



A PRESIDENTE

IX Seminário Ibero-Americano de Direito e Controlo

O Estado, o Controlo, a Cidadania, o Algoritmo e a Inteligência Artificial: Limites e
Vieses

O Tribunal de Contas de Portugal e o uso da Inteligência Artificial

Intervenção da Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão



A PRESIDENTE

Senhor Diretor da Faculdade de Direito de Lisboa, Professor Doutor
Eduardo Vera-Cruz

Senhor Embaixador do Brasil em Portugal, Dr. Raimundo Carreiro Silva

Senhores Conselheiros

Edilberto Carlos Pontes Lima e Edilson Silva

Senhores Professores Doutores

Sebastião Helvécio e Raimundo Netto

Distintos Intervenientes

Ilustres Convidados

Minhas Senhoras e meus Senhores

Não sem antes deixar uma palavra de reconhecimento à Provedoria de Justiça, que muito amavelmente nos disponibilizou o espaço onde agora nos encontramos, permitam-me começar por uma constatação simples, mas incontornável: a tecnologia – e, em particular, a inovação tecnológica em contextos institucionais –, não substitui o pensamento estratégico, nem resolve, por si só, problemas estruturais.

Bem pelo contrário: desatenta a falhas de raiz ou aplicada a processos ineficientes, tenderá a amplificá-los, razão pela qual, no Tribunal de Contas, temos procurado aplicar esta consciência crítica ao modo como incorporamos a Inteligência Artificial no desempenho da nossa missão.

Atualmente, já utilizamos diversas soluções de IA. Algumas delas são ferramentas padrão, acessíveis e versáteis, que nos ajudam a aumentar a eficiência em tarefas rotineiras de comunicação e de apoio documental.

São disso exemplo o **TContasGPT** e o **Tradutor IA de Ficheiros**. Ambas resultam da implementação local — ou seja, dentro da nossa própria infraestrutura tecnológica — de um **LLM** (Modelo de Linguagem de Grande Escala) pronto a utilizar, que funciona como assistente conversacional e como tradutor automático.

Convirá salientar que esta **instalação “on-premises”** é uma escolha estratégica deliberada, porque nos permite beneficiar das capacidades avançadas destes modelos, reduzindo ao mínimo os riscos para a segurança, a privacidade ou a gestão dos dados – aspetos absolutamente essenciais, no contexto de uma instituição como o Tribunal de Contas.

Contudo, a modernização digital do Tribunal de Contas não se limita à introdução de ferramentas pontuais. Envolve, cada vez mais, soluções com maior sofisticação técnica, capazes de transformar o modo como analisamos, avaliamos e tomamos decisões com base em dados.

Um exemplo paradigmático desta evolução é o projeto desenvolvido em parceria com a **OCDE** e com o apoio da **União Europeia**, através do **Instrumento de Apoio Técnico**, no âmbito de um esforço coordenado com a **Direção-Geral de Apoio à Reforma Estrutural da Comissão Europeia**.

No plano prático, o projeto já permitiu a definição de um conjunto de indicadores de risco, com níveis diferenciados de complexidade: muitos deles baseiam-se em regras lógicas e parametrizações simples; outros recorrem a modelos estatísticos ou algoritmos de Inteligência Artificial, o que lhes confere maior capacidade preditiva.

Exemplifico: entre os diversos indicadores desenvolvidos no âmbito da avaliação de risco na contratação pública, vale a pena destacar o **Indicador de Risco n.º 36**, conhecido como "**Rotação de Propostas**".

Este indicador procura detetar um padrão específico de comportamento: quando diferentes empresas, atuando no mesmo setor de atividade, apresentam propostas alternadas ou coordenadas ao longo do tempo — um possível sinal de conluio ou prática de cartel.

O modelo que sustenta este indicador recorre a técnicas de **Aprendizagem Automática** (a chamada *Machine Learning*), nomeadamente redes neuronais, tradicionalmente associadas ao reconhecimento de padrões complexos.

