

A Inteligência Artificial como ferramenta de implementação do ato administrativo eletrônico automático e da teleadministração na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul

Fábio Hilário Martinez de Oliveira¹

Resumo. Busca-se neste artigo evidenciar o potencial de ganho em eficiência com o uso da inteligência artificial no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. De igual modo, objetiva-se comprovar que a concretização da teleadministração demanda a utilização de agentes inteligentes para a elaboração de atos administrativos eletrônicos automáticos.

Palavras chave: inteligência artificial, ato administrativo eletrônico automático, teleadministração.

Introdução

Inteligência Artificial (IA) e eficiência. Referidos termos são invocados com frequência no nosso cotidiano. Não poderia ser diferente, pois a não compreensão e concretização dos mesmos representa o fracasso de determinada organização (aqui incluída a Administração Pública).

O fracasso aludido no parágrafo anterior decorre da percepção de que o uso da inteligência artificial representa, hodiernamente, *conditio sine qua non* para a maximização da eficiência, e tudo isso no “tempo da falta do tempo”.

Não poderia ser diferente, em especial pelo fato de que saímos da era da industrialização e ingressamos na era da informação.

A propósito, Idalberto Chiavenato² nos ensina que:

Não há dúvidas de que o futuro será completamente diferente do presente e do passado. Cada época exige uma forma organizacional adequada a seus problemas e a suas características específicas. Saímos da Era da Industrialização e estamos

¹ Bacharelado em Sistemas de Informação pela UNESA. Especialista em Direito do Estado e das Relações Sociais e Direito Tributário. Procurador Regional do Estado lotado em Ponta Porã/MS.

² Chiavenato, Idalberto. Teoria Geral da Administração. Abordagens prescritivas e normativas. Vol 1. 7ª ed. P. 26/30.

ingressando na Era da Informação. Isso significa que a forma organizacional tradicional do início do século XX (a organização burocrática) está desaparecendo e dando lugar a novas arquiteturas organizacionais flexíveis e soltas, além de mais adequadas às novas demandas da era da pós-industrialização... A sociedade pós-industrial que está surgindo não é uma sociedade de serviços como se imaginava, mas uma sociedade de informação na qual a informação passa a ser o recurso estratégico, tomando o lugar do capital financeiro.

A Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, enquanto organização que conhece e utiliza as ferramentas de trabalho e de gestão assegurando os resultados com qualidade³ necessita entender e materializar o uso da inteligência artificial para a potencialização da eficiência.

O suporte teórico para a aplicação da inteligência artificial decorre da conceituação de teleadministração por meio de agentes inteligentes.

Objetiva-se neste artigo apresentar as perspectivas de ganho em eficiência com a utilização da inteligência artificial. Neste desiderato, evidenciar-se-á que a concretização da teleadministração representa medida estratégica para a inserção da Procuradoria na vanguarda das carreiras jurídica.

1. Inteligência Artificial e Teleadministração

Cumprir apresentar neste ponto pequenos contornos teóricos acerca da inteligência artificial. Os contornos pretendidos buscam delinear balizas semânticas para a introdução da temática da teleadministração.

George F. Luger⁴ define inteligência artificial como sendo o

Estudo dos mecanismos subjacentes ao comportamento inteligente por meio da construção e da avaliação de artefatos que tentam representar esses mecanismos

Belmiro N. João⁵ afirma que

A Inteligência Artificial (IA) é o campo que explora como podemos usar computadores, realizar tarefas que requerem características humanas de inteligência, imaginação e intuição. Porém, veja que os cientistas da computação as vezes preferem uma definição mais aberta, como o estudo de como fazer com que os computadores

³ ANEXO III DA RESOLUÇÃO SAD N. 72, DE 27 DE ABRIL DE 2017

⁴ Luger, F. George. Inteligência Artificial. 6ª ed. University of New Mexico. 6ª ed. P. 559

⁵ João, Belmiro N. Informática Aplicada. 2014. Pearson. P. 31

realizem coisas as quais, hoje em dia, as pessoas ainda podem fazer melhor

De seu turno, Stuart Russel e Peter Norvig⁶ (com ênfase na tarefa) esclarecem que

