

Bárbara MAGALHÃES, Rosana COSTA, Fátima MATOS

Artificial Intelligence and Administrative Discretion in Disciplinary Proceedings: Between Technological Efficiency and Legal Limits

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(38\)2025.ic-1](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(38)2025.ic-1)

Secção

Investigação Científica / Scientific Research*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

Artificial Intelligence and Administrative Discretion in Disciplinary Proceedings: Between Technological Efficiency and Legal Limits

Inteligência Artificial e Discrecionariiedade Administrativa no Procedimento Disciplinar: Entre a Eficiência Tecnológica e os Limites Jurídicos

Bárbara MAGALHÃES ¹

Rosana COSTA ²

Fátima MATOS ³

ABSTRACT: We are living through a new Industrial Revolution, a new era in administrative proceduralization. We are witnessing a digital transition in which administrative procedures are handled automatically, changing the traditional paradigm of legal-administrative relations. These relations can no longer be considered as involving only two parties, as there is now a “third” actor that alters the entire decision-making dynamic of the Administration: Artificial Intelligence. There are administrative procedures conducted entirely by algorithms, with the final decision issued through an electronic administrative act. Given that disciplinary proceedings may lead to the issuance of a punitive administrative act, often restricting rights, freedoms, and guarantees, and that the legislator has established reinforced defense safeguards for such cases, it is essential to analyze the potential for automation in this context and the possible replacement of the instructing entity with an algorithm. Within the scope of disciplinary power in public employment, there are moments of administrative discretion, making it equally important to consider the use of artificial intelligence in this area. Thus, the application of AI in the various forms of discretionary power is explored, analyzing its limits and implications. To this end, traces of discretion are examined in the different phases of the disciplinary procedure, assessing the automation potential and the feasibility of an automated administrative act resulting from the exercise of discretionary power.

KEYWORDS: Discretion; Disciplinary Power; Ordinary Disciplinary Procedure; Artificial Intelligence; Automation; Electronic Administrative Act.

RESUMO: Vivemos uma nova Revolução Industrial, uma nova era na procedimentalização administrativa. Assistimos a uma transição digital em que os procedimentos administrativos são tramitados de forma automatizada, alterando o paradigma típico das relações jurídico-administrativas. Já não podemos equacionar estas relações apenas entre duas partes, pois há um “terceiro” que altera toda a dinâmica decisória da Administração: a Inteligência

¹ Doutora em Direito Público, Professora Associada da Universidade Portuguesa Infante D. Henrique e Professora Convidada da Escola de Direito da Universidade do Minho, Investigadora integrada do Instituto Jurídico Português. E-mail: barbaram@upt.pt; barbaram@direito.uminho.pt. R. Dr. António Bernardino de Almeida 541, 4200-072 Porto. <https://orcid.org/0000-0003-4364-2815>

² Licenciada em Direito, Mestre em Direito - Especialização em Ciências Jurídico Administrativas e Tributárias. E-mail: rosana__costa@hotmail.com. R. Dr. António Bernardino de Almeida 541, 4200-072 Porto. <https://orcid.org/0009-0000-2812-8194>

³ Mestre em Direito - Especialização em Ciências Jurídico Administrativas e Tributárias. E-mail: fatimafmatos26@icloud.com. R. Dr. António Bernardino de Almeida 541, 4200-072 Porto. <https://orcid.org/0009-0000-0420-5597>

Artificial. Existem procedimentos administrativos tramitados integralmente por algoritmos, com decisão final traduzida num ato administrativo eletrónico. Sendo o procedimento disciplinar aquele que pode culminar na aplicação de um ato administrativo punitivo, frequentemente limitador de direitos, liberdades e garantias, e para o qual o legislador prevê garantias reforçadas de defesa, é essencial analisar a sua possível automatização e a eventual substituição da entidade instrutora por um algoritmo. No domínio do poder disciplinar no vínculo de emprego público, existem momentos de discricionariedade administrativa, sendo igualmente relevante ponderar a utilização da inteligência artificial nesse âmbito. Assim, ensaia-se a aplicação da IA nas diversas formas de poder discricionário, analisando os seus limites e implicações. Para tal, estudam-se os laivos de discricionariedade nas várias fases do procedimento disciplinar, equacionando-se a automatização e a viabilidade de um ato administrativo automatizado resultante do exercício desse poder discricionário.

