes das transações financeiras, fossem publicados com espírito de transparência e ensinaram grupos de jovens, muitos deles com escolaridade reduzida, a interpretar os dados e a contactar os colegas em áreas periféricas, para determinar se os bens e serviços foram realmente entregues e usados conforme indicado.

O segundo exemplo, retrata os processos formais de transparência, que permitiram aos cidadãos chineses identificar funcionários corruptos. A Governança baseada na responsabilidade e transparência é, frequentemente, discutida como um elemento importante para o sucesso económico e coesão social na China. No entanto, embora a corrupção tenha levado ao afastamento de figuras importantes, como Bo Xilai, as tentativas do Partido Comunista de lidar com esta questão, foram, em grande parte, infrutíferas. Membros da sociedade tentaram solucionar o problema através da disponibilização de imagens e vídeos no *Weibo*², para destacar abusos de posição e tentar definir a agenda de notícias. Um exemplo curioso é o de Yang Dacai, um funcionário do Governo, que foi fotografado no local de um acidente de autocarro fatal, na posse de um relógio caro. Os utilizadores do *Weibo*, posteriormente, encontraram e publicaram diversas fotografias do Yang Dacai, nas quais exibia uma variedade de relógios caros e questionaram, como um estilo de vida tão luxuoso poderia ser compatível com um salário tão modesto do Governo. Yang foi, posteriormente, removido do seu cargo e preso por 14 anos, após assumir as acusações de corrupção e de possuir uma grande quantidade de propriedades de origem incerta. Conclui o autor que, os processos informais de transparência e publicação dos dados, podem permitir que membros da sociedade responsabilizem funcionários públicos, mesmo em estados relativamente autoritários como a China.

A transparência pode levar a uma maior responsabilidade, se considerar o contexto, se for moldada às mudanças e se garantir que os cidadãos possam ter acesso e compreender os dados relevantes. Para assegurar estas condições, é necessário, certamente, algum tipo de regulação e intervenção estatal, desde o início, e neste sentido, fechamos o ciclo. Estes exemplos mostram que, uma vez implementada a infraestrutura para aumentar a transparência, pode ajudar a melhorar a responsabilidade pública, especialmente nas jurisdições onde as estruturas de Governo e os processos de auditoria mais tradicionais, são menos eficazes, no combate aos abusos de poder.

² O equivalente ao *Twitter*.

CAPITULO 3. Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é um órgão colegial constitucionalmente consagrado como uma categoria de tribunal, artigo 209.º, n.º 1, al. C) da CRP, conjuntamente com outras categorias de tribunais. Nestes termos, como um órgão de soberania, artigo 110.º, dispõe da “[...] competência para administrar a justiça em nome do povo”, artigo 202.º, n.º 1. Por conseguinte, aplicam-se a este Tribunal os princípios gerais aplicáveis aos tribunais, estabelecidos nos artigos 202.º e seguintes da CRP, dos quais podemos destacar:

O princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei, consagrados no artigo 203.º da CRP; “[...] o direito à coadjuvação das outras autoridades”, artigo 202.º, n.º 3; O princípio da fundamentação, da obrigatoriedade da decisão e da prevalência desta sobre as de quaisquer outras autoridades, artigo 205.º n.º 2; E, por fim, o princípio da publicidade estipulado no artigo 206.º da CRP. Os mesmos princípios, valores, referências ou padrões de atuação estão, igualmente, consagrados na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (de agora em diante LOPTC)³, nos artigos 7.º e seguintes e no artigo 214.º da CRP.

O Tribunal de Contas é um tribunal financeiro, como tal, é especial e profundamente diferente de outras categorias ou ordens de tribunais, no que se refere à sua competência, organização e funcionamento, distingue-se por não exercer apenas funções jurisdicionais; por ser apoiado por um corpo técnico com as mais diversas formações, assim como pelo modo e área de recrutamento dos seus juizes conselheiros, artigo 18.º e seguintes da LOPTC. A nomeação e exoneração do Presidente é igualmente uma característica singular, uma vez que este é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, artigo 133.º CRP, por referência do artigo 16.º LOPTC. Assim, os pontos de contacto mais estreitos entre o Tribunal de Contas e os restantes prende-se com os seus estatutos e dos seus juizes. (Tavares, 1996)

No âmbito do sistema de controlo financeiro, este é o órgão supremo de fiscalização, artigo 214.º CRP, devendo os serviços de controlo e inspeções da Administração Pública remeter-lhes os respetivos relatórios, quando contenham matéria de interesse para a sua ação. Por outro lado, o Tribunal de Contas não é um órgão da Administração Pública, é sim um órgão de soberania do Estado, independente e externo relativamente à Administração Pública, sendo esta última a sua área privilegiada, embora não exclusiva de atuação, controlo e jurisdição. (Tavares, 1996)

3.1. Funções, jurisdição e competências

Os múltiplos e complexos poderes e competências do Tribunal de Contas vêm estipulados na Constituição e na Lei, para que este as exerça no quadro da sua jurisdição e considerando a prossecução das suas atribuições. Os poderes de controlo financeiro conferidos a este Tribunal

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto

distinguem-se em função dos seguintes critérios: natureza, conteúdo e momento do seu exercício. Por norma enunciam-se três funções do Tribunal de Contas, considerando os artigos 214.º CRP e 4.º 5.º e 6.º da LOPTC.

Os poderes de fiscalização e auditoria, que se traduzem numa atividade técnica, de apreciação da atividade financeira pública, atribuições consubstanciadas, sobretudo, nos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, incluindo da Segurança Social, artigo 41.º LOPTC e das Regiões Autónomas, artigo 42.º LOPTC. Traduz-se, igualmente, em relatórios de auditoria de análise e verificação de contas, artigo 43.º LOPTC;

Poderes jurisdicionais, isto é, de julgamento da responsabilidade financeira, com base nas contas e nos resultados da fiscalização realizada, artigo 57.º e seguintes da LOPTC. A matéria referente à responsabilidade financeira é das mais complexas no âmbito das finanças públicas, pois é fundamental que seja feita uma análise relativamente a outras responsabilidades⁴: política, criminal, civil e disciplinar.

Os poderes de fiscalização e auditoria e os jurisdicionais e de julgamento são totalmente distintos, mas formam um todo global e coerente no âmbito do sistema de controlo, representando o primeiro um complemento ou uma sequência natural do segundo.

No que se refere ao momento do exercício do controlo, a fiscalização pode ser prévia (preventiva ou *à priori*), artigos 44.º a 48.º, concomitante, artigo 49.º e sucessiva (ou *à posteriori*), artigo 50.º a 56.º, todos do LOPTC.

A primeira, “(...) tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.” artigo 44.º n.º 1. Após a verificação da observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas, ou é atribuído o visto ou a declaração de conformidade ou, são feitas “(...) recomendações aos serviços e organismos, no sentido de suprir ou evitar, no futuro, tais ilegalidades.” artigo 44.º n.º 4. Estão sujeitos e isentos de fiscalização prévia os atos e contratos mencionados nos artigos 46.º e 47.º todos da LOPTC.

A fiscalização concomitante, vem regulada no artigo 49.º e traduz-se no acompanhamento da atividade financeira, como a execução de orçamentos, programas e projetos, etc. Por fim, a fiscalização sucessiva, regulada nos artigos 50.º e seguintes da LOPTC, é exercida em momento posterior ao do desenvolvimento da atividade financeira, consubstancia-se na apreciação da atividade

⁴ A responsabilidade financeira *«lato sensu»*, consiste na responsabilidade financeira propriamente dita, por outro lado, a *«stricto sensu»* que é meramente sancionatória ou, a chamada responsabilidade administrativa por multa, ou ainda a responsabilidade penal financeira. Estas são as duas formas de responsabilidade financeira possíveis, distintas, cumuláveis e insubstituíveis salvo disposição especial emergente do que a lei designa por infração financeira.

financeira dos sistemas de gestão e de controlo interno, podendo levar ao julgamento da responsabilidade financeira. Para tal, as contas são prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência, que as remetem ao Tribunal, conforme estipulado no artigo 52.º da LOPTC.

A Carta Ética do Tribunal de Contas estipula que “A independência do Tribunal garante que o controlo e a justiça financeira são imparciais e reconhecidos como tal. Para esse fim, todos os juízos atuações e trabalhos devem ser desenvolvidos sem influencia ou pressão que os condicionem, e de forma imparcial e objetiva.”. Por outro lado, o Código de Conduta que guia o comportamento dos juízes do Tribunal de Contas, estipula as orientações éticas e deontológicas que assentam no princípio de que a independência, imparcialidade e isenção de um magistrado.

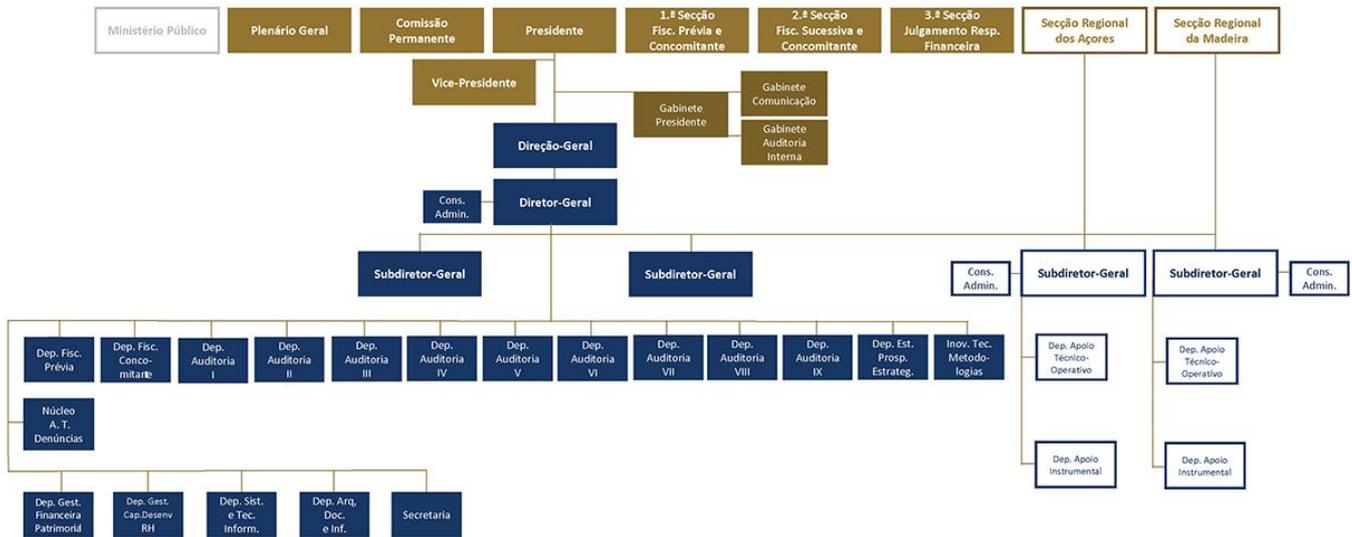
3.2. Estatuto, organização e funcionamento do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas, sediado em Lisboa, dispõe de três secções especializadas na sede e duas secções Regionais de competência genérica (Açores e Madeira). Na Sede, o Tribunal é composto pelo Presidente e por dezasseis juízes conselheiros, e em cada Secção Regional, por um juiz, artigos 3.º e 14.º da LOPTC.

No que se refere às Secções especializadas, a 1.ª secção, exerce competências de fiscalização prévia, bem como a fiscalização concomitante, estando em certos casos habilitada a aplicar multas e a relevar a responsabilidade financeira, de acordo com os artigos 77.º, 65.º, n.º 7 e 9 e 66.º da LOPTC. A 2.ª Secção exerce o controlo concomitante e sucessivo da atividade financeira do Estado, através da emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e da Segurança Social e da realização de auditorias e de verificações de contas, bem como, através da efetivação da responsabilidade, por meio de aplicação de multas e responsabilidade financeira, artigos 78.º, 65.º, n.ºs 6 e 9 e 66.º da LOPTC. A 3ª Secção exerce a função jurisdicional, isto é, efetiva a responsabilidade financeira, procedendo ao julgamento dos processos de efetivação de responsabilidades financeiras e de multa, requeridas pelas entidades competentes. Esta secção julga os recursos das decisões e dos emolumentos da 1.ª e 2.ª secções, assim como das secções regionais e julga, ainda, os pedidos de revisão das decisões transitadas em julgado, artigo 79.º. Para uma melhor perceção da constituição do Tribunal de Contas e da sua distribuição, deixamos em seguida o organograma desta instituição.

Figura 3.1 Organograma do Tribunal de Contas e Serviços de Apoio

ORGANOGRAMA DO TRIBUNAL DE CONTAS E SERVIÇOS DE APOIO



Fonte: Site oficial do Tribunal de Contas: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Equipa/Pages/Composicao-Estrutura.aspx>

CAPÍTULO 4. Transformação digital

4.1. A Transformação Digital e as novas preocupações

Nas primeiras décadas do presente século, a União Europeia (de agora em diante UE) emergiu, por completo, na sociedade de informação, aderindo, sem reservas, ao modelo global de internet, ambicionando colocar na rede cada vez mais cidadãos e empresas. O Conselho Europeu extraordinário de Lisboa, de março de 2000, estipulou o objetivo ambicioso, de fazer da Europa a economia mais competitiva e dinâmica do mundo, até 2010.

Na última década, a UE, através da completa transição digital, um fator essencial para a realização dos seus objetivos de sustentabilidade, procurou atingir a neutralidade até 2050, (Comissão, 2019) através da aposta nas novas tecnologias, na inteligência artificial, na computação em nuvem, na gestão de dados e na finalização do Mercado Único Digital (Comissão, 2017). Para que esta transformação seja viável, é fundamental que se verifiquem três dimensões: a tecnologia ao serviço das pessoas, uma economia justa e competitiva e uma sociedade aberta, democrática e sustentável (Comissão, 2020). Com este intuito, foi aprovado um programa de financiamento da UE, centrado na integração da tecnologia digital nas empresas, nos cidadãos e nas Administrações Públicas, chamado “Europa Digital” (2021-2027). Este abrange projetos de “cinco domínios essenciais de capacidade: supercomputação, inteligência artificial, *cibersegurança*, competências digitais avançadas e garantia de uma ampla utilização das tecnologias digitais, em toda a economia e na sociedade, nomeadamente através de polos de inovação digital.” (Comissão, 2023)

A «Era Digital» é incontornável e deu origem a uma nova forma de organização social, marcada por certas características basilares descritas por (Castells, 2000). Nomeadamente, a informação constitui, agora, a sua própria matéria prima; as tecnologias são usadas para atuar sobre a informação e o conhecimento e já não o contrário; a penetração dos efeitos das novas tecnologias é imenso, abrangendo e moldando todos os processos da nossa existência individual e coletiva; a lógica de “redes” passou a ser amplamente usada em sistemas ou conjunto de relações, penalizando os sujeitos que ficam de fora, em virtude do número decrescente de oportunidades. A “Era Digital”, trouxe mais flexibilidade, porque tudo pode ser modificado e alterado pela reorganização dos componentes (incluindo sistemas e organizações), e mais convergência, porque, ainda que as tecnologias sejam distintas e específicas, estas estão ligadas num sistema altamente integrado.

No entanto, é igualmente consensual que a digitalização acarreta novos e desconhecidos riscos e ameaças para o modo de organização das nossas sociedades, independentes de fronteiras e distâncias geográficas (Pernice, 2018). Pode, realmente, resultar num importante contributo para o aperfeiçoamento do processo democrático e de participação política e cívica, porém, devemos assumir que a «hiperconectividade» tem transformado os valores e as identidades e, conseqüentemente, a própria sociedade. Nestes termos, se a massificação dos «*digital media*» leva a uma maior liberdade de

expressão e de opinião, o aumento da participação pode não ser, necessariamente, benéfico para o Estado de Direito Democrático. (Rocha T. F., 2020)

Têm sido, cada vez mais, estudados os efeitos dos algoritmos e da automação, da personalização e da «datificação», associados às novas tecnologias, tanto numa perspetiva individualista, dos efeitos na privacidade e autonomia dos indivíduos, como numa perspetiva comunitarista, que se prende com as novas capacidades técnicas e os seus impactos para o ideal democrático. “Os algoritmos (definidos como «o conjunto de regras que um computador segue para resolver um dado problema ou executar uma tarefa»), visíveis ou invisíveis, são omnipresentes, deles dependendo o pleno funcionamento da Era Digital. (...) Assim, os algoritmos executam tarefas críticas, tomando verdadeiras «decisões», tais como «classificar, priorizar, associar e filtrar. Estas decisões correspondem a métodos de analisar *big data*, tornando-a significativa e útil.»” (Rocha T. F., 2020, pp. 37-38).

Considerando o facto de os algoritmos terem sido desenhados para executar um conjunto pré-definido de regras, durante muito tempo, havia uma convicção da sua “neutralidade”, acreditava-se que estes não padeceriam dos mesmos vieses da decisão humana. Porém, investigações mais recentes, provaram que os algoritmos não são neutros, no processo de tomada de decisão, verificaram-se preconceitos semelhantes aos dos seus criadores, reforçando-os nos conjuntos de dados que depois transformam, pois, até uma pequena distorção pode resultar na segregação de todo um grupo populacional (Murthy, et al., 2016). Alguns algoritmos de inteligência artificial, quando utilizados para prever a reincidência criminal, podem apresentar preconceitos sexistas ou raciais, demonstrando uma probabilidade de reincidência diferentes entre indivíduos do sexo feminino e masculino ou entre nacionais e estrangeiros.