Há, hoje, várias sub-áreas da IA que permitem que os sistemas aprendam a partir dos dados e melhorem o seu desempenho ao longo do tempo — uma capacidade especialmente valiosa na construção de modelos preditivos de risco e no apoio à tomada de decisões baseadas em padrões complexos.

No caso concreto, os dados estruturados assumem uma forma visual e temporal que permite identificar anomalias estatísticas ou regularidades suspeitas, com um grau de sofisticação que supera as abordagens convencionais baseadas em regras fixas.



A PRESIDENTE

É apenas um exemplo, mas ilustra bem o potencial transformador da IA quando aplicada à inteligência institucional — isto é, à nossa capacidade de identificar e prevenir riscos, de agir com maior precisão e de antecipar fenómenos de desvio ou irregularidade.

E é um exemplo, também, de como os dados — quando tratados com método, ética e rigor — se transformam em informação ao serviço da transparência, da responsabilidade e da boa gestão dos recursos públicos, complementando os mecanismos tradicionais de controlo e reforçando a capacidade preditiva e seletiva do Tribunal, no exercício da sua função fiscalizadora.

Outro projeto estratégico em curso é o desenvolvimento de uma nova **plataforma de gestão e apoio aos processos da 3.ª Secção do Tribunal**, que tem como desígnio principal o apuramento de responsabilidades financeiras.

Este projeto, desenvolvido em parceria com a **Agência para a Reforma Tecnológica do Estado (ARTE)**, assenta numa abordagem participativa de co-criação funcional. Significa isto que se parte da análise do processo atual — mapeando fluxos e interações — para modelar o cenário futuro ("To be"): um novo modelo operativo, mais eficiente, rigoroso, seguro e plenamente integrado com as potencialidades da Inteligência Artificial.

Neste momento, estão em fase de teste algumas das ferramentas tecnológicas candidatas a integrar esta nova plataforma, com atenção especial à sua capacidade de automatizar tarefas, gerar *insights* e apoiar a tomada de decisão com base em dados.

Será importante reiterar que, mais do que uma solução tecnológica, esta plataforma representa uma *nova forma de pensar* a organização do trabalho, a responsabilidade pública e o valor do tempo institucional, numa lógica de transformação sustentável e estratégica.

E que a consolidação de uma verdadeira transformação digital exige mais do que a adoção de ferramentas. Exige compreensão estratégica das tecnologias, das suas potencialidades e dos seus limites.

Neste percurso, temos identificado e integrado um conjunto de tecnologias essenciais que sustentam as soluções que desenvolvemos — e que, simultaneamente, abrem caminho para as inovações que projetamos.

Entre elas, destacaria a **Inteligência Artificial Generativa**, que permite criar conteúdos — texto, imagem, som — a partir de dados pré-existentes. No contexto do Tribunal, isso traduz-se, por exemplo, na conversão de imagens com texto em documentos legíveis e editáveis, ou na utilização de assistentes virtuais capazes de responder a

solicitações complexas, como a análise de documentos digitalizados em diversos formatos.

Destacaria, também, a **Automação Robótica de Processos**, que permite automatizar tarefas repetitivas com base em regras claras e previamente definidas – libertando tempo humano para funções de maior valor, como a análise crítica e a decisão informada.

E destacaria, por fim, as metodologias de **E-Discovery**, especialmente úteis em contextos jurídicos e de auditoria, ao permitirem a pesquisa, localização e extração rápida de informação eletrônica relevante, com ganhos claros de tempo, rigor e sistematização.

Em suma, no seu conjunto, estas tecnologias não são apenas instrumentos operacionais. São catalisadores de mudança institucional que nos obrigam a repensar a organização interna e os processos, a redefinir competências e, em última instância, a transformar o modo como cumprimos o nosso mandato público.

Por isso, insisto: não é a complexidade dos sistemas nem a sofisticação das tecnologias que definem o sucesso da transformação. *É a capacidade de adaptação consciente e estratégica ao novo contexto* — e é precisamente esse o caminho que estamos a seguir.