Seria útil visualizar a tarefa de IA como a de projetar agentes racionais, isto é, agentes cujas ações maximizam a utilidade esperada considerando suas histórias de percepção

É interessante notar que na conceituação trazida por NORVIG⁷ consta a ideia de maximização da eficiência através do uso de agentes racionais (agentes inteligentes). O mesmo autor define agente racional da seguinte maneira:

Para cada sequência de percepções possível, um agente racional deve selecionar uma ação que se espera venha a maximizar sua medida de desempenho, dada a evidência fornecida pela sequência de percepções e por qualquer conhecimento interno do agente.

Esta relação IA/EFICIÊNCIA é um dos pontos que mais atrai a atenção de empresas e organizações, não apenas pelo fato de que o cliente (ou o cidadão) busca, cada vez mais, o melhor produto (serviço) no menor tempo, mas também pela circunstância de que a ausência de eficiência, na era da informação, representa a total inutilidade da empresa (organização).

Ora, se existem agentes racionais que podem maximizar os resultados, resta ao operador do direito (no caso, o Procurador do Estado) perquirir se seria possível a utilização de tais agentes na obtenção de resultados com qualidade (nos termos da resolução SAD n. 72/2017).

A viabilidade da utilização de tais agentes decorre da proposta doutrinária conhecida como teleadministração.

A teleadministração é uma construção dogmática formulada no seio do direito administrativo objetivando materializar o princípio constitucional da eficiência por meio de uma desmaterialização.

Antes de prosseguirmos, devemos diferenciar a teleadministração do Governo Eletrônico:

A principal diferença consiste no fato de que o governo eletrônico está direcionado para a aplicação das novas tecnologias por parte do Estado para fins de maior governabilidade, enquanto que o conceito de teleadministração está vinculado à ideia de se implementar uma

⁶ Russel, Stuart. Norvig, Peter. Inteligência Artificial. 3ª Ed. 2013. Elsevier Editora. Capítulo 27

⁷ Idem, capítulo 2, item, 2.2.2

verdadeira Administração Pública virtual, desmaterializada, proporcionando ao cidadão uma maior qualidade na prestação dos serviços públicos. Pressupõe a viabilidade de se praticar atos administrativos em meio eletrônico os quais produzam os mesmos efeitos que os atos administrativos tradicionais.⁸

A desmaterialização da Administração Pública é uma necessidade imposta não pela vontade, mas pela realidade, pois a mesma gera eficiência (ganho em qualidade) e proporciona ao Procurador do Estado a possibilidade de direcionar o pensamento para as questões estratégicas, deixando questões táticas e operacionais sob a responsabilidade dos agentes racionais.

A teleadministração utiliza a doutrina do ato administrativo eletrônico.

A expressão ato administrativo eletrônico pode designar tanto o ato tradicional praticado pelo servidor por meio de certificação digital como o ato administrativo realizado diretamente pelo agente racional. Nesta última definição, o que se vislumbra é que o ato administrativo (eletrônico) não demanda a assinatura eletrônica de um agente administrativo para a sua validade, ou seja, é dispensada, na sua lavratura, a ação de um agente físico, haja vista a atuação de um agente inteligente (agente racional).

A literatura apresenta a seguinte classificação:

Para efeito da presente exposição, utilizaremos a expressão ato administrativo eletrônico como gênero, que, por sua vez, subdivide-se nas seguintes espécies: a) ato administrativo eletrônico tradicional, que é aquele ato emanado por um agente público, cuja forma é eletrônica; b) ato administrativo eletrônico automático, que é aquele ato administrativo cuja forma é também eletrônica, mas que foi gerado pelo próprio sistema informático de modo automático, sem a intervenção imediata do servidor. Neste caso a intervenção do servidor acontece no ato-programa, que, a rigor, funciona como um pressuposto procedimental ou processual do ato. Por seu turno, o ato administrativo eletrônico automático poderá ainda apresentar duas outras subespécies: b.1) ato administrativo eletrônico totalmente automático; e b.2) ato administrativo eletrônico parcialmente automático. Por vezes não será possível a automatização completa de um ato administrativo, sendo possível apenas parcialmente. A completa automatização dos atos administrativos eletrônicos encontra limitações sobretudo no que se refere à discricionariedade⁹

8

http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/o_ato_administrativo_eletronico_sob_a_otica_do_principio_da_eficiencia.pdf - acessado em 20 de agosto de 2017, as 15h:41min

⁹ Revista de Direito Administrativo. Vol. 237.Jul/Set 2004. P. 252.