PALAVRAS-CHAVE: Discricionariedade; Poder disciplinar; Procedimento disciplinar comum; Inteligência Artificial; Automatização; Ato Administrativo Eletrónico

Introdução

O poder disciplinar consubstancia-se na faculdade conferida ao superior hierárquico de praticar um ato administrativo de natureza punitiva ao subalterno, mediante a aplicação das sanções disciplinares previstas na lei, em virtude da prática de infrações disciplinares. Com efeito, o exercício do poder disciplinar implica, como adiante se demonstrará, diversas avaliações casuísticas, as quais apenas poderão ser devidamente consideradas e ajustadas em função das especificidades de cada caso concreto. O legislador, ciente da impossibilidade de antever todas as circunstâncias em que a Administração se verá compelida a intervir, e, por conseguinte, de regulamentar exaustivamente as soluções mais adequadas à prossecução do interesse público no caso concreto, confere à Administração poderes discricionários. De facto, a Administração encontra-se mais próxima dessa realidade e consegue melhor delinear a solução para o caso concreto. Mas a verdade é que o processo de digitalização no âmbito da Administração Pública trouxe consigo a promessa de maior eficiência, rapidez e transparência. No entanto, com a introdução da inteligência artificial (IA) no procedimento administrativo, surgem novas questões jurídicas e éticas, sobretudo quando se trata de decisões que envolvem discricionariedade administrativa. Este artigo pretende refletir precisamente sobre os riscos e desafios da atribuição de funções decisórias a sistemas automatizados, no âmbito do procedimento disciplinar, questionando se a IA, sem consciência, pode verdadeiramente substituir o juízo ponderado e humano que o exercício da discricionariedade exige no quadro jurídico português. Não esqueçamos que estamos perante um dos procedimentos mais sensíveis no domínio jurídico administrativo, dado os direitos, liberdades e garantias que com ele se relacionam,

podendo conduzir à respetiva restrição ou até eliminação destes direitos.

Propomo-nos assim, identificar os momentos discricionários no âmbito do procedimento disciplinar, aferindo da possibilidade de utilização de técnicas de automatização em cada uma das fases procedimentais, analisando os riscos e desafios inerente a essa utilização.

1. Discricionariedade administrativa

A atuação da Administração Pública orienta-se para a realização e salvaguarda do interesse público, devendo, para o efeito, respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (cfr. art. 266.º, n.º1, da Constituição da República Portuguesa, CRP). Com efeito, o interesse público constitui o guia norteador de toda a atividade administrativa⁴. Todavia, a atuação administrativa deverá ser orientada e cerceada por toda a principiologia inerente ao Direito Administrativo, em suma, a todo o bloco normativo legal - falamos do princípio da juridicidade⁵ (cfr. art. 266.º, n.º 2, da CRP e artigo 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, doravante CPA). No entanto, a realidade demonstra que a lei não regula sempre do mesmo modo o conteúdo das ações administrativas, e é assim que, em muitas situações, chama a própria Administração a fazer escolhas, com o propósito de definir a melhor solução para o sentido da sua intervenção, ora, é precisamente este o domínio da discricionariedade administrativa⁶.

Ora, a discricionariedade administrativa configura-se como a prerrogativa atribuída por uma norma jurídica à Administração Pública, permitindo-lhe, com base em juízos próprios de valoração e apreciação, determinar a medida mais adequada a adotar perante uma situação concreta. A discricionariedade não representa uma liberdade irrestrita, mas antes um verdadeiro poder-dever jurídico⁷, ou, como sustenta Giannini⁸, uma liberdade juridicamente determinada.

Efetivamente, o poder discricionário apenas existe, quando e na estrita medida em

⁴ Neste preciso sentido, AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. Edições Almedina, S.A., 2016, Vol. II. ISBN 979-972-40-6496-3, p.38.

⁵ MAGALHÃES, Bárbara; COSTA, Rosana. Âmbito e limites do poder discricionário da Administração Pública no exercício do poder disciplinar no vínculo de emprego público. In: *Revista Eletrónica de Direito*. Outubro de 2024, vol. 35, n.º 3, pp. 197-198. ISSN 2182-9845. Disponível em: https://cij.up.pt/client/files/0000000001/8-barbara-magalhaes_2856.pdf

⁶ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Edições Almedina, S.A., 2019, p. 200. ISBN 978-972-40-9546-2. MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana. *ob.cit.*, p.198.

⁷ AMARAL, Diogo Freitas. *Ob.cit.*, p.38.

⁸ GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho Administrativo*. Olejnik Ediciones, 2023. ISBN 9789564073781, pp.92-93.

que a lei o permita. Assim, é possível afirmar que tal poder tem uma origem normativa, porquanto resulta de uma autorização expressa do legislador, o qual manifesta a intenção de conferir à Administração uma margem de conformação, através de diferentes mecanismos normativos que se podem designar de “canais de abertura discricionária”⁹.

Deste modo, a norma habilitante convoca a Administração a exercer uma valoração própria, implicando a formulação de juízos autónomos sobre os factos relevantes, bem como sobre a qualificação de pessoas, situações ou circunstâncias concretas, valoração essa que pode incidir, designadamente, na escolha da medida mais adequada a aplicar ao caso concreto ou traduzir-se num juízo de prognose relativamente à evolução futura de determinadas situações, estando em qualquer dos casos subjacente a existência de uma norma que, através de um canal de abertura discricionária, atribui à Administração a competência para ponderar os elementos específicos de cada caso e, com base nesta ponderação, determinar a decisão mais apropriada, definindo o conteúdo material da decisão¹⁰.

Não obstante, existem limites internos que se impõem à discricionariedade, mormente, a competência (órgão competente) e o fim (fim de interesse público a prosseguir) que se configuram sempre como aspetos vinculados¹¹.