A inteligência artificial desempenha muitas funções que anteriormente eram desempenhadas por humanos, conseqüentemente, existe a probabilidade de as decisões tomadas com assistência a esta, sejam, por vezes, difíceis de compreender e contestar eficazmente. Os preconceitos e a discriminação são riscos inerentes a qualquer atividade económica ou societária. A tomada de decisões humanas não é imune a erros e preconceitos, o mesmo preceito no âmbito da inteligência artificial pode ter um efeito muito maior, afetando e discriminando em escala maior, sem os mecanismos de controlo social que regem o comportamento humano.

Referem (Vesnic, Stoermer, Rudkin, Scapolo, & Kimbell, 2019, p. 16) que, “num mundo «hiperconectado», um dos bens mais valiosos, é a propriedade dos dados dos indivíduos, visto como uma determinante de poder. A governança dos dados é um desafio importante para qualquer governo. O novo modelo de negócios das companhias digitais e os novos modos de obtenção de receitas, permitem que os dados dos utilizadores sejam recolhidos como um bem gratuito. A partilha de dados entre as diferentes plataformas levanta importantes debates, em torno da privacidade, segurança e confiança”

Estas preocupações intensificam-se, quando a «pegada digital» resulta de comportamentos involuntários, em que os indivíduos são confrontados com «termos de uso de serviços e políticas de

privacidade» incompreensíveis e extensos, obrigatórias para poder utilizar os serviços. Isto limita o acesso e pode, até, excluir por completo da «Era Digital» e de partes substanciais da vida em comunidade, são danos inevitáveis.

A utilização de algoritmos, inseridos em sistemas de tratamento automatizado, podem implicar simples fórmulas que facilitam processos de tomada de decisão, ou mecanismos de *data mining*.⁵ Estes sistemas podem ser de tal forma sofisticados, que podem conduzir a efeitos indesejados.

Existe a possibilidade de que a inteligência artificial seja utilizada em violação das regras de proteção de dados e outras. Através da análise de grandes volumes de dados e a identificação de ligações entre eles, a inteligência artificial pode, também, ser utilizada para reconstruir e «desanonimizar» dados sobre as pessoas, criando novos riscos para a proteção de dados pessoais.

As duas temáticas que são o principal foco de preocupação no *ciberespaço*, na atualidade, consiste, por um lado, na disseminação de conteúdos ilegais online e a *cibersegurança* no contexto dos *ciberataques*. Ora, atendendo ao facto de estarmos cada vez mais dependentes das tecnologias digitais, e que a previsão é que essa dependência se intensifique, ainda mais, o grau de exposição e de risco, que é transversal a todos os níveis, desde o governamental, ao empresarial e ao individual, aumenta proporcionalmente. Estes ataques, tanto podem ter origem em atores estatais, como não estatais e a grande questão é saber se é possível a atribuição da responsabilidade, na medida em que, a localização dos agentes e o apuramento da sua identidade, será muito difícil, uma vez que, estes recorrem, frequentemente, a técnicas como a encriptação, a anonimização e a atribuição de *IP's* iguais a múltiplos utilizadores. (Europol & Eurojust, 2019)

Existe, ainda, o risco de o ataque nunca chegar a ser detetado pelas vítimas, principalmente quando estas têm poucas competências digitais, ou podem ser detetadas semanas ou meses após o ataque. No caso das organizações que dependem da confiança e proteção dos dados pessoais dos seus consumidores, por norma não reportam os ataques, nem os danos causados. No que se refere ao Estado, os ataques podem acarretar significativas perdas económicas e financeiras, quando as vítimas dos ataques são os Governos ou a Administração Pública. Mais grave do que as perdas económicas e financeiras, nestas situações, é a perda da confiança dos cidadãos nas instituições. Neste caso, contrariamente aos ataques a setores financeiros ou bancários, o principal objetivo da violação de dados, é assumir o controlo da infraestrutura para causar danos físicos, com impacto disruptivo enorme, atendendo à interligação e dependência transnacional da rede e dos sistemas inteligentes.

4.2. Transformação digital da Justiça

(Bragança, 2021) refere que o ser humano foi imerso num horizonte de informação muito amplo, em que deve reagir, de forma mais rápida e por vezes quase instantânea. Por este motivo surge uma

⁵ Processo através do qual a tecnologia localiza padrões, conexões, correlações ou anomalias numa grande quantidade de dados, permitindo encontrar problemas, hipóteses e oportunidades com mais facilidade.

expectativa de um sistema judiciário mais ágil, capaz de fornecer respostas e de otimizar processos, através da incorporação da tecnologia e da automatização de inúmeras tarefas, tanto na rotina judiciária, como nas esferas extrajudicial e após a judicialização. No entanto, surgem desafios, como a garantia do acesso e a proteção de dados pessoais, que poderão ter um grande impacto social e, por isso, carecem de acompanhamento constante. É ainda importante garantir os princípios da independência, da imparcialidade e da publicidade no sistema de justiça «automatizado».

Existem países como o Canadá, a Austrália, o Reino Unido, a França e o Brasil, que investem na digitalização dos seus tribunais há algum tempo, a tecnologia contribui para tornar o sistema judiciário mais acessível, aberto, eficiente e transparente aos cidadãos. Claro que esta inovação coloca também em evidência questões de transparência e segurança jurídica, uma vez que este sistema digital de resolução de litígios, impõe legalmente a transparência algorítmica, ou seja, a comunicabilidade das regras e bases utilizadas na programação do sistema. No que se refere à segurança jurídica, as decisões referentes a casos similares devem ser uniformes.

A doutrina francesa, explora e discute questões, como o uso de algoritmos no sistema de justiça, novas abordagens processuais para a digitalização e a perspectiva tecnológica, a adequação das plataformas à legislação de proteção de dados e a abundância de dados pessoais nas decisões judiciais.

Stéphane Verclytte, secretaria geral do Ministério da Justiça francês, citada por (Bragança, 2021) refere que, para a legitimidade e o sucesso de uma Justiça Digital, são necessários dois pré requisitos, o primeiro prende-se com a transição, que deve ser realizada de maneira estruturada, uma vez que, a modernização implicará uma profunda transformação do meio jurídico. O segundo diz respeito à percepção do impacto da digitalização na relação entre os litigantes e sobre o trabalho jurisdicional, garantindo que permanece irredutivelmente a serviço da sociedade.

Na França, a Lei de Programação Judiciária 2018-2022, pretendia simplificar os procedimentos, através da utilização de dispositivos que os tornarão essencialmente digitais. O desenvolvimento desta plataforma, requer o trabalho conjunto da Administração Pública, dos tribunais e dos profissionais do direito, em geral, e deve garantir a segurança, a proteção e a confidencialidade dos procedimentos e assegurar a autenticidade e a notificação das decisões.

A digitalização requer um investimento na formação e atualização contínua dos profissionais e dos magistrados, que lhes permita utilizar novas ferramentas e que implica, considerando a variedade de práticas profissionais, disciplina e mobilidade coletiva a todos os níveis.

Os Governos, têm a noção de que a perspectiva da “justiça digital” suscita receios de que a inteligência artificial substituirá as audiências presenciais e o trabalho dos juizes, e, de facto, estas preocupações devem ser devidamente abordadas, mas, não devem privar a utilização de ferramentas que visam facilitar e acelerar a dinâmica judiciária, preservando todas as garantias do processo. À partida, as ferramentas digitais, servirão de apoio para a execução de determinadas tarefas, tais como, a construção de decisões, por meio de modelos ou integração automática de dados estruturados e a construção de provas mais robustas, com a possibilidade de partilha de documentos. Não obstante,

independentemente da capacidade dos algoritmos, estes não ocuparão o lugar dos magistrados, nem afetarão a preeminência, nem a intervenção destes. Ou seja, a tecnologia fornecerá a estrutura, mas, jamais, poderá constituir um obstáculo à aplicação soberana do direito, pelo juiz, ao caso concreto, porém, estes devem estar preparados para operacionalizar as novas tecnologias, incorporadas na justiça (Bragança, 2021).

A “Lei para uma República Digital”, promulgada em França em 7 de outubro de 2016, segue rumo aos dados abertos, para o poder judiciário, no setor administrativo (informação sobre a atividade do Ministério da Justiça, dos tribunais) e as decisões judiciais. Ou seja, foi disponibilizado um volume de decisões sem precedentes, simultaneamente, procurou-se respeitar a privacidade e prevenir o risco de identificação das partes.

Uma maior divulgação, promove o crescimento da atenção e a harmonização da interpretação do Direito e da jurisprudência. A inteligência artificial potencializa uma linguagem “comum”, acessível a pessoas fora da área jurídica, facilita a precisão dos pontos de divergência e, contribui com referências relevantes e melhora a possibilidade de avaliar e monitorar as políticas públicas do Estado.

A autora (Bragança, 2021), realça que a inteligência artificial deve permanecer como ferramenta que amplia o acesso à justiça, como um método adequado de resolução de conflitos ou de processos judiciais, para tal, o uso de algoritmos deve ser transparente, isto é, deve ser conhecido por todos os participantes no procedimento, possibilitando a verificação da sua qualidade a qualquer momento, numa perspetiva de possibilitar a previsão das decisões.

A «Justiça Digital», que é mundialmente discutida, conta, inclusive, com iniciativas legislativas nesse sentido. É caracterizada pela informatização e integra tecnologia, em todos os aspetos, o que implica uma desmaterialização dos serviços prestados pelo sistema jurídico, de modo a torna-lo mais acessível, transparente e simples. Atualmente, um grande número de sentenças que eram escritas à mão, é redigido com o auxílio de *softwares* de tratamento de texto.

4.3. Transformação digital da Justiça em Portugal 2015-2022

Francisca Van Dunem, Ex-ministra da Justiça refere, no congresso “Transformação digital da Justiça 2015-2022”, (Dunem, Morgado, & Pedroso, 2022) que a transformação digital constitui um eixo fundamental da estratégia da governação para fortalecer a União Europeia, uma vez que reforça as bases e os valores partilhados, em que assenta a construção europeia. Por outro lado, permite que os seus Estados-Membros possam proporcionar melhores serviços, garantir o acesso geral à Justiça e priorizar os interesses dos cidadãos e das empresas.

O acesso à Justiça, enquanto direito fundamental, é uma componente essencial do sistema de proteção e garantia de outros direitos, de idêntica natureza, consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e nos Tratados, e inscritos no sistema constitucional da República Portuguesa.

A estratégia e-Justiça 2019-2023, adotada em 6 de dezembro de 2018 pelos Ministros da Justiça da União Europeia, que defendiam que a “justiça eletrónica europeia deverá ser centrada no utilizador”, (Dunem, Morgado, & Pedroso, 2022, p. 7) hoje é uma realidade, da qual todos nós podemos usufruir. Foi criado um portal que junta a informação, os serviços e os organismos da justiça, num só local, mais próximo, para tal, foi necessário um grande avanço, na utilização de novas tecnologias e de soluções de inteligência artificial na área da justiça.

Esta abordagem iniciou-se pela criação de bases de jurisprudência e de bibliotecas jurídicas, pela utilização de aplicações para gerir os tribunais e as secretarias judiciais e pelo reforço da rede informática da justiça. Foram implementados novos modelos, com o objetivo de simplificar o atendimento nas secretarias dos tribunais. Criaram-se balcões mais amigáveis para o cidadão, as notificações foram automatizadas e com linguagem clara e acessível, e foi otimizada a gestão das salas de audiência, os tribunais passaram a ter salas de audiência virtuais, com utilização da videoconferência. Desmaterializaram-se os processos judiciais e viabilizou-se a obtenção de certidões de processos à distância, por via eletrónica e a consulta remota, o que facilita muito a vida dos intervenientes processuais, bem como libertam a pressão nas secretarias. A tramitação eletrónica dos processos foi estendida a todas as instâncias e jurisdições. Atualmente, estamos centrados no desenvolvimento de programas com recurso à inteligência artificial, para apoio às decisões dos tribunais, utilizando dados constantes de várias bases que, gradualmente, serão aplicadas à totalidade das decisões dos tribunais de recurso, apesar de o juiz ser sempre o decisor último de qualquer processo.

Estas novas metodologias de trabalho, tornaram os processos mais céleres e facilitaram a vida dos advogados e dos intervenientes processuais, desde os cidadãos às empresas. O seu uso pelos tribunais e divulgação pelos cidadãos, viabilizaram o funcionamento do sistema em tempo de pandemia, possibilitando o trabalho remoto e a adequada gestão processual pelas secretarias judiciais e pelos magistrados. No entanto, devemos ter sempre presente que há, ainda, todo um caminho a percorrer e muitas questões que carecem de resposta, por exemplo: garantir a segurança e privacidade da informação, antecipar e prevenir a exclusão, por falta de competências digitais e garantir a supremacia dos direitos fundamentais, no uso da inteligência artificial.

A OCDE, ao longo dos últimos anos, cria uma agenda ambiciosa para a transformação do setor da Justiça em Portugal, com medidas que pretendem tornar o sistema judiciário mais transparente, acessível e eficaz. Temos como exemplo os planos de ação “Justiça + Próxima” e “Simplex +” que, além dos objetivos anteriores, pretendem, ainda, simplificar e desmaterializar os processos, bem como, promover a inovação e aproximar as instituições dos cidadãos. (OCDE, Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges, 2020)

“Dados recentes sugerem que os tribunais portugueses obtiveram ganhos substanciais de eficiência, com a duração dos processos judiciais a diminuir de 417 dias em 2010 para 289 dias em 2016, em média. A confiança no sistema de justiça também aumentou de 35% em 2014 para 44% em

2018 (dados da CEPEJ).” (OCDE, Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges, 2020)

Mário Belo Morgado, ex-Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, refere que o principal objetivo a alcançar pelo sistema de justiça, através das novas tecnologias prende-se, para além do aumento da eficácia e eficiência dos tribunais, com a garantia da previsibilidade e da clareza das decisões judiciais, no sentido de robustecer a sua função de solucionar, justa e oportunamente, os conflitos sociais e de contribuir para a dinamização da economia. (Dunem, Morgado, & Pedroso, 2022)

Os alicerces de uma justiça marcada pela presença das mais novas tecnologias, sobretudo da inteligência artificial, é tema de debate intenso em todo o mundo, principalmente no que se refere às ameaças e oportunidades que lhes estão associadas.

Através das potencialidades do «*machine learning*», da «internet das coisas», da «*blockchain*», da «*big data*», do «*Edge-AI*»⁶, do «*speech-to-text*», ou do «*data mining*», os Estados, começam a implementar novos ecossistemas processuais, de base digital, desmaterializados, flexíveis e colaborativos nos planos da tramitação e do apoio à decisão, estes são especialmente úteis para fazer face à litigância de massa e ao tratamento dos processos mais complexos e de maiores dimensões. (Dunem, Morgado, & Pedroso, 2022)

4.4. Projeto OCDE e Tribunal de Contas

Na conferência (OCDE & Contas, 2023), o Tribunal de Contas e a OCDE apresentaram um projeto conjunto, que conta com o apoio da Comissão Europeia, nomeadamente através da *DG Reform*⁷, sobre a melhoria da eficiência e transparência dos contratos públicos, através do reforço determinado de relevância e eficácia do controlo externo do Tribunal.

Nesta conferência, o Presidente do Tribunal de Contas, refere que “Para o Tribunal de Contas de Portugal a transformação digital é um dos eixos prioritários, no plano estratégico 2023 – 2025, no sentido de, por um lado, proceder à intensificação da utilização de ferramentas digitais nas atividades de fiscalização, promover a transformação digital dos processos, com recurso a novas ferramentas digitais e de inteligência artificial e reforçar a segurança da informação.” Esta priorização deve-se ao facto de existir uma necessidade de “(...) um controlo mais eficiente e balístico da contratação pública, (...)” de modo a “(...) assegurar uma adaptação permanente aos riscos emergentes e uma maior *accountability* e transparência da gestão dos recursos públicos. Para tal, revela-se fundamental, estabelecer e documentar um ecossistema de dados para integrar, não só os dados do Tribunal, que são muitos, mas também os dados existentes noutras entidades públicas.” Além disso, o Juiz Conselheiro

⁶ Sistema que permite que os dispositivos tomem decisões mais inteligentes, mais céleres, sem precisarem de se conectar com a nuvem ou *data centers*.

⁷ Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais

José Tavares, realça a importância de garantir que este ecossistema de dados seja gerido de forma segura, transparente, justa e em conformidade com os princípios éticos.