O ato administrativo eletrônico totalmente automático possibilita a elaboração de um ato administrativo diretamente pelo agente racional. A participação do Procurador do Estado se dá no momento da elaboração do código, ou seja, em instante anterior a confecção do próprio ato.

2. Hipóteses de utilização da Inteligência Artificial no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado

É importante ressaltar neste ponto que não se objetiva, apenas, demonstrar os benefícios oriundos de um programa (codificação estanque com rotinas bem definidas) para a materialização do ato administrativo eletrônico automático e da tele administração na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Destaca-se, também, que um agente pode ser um programa¹⁰, mas nem todo programa pode ser um agente.

Com efeito, almeja-se evidenciar o ganho que pode decorrer do uso efetivo de agentes inteligentes (inclusive com o uso da computação cognitiva).

Pois bem, um dos maiores desafios na esfera dos operadores do direito, em especial no que tange as funções essenciais a justiça diz respeito ao volume de demandas (judiciais e administrativas) tudo isto aliado ao fato de que, no caso dos Procuradores do Estado, existe o prazo a ser cumprido.

A utilização da IA na esfera da Procuradoria-Geral do Estado possibilitaria que atividades táticas e operacionais fossem concretizadas por agentes racionais, deixando para o exercício do Procurador apenas as atividades de cunho estratégico.

Note que um agente inteligente poderia efetivar a validação, distribuição, elaboração e protocolo da própria peça processual, encerrando o ciclo da linha produtiva.

¹⁰ Digno de nota é a teia argumentativa (produzida em outro contexto, mas com aplicação reflexa ao presente trabalho) trazida pelo Dr. Ulisses Schwarz Viana em sua Tese de Doutorado na Universidade de São Paulo sob o título “Horizontes da Justiça: complexidade e contingências no sistema jurídico” – “Contudo, não há como se falar em código sistêmico sem passar paralelamente pelo estudo dos programas (Programme), os quais de modo paradoxal participam também das atividades autopoieticas dos sistemas de função. Na proposta teórica de LUHMANN, os programas são meios internos que atenuam o rigor do código comunicativo do sistema, com seus valores binários fixos (um positivo; o outro, negativo). Estes programas sistêmicos servem à flexibilização da aplicação do código comunicativo binário com a introdução adicional de elementos contingentes e heterogeneos de diferenciação. Em outras palavras, os programas sistêmicos submetem ao sistema funcional terceiros valores que serão paradoxalmente orientados e operacionalizados pela binariedade do código sistêmico. Os valores produzidos pelos programas emergem de problemas (contingentes) que são submetidos continuamente ao processamento autopoietico do sistema com vista a produção de soluções que generalizem e estabilizem as expectativas sociais

Perceba, inclusive, que no caso de ações que envolvem autorizações genéricas para a dispensa de interposição de recurso e/ou defesa o trabalho do membro da Procuradoria apresenta rotinas bem definidas, de execução previamente programada. O uso da IA possibilitaria a identificação de um caso (overruling) que poderia reverter eventual jurisprudência desfavorável ao Estado (e que ensejou a genérica), evidenciando os ganhos ou perdas com adoção de determinada decisão, acelerando o processo decisório de cunho estratégico.

Nas execuções fiscais o auxílio de um agente inteligente traria um imenso ganho em tempo e eficiência. Executivos fiscais fadados ao fracasso poderiam ser facilmente identificados, não apenas pelo valor da execução, mas, também, pela extração de dados empíricos coletados em Big Data. O Agente Inteligente, então, poderia arquivar (judicialmente ou administrativamente) o processo/procedimento que apenas ocuparia tempo e recursos do Procurador.