Vejamos então que, no âmbito de uma norma permissiva, a Administração pode adotar ou não determinada conduta¹²: é a chamada discricionariedade de ação ou de decisão¹³. Não existindo verdadeiramente um dever de agir, mas antes uma possibilidade norteadas, por critérios de oportunidade e conveniência.

Já na situação da norma optativa, a norma delimita um conjunto de medidas possíveis que a Administração poderá adotar num determinado momento, permitindo-lhe escolher, entre diversas opções previamente previstas, aquela que melhor se adequa às circunstâncias do caso concreto. Acresce que a norma pode, igualmente, prever uma moldura temporal dentro da qual a atuação administrativa deve ocorrer, conferindo à Administração liberdade quanto ao momento exato da prática do ato.

⁹ GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Edições Almedina, S.A., 2019. ISBN 978-972-40-9546-2, p.219.

¹⁰ *Idem*, p.223.

¹¹ *Ibidem*, p.251.

¹² AMARAL, Diogo Freitas. *ob.cit.*, p.81.

¹³ Neste mesmo sentido, CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativo*. Livraria Almedina Coimbra, Coleção de Teses, 1986. p.479.

Estamos, assim, perante a denominada discricionariedade optativa ou de escolha¹⁴. Outro canal de abertura discricionária são os conceitos indeterminados tipo¹⁵, estes atribuem poder discricionário à Administração, pois remetem para um juízo de valoração da responsabilidade da Administração¹⁶. Veja-se, a título exemplificativo, os conceitos que exigem da Administração a formulação de um juízo de prognose ou de avaliação prospetiva. Assumem igualmente esta natureza as situações que implicam a ponderação de interesses públicos complexos ou que dependem do recurso a conhecimentos técnicos especializados, próprios da Administração¹⁷. Em todos estes casos, verifica-se a existência de um espaço de valoração e apreciação própria que se concretiza, de forma decisiva, na tomada da decisão administrativa.

2. A Inteligência Artificial e Principais Desafios no Domínio Jurídico-administrativo

2.1 Enquadramento

A IA é uma tecnologia baseada na utilização de algoritmos, capazes de resolver problemas complexos e que frequentemente se inspirando no funcionamento do cérebro humano.

O seu desenvolvimento assenta, em larga medida, em técnicas de computação avançada, como as redes neurais artificiais¹⁸, as quais simulam a forma como os neurónios comunicam entre si. Entre as suas principais capacidades, destacam-se a aprendizagem automática - machine learning,¹⁹ a aprendizagem profunda - deep

¹⁴ Neste sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, S.A., 2016. ISBN 978-972-40-5951-8, p.128. MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana (2024). *ob.cit.*, p.203.

¹⁵ Veja-se a título de exemplos os seguintes conceitos: “sem consequência importantes”, “desrespeitem gravemente”, “inviabilize a manutenção do vínculo de emprego público”, “sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade”, “desobedeçam escandalosamente”, etc.

¹⁶ Neste mesmo sentido, o TCA do Norte refere que os conceitos que envolvam a emissão de juízos técnicos valorativos têm o significado inequívoco de atribuição de uma margem de livre apreciação ao órgão competente. Ac. do TCA do Norte, de 26/01/2018, processo n.º 00001/17.0BEMDL, disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/0278db3067dc15568025833e00559daf>

¹⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo. *ob.cit.*, p.133.

¹⁸ IBM. O que é uma rede neural? IBM. Disponível em: <https://www.ibm.com>. Consultado em: 24 Set. 2024.

¹⁹ A aprendizagem automática (machine learning) é uma área da IA que permite que os sistemas “aprendam” a partir de dados. Em vez de seguirem instruções rígidas, estes sistemas são treinados com grandes volumes de informação e conseguem reconhecer padrões, fazer previsões ou tomar decisões com base em experiências anteriores. Cfr. MICROSOFT. Inteligência artificial (IA) vs.

learning²⁰ a análise de dados em tempo real, o processamento de linguagem natural e a visão computacional.

A aplicação de IA na Administração Pública, ainda é incipiente, mas está em expansão, impulsionada pela transição digital do Estado e pelo Plano de Recuperação e Resiliência. Embora a maioria dos sistemas atuais se limite a tarefas de apoio técnico ou análise de dados, verifica-se já a existência de procedimentos administrativos totalmente automatizados.

Um dos principais desafios surge quando se pretende aplicar este tipo de ferramentas em matérias que envolvem juízos de valor, ponderação de princípios ou avaliação casuística, ou seja, nos momentos em que o legislador confere discricionariedade à Administração²¹.

No domínio jurídico-administrativo ainda não existem normas regulamentadoras da utilização de IA. Não obstante, não podemos descurar algumas exigências formais que se impõem ao ato administrativo tradicional, as quais deverão verificar-se igualmente no que respeito às decisões produzidas pela IA. Ora, o Código do Procedimento Administrativo (CPA), apesar de não prever expressamente a utilização de IA, obriga à fundamentação expressa, clara e suficiente das decisões administrativas tal como decorre dos arts. 152º e 153º do CPA.