O mesmo orador, acrescenta, ainda, que o Tribunal de Contas já dispõe de muitos dados, relativos à contratação pública, no entanto, se estes dados pudessem ser cruzados com outros dados, existentes noutras entidades estratégicas do setor público, o potencial desse repositório aumentaria exponencialmente. Acrescenta que, “O efeito esperado, a longo prazo, deste projeto, é a melhoria na identificação de riscos, a melhoria na deteção antecipada de potenciais irregularidades e o acompanhamento, em tempo real, na sequência da análise de volumes massivos de informação, dentro da aplicação de um conjunto de algoritmos. Outros impactos esperados, inclui maior transparência nas compras públicas, prestação de contas e eficiência no uso de fundos públicos e a transformação digital neste domínio.”. Acredita-se que este projeto, em última instância, irá potenciar um melhor uso da informação disponível, sobre compras públicas e acrescida capacidade de controlo e alocação mais eficiente dos recursos do Tribunal, incluindo o desenvolvimento de metodologias inovadoras.

Em suma, este projeto visa identificar e prevenir riscos, com recurso à inteligência artificial, para tal, é importante que seja reforçada a transparência na gestão pública e o direcionamento e o funcionamento do planeamento das ações de controlo.

Aleksandra Marchewka da *DG Reform*, que participou na conferência em representação da União Europeia, referiu que esta última irá “(...) apoiar o Tribunal de Contas na aplicação de novas metodologias, como ciência de dados e inteligência artificial, para aumentar a eficiência e a eficácia da contratação pública. O projeto terá, ainda, um sistema de «*Data driven*», que permite detetar as irregularidades e os casos de «*non compliance*» na contratação pública.”. Destacou a importância do E-Governo, na continuação dos serviços públicos, em todas as áreas da economia e os desafios da Administração Pública europeia atualmente, que deve acompanhar a velocidade das mudanças tecnológicas, e das alterações demográficas.

Outro participante neste projeto, é Edwin Lau, Diretor da unidade de Infraestruturas e Contratação Pública da OCDE e refere que devemos ter como ponto de partida o lugar onde está o dinheiro, devemos seguir o dinheiro e isso leva-nos diretamente à contratação pública, que é uma área fundamental, tanto para a eficiência e condução do Governo, como para alcançar funções estratégicas importantes. A contratação pública é essencial para a prestação de serviços, bem como para garantir a confiança dos cidadãos no Governo, como um todo e, por este motivo, importa olhar, não apenas para a eficiência da contratação pública, mas também para a gestão dos riscos nesta área.

Refere Edwin Lau que “[...] constatei que não é possível fazer a transformação digital, sem compreender quais é que são os interesses e aquilo que está em causa nas populações. [...] há certezas em relação à tecnologia, mas incerteza em relação ao seu potencial, pois a inteligência artificial pode ser mal utilizada. Devemos compreender como podemos alcançar os objetivos sem necessitar de bloquear todas as potencialidades, garantindo que não corremos riscos desnecessários.”

Este projeto permitirá que o Tribunal seja mais eficiente e estratégico, para exercer as suas funções. Mas também, ajudará outras partes interessadas na contratação pública, a ver quais os erros potenciais que o Tribunal está à procura. Auxiliará, ainda, a reportar a sua capacidade para compreender os processos e as futuras necessidades, em tempo real, sendo este o tema mais importante na partilha de dados. A OCDE acredita que devemos mudar a forma como trabalhamos, olha para isso como uma melhoria do funcionamento da Administração Pública e da prestação dos seus serviços, através da transformação digital e do uso correto das tecnologias. O orador garante que a colaboração de todos os agentes económicos, é essencial para o êxito e sucesso deste projeto que está a ser iniciado em Portugal e que é pioneiro.

Página propositadamente deixada em branco.

CAPITULO 5. Do desenho da investigação aos resultados

5.1. Recolha de dados

Considerando a instituição onde decorreu o estágio que veio a tornar-se o objeto deste estudo, atendendo às questões que suscitaram no decorrer do trabalho de campo, da pesquisa realizada no âmbito da revisão de literatura, o funcionamento do próprio Tribunal e dos profissionais envolvidos, optamos pela utilização de uma metodologia de pesquisa de cariz qualitativa. Pareceu-nos que esta seria a mais apropriada, considerando a falta de literatura referente a esta organização em concreto, ligada a esta temática, e que permitiria tirar o melhor proveito desta experiência. O desenho da pesquisa qualitativa decorre de dois aspetos centrais, “(...) o itinerário – o prenúncio do caminho que o pesquisador deve seguir para fornecer uma resposta experiente para a questão de origem da pesquisa; e a reconstrução lógica da história natural – da sequência que conduzirá aos resultados do estudo.” (Cardano, 2017, p. 12) .

Neste capítulo, dedicamo-nos a traçar as linhas e orientações relativamente ao trabalho que iremos desenvolver no capítulo seguinte, implementaremos, de forma rigorosa o caminho a que nos propusemos, articulando as perspetivas emergentes do presente trabalho. Inicialmente, iremos fazer um breve enquadramento introdutório, de modo a esclarecer em que consiste a investigação qualitativa, de seguida, apresentamos as técnicas que usámos na nossa pesquisa, para recolher os dados necessário para o desenvolvimento do trabalho e, por fim, iremos esclarecer qual o nosso ponto de partida, para, no capítulo que se segue, procedermos à análise dos dados recolhidos.

A investigação qualitativa é, de acordo com (Smith & Sparkes, 2014), uma forma de indagação social, focada na interpretação, no estudo do todo, na experiência subjetiva dos indivíduos e estuda, concretamente, a forma como as pessoas percebem, criam e interpretam o mundo. No mesmo sentido, (Godoy, 1995) refere que esta “(...) não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumentos estatísticos na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesse amplo, que se vão definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos, pelo contacto direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.” (Godoy, 1995, p. 58).

Neste sentido, a base da metodologia qualitativa, é constituída por sentimentos e emoções, centrada em formas da representação do mundo individual, onde a generalização da verdade, (inferência estatística) acerca do comportamento humano deve ser abandonada. Os dados obtidos pelo investigador são analisados, com o intuito de descobrir significados, valores e explicações. Ou seja, o investigador “(...) entra no fenómeno para descobrir o que é significativo a partir do ponto de vista e das ações das pessoas que o experienciaram.” (Charmaz, 2004, p. 981).

No mesmo sentido, (Minayo, Deslandes, & Gomes, 2007, p. 24) referem que deste modo se explora o “(...) universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das

atitudes.”. De facto, as questões de investigação predominantes nesta metodologia são o «porquê» e o «como», a sua pertinência é particularmente útil, quando o objeto de estudo não tem teorias prévias ou, estas não se adequam, sendo, conseqüentemente, voltada para a descoberta. Segundo (Silva C. A., 2008, p. 29), “pode-se dizer que as investigações qualitativas têm-se preocupado com o significado dos fenômenos e processos sociais, levando em consideração as movimentações, crenças, valores, representações sociais e econômicas, que permeiam a rede de relações sociais.”

Assim, “A pesquisa qualitativa é uma atividade situada que posiciona o observador no mundo. Ela consiste em um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível. Essas práticas transformam o mundo fazendo dele uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma postura interpretativa e naturalística diante do mundo. Isso significa que os pesquisadores desse campo estudam as coisas em contextos naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos sentidos que as pessoas lhes atribuem” (Denzin & Lincoln, 2005, p. 3).

É evidenciada por (Marconi & Lakatos, 2008), a natureza do método qualitativo, estabelecendo um paralelismo analítico com o quantitativo, identificando diferenças, não apenas na não adoção de instrumentos estatísticos, mas também na recolha e análise dos dados: “a metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes e tendências de comportamento.” (Marconi & Lakatos, 2008, p. 269)

Nesta perspectiva, “na pesquisa qualitativa a produção do conhecimento acontece de forma interativa, intercomunicativa entre investigador e investigado, ocorrendo um processo de conhecimento circular” (Silva C. A., 2008, p. 30). Assim, a metodologia qualitativa possibilita a exploração e compreensão em profundidade das percepções dos participantes, na sua interação com os investigadores e o objeto de estudo, pelo que, constitui uma metodologia especialmente relevante e capaz de agilizar a análise e a compreensão sobre a percepção dos profissionais do Tribunal relativamente à relação entre o exercício da atividade do Tribunal de Contas e a sua adaptação à transformação digital e à inteligência artificial.

Atendendo aos objetivos de investigação, consideramos este método de Estudo de caso, como o mais pertinente à operacionalização “de uma investigação cuja finalidade é descrever e analisar acontecimentos, agentes e situações complexos, com dimensões variáveis em interconexão” (Alonso & Miranda, 2016, p. 61). Este método implica a recolha de dados em contexto real, em mais do que uma dimensão teórica e/ou empírica, pelo que envolve a adoção de mais do que uma técnica de pesquisa para levantar os dados oportunos. Da triangulação da informação emerge a riqueza da construção do fenómeno por meio dos significados que os atores envolvidos lhe atribuem.

O autor (Simione, 2020, p. 93) articula eximamente o conceito subjacente a este método. Dando corpo às perspectivas clássicas e incontornáveis de Yin e Stake, refere que “Os estudos de caso apresentam-se como recurso de pesquisa apropriado quando se colocam questões do tipo «como» e

«por que» (essência daquilo que realmente se está interessado em responder durante o processo de estudo) e o investigador interessado tem pouco controlo sobre os eventos, sendo que o foco encontra-se em fenômenos contemporâneos, inseridos em algum contexto da vida real.”

Este método privilegia a complexidade e particularidade de um sistema em atividade, debruçando-se sobre os indivíduos, os grupos e os acontecimentos com ampla ambição de compreensão naturalista. Assume que os padrões e narrativas emergem da articulação dos diferentes dados, recolhidos através de diferentes técnicas, e alimenta-se dos mesmos para desenvolver padrões e construir conhecimento (por oposição à procura de confirmar teorias prévias).

As grandes vantagens do estudo de caso prendem-se com o seu potencial naturalista e interpretativo, o detalhe da informação recolhida por meio de vários métodos e a articulação gerada pela narrativa que os agrega e lhes dá o sentido que os envolvidos atribuíram (Simione, 2020).

5.3. Técnicas usadas

Considerando que “em termos genéricos, a pesquisa qualitativa pode ser associada à coleta e à observação e análise de texto (falado e escrito), e a observação direta do comportamento” (Silva C. A., 2008, p. 31), as técnicas de recolha de dados adotadas no âmbito do presente trabalho foram duas: documental, através da análise de literatura, referente ao tema desenvolvido e entrevistas semiestruturadas, baseadas num guião, previamente elaborado, com base na revisão e análise de literatura.

A pesquisa documental envolve a recolha, familiarização, organização e análise, de um conjunto amplo de materiais, orientada para a procura de informações, interpretações e compreensão sobre o fenómeno em estudo. De facto, “é um procedimento que faz uso de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos.” (Kripka, Scheller, & Bonotto, 2015, p. 244)

Os documentos considerados, podem englobar todos os materiais escritos existentes, desde que passíveis de constituírem uma fonte de informação. A sua consideração deve, não apenas integrar o conteúdo que lhes dá corpo, mas também a compreensão sobre o seu autor, a sua finalidade, a intenção do seu desenvolvimento, entre outros elementos que os enquadram, como meios de comunicação e não apenas como fonte de informação (Kripka, Scheller, & Bonotto, 2015). No nosso caso, recorreremos a documentos variados, incluindo livros, revistas, jornais, mas também, assistimos a conferências, congressos, e apresentações, de modo a enriquecer a pesquisa.

Para a realização do presente trabalho, a seleção dos documentos constituintes do *corpus* documental a analisar tivemos em conta os quatro critérios sugeridos por (Scott, 2014), nomeadamente a autenticidade (é genuíno e de origem inquestionável?); a credibilidade ou exatidão (não contém erros distorções?); a representatividade (é típico do seu tipo? Se não for, qual a extensão dessa não tipicidade?) e a compreensão (é claro e compreensível?) (Kripka, Scheller, & Bonotto, 2015).

Com o intuito de analisar a transição da justiça para o digital, procedemos à análise do relatório “Transformação da Justiça em Portugal”, redigido pela OCDE, (OCDE, 2020), que faz um balanço dos esforços do Governo português para melhorar o desempenho do setor da justiça. Este, identifica os resultados alcançados até ao ano de 2020 e faz recomendações políticas para apoiar Portugal na prestação de serviços de justiça, que atendam às necessidades dos cidadãos e das empresas.

De modo a obter uma perceção mais aprofundada do estado atual e das perspetivas de futuro, relativamente à evolução digital do Tribunal de Contas, em concreto, assistimos à conferência, proporcionada pelo Tribunal de Contas e pela OCDE, na qual foi apresentado um projeto conjunto, que conta com o apoio da Comissão Europeia e que foi, igualmente analisado (OCDE & Contas, 2023).

A fim de obter a perceção dos próprios «protagonistas», que personificam o Tribunal de Contas e materializam a atividade que este desenvolve, relativamente à digitalização e às repercussões que esta poderá vir a ter, na sociedade e nos cidadãos, quais as vantagens, os riscos, desafios e cuidados revelantes, a ela associados e os eventuais meios para minimizar os seus efeitos, realizamos entrevistas exploratórias semiestruturadas, direcionadas para esta temática.

A entrevista semiestruturada, consiste numa técnica de recolha de dados comunicacional e interativa entre o entrevistador e o entrevistado e permite a exploração dos conceitos e dos temas, de forma narrativa, naturalista e flexível por parte do participante. Esta, consubstancia uma forma de interação social e de diálogo assimétrico, em que o uso das palavras e símbolos constrói e dá sentido à realidade, havendo adaptação constante entre o entrevistado e o entrevistador (Batista, Matos, & Nascimento, 2017).

Optamos por esta técnica de recolha de dados, uma vez que ela permite explorar a forma como o entrevistado percebe, analisa e vivencia o fenómeno em análise, no âmbito do seu contexto social, histórico e cultural, num determinado momento, em concreto. Neste caso, a perceção dos Juízes Conselheiros e dos trabalhadores do Tribunal de Contas, no contexto do seu trabalho e das atividades desenvolvidas, relativamente à transformação digital, aos processos automatizados e aos benefícios e repercussões que daí podem advir. A entrevista estimula o entrevistado a verbalizar as suas compreensões subjetivas e pessoais, a articular a lógica das relações entre os temas e os atores envolvidos e a posicionar a sua própria participação e intervenção na construção do mundo social (Batista, Matos, & Nascimento, 2017).

Ao entrevistador compete, por um lado, orientar globalmente a entrevista, para que esta incida sobre o objeto da investigação e, por outro lado, permitir ao entrevistado expor a sua perceção e atribuição própria de significado, com o mínimo de interferência, reconhecendo o seu contributo para a dinâmica social presente, que envolve uma ativa construção de significado (Batista, Matos, & Nascimento, 2017). Apesar de orientarmos as entrevistas por um guião previamente estruturado, procurámos dar o máximo de liberdade aos entrevistados para exporem as suas perceções e preocupações, o que deu aso a outras questões igualmente pertinentes e a novas perspetivas.

Em suma, a entrevista semiestruturada é considerada uma modalidade de interação entre duas ou mais pessoas. As nossas entrevistas foram individuais, realizadas presencialmente com cada um dos entrevistados, estas foram gravadas e transcritas com o máximo de cuidado, sem distorção de conteúdo. Podemos defini-la como, a técnica em que o entrevistador se apresenta frente ao entrevistado e, por meio de perguntas formuladas, procura obter informação pertinente, do seu interesse, para construir informações para o objeto de pesquisa e abordagem, pelo mesmo, de temas igualmente pertinentes tendo em vista este objetivo, (Minayo M. C., 2010).

A técnica adotada para operacionalizar a análise dos dados recolhidos, por via das duas técnicas abordadas acima, foi a análise de conteúdo. Esta, segundo (Bardin, 1979, p. 31), consiste num “[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos, relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”.

Agendámos e realizámos entrevistas presenciais, individuais, com cada um dos entrevistados. Estas foram gravadas, de modo a proceder à transcrição do seu conteúdo o mais genuíno possível, sem distorções ou ambiguidades. De seguida, procedemos à análise de conteúdo em três fases interativas: a pré-análise do material, no âmbito da qual constituímos o *corpus* dos dados, procedendo à preparação dos mesmos, (transcrição das entrevistas), formulámos as hipóteses e estabelecemos os objetivos. Nesta primeira fase, pretendemos assegurar a exaustividade, representatividade, pertinência e homogeneidade dos dados a considerar na pesquisa;

De seguida, realizámos a análise, propriamente dita, através do processo de codificação e classificação dos materiais, segundo matrizes de significado convergentes. Esta é uma fase evolutiva de transformação dos dados recolhidos, ainda em “bruto”, em índices de significado que refletem a perspectiva dos envolvidos.

Concluímos com a interpretação, no âmbito da qual apresentamos uma exposição que articula e dá sentido aos dados analisados (Cardoso, Oliveira, & Ghelli, 2021). Segundo Romeu Gomes, em (Minayo, Deslandes, & Gomes, 2007), a interpretação, dentro de uma perspectiva de pesquisa qualitativa, não tem como finalidade contar opiniões ou pessoas. O seu foco é, essencialmente, a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que se pretende investigar. O estudo do material, não necessita de abranger a totalidade das falas e expressões dos interlocutores, porque, em geral, a dimensão sociocultural das opiniões e representações de um grupo, que tem as mesmas características, costuma ter muitos pontos em comum, sendo que, simultaneamente, apresentam singularidades próprias, e iremos constatar isso na prática no próximo capítulo.