A este propósito, permito-me levantar o véu sobre o **Plano Estratégico do Tribunal de Contas para o triénio 2026-2028**. Atualmente em fase de finalização, integrará, ainda, os contributos que venham a resultar da indispensável discussão a que será sujeito. Ainda assim, e feita esta ressalva, ele merece, no contexto deste nosso encontro, breve referência.

Em princípio, estruturado em torno de três objetivos estratégicos, quero referir, a convite do tema que hoje nos reúne, o **Objetivo nº 3: “Transformação Digital e Qualidade”**.

É um objetivo que deverá expressar, de forma clara, o compromisso de dar continuidade e aprofundar o processo de transformação digital do Tribunal. Informatizando processos e adotando novas ferramentas, sim, mas, fundamentalmente, *repensando estruturalmente* a forma como trabalhamos, avaliamos, decidimos e comunicamos – com vista à construção de um modelo de atuação mais moderno, mais eficiente e mais alinhado com a missão pública que nos cabe cumprir.

No âmbito deste objetivo, estão esboçadas **sete áreas prioritárias de atuação**, que representarão os eixos fundamentais para consolidar um Tribunal mais moderno, mais inteligente e mais preparado para responder à complexidade dos desafios do século XXI.

A primeira destas áreas deverá centrar-se na **Governança Digital e Tecnologias de Informação** ao serviço do Tribunal, e reconhece, portanto, que uma transformação sustentável assenta numa governação robusta da informação e das tecnologias.

Para tal, pretende-se garantir uma gestão estratégica, integrada e segura dos dados e dos sistemas de informação do Tribunal, o que passa pela criação de uma arquitetura digital sólida, suportada por modelos de governação que assegurem a qualidade, a fiabilidade e a interoperabilidade dos dados com sistemas externos, valorizando-os como ativos estratégicos ao serviço da missão institucional.

Numa segunda área, dedicada à **Melhoria de Processos**, pretende-se repensar e simplificar os procedimentos internos, tornando-os mais ágeis e eficientes. Neste contexto, deverá privilegiar-se o desenvolvimento de soluções tecnológicas ajustadas às necessidades reais, bem como a capacitação das áreas de suporte – e, sempre que relevante, considera-se a integração de ferramentas de Inteligência Artificial, não para substituir o juízo humano, mas para potenciar a qualidade e o impacto institucional.

Na terceira prioridade, pondera-se o investimento sistemático em **Big Data e Ciência de Dados**. Num cenário caracterizado pela complexidade e volume crescente de dados, é essencial consolidar competências analíticas avançadas, desenvolver modelos preditivos de risco e

explorar, de forma responsável, o potencial das tecnologias de Big Data e IA. O objetivo é simples, mas disruptivo e *muito* ambicioso: identificar precocemente os riscos mais relevantes e reforçar a eficácia e pertinência das ações de controlo.

No que toca às **Ferramentas Digitais de Auditoria**, a quarta área prioritária, destacar-se-á a necessidade de dotar os auditores de ferramentas tecnológicas avançadas, bem como das competências digitais necessárias para operar num ambiente cada vez mais exigente. O domínio da automação e da Inteligência Artificial torna-se crítico para analisar grandes volumes de informação, identificar padrões e tomar decisões informadas com rapidez e rigor.

Numa quinta área prioritária de atuação, estou particularmente convicta de que será inevitável pensarmos e concretizarmos os **termos em que a adoção da Inteligência Artificial se fará**. É uma abordagem que se deseja muito clara e estruturada, e que resultará, desejavelmente, na implementação de um modelo de governação da IA que apresente uma visão definida, objetivos precisos e diretrizes orientadoras. Importará, ainda, identificar casos de uso prioritários, onde a IA possa trazer valor real aos processos de fiscalização e auditoria, sempre respeitando princípios éticos e legais.

Mas a transformação digital é também, e acima de tudo, uma transformação das pessoas. Assim, numa sexta área dedicada ao **Capital Humano e Cultura**, deverá apostar-se na promoção de uma cultura de inovação e adaptabilidade, que valorize o desenvolvimento contínuo de competências, com especial foco nas competências digitais e na gestão da mudança. A formação em tecnologias digitais – e, em particular, em Inteligência Artificial – integrar-se-ia neste processo, alinhando o talento interno às exigências tecnológicas e estratégicas da instituição.