O problema surge quando a IA é usada, para fundamentar ou mesmo tomar decisões, porque os algoritmos nem sempre são transparentes, compreensíveis ou supervisionados por humanos, o que poderá comprometer não só a fundamentação,

aprendizagem automática (ML). Microsoft Azure. Disponível em: <https://azure.microsoft.com>. Consultado em: 22.Set. 2024. McKINSEY & COMPANY. O que é a IA (Inteligência Artificial)? McKinsey & Company [em linha]. 3 abr. 2024. Disponível em: <https://www.mckinsey.com>. Consultado em: 20.Set. 2024. PASQUINELLI, M. JOLER, V. The Noosphere manifested: AI as instrument of knowledge extractivism. In: AI & Society, 2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-020-01097-6>. pp. 1263 a 1280.

²⁰ A aprendizagem profunda (deep learning) é uma vertente mais sofisticada desta abordagem, baseada nas redes neuronais com várias camadas, o que permite tratar e interpretar dados mais complexos, como imagens, sons ou linguagem escrita. Esta técnica tem sido particularmente eficaz em tarefas que exigem uma compreensão mais profunda da informação, como o reconhecimento facial, a tradução automática ou a condução autónoma. Os sistemas de IA podem ser aplicados tanto nos ambientes físicos como digitais. Para isso, recolhem dados através de sensores, câmaras ou outros dispositivos. Depois, processam e interpretam essa informação, criando uma perceção do meio envolvente e agindo de acordo com o objetivo que lhes foi definido. Em muitos casos, esta atuação pode ocorrer de forma autónoma, sem intervenção humana direta.

²¹ COUNCIL OF EUROPE, Algorithms and human rights: study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications. Strasbourg: Council of Europe, 2018. DGI(2017)12. p. 7,8. Disponível em <https://edoc.coe.int/en/internet/7589-algorithms-and-human-rights-study-on-the-human-rights-dimensions-of-automated-data-processing-techniques-and-possible-regulatory-implications.html#>

mas também a possibilidade de um controlo jurisdicional²².

Além disso, a aplicação de IA no procedimento administrativo pode conduzir a desigualdades e enviesamentos²³.

A IA é treinada com dados históricos, que muitas vezes reproduzem preconceitos e decisões anteriores já viciadas²⁴. Isto pode gerar discriminações automatizadas, contrárias aos princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação. Embora existam orientações da União Europeia, como regulamento IA, a Carta dos Direitos Digitais portuguesa (Lei n.º27/2021), o nosso ordenamento jurídico, ainda carece de regulamentação clara e eficaz quanto ao uso da IA em atos administrativos.

3. O poder disciplinar no vínculo de emprego público

3.1 Contextualização

O poder disciplinar no vínculo de emprego público assume-se como uma dimensão do direito sancionatório público, exercido pela entidade empregadora pública²⁵, cuja disciplina se encontra estabelecida na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP)²⁶.

O poder disciplinar é um dos poderes no âmbito da relação de hierarquia e consiste na possibilidade de aplicação de uma sanção disciplinar pelo superior hierárquico ao subalternos, mediante a existência de uma infração disciplinar, isto é, uma violação de deveres funcionais²⁷.

4. Discrecionariedade da Administração Pública no exercício do poder disciplinar

²²AMA – Agência para a Modernização Administrativa. *GulA – Guia para uma Inteligência Artificial ética, transparente e responsável na Administração Pública*. Lisboa: AMA, 2023. P.35

²³ LONA, Paulo. *Inteligência Artificial na justiça*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP). 2 mai. 2023. Disponível em: <https://smmp.pt>.

²⁴ MAGALHÃES, Bárbara e MATOS, Fátima, *Falsas verdades. O impacto das alucinações de IA nos processos judiciais administrativos*. Revista Eletrônica de Direito Processual [recurso eletrônico], Rio de Janeiro, v. 26, n.º 2, maio-ago. 2025, p.89. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp>

²⁵ CAVALEIRO, Vasco. *O Poder Disciplinar e as Garantias de Defesa do Trabalhador em Funções Públicas*. Edições Almedina, S.A., 2021. ISBN 978972-40-9347-5, p.19.

²⁶ Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=2171&nversao=&tabela=leis&so_miolo=

²⁷ CARVALHO, Raquel. *Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*. Universidade Católica Editora, 2022, 3.º Edição. ISBN 978972-25-40-838-4, p.106.

4.1 Discrecionariedade na Infração Disciplinar

Dispõe o art.183.º da LGTFP, que se considera “*infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole os deveres gerais ou especiais (cfr. art.73.º da LGTFP) inerentes à função que exerce*”. Deste modo, a infração disciplinar assenta na verificação do incumprimento dos deveres funcionais, não exigindo, por natureza, a concretização de comportamentos típicos²⁸. Por essa razão, os artigos 183.º a 187.º da LGTFP apresentam uma enumeração meramente exemplificativa dos comportamentos suscetíveis de originar a aplicação de sanções disciplinares.