5.2. Metodologia

Através das entrevistas, pretendemos perceber, por um lado, quais os benefícios e vantagens da utilização da inteligência artificial, da digitalização e automatização dos processos pelo Tribunal de

Contas e, por outro, quais os potenciais desafios, riscos e desvantagens que poderão advir desta transformação digital. Numa perspetiva de futuro, compreender como é que esta Instituição Superiores de Controlo, com funções jurisdicionais, pretende responder aos riscos e desafios identificados e quais os cuidados a serem considerados. Procuraremos, ainda, esclarecer, se é viável, a garantia e a conjugação de princípios fundamentais como a proteção de dados e a transparência, o interesse público e a privacidade e os princípios éticos.

Importa assegurar os princípios éticos, independência, responsabilidade, imparcialidade, integridade e a publicidade no sistema de justiça «automatizado». A garantia destes princípios constitui a base da confiança dos cidadãos e da sociedade, no trabalho desenvolvido pela Administração Pública, em geral e na fiscalização e poder jurisdicional levados a cabo pelo Tribunal de Contas, em particular. Esta perceção permitirá depreender se esta confiança poderá ser mantida no futuro, atendendo à transformação digital da justiça e à automatização dos procedimentos, concretamente neste Tribunal.

O estudo empírico que realizamos, permitiu-nos perceber que existem inúmeras vantagens na digitalização dos processos, nomeadamente, esta possibilita a análise de um grande volume de dados e formula respostas em prazo muito reduzido, torna o sistema judiciário mais acessível, aberto, simples, eficaz e transparente ao cidadão, permite a realização de auditorias e ações de fiscalização remotas, através de processos automatizados, sem necessidade de deslocações ao local e de análise de quantidades colossais de documentos em papel. A inteligência artificial potencializa uma linguagem «comum», acessível a pessoas que não estão integradas na área jurídica, facilita a precisão dos pontos de divergência e contribui com referências relevantes e melhora a possibilidade de avaliar e melhorar as políticas públicas do Estado. Torna os processos mais céleres e facilita a intervenção das partes, permitindo a participação remota nos processos. Além de uma maior eficiência e eficácia, garante, ainda, a previsibilidade e clareza das decisões judiciais, uma verdadeira mais-valia para fazer face a litigância de massa e tratamento dos processos mais complexos e de maiores dimensões. Acreditamos que muitas destas vantagens, destacadas pela literatura, serão igualmente identificadas pelos entrevistados.

No que diz respeito aos desafios, riscos e preocupações, os que identificámos na literatura analisada, e que nos permitiram formular o guião das entrevistas, prendem-se, essencialmente, com o acesso à informação, a proteção de dados, a privacidade e a confidencialidade. A viabilidade de garantir os princípios éticos, a legalidade e a transparência nos resultados obtidos de um sistema de inteligência artificial. A preocupação com a segurança da informação e dos ataques cibernéticos e a atribuição da responsabilidade e a ambiguidade das decisões. Estes desafios, riscos e preocupações fazem parte do nosso guião de entrevista, assim, os entrevistados não os irão identificar, no entanto, irão realizar uma reflexão e uma análise sobre eles, podendo igualmente destacar outros, que não tenhamos identificado. Acreditamos que, considerando o grande avanço da digitalização e a rápida transformação dos métodos de trabalho, passando e integrar, cada vez mais, processos automatizados,

estas preocupações já foram alvo de reflexão e que já estão a ser implementadas medidas, no sentido de minimizar o impacto destes riscos, desafios e desvantagens e pretendemos saber quais são.

Perante o exposto, tencionamos que a nossa pesquisa de campo e a abordagem empírica, seja um contributo inicial para a exploração desta temática.

5.4. Considerações Finais

As técnicas adotadas e explanadas anteriormente, enquadraram-se no âmbito de um procedimento de abordagem empírica, desenvolvido através da realização das entrevistas semiestruturadas, estas foram agendadas e realizadas presencialmente, junto do Senhor Presidente do Tribunal de Contas, Juiz Conselheiro José Tavares, do Senhor Vice-Presidente, Juiz Conselheiro António Francisco Martins, dos Senhores Juízes Conselheiros José António Mouraz Lopes e José Manuel Gonçalves Santos Quelhas, e, por fim, mas não menos importante, da Senhora Subdiretora-Geral, Dra. Maria da Conceição Albuquerque Cardoso Reis Ventura, a fim de obter as perceções de cada um dos entrevistados, relativamente ao conjunto de questões que constam do “Anexo A”, com o intuito de obter, em última instância, a resposta às questões apresentadas na metodologia.

Importa referir que as entrevistas foram realizadas com o consentimento informado dos entrevistados e, em conformidade com os princípios éticos e deontológicos aplicáveis à investigação, que vão do princípio de voluntariedade, ao de não maleficência e ao de confidencialidade. Ademais, tendo sido operacionalizadas presencialmente, foram gravadas e posteriormente transcritas.

Página propositadamente deixada em branco.

CAPITULO 6. Tratamento e discussão de dados

6.1. Tratamento de dados

A análise de dados sobre o exercício da atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas, o modo como esta se coaduna com a transformação digital e à inteligência artificial, no presente e quais as perspetivas de futuro referentes a esta temática:

1. Políticas, procedimentos, processos e princípios basilares ao exercício do controlo financeiro pelo Tribunal de Contas;
2. Aplicação de sistemas que recorrem a algoritmos de aprendizagem ao exercício do controlo financeiro (Automatização e de Transformação Digital).

De modo a facilitar a identificação dos entrevistados, iremos recorrer às seguintes abreviaturas: Senhor Presidente do Tribunal de Contas, Juiz Conselheiro José Tavares (P); do Senhor Vice-Presidente, Juiz Conselheiro António Francisco Martins(VP); dos Senhores Juízes Conselheiros José António Mouraz Lopes (ML) e José Manuel Gonçalves Santos Quelhas (JQ), e, Senhora Subdiretora-Geral, Dra. Maria da Conceição Albuquerque Cardoso Reis Ventura (CV).

A categoria “Políticas, procedimentos, processos e princípios basilares ao exercício do controlo financeiro pelo Tribunal de Contas” diz respeito aos aspetos elementares que estruturam a atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas, nomeadamente, no que respeita à gestão da informação agilizada fora e dentro das vias digitais, quer do ponto de vista da sua missão, quer da ação e impacto social. A primeira tabela integra a matriz de categorização respetiva.

Tabela 6. 1 Matriz de categorização da categoria “Políticas, procedimentos, processos e princípios basilares ao exercício do controlo financeiro pelo Tribunal de Contas”

Subcategorias	Excertos
<i>Limites confidencialidade (des)adequada no acesso à informação</i>	<p>“Acho que não existem dados que se possa dizer que são protegidos ou confidenciais e que o Tribunal não pode ter acesso. Nunca me defrontei com situações dessa natureza.” (VP)</p> <p>“O acesso à informação é um dos pilares da independência das Instituições Superiores de Controlo, ao lado de outros sete. Portanto a questão de podermos aceder à informação é crucial no âmbito do nosso mandato (...) considero que não há limites no acesso à informação. Houve duas ou três questões pontuais que foram resolvidas.” (CV)</p> <p>“O meu entendimento é que não, ou seja, o Tribunal de Contas, de acordo com as suas regras, pode auditar, controlar, qualquer entidade publica ou privada onde haja dinheiro publico. Mas obviamente compreendemos que haja aqui zonas cinzentas, que necessitam de ser reponderadas.” (JQ)</p>

	<p>“Não tenho noção prática de nenhuma situação em que tenha tido problemas no acesso à informação de dados protegidos ou confidenciais e sobre os quais não deva existir essas proteções.” (ML)</p> <p>“Posso dizer-lhe que o Tribunal de Contas tem vários níveis de acesso às informações secretas e confidenciais da República, mas com níveis de credenciamento distintos. Portanto, não há restrições, há é cuidados com a credenciação.” (P)</p>
<p><i>Densificação ao nível da segurança da informação e cibersegurança</i></p>	<p>“A ideia que eu tenho é que o departamento de informática tem competências e capacidade para controlar este tipo de ataques e que tem feito um bom trabalho e tem conseguido, pelo menos evitar que a nossa rede não que seja atacada, porque tem havido tentativas, mas que seja impermeável.” (VP)</p> <p>“O que eu sei é que se tem densificado a política, com um conjunto de seguranças muito grandes que até os próprios utilizadores as notam. Há alguns e-mails que não nos chegam. Há um conjunto de seguranças à entrada do Tribunal, muito grandes. Houve já algumas tentativas de ataque ao Tribunal, mas que têm sido controladas. Há uma atenção específica a isso que a nossa direção, o Departamento de Sistemas e Tecnologias da Informação faz parte dos grupos Internacionais, das Organizações Internacionais de que nos somos membros (EUROSAI ENTOSAI) faz parte dos grupos sobre esta matéria, para estarmos sempre na linha da frente.” (CV)</p> <p>“Sei que, em concreto, isso é feito em vários computadores já, através de várias atualizações que me dou conta, sei que essas práticas existem, mas não sei especificá-las em concreto, os programas que usam e o que fazem.” (JQ)</p> <p>“É uma das preocupações do nosso Tribunal, as questões da segurança neste domínio (...). É um risco que está no nosso plano de prevenção de riscos.” (P)</p>
<p><i>Interesse público (legalidade e regularidade, boa gestão, transparência e privacidade)</i></p>	<p>“(…) é possível de compatibilizar a proteção de dados e mesmo assim dar-se nota da forma como se procede à legalidade, ao controlo da legalidade e ao controlo da regularidade. Um exemplo paradigmático tem sido feito aqui no Tribunal de Contas, que tem vindo a publicar toda a sua jurisprudência sobre a responsabilidade financeira e sobre as decisões que toma no âmbito dessa responsabilidade financeira, mas tem-no vindo a fazer com proteção dos dados pessoais.” (VP)</p>

	<p>“O Tribunal devia fazer uma ponderação, em conjunto, sobre quais são os seus deveres, no âmbito da proteção de dados e o que é que isso contende, ou não, com a sua missão.” (CV)</p> <p>“Esta questão é muito interessante e devia ser melhor estudada e mais discutida no Tribunal. Devia ser objeto de um debate, porque isto de cada Juiz ser um órgão de soberania e aplica como quiser, não me parece que seja a melhor maneira, é muito relativo e subjetivo.” (CV)</p> <p>“O objetivo é que se consiga esse equilíbrio, entre o interesse público que é prosseguido pelo Tribunal, a legalidade e a regularidade das despesas, ou seja o objetivo do Tribunal é a boa gestão financeira, que é um outro conceito com transparência e com privacidade do próprio cidadão. É um esforço que não é novo, (...) Há uma ponderação que são feitas em que a sua privacidade é restringida pelo exercício de funções” (JQ)</p> <p>“Há, portanto, aqui um misto de ponderação entre a prevenção geral e a prevenção especial. Limites de proporcionalidade e de ponderabilidade em função das circunstâncias, (...) é um equilíbrio difícil e que tem de ser feito no caso concreto, na situação concreta e por isso é que é um equilíbrio jurisdicional” (ML)</p> <p>“Eu não vejo qualquer incompatibilidade entre a prossecução do interesse público e a proteção dos dados, relativamente ao mundo digital e ao mundo não digital também. E não vejo que não se possa prosseguir o interesse público protegendo os dados. Pode é haver reserva relativamente a certos atos. (...) Portanto, o interesse público é prosseguido, com a ressalva desses princípios” (P)</p>
--	--

A subcategoria «*Limites ou confidencialidade (des)adequada no acesso à informação*» remete às perceções sobre as questões relativas ao acesso à informação por parte do Tribunal de Contas, nomeadamente a sua limitação, ou não e a sua eventual pertinência ou inapropriação face ao ideal. As respostas convergem, no sentido de confirmar a pertinência dos procedimentos atualmente em vigor relativamente ao acesso à informação, não se identificando impedimentos irrazoáveis no acesso a esta, que limitem a atividade do Tribunal, são apenas referidos os cuidados com a credenciação, que reforça a segurança e legitimidade do processo. Até porque, referem os entrevistados, o acesso à informação é um dos pilares da independência das Instituições Superiores de Controlo, constituindo um elemento essencial no seu mandato.

“Posso dizer-lhe que o Tribunal de Contas tem vários níveis de acesso às informações secretas e confidenciais da República, mas com níveis de credenciamento distintos. Portanto, não há restrições, há é cuidados com a credenciação.” (P)

Alguns entrevistados ressaltaram determinadas situações, esporádicas, em que foi, ou é, necessário analisar e reponderar a aplicação do conceito de confidencialidade, são pontuais e particularmente tratadas, não havendo disrupção do processo comum, nem da sua pertinência. Nesta ótica, as exceções são tratadas como tal, não havendo (necessidade de) repercussões generalizáveis. Em regra, o Tribunal de Contas tem legitimidade para auditar qualquer entidade, pública ou privada, que detenha dinheiro público.

“Houve duas ou três questões pontuais que foram resolvidas.” (CV)

“Mas obviamente compreendemos que haja aqui zonas cinzentas, que necessitam de ser reponderadas.” (JQ)

A subcategoria «*Densificação ao nível da segurança da informação e cibersegurança*» apela às percepções sobre as questões relativas à transposição e adoção de procedimentos de acervo da segurança da informação para a dimensão digital, especialmente considerando a rápida evolução das ameaças cibernéticas que existem, e outras que vão surgindo, e os riscos a estas associados, face à sensibilidade da informação em causa. Os entrevistados parecem estar de acordo, no sentido de confirmar o contínuo e progressivo interesse na de estratégias de densificação, ao nível da segurança da informação e *cibersegurança*, ressaltando, ainda, que estas são sentidas, em várias esferas, pelos diferentes utilizadores e atribuídas à responsabilidade do Departamento de Informática. A competência de garantir a segurança da informação e a *cibersegurança*, é atribuída ao Departamento de Informação, que é totalmente responsável por esta.

“A ideia que eu tenho, é que o departamento de informática tem competências e capacidade para controlar este tipo de ataques e que tem feito um bom trabalho e tem conseguido, pelo menos evitar que a nossa rede seja atacada, porque tem havido tentativas, mas que seja impermeável.” (VP)

“O que eu sei, é que se tem densificado a política com um conjunto de seguranças muito grandes, que até os próprios utilizadores que as notam. Há alguns e-mails que não nos chegam. Há um conjunto de seguranças à entrada do Tribunal, muito grandes.” (CV)

Ademais, considerando a relevância e o peso desta temática de segurança da informação, a referida densificação é integrada como uma resposta a um risco contemplado no plano de prevenção do Tribunal.

“É uma das preocupações do nosso Tribunal, as questões da segurança neste domínio (...). É um risco que está no nosso plano de prevenção de riscos.” (P)

A subcategoria «*Interesse público (legalidade e regularidade, boa gestão, transparência e privacidade)*» pretende apurar as percepções relacionadas com a compatibilização da proteção e gestão dos dados, com a prossecução do interesse público e a transparência e a articulação dos deveres do Tribunal, para com os indivíduos e a sociedade, com a privacidade. As respostas convergem, no

sentido de reiterar a compatibilidade dos princípios de legalidade e regularidade, boa gestão, transparência e privacidade na ação do Tribunal de Contas em prol do interesse público.

“Eu não vejo qualquer incompatibilidade entre a prossecução do interesse público e a proteção dos dados, relativamente ao mundo digital e ao mundo não digital também. E não vejo que não se possa prosseguir o interesse público protegendo os dados. Pode é haver reserva relativamente a certos atos (...). Portanto, o interesse público é prosseguido, com a ressalva desses princípios.” (P)

Não obstante, salienta a pertinência de trabalhar, continuamente, o referido equilíbrio, trazendo-o à reflexão, análise e ponderação, num continuum, entre o que é geral e especial (mais uma vez reforçando a ideia, à semelhança da questão respeitante ao acesso à informação, de existência de um regime global e um excecional, assim como, de uma perspetiva evolutiva de melhoria e contínua construção da adequação dos racionais aplicáveis).

“O Tribunal devia fazer uma ponderação, em conjunto, sobre quais são os seus deveres no âmbito da proteção de dados e o que é que isso contende, ou não, com a sua missão.” (CV)

“Há, portanto, aqui um misto de ponderação entre a prevenção geral e a prevenção especial. Limites de proporcionalidade e de ponderabilidade em função das circunstâncias, (...) é um equilíbrio difícil e que tem de ser feito no caso concreto, na situação concreta e por isso é que é um equilíbrio jurisdicional.” (ML)

Na categoria “Aplicação de sistemas que recorrem a algoritmos de aprendizagem ao exercício do controlo financeiro (Automatização e de Transformação Digital)” pretendemos averiguar a perceção dos entrevistados no que diz respeito ao potencial e as vantagens da aplicação de ferramentas de automatização, nomeadamente algoritmos de aprendizagem, ao exercício do controlo financeiro e do poder jurisdicional, exercidos pelo Tribunal de Contas. Além disso, tencionamos obter uma perceção relativamente às desvantagens, riscos, cuidados relevantes, a atribuição de responsabilidades, a garantia dos princípios éticos e sugestões de implementação. Remete, ainda, ao enquadramento deste potencial num planeamento alargado dos objetivos futuros de transformação digital perspetivados para o Tribunal, especialmente no que concerne a cuidados eventualmente relevantes e as alternativas inerentes à implementação. A segunda tabela integra a matriz de categorização respetiva.