A lavratura de atos referentes a férias, substituição e aposentadoria poderia ser totalmente executada pelo Agente Inteligente.

Tecido este cenário, é fácil perceber que a aplicabilidade da IA por meio de Agente Inteligente é ampla. E a possibilidade aqui colocada não coloca em risco ou invalida a atividade do Procurador, ao contrário, a missão do membro da Procuradoria será amplamente valorizada, pois estará direcionada para situações com impacto exponencial na esfera Estadual.

Não se ignora que a hipótese de o agente inteligente, sozinho, encerrar o ciclo de produção processual/administrativo possa gerar certo desconforto, temor ou desconfiança por parte do operador do direito, porém, as balizas teóricas (ato administrativo eletrônico automático) foram colocadas acima, e a atuação do Procurador ocorreria em momento anterior, na arquitetura do agente inteligente. De igual modo, destaca-se a atuação *a posteriori*, em ações de natureza estratégica.

Por natureza estratégica podemos entender uma ação inédita, com índole de demanda repetitiva e valor elevado. A ideia central é deixar para o Procurador do Estado demandas (jurídicas, administrativas, políticas, econômicas) que impactarão de forma acentuada não apenas a Procuradoria, mas o Estado de Mato Grosso do Sul.

Nas demandas estratégicas o agente inteligente efetivaria o levantamento de informações para a tomada de decisão e apresentaria, inclusive, opções a serem tomadas e valoradas pelo Procurador do Estado.

Considerações Finais

A utilização de inteligência artificial na esfera jurídica mediante agentes inteligentes já é uma realidade.

A título de exemplo importa enfatizar que uma das maiores firmas dos Estados Unidos, a Baker & Hosteler, contratou uma Inteligência Artificial denominada ROSS, da IBM.

Pela magnitude da iniciativa, transcreve-se abaixo trecho da notícia¹¹:

Um grande escritório dos EUA, Baker & Hosteler, anunciou a contratação da inteligência artificial ROSS, da IBM, para trabalhar na prática de falência, que tem, no momento, 50 advogados do escritório no setor. De acordo com o CEO e co-fundador Andrew Arruda, outras firmas também assinaram com o ROSS e anunciarão em breve.

ROSS, o primeiro advogado de inteligência artificial do mundo, foi construído sobre o computador cognitivo Watson, também da IBM, o qual foi desenvolvido para ler e compreender a linguagem natural, postular hipóteses quando questionado, pesquisar e gerar respostas (com referências e citações) para fundamentar suas conclusões. ROSS também aprende pela sua própria experiência, ganhando velocidade e conhecimento a medida que interage com você.

“Você pergunta em inglês simples, como se fosse um colega, e ROSS lê todo o texto da lei e retorna com leituras de tópicos da legislação, jurisprudência e fontes secundárias muito rapidamente” o site explica. “Além disso, ROSS monitora os arredores da lei para notificá-lo de novas decisões que podem afetar seu caso”.

Ross também minimiza o tempo para listar os resultados de milhares para as poucas respostas mais relevantes; e apresenta a resposta numa linguagem mais inteligível e casual. Ele também mantém atualizado no desenvolvimento do sistema legal, especialmente no que possa afetar os seus casos.

Ignorar a inserção de agentes inteligentes na rotina dos operadores do direito representa algo temerário, pois a adoção de técnicas de IA traduz a manutenção da competitividade e até mesmo funcionalidade de determinada instituição.

Doutra vertente, a utilização da IA possibilita ao seu usuário o domínio e a condução do processo de implementação e utilização, evidenciando, inclusive, a necessidade da

¹¹ <https://www.ibm.com/blogs/robertoa/2017/02/primeiro-escritorio-contrata-o-advogado-artificial-ross/> - acessado em 26/08/2017 – as 02h:03 min

participação do Procurador no processo, em especial na arquitetura (criação e modificação) do agente inteligente.

O direcionamento da atividade do Procurador para a criação e modificação da arquitetura do agente inteligente, bem como para as atividades estratégicas, colocará a PGE/MS na vanguarda jurídica e proporcionará a ocupação de novos espaços na Governança Estadual, garantindo resultados com qualidade.