Com efeito, entendemos que seria impraticável, no domínio do direito disciplinar, prever e elencar exaustivamente um conjunto de condutas hipotéticas que pudessem consubstanciar violações dos deveres funcionais, dada a multiplicidade de situações possíveis, sendo que uma tipificação rígida poderia inviabilizar a responsabilização disciplinar de comportamentos materialmente relevantes²⁹.

O legislador optou por criar uma cláusula aberta, de carácter exemplificativo e um conjunto de conceitos indeterminados, onde poderão ser subsumíveis alguns comportamentos que configurem infração disciplinar, sendo certo que a respetiva subsunção cairá nas malhas da discrecionariedade do órgão disciplinarmente competente³⁰. Não obstante essa abertura, entende-se que, em matéria disciplinar, impende sobre a Administração um especial dever de fundamentação, que se traduz na obrigação de descrever com precisão os factos e condutas que consubstanciam a violação de deveres funcionais.

Neste sentido, identifica-se um primeiro momento de discrecionariedade conferido pelo legislador, consubstanciado na enumeração exemplificativa dos comportamentos que podem originar a aplicação de sanções, ao longo dos arts.185.º a 187.º e 297.º da LGTFP³¹. Atente-se, neste caso, por exemplo, no art.185.º da LGTFP, que estabelece que “*a sanção disciplinar de multa é aplicável a casos de negligência ou má compreensão dos deveres funcionais, nomeadamente (...)*”³². Em todos estes casos,

²⁸ *Idem*, p.203.

²⁹ Neste sentido, CAVALEIRO, Vasco. *Ob.cit.*, p.42.

³⁰ Importa observar que o art.188.º da LGTFP, relativo à sanção de cessação da comissão de serviço, não contempla qualquer elenco exemplificativo de comportamentos nem se verifica o uso da expressão “nomeadamente”, o que afasta, por conseguinte, a existência de um poder discrecionário semelhante ao dos demais preceitos analisados.

³¹ Cfr. CARVALHO, Raquel. *Poder disciplinar, discrecionariedade e controlo judicial*. In: Caderno de Justiça Administrativa n.º130. Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2018. ISSN 0873-629460, p.60.

³² MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana. (2024), *ob.cit.*, p.206.

o legislador procedeu a uma enumeração meramente exemplificativa - com o uso do advérbio “nomeadamente” - deixando ao órgão competente a possibilidade de enquadrar, no âmbito das normas, outros comportamentos não expressamente previstos, mas juridicamente relevantes.

Por conseguinte, o segundo domínio de discricionariedade decorre precisamente da utilização, por parte do legislador, de conceitos indeterminados ao longo dos art.184.º a 187.º da LGTFP, os quais implicam a emissão de juízos valorativos e de prognose, permitindo ao órgão competente apreciar e qualificar as condutas como ilícitas (discricionariedade de apreciação)³³. Atente-se, por exemplo, aos seguintes conceitos: “sem consequências importantes”, “desobedeçam escandalosamente”, “desrespeitem gravemente”, entre outros.

Chegados aqui, cumpre-nos analisar se será equacionável a utilização de sistemas de IA neste domínio, isto é, nos momentos discricionários acima descritos.

Ora vejamos, no que contende com a discricionariedade de apreciação, onde são utilizados pelo legislador conceitos indeterminados tipo, *a priori* parece-nos de difícil configuração o respetivo preenchimento valorativo por um sistema de IA.

Por um lado, o exercício de preenchimento daqueles conceitos exige uma capacidade de interpretação e uma sensibilidade valorativa que a IA neste momento não tem. E, por outro lado, não podemos olvidar que este poder conferido à Administração impõe sempre uma avaliação de carácter subjetivo, de natureza não jurídica³⁴.

Podemos ainda diagnosticar outros desafios, o primeiro prende-se com o facto de o sistema informático utilizar uma linguagem binária o qual não comporta uma possibilidade de compreensão dos cenários subsumíveis num conceito - por exemplo, que situações poderão ser subsumíveis no conceito “infrações leves de serviço”? O segundo desafio resulta do próprio desenho normativo adotado pelo legislador, que recorre intencionalmente a conceitos indeterminados tipo com o objetivo de conceder e preservar uma margem de discricionariedade administrativa. Ora, a tentativa de densificação exaustiva do conteúdo daqueles conceitos desvirtuaria a intenção do legislador e esvaziaria o espaço discricionário que deveria ser preservado para uma avaliação contextual e casuística.

³³ *Idem*.

³⁴ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Conceitos jurídicos indeterminados e âmbito do controlo jurisdicional, Anotação ao Acórdão do STA de 17/01/2007. In: *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 70, julho-agosto 2008, pp. 42 e 44.

É ainda de referir a possibilidade da existência de alucinações³⁵, seja gerando interpretações erradas ou factos fictícios com base em dados incompletos ou enviesados^{36/37}, aquando do preenchimento valorativo do conceito indeterminado pelo algoritmo. A este propósito, a título de exemplo, podemos referenciar o conceito “grave negligência”. Se este conceito não for preenchido de acordo com regras técnicas rigorosas próprias do exercício da função administrativa, corre-se o risco de se subsumir neste conceito comportamentos que não constituam infração.