Tabela 6.2 Matriz de categorização da categoria “Aplicação de sistemas que recorrem a algoritmos de aprendizagem ao exercício do controlo financeiro (Automatização e Roadmap de Transformação Digital)”.

Subcategorias	Excertos
<i>Perceção global</i>	<p>“Eu perceciono com a ideia de que há limites, (...) mesmo o próprio algoritmo é uma criação humana, conseqüentemente, se estamos à espera que o algoritmo resolva tudo, não resolve, ou seja, tem de ser criado pelo ser humano com uma determinada finalidade e depois tem de ser também analisado se a finalidade com que foi criado está ao encontro daquilo que se pretende ao detalhe controlar e por aí adiante.” (VP)</p> <p>“Eu penso que só temos vantagens em fazê-lo através de algoritmos, o</p>

	<p>que eu perceciono aqui, é uma grande tarefa e uma grande qualidade das pessoas que têm de formular estes algoritmos.” (CV)</p> <p>“Muito bem, quanto menos trabalho melhor, mais eficiência.” (JQ)</p> <p>“Eu acho que isto é importante, ou melhor, é importantíssimo, é fundamental, agora esta possibilidade acho que existe, naturalmente, para o exercício desta profissão, e concretamente na área onde eu trabalho, acho que é muito importante, mas lá está, temos limites para isto, mais uma vez, o problema dos limites.” (ML)</p>
<i>Vantagens</i>	<p>“Tudo o que permita que por força dos algoritmos consigamos desenvolver os nossos processos de controlo financeiro de uma forma mais completa, de uma forma mais fiável e mais eficaz é tudo vantagem e os algoritmos podem dar precisamente esta perspetiva.” (VP)</p> <p>“Duas grandes categorias: Uma delas é esquecer toda a problemática das amostras e podermos verificar universos inteiros, isso do ponto de vista da segurança da opinião da auditoria é um avanço exponencial, (...) outra que decorre dessa, e que, para mim, é maior, é a possibilidade de usarmos o nosso “cérebrozinho” como auditores de uma maneira diferente e de não gastarmos das 7 horas que trabalhamos por dia, 5 a fazer operações repetitivas.” (CV)</p> <p>“As vantagens são imensas e a maior parte ainda estão por descobrir, (...) nomeadamente, a capacidade de fazer relações que muitas vezes a olho nu não se conseguiam fazer, ou nem com instrumentos informáticos habituais.” (JQ)</p> <p>“Eu acho que isto é importantíssimo e tem muitas vantagens, nomeadamente, no tratamento de situações que são muito comuns, que acontecem muitas vezes. Nós temos uma massificação enorme de dados que muitas vezes, se houvesse um tratamento feito de outra forma, nós podemos beneficiar disso (...). Se tivéssemos um tratamento muito bem feito na jurisprudência passada, isso dava-nos uma enorme vantagem, nós saberíamos logo qual seria o caso parecido com este, que já tivemos no passado e como é que o resolvemos e isto, se fosse feito, quase que em tempo real, quer dizer, dava-nos uma enorme vantagem no trabalho, não só na celeridade, e isso é importante, como também na qualidade do trabalho, e isso acho que são vantagens claríssimas, que hoje são evidentes para alguma matéria. Na parte jurisdicional também me parece que seria uma vantagem, muito, muito grande.” (ML)</p>
<i>Desvantagens</i>	<p>“Só vejo vantagens, não vejo desvantagens.” (VP)</p> <p>“Para já, talvez por ignorância, só vejo vantagens” (CV)</p> <p>“Desvantagens, obviamente também terá algumas, nomeadamente o facto de o algoritmo, por si, não é uma invenção divina, ou seja, tem de ter uma conceção humana por trás, e essa conceção pode criar vias de interpretação.” (JQ)</p> <p>“As desvantagens são: o cuidado que tem de se ter, porque nós estamos a falar de máquinas que estão a trabalhar sobre dados, sobre a multiplicação de dados e algoritmos e, portanto, falta aqui a dimensão humana das coisas. A dimensão humana das coisas é importantíssima, por exemplo, na responsabilidade, provavelmente não é tão importante na auditoria, mas na responsabilidade financeira.” (ML)</p> <p>“Agora, não vejo desvantagens, vejo é precauções a ter em atenção.” (P)</p> <p>“Eu só vejo vantagens no uso da inteligência artificial porque vai permitir-nos otimizar a aplicação do conhecimento.” (P)</p>
<i>Riscos associados</i>	<p>“Os riscos aqui, são os riscos comuns a esta situação de grande recolha</p>

	<p>de dados e depois da sua utilização, não vejo riscos especiais que possam existir da transformação digital, seja na Administração Pública, seja nesta ideia das organizações e também na própria transformação digital que se pretende para o Tribunal.” (VP)</p> <p>“Os riscos são comuns, a legitimidade na recolha desses dados, a boa utilidade e a finalidade na utilização dos mesmos, em função da finalidade com que queremos utilizá-los. Eu penso que nestas organizações públicas os riscos são, talvez menores, do que nas organizações privadas” (VP)</p> <p>“Há um conjunto de riscos grande, e há, uma espécie de contradição, nós para podermos fazer uma análise de grandes dados e para as máquinas aprenderem, temos efetivamente de lhes dar acesso, às máquinas, a um conjunto de dados que podem ser protegidos, por exemplo os dados pessoais (...). A contradição é que, se criarmos um conjunto de seguranças muito grande, porque existe essa possibilidade informaticamente, impede a aprendizagem. Portanto há aqui um risco, porque ou limitamos a inteligência artificial, ou conseguimos proteger os dados todos, não é um “e”, é um “ou”, uma disjuntiva. Portanto, no fundo, corremos sempre um risco, ou o risco de desproteger dados que deviam ser protegidos, ou o risco de não tirarmos as vantagens todas das capacidades da inteligência artificial.” (CV)</p> <p>“Riscos de conceção, riscos de arquitetura do sistema e os riscos de capacidade de gerir mega dados e tirar deles conclusões que interessam.” (JQ)</p> <p>“Portanto é este o risco, o risco do desconhecido e o risco da incapacidade de perceber como é que eu posso filtrar isto e saber a fonte.” (ML)</p> <p>“A minha resposta global sobre isso é que os princípios, valores e cuidados a ter no mundo digital, quanto à proteção dos dados, são exatamente os mesmos, com as necessárias adaptações, que são, o facto de estarmos no mundo digital e não no mundo de papel, mas os princípios são os mesmos.” (P)</p>
<p><i>Cuidados relevantes</i></p>	<p>“O que pode haver, é especificidade do Tribunal, em função da razão pela qual o Tribunal os utiliza. Ou seja, se nós os utilizamos para um controlo financeiro e para um controlo relacionado com auditoria, acabara por haver uma especificidade da utilização com esta perspetiva.” (VP)</p> <p>“Especificamente no Tribunal, a população de trabalhadores é velha, claramente velha e isso pode ser uma grande fonte de tecnicidade, as pessoas que têm mais experiência, têm mais segurança nas operações que fazem, é natural, fruto da experiência, mas também têm muito mais dificuldade em alterar o seu processo de trabalho e muito maior dificuldade em adaptar. Há um trabalho de rejuvenescimento dos quadros, que é uma das nossas bandeiras.” (CV)</p> <p>“No âmbito da inteligência artificial e destas matérias, temos de ter cuidado, sobretudo, por não sabermos o que pode acontecer, ou quais são os limites disto. Ou seja, temos de estar sempre despertos e disponíveis para travar, avançar, ponderar, pode haver sobressaltos, coisas que se desconhecem e temos de ter mais cuidados, (...) temos de ter aqui um cuidado enorme para a proteção do direito das pessoas, porque isso também é uma das obrigações dos tribunais, é defender o direito das pessoas, em concreto, portanto, temos de ter essa capacidade.” (ML)</p> <p>“Precauções e riscos de os algoritmos não estarem corretamente concebidos e os resultados serem sempre falsos, portanto, vejo como</p>

	<p>em tudo, a necessidade de os algoritmos serem bem concebidos. E vejo outro cuidado, a necessidade de os dados serem corretos, porque há muitos dados, (...)” (P)</p> <p>“As questões éticas, segurança e proteção de dados, para mim são os principais. Não são cuidados específicos do Tribunal, são cuidados que qualquer entidade deve ter, em particular, as entidades públicas. Além destas, a qualidade dos dados e construção dos algoritmos.” (P)</p>
<p><i>Atribuição de responsabilidade</i></p>	<p>“O processo pode ter é que ser redefinido e reelaborado, que, à partida, o resultado é apenas, tão só, dos dados e da forma como pedimos que sejam analisados.” (VP)</p> <p>“Quem fez o algoritmo? Quem introduziu os dados? Pode até ser difícil de perceber quem foi (...). Esta parte de como vamos aferir quem é responsável, numa administração que caminha, rapidamente, para decisões tomadas por máquinas, e que são, (na parte da gestão financeira, mais do que na gestão de recursos humanos) como é que nós aferimos quem é o responsável? Isto causa problemas, é mais uma questão que deve ser bem definida nos próprios algoritmos. (...) Temos de problematizar isso, devemos pensar nisso porque os próprios direitos, liberdades e garantias dos cidadãos pode estar em causa.” (CV)</p> <p>“Há uma responsabilidade do produtor da máquina. Em que a máquina promete fazer A, B e C, mas, obviamente, temos também de ter noção. Será que essas máquinas, por mais perfeitas que sejam, podem ser aplicáveis a situações de imputação e responsabilidade financeira, é viável ou não? Podemos vê-las como instrumentos de apoio e não como instrumentos de decisão.” (JQ)</p> <p>“Eu tenho muita dificuldade em atribuir à inteligência artificial a capacidade de decisão, sobretudo quando falamos de decisões judiciais ou de decisões médicas, por exemplo. Eu acho que a inteligência artificial é excelente, é um excelente auxiliar na decisão judicial, mas a decisão judicial não pode ser feita pela inteligência artificial, e até que me provarem o contrário, eu acho que a decisão judicial não pode ser tomada com base na inteligência artificial exclusivamente. Ela ajuda, é um assistente, (...) deve ser um instrumento de trabalho, mas que tem de parar na decisão, porque a decisão é da responsabilidade do juiz,” (ML)</p> <p>“A inteligência artificial, para mim, não passa de um instrumento a que eu recorro para decidir, tal como posso recorrer a uma máquina de calcular, e, portanto, o sistema é o mesmo. Se eu decido com base em algoritmos, mas que são errados, mal contruídos, eu sou responsável, claro. Sou eu ou a pessoa que contruiu o algoritmo? Isso é outra questão, é como uma casa, alguém constrói uma casa e eu comprei, é claro que quem contruiu a casa também é responsável, qualquer acidente que tenha acontecido na casa, o construtor pode ser responsabilizado também, dentro do período de garantia. Há vários responsáveis” (P)</p>
<p><i>Princípios éticos</i></p>	<p>“Isto só se assegura de uma forma muito simples, que é: Os humanos terem ética. Porque a partir do momento em que os humanos recorram à inteligência artificial com ética, esta passa a ter ética.” (VP)</p> <p>“A ética não pode ser programada. Esses princípios éticos devem ser assegurados de outra maneira. Aliás, os princípios éticos estão intimamente relacionados com o comportamento de uma pessoa, não de uma máquina, mas de um humano.” (CV)</p> <p>“A máquina em si, não garante nem deixa de garantir, por muita programação que a máquina fará, os resultados obtidos, depois terão de</p>

	<p>ser sindicáveis, no sentido de ver se os resultados obtidos, em concreto, põem em causa princípios como a igualdade dos cidadãos perante a lei, a independência, a transparência, a confidencialidade dos estados. Se faz algum tipo de discriminação ou não. A máquina em si não é imputável, por isso, a responsabilidade é de quem a concebe ou de quem a usa.” (JQ)</p> <p>“Tenho muitas dúvidas que o sistema obedeça a princípios éticos, acho é que um sistema de inteligência artificial tem de estar programado e ter ferramentas que lhe permitam seguir, ao máximo, coisas que são eticamente exigíveis (...). Há princípios que podem ser colocados e há outros que não.” (ML)</p> <p>“Não vejo alteração nenhuma, o meu comportamento ético na vida digital, é igual ao meu comportamento fora do mundo digital” (P)</p> <p>“Já estão lá incorporados. Nem ponho a questão, porque os princípios éticos fazem parte da vida, como a inteligência artificial faz parte da vida, logo, os princípios éticos aplicam-se também nesta dimensão da vida.” (P)</p>
<p><i>Sugestões de implementação</i></p>	<p>“(…) é possível fazer uma coisa: As organizações terem capacidade de auditar a forma como trabalham com recurso à inteligência artificial, ou seja, a própria organização, tem de ter uma forma de avaliação sobre o modo como está a trabalhar o recurso à inteligência artificial. Com essa avaliação a ser feita, por uma estrutura completamente autónoma e independente da outra que está a aplicar a inteligência artificial, de modo a que haja uma auditoria sobre a forma como se realiza a auditoria com recurso à inteligência artificial. Porque é desta forma que se podem corrigir erros que se estejam a fazer, involuntários e melhorar, e é desta forma que se podem evitar situações de má utilização da inteligência artificial” (VP)</p> <p>“A sensibilização, por natureza, é humana, são ações de formação, manter a ética nas agendas das instituições, comissão para a ética, códigos de conduta, fichas para acompanhamento, isto é a sensibilização, usar meios informáticos, mas é humano, não há «<i>machine learning</i>» disto, na minha opinião.” (CV)</p> <p>“Um algoritmo a funcionar deve ter sistemas de contensão e segurança, de travagem e controlo, deixar que tenham vida própria só até um certo ponto.” (JQ)</p>

A subcategoria «*Perceção global*» remete às perceções sobre a aplicabilidade de algoritmos de automatização, pelo Tribunal de Contas, no desenvolvimento da sua atividade. As respostas convergem, no sentido de valorizar o potencial benéfico e promotor de eficiência desta utilização, reconhecendo-se, paralelamente, a ampla necessidade de investimento de recursos no seu desenvolvimento, adequação e teste, a fim de assegurar a fiabilidade e qualidade dos resultados obtidos. No entanto, existem limites, deve estar sempre vinculado à finalidade com que foi criado e que corresponde ao que se pretende controlar.

“Eu penso que só temos vantagens em fazê-lo através de algoritmos, o que eu perceciono aqui, é uma grande tarefa e uma grande qualidade das pessoas que têm de formular estes algoritmos.” (CV)

“Muito bem, quanto menos trabalho melhor, mais eficiência.” (JQ)

“Eu acho que isto é importante, ou melhor, é importantíssimo, é fundamental, agora esta possibilidade acho que existe, naturalmente, para o exercício desta profissão, e concretamente na

área onde eu trabalho, acho que é muito importante, mas lá está, temos limites para isto, mais uma vez, o problema dos limites.” (ML)

A subcategoria «*Vantagens*» remete ao entendimento dos entrevistados, no que se refere aos aspetos positivos e benéficos da aplicação de algoritmos de automatização, no desenvolvimento da sua atividade, pelo Tribunal de Contas, estando estas associadas, maioritariamente, à capacidade destes algoritmos de gerir e analisar grandes volumes de dados, à sua competência relacional, à habilidade de evitar ações repetitivas, desnecessárias, que permitirá aos recursos humanos desenvolver outras tarefas, de valor acrescentado. Realça-se, ainda, a maior fiabilidade, eficácia e celeridade. Além disso, refere um dos entrevistados que a massificação dos dados seria uma vantagem para detetar casos parecidos que tenha havido no passado e como foram resolvidos.

“Tudo o que permita que por força dos algoritmos consigamos desenvolver os nossos processos de controlo financeiro de uma forma mais completa, de uma forma mais fiável e mais eficaz é tudo vantagem e os algoritmos podem dar precisamente esta perspetiva.” (VP)

“As vantagens são imensas e a maior parte ainda estão por descobrir, (...) nomeadamente, a capacidade de fazer relações que muitas vezes a olho nu não se conseguiam fazer, ou nem com instrumentos informáticos habituais.” (JQ)

Paralelamente, com a subcategoria «*Desvantagens*» pretendemos apurar os aspetos negativos e/ou preocupações da aplicação de algoritmos de automatização ao exercício da atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas, na perspetiva dos entrevistados. As respostas assemelham-se, no sentido de evidenciar uma perceção comum, de quase ausência de desvantagens, são apenas são apresentadas preocupações e devem ser tidas em consideração, emergindo, pontualmente, a referência à questão da dimensão humana, associada à conceção e gestão dos algoritmos, como indutora de interpretação e parcialidade, o que acarreta, naturalmente, a necessidade de tomar medidas preventivas.