Por fim, a sétima prioridade deverá assentar na **Conformidade Metodológica**, um pilar essencial para assegurar a qualidade, rigor e credibilidade dos processos de auditoria. Neste âmbito, promover-se-á a padronização das práticas em consonância com o referencial da **INTOSAI (ISSAI 140)**, fortalecendo-se a integridade metodológica do Tribunal. Apesar de o papel da Inteligência Artificial nesta área ser mais discreto, o seu potencial como ferramenta de apoio à conformidade não pode ser subestimado, pelo contributo que dá para a uniformização, consistência e eficiência dos processos.

Em suma, estas sete áreas deverão delinear um percurso de *modernização sustentada* — assente em tecnologia, mas ancorado em responsabilidade, visão e estratégia institucional.

Não perdemos de vista que, apesar dos progressos significativos alcançados, é essencial reconhecer que há domínios para os quais ainda estamos em busca de soluções.

Identificámos, desde cedo, riscos específicos que merecem atenção estratégica. Entre eles, chamaria a atenção para:

- o potencial conflito entre a busca de eficiência e a preservação do rigor da auditoria;
- a falta de transparência e de explicabilidade nos algoritmos, que pode comprometer o princípio da prestação de contas;
- a confiança excessiva nos sistemas automatizados, que pode conduzir à perda do conhecimento e à desvalorização do juízo crítico, profissional, do auditor — elementos essenciais em qualquer processo de fiscalização responsável.
- Outro risco relevante prende-se com a reconfiguração acelerada de competências, que pode desestabilizar áreas de trabalho e criar tensões organizacionais — por isso, a gestão da mudança deve ser planeada com cuidado, garantindo equilíbrio entre inovação e estabilidade funcional.

- Acresce, ainda, o desafio da utilização de dados pessoais: sem as salvaguardas adequadas, tal uso pode pôr em causa direitos fundamentais, especialmente quando realizado sem consentimento claro ou com proteção insuficiente – o que seria, evidentemente, intolerável.

Neste contexto, a transparência torna-se um princípio absolutamente central, e está intimamente ligada ao conceito de *explicabilidade*, isto é, à capacidade de compreendermos, auditarmos e justificarmos as decisões produzidas por sistemas de IA — condição indispensável para o seu uso legítimo na esfera pública.

Este princípio encontra já consagração jurídica no novo **Regulamento Europeu sobre Inteligência Artificial**, que introduz níveis diferenciados de responsabilidade e escrutínio, consoante o grau de risco associado às diversas aplicações de IA.

O Tribunal de Contas acompanha de perto este enquadramento regulatório, ciente da sua dupla responsabilidade: como utilizador destas tecnologias e, sobretudo, como instituição fiscalizadora e de controlo da sua adoção na Administração Pública.

Em síntese, a Inteligência Artificial é, hoje, uma ferramenta poderosa e em grande e rápido desenvolvimento. Mas, como qualquer ferramenta, não é boa nem má. O seu impacto — positivo ou negativo — dependerá sempre do uso que dela fizermos, dos valores que a orientem e do quadro ético e jurídico que a regule.

Ora, enquanto Instituição Superior de Controlo, o Tribunal de Contas assume uma responsabilidade acrescida: a de acompanhar e garantir que os sistemas desenvolvidos, especialmente os financiados com fundos públicos, seguem um caminho ético, transparente e sustentável.

É esse o nosso compromisso: integrar a inovação com responsabilidade, promover a confiança através da transparência e reforçar a nossa missão fiscalizadora com as ferramentas do presente e a visão do futuro — para podermos garantir que a Inteligência Artificial se afirme como uma aliada da sustentabilidade das finanças públicas, da confiança dos cidadãos nas instituições e, por isso, do fortalecimento das bases e da qualidade da nossa democracia.

Agradeço a vossa atenção — e o compromisso partilhado com uma Administração Pública mais transparente, mais inteligente e mais preparada para os desafios do nosso tempo.

Muito obrigada.