Tais situações poderão conduzir a decisões desadequadas, desde a imputação de infrações sem fundamento legal, até ao arquivamento indevido de comportamentos alegadamente censuráveis e o enquadramento indevido de infrações. Este problema coloca-se igualmente a propósito da enumeração exemplificativa dos comportamentos suscetíveis de constituírem infrações e, por conseguinte, puníveis.

Ora, as alucinações, ao afetarem diretamente a valoração dos factos e a qualificação jurídica das condutas, colocam em risco não apenas a legalidade da decisão, mas também o seu fundamento racional e a possibilidade de controlo jurisdicional efetivo. Este fenómeno ilustra, de forma paradigmática, a tensão entre a desejável eficiência da atuação administrativa e a irrenunciável exigência de justiça substantiva no exercício do poder disciplinar.

Em suma, parece-nos que a IA, neste domínio, não poderá substituir o juízo humano e a sua possível utilização sem supervisão adequada poderá representar um risco grave para os direitos dos trabalhadores e para a legalidade administrativa.

De facto, a IA tem a capacidade para tornar a atividade da Administração Pública mais eficiente, célere e objetiva, sobretudo em atos vinculados, onde a lei define de forma clara os pressupostos e as consequências jurídicas, afastando-se a sua aplicação nos momentos discricionários.

4.2 Discricionariedade no Procedimento Disciplinar Comum

O procedimento disciplinar configura-se como um conjunto de atos, formalidades e garantias articulados que se ordenam ao apuramento da prática de infrações

³⁵ MAGALHÃES, Bárbara e MATOS, Fátima, (2025), *ob.cit.*, p. 87–88.

³⁶ IBM. O que é viés de IA?. IBM. Disponível em: <https://www.ibm.com>.

³⁷ PEDROSO, João e SANTOS, Andreia, 2024. Inteligência artificial e justiça criminal: Riscos e desafios. *Sociologia On Line*. [online]. N.º 35, agosto 2024. p.137. Disponível em: <https://revista.aps.pt/pt/inteligencia-artificial-e-justica-criminal-riscos-e-desafios/>.

disciplinares e à correspondente decisão sobre a aplicação de uma sanção disciplinar³⁸. Neste sentido, o procedimento disciplinar pode revestir natureza comum, aplicando-se em todos os casos que não estejam sujeitos a processo especial, ou natureza especial, aplicando-se unicamente às situações expressamente previstas na lei, designadamente o processo de inquérito, de sindicância e de averiguação (cf. artigo 195.º, n.ºs 1 e 2 da LGTFP).

Ora, para efeitos do presente trabalho, a nossa análise incidirá exclusivamente sobre o procedimento disciplinar comum, regulado nos arts.205.º a 231.º da LGTFP, impondo-se agora proceder à identificação e análise das diversas fases que integram o procedimento disciplinar, aferindo-se, por um lado, se a Administração dispõe de discricionariedade ao longo das referidas fases e, por outro lado, se a eventual utilização de IA poderia, ou não, substituir a atuação da Administração neste domínio. Ora, no procedimento disciplinar, a utilização de IA revela-se um campo particularmente sensível, pois, a justiça material e a proteção dos direitos fundamentais, designadamente a presunção de inocência, o contraditório e a proporcionalidade da sanção exigem um juízo ponderado, ético e contextual, que ultrapassa largamente a capacidade operativa da IA. Não obstante, analisaremos a possibilidade da sua utilização em cada fase procedimental.

4.3 Na Instauração do procedimento disciplinar

O procedimento disciplinar é desencadeado por iniciativa de uma entidade administrativa, podendo ter origem, ou não, numa participação ou queixa relativa à eventual prática de uma infração disciplinar por parte de um trabalhador (cfr. art.206.º da LGTFP). Ora, nos termos do art.207.º da LGTFP *“assim que seja recebida a participação ou a queixa, a entidade competente para instaurar o procedimento disciplinar, decide se a ele deve ou não haver lugar”*, pelo que, caso se conclua pela inexistência de fundamento para a respetiva instauração, a participação ou queixa será arquivada, caso contrário instaura-se o procedimento disciplinar (cfr. art.207.º da LGTFP).

Neste sentido, importa, antes de mais aferir se o art.207.º da LGTFP confere ao órgão competente um poder discricionário quanto à decisão de instaurar, ou não, o

³⁸ NEVES, Ana Fernanda. *O Direito Disciplinar na Função Pública*. Vol. II. Tese de Doutoramento: Universidade de Lisboa. Lisboa, 2007, p.297.

procedimento disciplinar. Com efeito, entendemos que ao superior hierárquico é conferida uma margem de discricionariedade, de avaliação, permitindo-lhe proceder a uma averiguação preliminar destinada a aferir se os factos constantes da participação ou queixa assumem relevância disciplinar³⁹. A norma atribui, assim, ao órgão competente o poder de decidir, com base naquela avaliação inicial, se há ou não lugar à instauração do procedimento disciplinar, pelo que caso conclua que os factos apresentados não constituem matéria suficientemente relevante, determina o seu arquivamento, caso contrário instaura ou determina que se instaure o procedimento disciplinar, decisão que deverá ser exaustivamente fundamentada⁴⁰.