“Só vejo vantagens, não vejo desvantagens.” (VP)

“Para já, talvez por ignorância, só vejo vantagens” (CV)

“Desvantagens, obviamente também terá algumas, nomeadamente o facto de o algoritmo, por si, não é uma invenção divina, ou seja, tem de ter uma conceção humana por trás, e essa conceção pode criar vias de interpretação.” (JQ)

“Agora, não vejo desvantagens, vejo é precauções e ter em atenção” (P)

No âmbito desta subcategoria, ressaltam os entrevistados que a componente humana continua a ter uma grande relevância, principalmente na responsabilidade financeira.

“As desvantagens são: o cuidado que tem de se ter, porque nós estamos a falar de máquinas que estão a trabalhar sobre dados, sobre a multiplicação de dados e algoritmos e, portanto, falta aqui a dimensão humana das coisas. A dimensão humana das coisas é importantíssima, por exemplo, na responsabilidade, provavelmente não é tão importante na auditoria, mas na responsabilidade financeira.” (ML)

Na subcategoria «*Riscos associados remete*» tencionamos obter as percepções sobre os perigos e ameaças inerentes à aplicação de algoritmos de automatização. Os entrevistados parecem estar em concordância, no sentido de evidenciar que estes não diferem dos riscos comuns, associados à recolha e utilização de dados, são, antes, uma transposição para a dimensão digital dos riscos inerentes à utilização destes, em formato de papel. Afirmam, ainda, que estes riscos são comuns seja na Administração nas organizações ou no Tribunal.

“Os riscos aqui, são os riscos comuns a esta situação de grande recolha de dados e depois da sua utilização, não vejo riscos especiais que possam existir da transformação digital, seja na Administração Pública, seja nesta ideia das organizações e também na própria transformação digital que se pretende para o Tribunal.” (VP)

Por outro lado, os entrevistados mencionaram preocupações no que concerne à legitimidade, utilidade, finalidade da informação e à conceção, arquitetura e operacionalização do seu tratamento, por via automatizada.

“Os riscos são comuns, a legitimidade na recolha desses dados, a boa utilidade e a finalidade na utilização dos mesmos, em função da finalidade com que queremos utilizá-los. Eu penso que nestas organizações públicas os riscos são, talvez menores, do que nas organizações privadas” (VP)

“Riscos de conceção, riscos de arquitetura do sistema e os riscos de capacidade de gerir mega dados e tirar deles conclusões que interessam.” (JQ)

“Portanto é este o risco, o risco do desconhecido e o risco da incapacidade de perceber como é que eu posso filtrar isto e saber a fonte.” (ML)

A subcategoria «*Cuidados relevantes*» apela às percepções sobre aspetos pertinentes a considerar, numa perspetiva de implementação efetiva e otimizada de sistemas que recorrem a algoritmos de aprendizagem, no âmbito do exercício do controlo financeiro. Estes cuidados remetem à importância de capacitar, do ponto de vista tecnológico, os trabalhadores, assim como, de evoluir, ponderada e, progressivamente, numa ótica de implementação e melhoria contínua, assegurando, a qualidade dos dados na constituição dos algoritmos e, simultaneamente, os princípios e valores éticos, a segurança do processo e a proteção de dados. É feita alusão à imprevisibilidade da inteligência artificial e dos seus resultados, que requer um controlo constante, de modo a garantir a segurança das operações.

“Especificamente no Tribunal, a população de trabalhadores é velha, claramente velha e isso pode ser uma grande fonte de tecnicidade, as pessoas que têm mais experiência, têm mais segurança nas operações que fazem, é natural, fruto da experiência, mas também têm muito mais dificuldade em alterar o seu processo de trabalho e muito maior dificuldade em adaptar. Há um trabalho de rejuvenescimento dos quadros, que é uma das nossas bandeiras.” (CV)

“No âmbito da inteligência artificial e destas matérias, temos de ter cuidado, sobretudo, por não sabermos o que pode acontecer, ou quais são os limites disto. Ou seja, temos de estar sempre despertos e disponíveis para travar, avançar, ponderar, pode haver sobressaltos, coisas que se desconhecem e temos de ter mais cuidados, (...) temos de ter aqui um cuidado enorme para a

proteção do direito das pessoas, porque isso também é uma das obrigações dos tribunais, é defender o direito das pessoas, em concreto, portanto, temos de ter essa capacidade.” (ML)

“As questões éticas, segurança e proteção de dados, para mim são os principais. Não são cuidados específicos do Tribunal, são cuidados que qualquer entidade deve ter, em particular, as entidades públicas. Além destas, a qualidade dos dados e construção dos algoritmos.” (P)

A subcategoria «Atribuição de responsabilidade» remete ao entendimento dos entrevistados, relacionado com a responsabilização no âmbito das decisões que resultam de processos automatizados. A perceção destes converge, no sentido de considerar este tema como sendo de cabal importância e estão de acordo que a responsabilidade é e sempre será humana, partilhada entre os criadores dos algoritmos e os decisores atuantes que os utilizam, uma vez que a resposta facultada pela inteligência artificial é o resultado da forma como se pede que sejam analisados os dados. Acrescentam, ainda, que qualquer sistema de automatização é, e deve ser sempre, remetido ao seu papel assistencial, de apoio complementar à decisão, não devendo ser este a tomar as decisões, pois esta cabe ao decisor.

“Eu tenho muita dificuldade em atribuir à inteligência artificial a capacidade de decisão, sobretudo quando falamos de decisões judiciais ou de decisões médicas, por exemplo. Eu acho que a inteligência artificial é excelente, é um excelente auxiliar na decisão judicial, mas a decisão judicial não pode ser feita pela inteligência artificial, e até que me provarem o contrário, eu acho que a decisão judicial não pode ser tomada com base na inteligência artificial exclusivamente. Ela ajuda, é um assistente, (...) deve ser um instrumento de trabalho, mas que tem de parar na decisão, porque a decisão é da responsabilidade do juiz,” (ML)

“A inteligência artificial, para mim, não passa de um instrumento a que eu recorro para decidir, tal como posso recorrer a uma máquina de calcular, e, portanto, o sistema é o mesmo. Se eu decido com base em algoritmos, mas que são errados, mal contruídos, eu sou responsável, claro. Sou eu ou a pessoa que contruiu o algoritmo? Isso é outra questão, é como uma casa, alguém constrói uma casa e eu comprei, é claro que quem contruiu a casa também é responsável, qualquer acidente que tenha acontecido na casa, o construtor pode ser responsabilizado também, dentro do período de garantia. Há vários responsáveis” (P)

Com a subcategoria «Princípios éticos» pretendemos perceber as perceções sobre a obediência dos sistemas automatizados aos princípios éticos pelos quais se pauta a ação do Tribunal de Contas. As respostas assemelham-se, numa abordagem similar à anterior, no sentido em que, referem os entrevistados que, a garantia dos princípios éticos, nos processos, está intimamente dependente da atuação humana, isto porque, os princípios éticos são inerentes à pessoa humana e não às máquinas. Por outro lado, outros entrevistados referem, que a inteligência artificial pode integrar alguns princípios éticos, o que, contudo, não lhe confere autonomia para exercer os mesmos sem intervenção e comprometimento humano, que fica responsável pelos resultados.

“Isto só se assegura de uma forma muito simples, que é: Os humanos terem ética. Porque a partir do momento em que os humanos recorram à inteligência artificial com ética, esta passa a ter ética.” (VP)

“A ética não pode ser programada. Esses princípios éticos devem ser assegurados de outra maneira. Aliás, os princípios éticos estão intimamente relacionados com o comportamento de uma pessoa, não de uma máquina, mas de um humano.” (CV)

Finalmente, a subcategoria «Sugestões de implementação» apelamos aos contributos e sugestões dos entrevistados, sobre o melhor meio para alavancar a implementação de sistemas de automatização, respeitando e integrando os princípios éticos e boas práticas. As respostas centram-se em propostas como o desenvolvimento de ferramentas que permitam auditar o funcionamento dos referidos sistemas, ações de formação e sensibilização para os recursos humanos, que possibilitem o alinhamento ético dos agentes envolvidos e a criação de sistemas de contenção, segurança, travagem e controlo.

“(…) é possível fazer uma coisa: As organizações terem capacidade de auditar a forma como trabalham com recurso à inteligência artificial, ou seja, a própria organização, tem de ter uma forma de avaliação sobre o modo como está a trabalhar o recurso à inteligência artificial. Com essa avaliação a ser feita, por uma estrutura completamente autónoma e independente da outra que está a aplicar a inteligência artificial, de modo a que haja uma auditoria sobre a forma como se realiza a auditoria com recurso à inteligência artificial. Porque é desta forma que se podem corrigir erros que se estejam a fazer, involuntários e melhorar, e é desta forma que se podem evitar situações de má utilização da inteligência artificial” (VP)

“A sensibilização, por natureza, é humana, são ações de formação, manter a ética nas agendas das instituições, comissão para a ética, códigos de conduta, fichas para acompanhamento, isto é a sensibilização, usar meios informáticos, mas é humano, não há «machine learning» disto, na minha opinião.” (CV)

6.2. Discussão de dados

A transformação digital e a implementação da inteligência artificial na Administração Pública e no sistema judiciário, apesar de ter um excelente contributo na promoção da flexibilidade, convergência, abertura, eficiência e transparência aos cidadãos, acarreta novos e, ainda, desconhecidos riscos e ameaças para o modo de organização da nossa sociedade. Esta ideia é claramente transmitida pelos autores que constituíram a base da nossa revisão de literatura.

No mesmo sentido, os entrevistados apontaram como vantagens, a eficiência, a fiabilidade, a celeridade e a segurança, na adoção de sistemas que recorrem a algoritmos, para o exercício do controlo financeiro. Isto porque, os processos de controlo financeiro serão feitos de forma mais completa, com base num maior volume de dados, incluindo, jurisprudência passada, o que permite

verificar universos inteiros e tomar decisões mais seguras. No entanto, referem igualmente que ainda existe muita incerteza quanto aos limites da inteligência artificial e aos riscos que esta pode acarretar, consequentemente, devemos estar sempre preparados para controlar e travar os processos.

Ao procuramos identificar os riscos que poderão advir da transformação digital, a literatura aponta, desde logo, a sua dimensão, essencialmente, global, pois não se limitam às fronteiras nacionais. Os efeitos associados aos riscos podem fazer-se sentir mundialmente, ao passo que, nenhum Estado consegue, isoladamente, tomar medidas suficientemente eficazes para os erradicar ou limitar. Os riscos podem resultar de falhas na concessão geral dos sistemas de inteligência artificial, incluindo a supervisão humana, ou da utilização de dados sem corrigir possíveis distorções. Referem alguns autores que os algoritmos podem continuar a aprender enquanto são usados. O seu comportamento é, em grande parte, definido e limitado pelos seus criadores, embora possam agir de forma autónoma, sem seguir um conjunto predeterminado de instruções. Assim, cabe aos humanos determinar e programar os objetivos para os quais os sistemas devem ser utilizados e otimizados.

A mesma ideia é transmitida pelos entrevistados, quando referem que existe o risco de os algoritmos não estarem corretamente concebidos e os resultados serem sempre falsos, neste sentido, é fundamental que os algoritmos sejam bem concebidos e que os dados estejam corretos. Acresce, ainda, o risco do desconhecido, isto é, a incapacidade de perceber como se chegou a determinada resposta, quais foram os critérios e filtros aplicados. Realçam, também, que a responsabilidade caberá sempre aos criadores dos algoritmos e aos decisores que os utilizam, uma vez que, a automatização é, e deverá ser sempre, um mero apoio complementar à decisão, assim, deverão ser impostos limites à atuação da inteligência artificial e ter muita atenção e cuidado com a proteção do direito das pessoas, que é uma obrigação dos tribunais. Afirmam os entrevistados que a inteligência artificial não poderá garantir a atuação com base em princípios éticos, uma vez que a ética não pode ser programada, é uma característica inerente à pessoa humana. Assim, os resultados produzidos, devem ser sempre analisados por humanos, de modo a assegurar a observância dos princípios éticos, da igualdade, da independência, da transparência e da confidencialidade, auferir se não houve algum tipo de discriminação.

A digitalização requer um investimento na formação e atualização contínua dos profissionais e dos magistrados, que lhes permita utilizar as novas ferramentas, referem os autores. É necessário garantir a segurança, a proteção e a confidencialidade dos procedimentos e assegurar a autenticidade e a notificação das decisões. Num mundo «hiperconectado», um dos bens mais valiosos, é a propriedade dos dados dos indivíduos que, atualmente, consubstancia uma determinante de poder. A partilha de dados entre as diferentes plataformas levanta importantes debates em torno da privacidade, segurança e confiança.

Com a mesma perspetiva, a Dra. Conceição Ventura, nossa entrevistada, destacou o facto de a população que desempenha funções no Tribunal estar extremamente envelhecida e, consequentemente, oferece mais resistência à adaptação às novas tecnologias, sentem dificuldade em alterar os seus

processos de trabalho, baseado em grande fonte de tecnicidade. Relativamente à privacidade e segurança, é um risco realçado pela mesma entrevistada, que refere que para poderem ser analisados grandes volumes de dados e para as «maquinas» aprenderem, é necessário disponibilizar e dar acesso a um conjunto de dados, que podem ser protegidos. A criação de seguranças muito grandes, impede a aprendizagem, assim, existe uma espécie de contradição, porque ou se limita a inteligência artificial, ou se garante a segurança e proteção dos dados. Ou seja, existe sempre um risco, por um lado, desproteger os dados que deveriam de ser protegidos, por outro lado, o de não se tirar o máximo de vantagem das capacidades da inteligência artificial.

A literatura destaca os ciberataques contra infraestruturas críticas dos Estados, como Governos e organizações privadas, são um exemplo dos novos perigos e riscos mundiais. Nestas situações, a grande preocupação prende-se com a atribuição de responsabilidade e a sua efetivação, na medida em que, a localização dos infratores e a sua identidade, é muito difícil de apurar, devido ao facto de estes recorrerem, frequentemente, a técnicas como a encriptação, a anonimização e a atribuição de IP's iguais a múltiplos utilizadores.

Quando as vítimas dos ataques são o Governo ou a Administração Pública, estes podem acarretar significativas perdas económicas e financeiras e, mais grave do que isso, existe o perigo de perda da confiança dos cidadãos na instituição. Por norma, o principal objetivo deste tipo de violações de dados, é assumir o controlo da infraestrutura, para causar danos físicos, com impactos disruptivos significativos, atendendo à interligação e dependência transnacional da rede e dos sistemas inteligentes.

No caso do Tribunal de Contas, os entrevistados revelam que houve, já, várias tentativas de ataques, que foram controladas e impedidas, com sucesso, pelo Departamento de Sistemas e Tecnologias da Informação, que pertence aos grupos internacionais relacionados com esta temática (EUROSAI e ENTOSAI), para estarem sempre na linha da frente. Realçam que a segurança da informação é a *cibersegurança* são uma prioridade nesta organização, como tal, têm densificado a política com um conjunto de seguranças muito grande, além de constar do plano de prevenção de riscos.

Se nos abstrairmos destes riscos globais e nos centrarmos nos potenciais desafios mais concretos e intuitivos, que poderão advir da adoção da inteligência artificial, em concreto para o Tribunal de Contas. Estes foram, claramente, identificados pelos entrevistados e prendem-se com a necessidade de antecipar e prevenir a exclusão do acesso, em consequência da falta de competências digitais; a proteção de dados pessoais e a garantia da privacidade da informação, que poderão ter um significativo impacto social; é igualmente importante assegurar a supremacia dos direitos fundamentais; garantir os princípios da independência, da imparcialidade e a publicidade, no sistema de justiça «automatizado». Para que seja garantida a transparência e a segurança jurídica, é indispensável que sejam comunicadas as regras base, utilizadas na programação do sistema e as decisões referentes a casos similares devem ser uniformes.

Questionamos se a confiança dos cidadãos na justiça poderá ser mantida no futuro, atendendo à transformação digital da justiça e dos procedimentos dos tribunais, nomeadamente no Tribunal de Contas e de que forma será assegurado o princípio da transparência, bem como a salvaguarda dos princípios éticos e da garantia da proteção dos dados. E percebemos que a incapacidade de apurar, concretamente, toda a panóplia de riscos e desafios que a transformação digital poderá acarretar e a incerteza que se cria em relação aos meios que poderão evitar ou controlar os seus efeitos, acrescida da incapacidade de prever o futuro, cria um estado de vulnerabilidade que pode pôr em causa a confiança dos cidadãos na organização e a legitimidade dos processos democráticos. A preocupação de garantir a confiança na justiça é permanente na atualidade, até porque, as democracias modernas implicam o escrutínio de todos os poderes, incluindo o judicial.

De modo a evitar este efeito, a auditoria tem um contributo fundamental, nomeadamente, na construção da confiança. Atualmente, a digitalização oferece uma oportunidade de mudança de paradigma relativamente à realização da auditoria, que passa a ser realizada através de processos contínuos e imediatos, efetivados de forma automatizada, através de algoritmos e codificações. A auditoria pública é vital para a transparência efetiva, sendo que uma maior transparência e responsabilidade, tem um impacto positivo na confiança da sociedade. Assim, completamos um círculo, em que os três elementos dependem mutuamente uns dos outros, a auditoria promove a confiança através da responsabilização, no entanto, a auditoria depende da transparência, e vice-versa e, em conjunto, promovem a confiança. Porém, é necessário ter muita cautela, pois a transparência excessiva pode representar um risco à proteção de dados e à privacidade, por outro lado, a falta de transparência pode levar a decisões duvidosas e à perda de confiança.