Vejamos então que, caso se verifique que os pressupostos se encontram preenchidos e que os factos indiciam o cometimento de uma infração disciplinar, o órgão competente deixa de dispor de margem de discricionariedade, passando a estar vinculado ao dever de instaurar o procedimento disciplinar. Rejeitamos, por isso, qualquer argumento assente em critérios de oportunidade ou conveniência⁴¹, pois consideramos que o poder disciplinar não constitui um direito subjetivo do órgão competente, não podendo este, perante um claro indício de cometimento de infração, decidir não instaurar o procedimento com base em tais argumentos ou juízos, entendemos, isso sim, que se trata de um verdadeiro poder-dever jurídico⁴².

No que se refere à utilização de IA neste âmbito, podemos referir que esta ao funcionar com base em padrões estatísticos, pode conduzir a uma interpretação errónea dos dados e, por conseguinte, originar a tomada de decisões injustas⁴³, quer por excesso, procedendo à instauração indevida, quer por omissão, ao proceder ao arquivamento

³⁹ CARVALHO, Raquel. *Poder disciplinar, discricionariedade e controlo judicial*. In: Caderno de Justiça Administrativa n.º130. Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2018. ISSN 0873-629460, pp.252 e 291

⁴⁰ Neste mesmo sentido, RAPOSO, Mário Mota. Contributo para o Estudo do Poder Disciplinar no Direito da Função Pública: As suas Relações com os Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica. Chiado Books, 2018. ISBN: 9789895223107, pp.300-305. CUTANDA, Blanca Lozano. El Principio de Oficialidad de la Acción sancionadora Administrativa y Las Condiciones Necesarias para Garantizar su Efectividad. *Revista de Administración Pública*, n.º161, Maio/Agosto, 2002. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/244972003161083.pdf>

⁴¹ Observe-se a título de exemplo o Ac. do STA, de 08/06/2000, processo n.º 41879, citado no Ac. do STJ, de 24/02/2021, processo n.º 8/20.0YFLSB e Ac. do TCA do Norte, 28/02/2020, processo n.º 00076/10.2BEVIS. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2ebbb4dc19f0fa2980258688002d623a?OpenDocument&Highlight=0,fevereiro;https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/7700fbe46ae0e24280258527004c6ef8?OpenDocument>.

⁴² Neste preciso sentido, FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública, Doutrina- Jurisprudência*, 2.ª Edição. Petrony Editora, 2013. ISBN 9789726852094, p.474. CAVALEIRO, Vasco. *ob.cit.*, p.38. MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana. (2024), *ob.cit.*, p.209.

⁴³ Antunes, Henrique Sousa. *Direito e Inteligência Artificial*. Lisboa: UCP Editora, 2020.P.15. ISBN 9789725407233.

indevido.

Nesta fase existe um primeiro juízo sobre a relevância disciplinar dos factos, o que implica ponderação, bom senso, conhecimento jurídico e, sobretudo, interpretação humana. Não se trata de aplicar regras de forma automática, mas de avaliar com responsabilidade se os factos apresentados justificam a abertura de um processo ou o seu arquivamento.

Se, nesta fase tão delicada a IA interpretar mal os dados ou gerar uma análise enviesada⁴⁴, pode levar a consequências desfavoráveis, nomeadamente, a instauração injustificada de um procedimento contra um trabalhador inocente, ou o arquivamento de uma infração que deveria ser apurada.

É precisamente aqui que a IA corre maiores riscos de falhar. Por muito sofisticada que seja, a IA funciona sobretudo com base em dados e padrões estatísticos⁴⁵, não tendo a sensibilidade necessária para distinguir, por exemplo, um erro justificável em que não tenha havido violação de um dever funcional de uma verdadeira infração disciplinar. Ressalve-se ainda o risco de ocorrência de alucinações⁴⁶, com possibilidade de geração de informações erradas ou infundadas, conforme anteriormente analisado a propósito da infração disciplinar. Tal como se referiu, a ausência de capacidade valorativa da IA coloca riscos acrescidos nesta fase do procedimento, especialmente quando está em causa a avaliação da relevância disciplinar dos factos.

4.4 Na Fase da Instrução

Com a instauração do procedimento disciplinar, inicia-se a fase de instrução (cfr. art.208.º da LGTFP). Nesta fase, compete ao instrutor investigar e esclarecer os factos relevantes, promovendo as diligências que se revelem adequadas e pertinentes, com vista à obtenção de uma decisão justa e célere. Com efeito, a instrução rege-se, predominantemente, pelo princípio do inquisitório (cf. artigo 58.º do CPA) e do

⁴⁴ AMA – Agência para a Modernização Administrativa. *GuIA – Guia para uma Inteligência Artificial ética, transparente e responsável na Administração Pública*. Lisboa: AMA, 2023. P.36

⁴⁵ PEDRO, Ricardo. Do uso de IA generativa nos tribunais a uma justiça degenerativa: quando a tecnologia alucina (From the Use of Generative AI in Courts to Degenerative Justice: When Technology Hallucinates). [online]. 18 jul. 2024. p. 2. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4904844>

⁴⁶ DIAS, Cristiano. *AI HALLUCINATIONS NOS TRIBUNAIS*. Disponível em: Almedina: https://observatorio.almedina.net/index.php/2024/07/16/ai-hallucinations-nos-tribunais/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=5921-29072024

contraditório⁴⁷.