Os entrevistados afirmam que, com o intuito de garantir a transparência e publicidade, na forma como procede ao controlo da legalidade e da regularidade, o Tribunal de Contas tem vindo a publicar toda a sua jurisprudência sobre a responsabilidade financeira e as decisões tomadas no âmbito desta, assegurando e revelando sempre uma grande preocupação com a proteção dos dados pessoais. Contudo, uma questão, bastante interessante, que foi abordada por alguns dos entrevistados, prende-se com o facto de não existir um critério definido, acerca da publicitação dos dados e da seleção dos dados em causa, a decisão cabe a cada juiz individualmente, é uma decisão muito subjetiva, é feita uma ponderação em função das circunstâncias. É um equilíbrio que tem de ser feito no caso concreto, revelam os entrevistados. Esta subjetividade pode representar um risco para os dados pessoais e para a privacidade, quando este processo passar a ser automatizado.

Alguns autores afirmam que a auditoria realizada com recurso a mecanismos digitais, não tem apenas benefícios, analisando de outra perspetiva, à medida que as organizações passam pela transformação digital, a auditoria pública torna-se, cada vez mais, dependente da tecnologia para recolher e analisar grandes volumes de dados. Assim, a tecnologia muda a natureza da auditoria, tornando-a híbrida ou, até mesmo virtual, a sua realização já não implicar deslocações ao local. Estas passam a ser realizadas através da utilização de ferramentas de auditorias assistidas por algoritmos,

que auxiliam os auditores, no desenvolvimento do seu trabalho, sem que estes tenham a percepção da medida em que o seu ceticismo, autonomia e imparcialidade são afetados, à medida que a infraestrutura digital se torna o quadro dominante da prática da auditoria remota, o que pode trazer várias ameaças.

Por outro lado, os nossos entrevistados, referem que todos os resultados apresentados pela inteligência artificial devem ser objeto de escrutínio e análise pelos decisores, estes devem verificar a sua correção e a sua correspondência com os princípios fundamentais, pelos quais se pauta a atividade do Tribunal. A inteligência artificial é um instrumento que tem a função de auxiliar e dar assistência, cabendo a última palavra e a decisão única e exclusivamente ao decisor, que é totalmente responsável pela mesma.

No passado, acreditava-se que os algoritmos eram desenhados para executar um conjunto pré-definido de regras e que estes seriam «neutros», que não padeceriam dos mesmos vieses da decisão humana. No entanto, investigações mais recentes, provaram que isso não corresponde à verdade e, no processo de tomar uma decisão, os algoritmos apresentam preconceitos semelhantes aos do seu criador. A inteligência artificial desempenha muitas funções que anteriormente eram desempenhadas por humanos, conseqüentemente, existe a probabilidade de as decisões tomadas com assistência a esta, serem, por vezes, difíceis de compreender e contestar eficazmente.

A mesma preocupação é apresentada pelos nossos entrevistados, nomeadamente, averiguar, na conceção e arquitetura do sistema, que os algoritmos estão corretamente concebidos e que os resultados geridos não são falsos, para tal, é fundamental que os dados sejam corretos. Estes afirmam que a inteligência artificial não pode ser programada para ter ética, mas que, a partir do momento em que os humanos recorram a ela com ética, esta passara a ter em consideração princípios éticos, de igualdade, independência, transparência e confidencialidade, no entanto não poderão ser garantidos, deve haver sempre um controlo. Uma sugestão apresentada pelos entrevistados, que permitirá garantir estes princípios, é sensibilizar os recursos humanos, através de ações de formação, manter a ética na agenda das instituições, assegurar que existe uma comissão para a ética, um código de conduta e fichas para acompanhamento.

O uso de algoritmos deve ser transparente, isto é, deve ser conhecido, por todos os participantes no procedimento, possibilitando a verificação da sua qualidade a qualquer momento, permitindo a previsão das decisões, o que se revela bastante problemático quando as decisões resultam de processos automatizados, conforme referido pelos entrevistados. É importante garantir que este ecossistema de dados seja gerido de forma segura, transparente e justa, em conformidade com os princípios éticos, ainda que, exista a percepção de que há o risco de, em determinadas situações, não seja possível perceber como se chegou a um determinado resultado, quais foram os critérios e os filtros considerados. Nestes casos, é fundamental ter um cuidado acrescido com a proteção dos direitos das pessoas.

Toda a análise realizada, permite-nos concluir que o trabalho jurisdicional deve permanecer, irredutivelmente, ao serviço da sociedade, garantindo a segurança, a proteção e a confidencialidade dos procedimentos e assegurar a transparência, através da autenticidade e a notificação das decisões. Tendemos a concordar com os autores supra analisados, bem como com os nossos entrevistados, no ponto em que afirmam que a inteligência artificial não substituirá as audiências presenciais e o trabalho dos juízes, nem afetará a preeminência, nem a intervenção destes, pois eles serão o decisor último nos processos, pelo menos por agora.

Concordamos, igualmente, que estas ferramentas irão, certamente, facilitar e acelerar a dinâmica de trabalho, preservando todas as garantias do processo. A transformação digital e a digitalização dos processos do Tribunal de Contas irão, indubitavelmente, aumentar a eficácia e a eficiência, assim como prevemos que garantam a previsibilidade e a clareza das decisões judiciais, no sentido de robustecer a sua função de auditar, e de julgar, justa e oportunamente, os processos e de contribuir para a dinamização da economia. Acreditamos, tal como foi referido pelos oradores na conferência proporcionada pelo Tribunal de Contas, que as ferramentas digitais são especialmente úteis para fazer face a litígios com grandes volumes de informação e para o tratamento dos processos mais complexos e de maiores dimensões. Cremos que a inteligência artificial irá proporcionar ao Tribunal de Contas uma vantagem significativa na identificação de riscos e na deteção antecipada de potenciais irregularidades, permitirá o acompanhamento, em tempo real das despesas públicas realizadas e dos processos de contratação, na sequência da análise de volumes massivos de informação, através da aplicação de um conjunto de algoritmos.

Em suma, concordamos que estas medidas poderão promover uma maior transparência nas compras públicas, na prestação de contas e eficiência no uso de fundos públicos, o que, em perspetiva, terá um forte impacto positivo na confiança dos cidadãos na Administração Pública, nos órgãos fiscalizadores e no Governo como um todo.

CAPÍTULO 7. Conclusões

Considerando o facto de, nas últimas décadas, se terem multiplicado as inovações digitais, acreditamos que, nos próximos anos, iremos conhecer tecnologias digitais mais modernas e inovadoras, que terão, presumivelmente, características mais complexas. Serão dotadas de maior opacidade, o que complicará a compreensão, no processo inerente à realização das tarefas, com uma maior abertura, capazes de interagir com outros sistemas ou fontes de dados, munidas de maior autonomia e imprevisibilidade, o que nos torna mais vulneráveis.

A «Era Digital», tem como contrapartida a quase obrigatoriedade de pertença e acesso às redes e à posse de objetos “inteligentes”. Por seu turno, essa obrigatoriedade implica a alimentação ininterrupta de uma cadeia de recolha e processamento de dados e informações, muitos dos quais sensíveis e, dificilmente partilháveis noutros contextos. Hoje, estar no mundo, implica necessariamente estar também na rede. A transformação digital é multifacetada e consubstancia, por um lado, a ferramenta mais útil mas, por outro, pode representar a arma mais fatal, nas mãos da Humanidade, potenciando o que de melhor tem uma sociedade, ou despoletando, ampliando ou acelerando processos danosos.

Tendemos a concordar com (Kranzberg, 1986), que refere que a tecnologia, por si só, não é boa nem má, mas também não é neutra, dada a imprevisibilidade das consequências sociais, políticas e económicas dos avanços tecnológicos e da inteligência artificial. Num mundo hiperconcentrado, um dos bens mais valiosos, que representa um determinante de poder, é deter a propriedade dos dados. A partilha destes entre as diferentes plataformas e o tratamento em massa, levanta importantes debates em torno da privacidade, da segurança e da confiança. Para que estes valores sejam assegurados, é importante que não falte a transparência, a responsabilidade, a competência, o comprometimento com os valores e princípios éticos, a integridade, e a imparcialidade.

A auditoria atua no interesse público, com o intuito de unir a sociedade e de aumentar a confiança das pessoas nas finanças e despesas públicas, conseqüentemente, é necessário explorar novos espaços regulatórios emergentes na auditoria, no setor público, pois esta, cada vez mais, depende da tecnologia, para recolher e analisar grandes volumes de dados, à medida que as organizações passam pela transformação digital. O futuro da auditoria pode parecer mais desafiador, no entanto, acreditamos que os efeitos positivos irão superar os negativos.

Um dos riscos identificado pela literatura, e que nos parece que é o mais relevante e que poderá ter um maior impacto é o risco de ataques cibernéticos, que podem levar a significativas perdas económicas e financeiras para o Estado, e, mais grave do que isso, à perda da confiança dos cidadãos nas instituições. O principal objetivo da violação dos dados, nessas situações, é assumir o controlo da infraestrutura para causar danos físicos com impacto disruptivo, atendendo à interligação e dependência transnacional da rede e dos sistemas inteligentes. São situações em que é muito complicado atribuir a responsabilidade, na medida em que, a localização dos agentes e o apuramento da sua identidade é muito difícil.

Consideramos que a inteligência artificial terá um contributo positivo, no sentido de facilitar e acelerar os processos de auditoria, irá aumentar a eficácia e a eficiência, e irá garantir a previsibilidade e a clareza das decisões judiciais, no sentido de robustecer a sua função de auditar, e de julgar, justa e oportunamente, os processos e de contribuir para a dinamização da economia. Tendemos a concordar com os oradores da conferência proporcionada pelo Tribunal de Contas, que as ferramentas digitais serão um elemento fundamental para fazer face a litígios com grandes volumes de informação e para tratar processos mais complexos, com maiores dimensões. A inteligência artificial vai identificar riscos e detetar, de forma antecipada, potenciais irregularidades nos processos de auditoria e de avaliação e julgamento de despesas públicas. Vai contribuir para uma maior transparência nas compras públicas, na prestação de contas e para a eficiência no uso de fundos públicos, o que, em perspetiva, terá um forte impacto positivo na confiança dos cidadãos na Administração Pública, nos órgãos fiscalizadores e no Governo. O acompanhamento será realizado em tempo real, procedendo à análise de volumes massivos de informação, através da aplicação de um conjunto de algoritmos.

Uma maior consciência dos riscos, pode ajudar, tanto os académicos, como os profissionais, a ver a auditoria com novos olhos. Independentemente dos desafios que a digitalização possa implicar, consideramos que este é um risco que vale a pena correr, pois ao ponderarmos os benefícios e os prejuízos que daí podem advir, percebemos que as vantagens são superiores. O autor (Beck, 2010) afirma que, quando percebemos que o risco é omnipresente nas sociedades, existem três reações possíveis: a negação, a apatia ou a transformação, dando esta última origem a uma sociedade em que os perigos levam à ação e ao recomeço, podendo surgir enquanto oportunidades de mudança.

O futuro é promissor, conforme as perspetivas da Comissão Europeia, e constatamos que os entrevistados têm demonstrado uma grande preocupação, desde já, no presente, com estas características inerentes às novas tecnologias digitais e aos processos adaptados a estas.

Em suma, podemos dizer que há certezas em relação à introdução da tecnologia, e ao tratamento de informação através de algoritmos e aos benefícios desta, no entanto, permanece a incerteza no que se refere ao seu potencial, pois esta pode ser utilizada indevidamente. O principal objetivo, neste momento, é encontrar um meio para alcançar os objetivos, sem necessitar de bloquear todas as potencialidades e, ainda assim, garantir que não corremos riscos desnecessários, no sentido do que foi referido pelos nossos entrevistados. A colaboração de todos é essencial para o êxito e sucesso deste projeto de digitalização e evolução. No fundo, podemos constatar que, tanto os benefícios, como os desafios que constam da revisão de literatura, são preocupações sentidas e pensadas, já, pelos entrevistados.

No desenvolvimento deste trabalho sentimos grandes limitações e dificuldades, devido ao facto de não encontrarmos contributos relevantes, referentes à digitalização do Tribunal de Contas. São disponibilizados inúmeros trabalhos alusivos à transformação digital e à inteligência artificial, existem, inclusivamente, alguns artigos que tratam a digitalização da justiça, em geral, no entanto, não obtivemos informação relevante acerca da perspetiva de transformação digital no Tribunal de Contas,

da automação dos processos de auditoria, fiscalização e jurisdição e a utilização de algoritmos e as repercussões que daí poderão advir.

Certamente esta temática carece de mais pesquisa, consideramos que, neste momento, estamos apenas a ver a ponta do *iceberg*. Seria interessante aprofundar, com mais pormenor, os desafios e as dificuldades que a digitalização veio trazer ao sistema judiciário e, concretamente, ao funcionamento do Tribunal de Contas, por outro lado, os benefícios que esta acarretou, no entanto, acreditamos que esta experiência não poderá ser meramente teórica ou hipotética, terá de ter uma componente prática, de tentativa-erro e de confronto com a realidade na aplicação prática. Após a constatação dos benefícios e das oportunidades da digitalização, após o confronto com os desafios e perigos inerentes a esta, seria o momento ideal para pesquisas teóricas e empíricas, no sentido de solucionar e minimizar os seus efeitos. Nesse momento a questão de partida seria: “Quais os meios mais adequados para responder aos desafios e perigos emergentes da inteligência artificial?”.

Página propositadamente deixada em branco.

Bibliografia

- Agostino, D., Bracci, E., & Steccolini, I. (2022). Accounting and accountability for the digital transformation of public services. *Financial Accountability and Management*, 145-151.
- Agostino, D., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2022). Digitalization, accounting and accountability. A literature review and reflections on future research in public services. *Financial Accountability and Management*, 152-176.
- Alesina, A., & Ferrara, E. L. (2000). The determinants of Trust. *National Bureau of Economic Research*.
- Almeida, A. G. (2017). (Des)confiança sistêmica e o direito como generalizador congruente de expectativas normativas. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(213), 241-263.
- Alonso, A., & Miranda, D. S. (2016). *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: CEBRAP.
- Aquino, A. C., Lino, A. F., Azevedo, R. R., & Silva, P. B. (2022). Digital affordances and remote public audit. *Financial Accountability & Management*, 447-467.
- Araujo, F. J. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Lisboa: Quarteto.
- Araújo, J. F. (2002). Os Dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos. *3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão*. Lisboa: INA.
- Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Edição 70.
- Barzelay, M. (1997). Central audit institutions and performance auditing: A comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance*, 235–260.
- Batista, E. C., Matos, L. A., & Nascimento, A. B. (2017). A Entrevista como Técnica de Investigação na Pesquisa Qualitativa. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, 11, 23-38.
- Beck, U. -T. (2010). *Sociedade de Risco - Rumo a uma outra modernidade*. Editora 34: São Paulo.
- Bennis, W. (1989). *On Becoming a Leader*. New York: Reading Ass.
- Bergamini, C. W. (1994, Maio-Junho). Liderança: A Administração do Sentido. *Revista de Administração de Empresas Vol 34*, p. 102-114.
- Bezes, P. (2006). Un neu redistribué sous ka cinquième République: Nouvelles formes et nouveaux acteurs de la Réforme de L'État. *Revue Française d'Administration Publique*, 120(4), p. 721-742.
- Bragança, F. (2021). *Justiça Digital Implicações sobre a proteção de dados pessoais, solução on-line de conflitos e desjudicialização*. Thoth.
- Bringselius, L. (2018). Efficiency, economy and effectiveness—but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture. *Public Money and Management*, 105–110.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row, Publishers.
- Canotilho, G. J. (1992). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.
- Cardano, M. (2017). *Manual de pesquisa qualitativa. A contribuição da teoria da argumentação*. Tradução: Elisabeth da Rosa Conill. Vozes.
- Cardoso, M. R., Oliveira, G. S., & Ghelli, K. G. (2021). Análise de conteúdo: Uma Metodologia de Análise Qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, 98-111.
- Carvalho, E. R. (2007). Políticas de Reforma Administrativa em Portugal - Working Paper CAPP. Lisboa: Centro de Administração e Políticas Públicas/Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Castells, M. (2000). *A Sociedade em Rede Volume I - tradução: Romeide Venancio Majer*. Paz e Terra.
- Charmaz, K. (2004). Premises, Principles, and Practices in Qualitative Research: Revisiting the Foundations. *Sage Journals*, 976 - 993.
- Chelladurai, P. (2001). *Managing organizations for sport & physical education: a system perspective*. Scottdele: Ar: Holcomb Hathaway.

- Coleman, J. S. (1990). Foundations of Social Theory. *The Belknap Press of Harvard University Press*, 240-299.
- Comissão, E. (2017, 5 10). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a revisão intercalar relativa à aplicação da Estratégia para o Mercado Único Digital. *Um Mercado Único Digital conectado para todos*. Bruxelas.
- Comissão, E. (2019, 12 11). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. . 640 final. . *Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas.
- Comissão, E. (2020, 02 19). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões . *Construir o futuro digital da Europa* . Bruxelas.
- Comissão, E. (2023, Agosto 23). *Shaping Europe's digital future*. Tratto da O Programa Europa Digital: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/activities/digital-programme>
- Contas, T. d. (2022, Setembro 12). <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Historia/EvolucaoHistorica/Pages/h3.aspx>. Tratto da <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Pages/homepage.aspx>.
- Cordery, C. J., & Hay, D. (2021). Public sector audit in uncertain times. In C. J. Cordery, & D. Hay, *Financial Accountability & Management* (p. 426-446). Wiley.
- Corte-Real, I. (2008). Public Management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, p. 205-229.
- Crespo, J., & Cabral, J. (2010). The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. *Análise Social n.197*.
- Crosby, P. B. (1999). *Princípios Absolutos de Liderança*. São Paulo: Makron Books.
- Cunha, M. P., & Rego, A. (2005). *Liderar*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). *Strategies of Qualitative Inquiry*. . California: Sage Publications.
- Derzi, M. A. (2009). *Modificações da jurisprudência no direito tributário*. São Paulo: Noeses.
- Dunem, F. V., Morgado, M. B., & Pedroso, A. (2022, Janeiro). *Transformação digital da justiça 2015 - 2022*. Tratto da https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_63/pdfs/31.pdf
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 16, 467–494.
- Etzioni, A. (2014). The Limits of Transparency. *Public Administration Review*, 687-688.
- European Commission, N. T. (2019). Liability for Artificial Intelligence and other emerging digital technologies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europol, & Eurojust. (2019, June). Europol and Eurojust Public Information. *Common challenges in combating cybercrime as identified by Eurojust and Europol* . Joint Report: Europol and Eurojust Public Information.
- Ferraz, D. (2008). A Selecção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração. Contributo para a definição de uma política integrada. *Tese de Mestrado*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa.

- Ferraz, D. (2013). Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: Implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. In C. Madureira, M. Asensio, & (org.), *Handbook de Administração Pública* (p. 173-188). Lisboa: INA Editora.
- Ferreira, F. (2012). *O modo de Governança como fator crítico de Sucesso das Políticas ao nível local*. Lisboa: Escola de Ciências Sociais e Humanas - Departamento de Economia Política - ISCTE-IUL.
- Ferry, L. (2019, Julho 3). *Audit and Inspection of Local Authorities in England: Five years after the Local Audit and Accountability Act 2014*. Tratto da <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/communities-and-local-government/Correspondence/Ferry-local-authorities-audit-report.pdf>
- Ferry, L., & Ahrens, T. (2021). The future of the regulatory space in local government audit: A comparative study of the four countries of the United Kingdom. *Financial Accountability and Management*, 376-393.
- Ferry, L., & Ahrens, T. (2022). The future of the regulatory space in local government audit: A comparative study of the four countries of the United Kingdom. *Financial Accountability and Management*, 376-393.
- Ferry, L., & Eckersley, P. (2014). Accountability and Transparency: A Nuanced Response to Etzioni. *Public Administration Review*, 11-12.
- Freitas do Amaral, D. (2006). *Curso de Direito Administrativo - Vol I*. Lisboa: Almedina.
- Freitas do Amaral, D. (2014). *Curso de Direito Administrativo (3ª Edição)*. Coimbra: Almedina.
- Fukuyama, F. (1995). Social Capital and the Global Economy. *Foreign Affairs*, 89–103. Tratto da https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/48965835/Fukuyama_Social_Capital_and_global_economy-libre.pdf?1474310771=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DFukuyama_Social_Capital_and_global_econo.pdf&Expires=1694970929&Signature=Rtq969rR2Ni1JKaMhV6
- Funnell, W. (2015). Performance auditing and adjudicating political disputes. . *Financial Accountability & Management*, 92-111.
- Funnell, W., Wade, M., & Jupe, R. (2016). Stakeholder perceptions of performance audit. *Accounting and Business Research*, 601-619.
- Gaspar, A. H. (2018, Janeiro 19). Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XX. *Responsabilização por atos de gestão pública*. Lisboa, Portugal.
- Gendron, Y., Cooper, D. J., & Barbara, T. (2001). In the name of accountability -State auditing, independence and new public management. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 278-310.
- Gleitman, H. (2002). *Psicologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Godoy, S. A. (1995). Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 57-63.
- Goleman, D. (1997). *Inteligência Emocional*. Lisboa: Temas e Debates.
- Goleman, D., Boyatzis, R., & Mckee, A. (2002). *Os novos líderes. A inteligência emocional nas organizações*. Lisboa: Gradiva.
- Gonçalves, M. N. (2008). *Estilos de Liderança: Um estudo de auto-percepção de Enfermeiros Gestores - dissertação apresentada à Univerdidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Empresariais*. Porto: Universidade Fernando Pessoa.
- Grönlund, A., Svärdesten, F., & Öhman, P. (2021). Value for money and the rule of law: The (new) performance audit in Sweden. *International Journal of Public Sector Management*, 107-121.

- Guthrie, J. (1989). The Contested Nature of Performance Auditing in Australia. *International Journal of Public Sector Management*, 107-121.
- Guthrie, J., & Parker, L. (1999). A quarter of a century of performance auditing in the Australian federal public sector: A malleable masque. *Abacus*, 302-332.
- Habermas, J. (2000). *The Postnational Constellation - Political Essays*. Polity Press.
- Habermas, J. -P. (2012). *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa.
- Hall, R. (1971). O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica. In E. C. (org.), *Sociologia da Burocracia* (p. 27-47). Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- Hersey, P., & Blanchard, K. H. (2002). *Psicologia para Administradores: A teoria e as técnicas da liderança situacional 8ª Ed.* São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.
- Hobbes, T. o. (1651). *Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civill*. London: Andrew Crooke, at the Green Dragon in st. Pauls Church-yard.
- Hopwood, A. G. (1983). On Tryng to study Accounting in the contexts. *Accounting, Organizations and Society*, 287-305.
- INTOSAI, I. O. (2019). ISSAI 300. *Performance Audit Standard*.
- Jacobs, T. O., & Jacques, E. (1990). *Military executive leadership*. New York: John Wiley & Sons.
- Jago, A. G. (1982). Leadership: Perspectives in theory and research. *Journal of management science* 28, p. 315-332.
- Jesuino, J. C. (1987). *Processos de Liderança*. Lisboa: Livros Horizonte Lda.
- Johnsen, Å. (2005). What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money and Management* , 9-17.
- Jr., J. S. (2009). *Liderança e Poder*. Lisboa: Gradiva.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1978). *The Social Psychology of organizations*. Universidade de Michigan: Wiley.
- Kets de Vries, M. F. (1997). *Liderança na Empresa*. São Paulo: Atlas.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (1997). *O desafio da Liderança*. Rio de Janeiro: Campus.
- Kramer, R. M. (1999). Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions. *Annual Reviews of Psychology*, 569-598.
- Kranzberg, M. (1986). Technology and History: "Kranzberg's Laws.". In *Technology and Culture* (p. 544-560).
- Kripka, R., Scheller, M., & Bonotto, D. L. (2015). Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. *Investigação Qualitativa na Educação - CIAIQ*, 243-247.
- Lapierre, L. (1991). Imaginário, Administração e Liderança. In C. Bergamini, *Motivação*. São Paulo: Atlas.
- Lapsley, I. (1995). Audit and Accountability in the Public Sector: Problems and Perspectives. In I. Lapsley, *Financial Accountability & Management* (p. 107-110).
- Locke, J. (2001). *Segundo tratado sobre o Governo Civil (Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa*. Petrópolis: Editora Vozes .
- Lourdes, A. M. (2013). *Professor ou Líder? A Liderança no desempenho organizacional - Um estudo de caso Angolado*. 2013: Instituto Superior de Línguas e Administração.
- Lourenço, P. R. (2000). Liderança e Eficácia: uma relação revisitada. *Psychologica N°23*, p. 119-130.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. New York: Wiley.

- Maçãs, F., & Moreira, V. (2003). *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente. *Ler História*, 179-202.
- Maquiavel, N. (2019). *O Príncipe (Tradução: Mário e Celestino da Silva)*. Brasília: Senado Federal.
- Marconi, d. A., & Lakatos, M. E. (2008). *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.
- Mayer, J., & Cobb, C. (2000). Educational Policy on Emotional Intelligence: Does it make sense? *Educational Psychology Review*, 12, p. 163-183.
- Minayo, d. S., Deslandes, S. F., & Gomes, R. (2007). *Pesquisa social — Teoria, método e criatividade*. São Paulo: Vozes.
- Minayo, M. C. (2010). *O desafio do conhecimento: metodologia de pesquisa social (qualitativa) em saúde*. São Paulo: Hucitec.
- Monteiro, J. (1997). Estado Moderno e Guerra: Monopólio da Violência e Organização Militar. *A Gênese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)* (p. 79-94). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Moreira, V. (1997). *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da Administração Pública e Poder Político. In J. Mozzicafreddo, J. Salis Gomes, & (organizadores), *Administração e Política* (p. Capítulo 1). Oeiras: Celta Editora.
- Murphy, P., Ferry, L., & Glennon, R. (2019). Local government. In P. Murphy, L. Ferry, R. Glennon, & G. Kirsten, *Public Service Accountability: Rekindling a Debate* (p. Chapter 3.). London: Palgrave Macmillan.
- Murthy, D., Powell, B. A., Tinati, R., Anstead, N., Carr, L., Halford, J. S., & Weal, M. (2016). Bots and Political Influence. *International Journal of Communication*, 4952-4971.
- Nascimento, C. E. (2012). *Estilos de Liderança no terceiro setor e repercussão nos níveis de motivação dos colaboradores - Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão de Empresas*. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.
- Novais, J. R. (2006). *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina.
- Nunes, R., Cabral, A., & Rego, G. (2012, Abril 12). Projecto de Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes. *Estudo N° E/22/APB/12 Aprovado pela Assembleia-Geral da Associação Portuguesa de Bioética*.
- OCDE. (2020). *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*.
- OCDE, & Contas, T. d. (2023). Melhorar a eficiência e a Transparência da Contratação Pública com destaque para o reforço do quadro de controlo em Portugal. *Melhorar a eficiência e a Transparência da Contratação Pública com destaque para o reforço do quadro de controlo em Portugal*. Lisboa: OECD - Better pupicies for better lives.
- Offe, C. (1996). *Modernity and the State - East, West*. Cambridge: Polity Press.
- Oliveira, F., & Dias, J. (2011). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Painter, M., & Peters, B. (2010). The Analysis of Administrative Traditions. In M. Painter, B. G. Peters, & (Edição), *Tradition and Public Administration* (p. Part 1). New York: Palgrave Macmillan.
- Pais, C. (2006). Liderança com endorfinas - O Modelo dos Seis Estilos de Liderança de Goleman. *Revista Dirigir*, p. 25.

- Parker, L., Jacobs, K., & Schmitz, J. (2019). New public management and the rise of public sector performance audit: Evidence from the Australian case. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 280-306.
- Pereira, S., & Correia, P. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O Novo Serviço Público. *Lex Humana, Petrópolis*, v. 12, 69-85.
- Pernice, I. (2018). Risk management in the digital constellation - a constitutional perspective (part I). *Revista D'Internet, Dret i Política.*, 83-94.
- Pitschas, R. (1993, October - December). Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach. *The Indian Journal Of Public Administration*, Vol. XXXIX, No. 4, p. 643-651.
- Power, M. (1997). *The Audit Society Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press.
- Putman, R. D. (1993). The Prosperous Community. *The American Prospect* vol. 4 no. 13.
- Rana, T., Steccolini, I., Bracci, E., & Mihret, D. G. (2021). Performance auditing in the public sector: A systematic literature review and future research avenues. In T. Rana, I. Steccolini, E. Bracci, & D. G. Mihret, *Financial Accountability & Management* (p. 337-359). Wiley.
- Rauch, C. F., & Behling, O. (1984). Functionalism: Basis for an alternate approach to the study of leadership. *Leaders and managers: International perspectives on managerial behavior and leadership*, p. 45-62.
- Rego, A. (1998). *Liderança nas Organizações - teoria e prática*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Rocha, J. (1998). The New Public Management and Its Consequences in the Public Personnel System. *Review of Public Personnel Administration*, 18 (2), p. 82-87.
- Rocha, J. A. (2011). *Gestão Pública - Teorias, modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, O. J. (2000). Modelos de Gestão Pública. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, v. 1., 6-17.
- Rocha, T. F. (2020, Outubro). A Era Digital e o Estado de Direito Democrático na União Europeia . Porto: FDUP.
- Rockman, B. (1998). The Changing Role of the State. In B. G. Peters, D. J. Savoie, & (Edição), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (p. 20-44). Montreal: Canadian Centre for Management Development & McGill-Queen's University Press.
- Rousseau, J.-J. (1999). *O Contrato Social (Tradução: Antonio de Pádua Danesi)*. São Paulo: Martins Fontes.
- Rozario, A. M., & Vasarhelyi, M. A. (2018). Auditing with Smart Contracts. *International Journal of Digital Accounting Research*, 1-27.
- Scott, J. (2014). *A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research*. John Wiley & Sons.
- Silva, A. C. (2004). O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. *Revista De Direito Administrativo.*, 237-271.
- Silva, C. A. (2008). Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade.
- Simione, A. A. (2020). Pesquisa Qualitativa e Estudos de caso: Significado Linhas Práticas de Orientação. *Revista Estudo & Debate.*, 81-104.
- Skærbæk, P., & Christensen, M. (2015). Auditing and the purification of blame. *Contemporary Accounting Research*. *Contemporary Accounting Research*, 1263–1284.
- Smith, B., & Sparkes, C. A. (2014). Qualitative interviewing in the sport and. In B. Smith, & C. A. Sparkes, *Routledge Handbook of Qualitative Research in Sport and Exercise* (p. 103-123).

- STA, Princípio da transparência e princípio da imparialidade, 048035 (Supremo Tribunal Administrativo 10 01, 2003).
- Stangor, C., & O'Brien, J. D. (2010). Stereotyping. In J. M. Levine, & M. A. Hogg, *Encyclopedia of Group Processes & Intergroup Relations* (p. 856-860). SAGE Publications, Inc.
- Tavares, J. (1996). Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas N.º 25, Tomo I*, 37-90.
- Teixeira, S. (2005). *Gestão das Organizações*. Madrid: McGrawHill.
- Thatcher, M. (2014). PAC Chair Calls for Review of Public. *Public finance*, <https://www.publicfinance.co.uk/news/2014/07/pac-chair-calls-review-public-audit>.
- Triantafillou, P. (2020). Playing a zero-sum game? The pursuit of independence and relevance in performance auditing. *Public Administration*, 109-123.
- Vesnic, A. L., Stoermer, E., Rudkin, J., Scapolo, F., & Kimbell, L. (2019, 03 04). The Future of Government 2030+. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Weber, M. (1971). Os fundamentos da Organização Burocrática. In E. C. (org.), *Sociologia da Burocracia* (p. 13-28). Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- Zürn, M. (2018). A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation. *Oxford University Press*.

Fontes

- Decreto de 10 de Abril de 1976 – Constituição da República Portuguesa;
- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro – Princípios e Normas a que Obedece a Administração Direta do Estado, na sua redação atual;
- Lei n.º 98/97 de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)

Anexos

Anexo A. Guião de Entrevista

1. No exercício do controlo financeiro pelo Tribunal de Contas existem limites no acesso à informação (dados) protegida (os) ou confidenciais que considere não deverem existir? Quais?
2. No quadro da Transformação Digital prevê-se a adoção e uso da inteligência artificial, *Big Data* e outras técnicas avançadas que requerem maior quantidade de dados; que riscos identifica relacionados com a proteção de dados (e outros)?
3. Como pode ser atingido o equilíbrio entre o interesse público inerente à legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, e da boa gestão financeira e transparência para o cidadão e privacidade do mesmo?
4. Atenta a frequência de ataques cibernéticos, como é que o Tribunal tem densificado as suas políticas, procedimentos e processos, ou tenciona executá-lo, ao nível da segurança da informação e *cibersegurança* para assegurar a confiança dos particulares e empresas?
5. Quais as vantagens e desvantagens do uso de sistemas que recorrem a algoritmos de aprendizagem – ou seja, que automatizam a aquisição de conhecimento e tratamento da informação – para o exercício do controlo financeiro?
6. Como percebe a possibilidade de tratamento automatizado através de algoritmos?
7. Que cuidados têm de existir por parte do Tribunal de Contas quando recorre à inteligência artificial? Estes cuidados são específicos do Tribunal, ou são comuns às entidades públicas que adotam este tipo de sistemas?
8. Qual a sua perceção sobre um sistema de atribuição de responsabilidade quando as decisões são tomadas com recurso à inteligência artificial ou com assistência de um, e como deverá ser gerida a responsabilidade em termos de resultados indesejados ou de difícil compreensão?
9. Como assegurar que os resultados obtidos por um sistema de inteligência artificial observam princípios éticos da Administração Pública?
10. Como incorporar na inteligência artificial os princípios éticos e boas práticas, ou como estes serão a ela aplicados, numa lógica de *machine learning*?