Neste sentido, à luz do art.212.º da LGTFP, que define algumas regras aplicáveis à fase de instrução, é possível identificar a consagração de determinados poderes discricionários atribuídos ao instrutor. Assim, do n.º2 do referido preceito, resulta que *“o instrutor sempre que o entender conveniente, ouve o trabalhador, e pode também acareá-lo, com as testemunhas ou o participante”*. Ora, no primeiro caso a norma confere poder discricionário através da utilização de conceitos indeterminados tipo *“sempre que entender conveniente”*, que remetem para juízos próprios de valoração por parte do instrutor, ouvindo o trabalhador sempre que isso se revele necessário para a descoberta da verdade (discricionariedade de apreciação), e no segundo caso a discricionariedade resulta do uso do termo *“pode”*, e, portanto, pode ou não acarear o trabalhador (discricionariedade de ação ou de decisão)⁴⁸.

Por conseguinte, o princípio do contraditório atribui ao trabalhador a faculdade de requerer ao instrutor a realização de diligências que estejam no âmbito da sua competência e que este considere essenciais para o apuramento da verdade (cf. art. 212.º, n.º 3 da LGTFP). Todavia, o n.º 4 do mesmo preceito confere ao instrutor um poder discricionário para indeferir, em despacho devidamente fundamentado, tais diligências, sempre que considere que a prova já produzida é suficiente para o apuramento da verdade. Com efeito, a norma atribui poder discricionário ao instrutor através do utilização de conceitos indeterminados *“quando julgue suficiente a prova produzida”*, o que implicará uma valoração própria por parte do instrutor quanto à suficiência dos elementos probatórios que já tem na sua posse (discricionariedade de apreciação)⁴⁹. Concluídas as diligências instrutórias, e caso o instrutor entenda que os factos constantes do processo não consubstanciam qualquer infração disciplinar, deverá propor o arquivamento dos autos. Caso contrário, formulará a acusação e notificará o trabalhador e o órgão que determinou a instauração do procedimento (cf. art.213.º da LGTFP).

Sucedo que, durante a fase da instrução, o trabalhador pode ser suspenso preventivamente do exercício das suas funções, (crf. art.211.º da LGTFP), constituindo tal medida uma providência cautelar de natureza instrumental. Neste

⁴⁷ NEVES, Ana Fernanda. *O Direito Disciplinar na Função Pública*. Vol. II. Tese de Doutoramento: Universidade de Lisboa. Lisboa, 2007, p.370.

⁴⁸ Neste sentido, MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana (2024). *ob.cit.*, p.210.

⁴⁹ *Idem*, pp.209-210.

sentido, o n.º1 do art. Art.211.º da LGTFP, refere que *“o trabalhador pode, sob proposta da entidade que tenha instaurado o procedimento disciplinar ou do instrutor, e mediante despacho do dirigente máximo do órgão ou serviço, ser preventivamente suspenso do exercício das suas funções, sem perda da remuneração base, até decisão do procedimento, mas por prazo não superior a 90 dias, sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade”*, sendo que a aplicação desta medida apenas é admissível nos casos em que esteja em causa uma infração passível de sanção disciplinar de suspensão ou superior (cfr. arts.211.º, n.º2, 186.º e 187.º da LGTFP).

A norma atribui, assim, uma dupla margem de discricionariedade: por um lado, à entidade proponente, isto é, à entidade que instaurou o procedimento disciplinar e ao instrutor e, por outro lado, à entidade decisora, isto é, ao dirigente máximo do órgão ou serviço. Esta discricionariedade resulta, desde logo, da natureza permissiva da norma, expressa no uso do verbo “pode” e da utilização de conceitos indeterminados “sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade”, que exigem das referidas entidades uma valoração própria, assente num juízo de prognose (discricionariedade de apreciação)⁵⁰. Por último, as entidades dispõem ainda de discricionariedade na fixação do prazo da referida suspensão, não podendo este, contudo, exceder o limite de 90 dias (discricionariedade de escolha).

Torna-se imperioso refletir, nesta fase, sobre as potencialidades e os limites da utilização da IA, atendendo-se aos diferentes tipos de discricionariedade jurídica atribuídos ao instrutor.

A propósito da discricionariedade de apreciação podemos elencar os mesmos desafios que se impõem à mesmo no âmbito da infração disciplinar, analisadas anteriormente. Desde logo, quanto à discricionariedade de apreciação, típica da decisão de ouvir o trabalhador (art. 212.º, n.º 2 da LGTFP), ou de indeferir diligências probatórias por as considerar insuficientes ou desnecessárias (arts. 212.º, n.º 4 e 218.º da LGTFP), a IA não terá capacidade para realizar juízos prudenciais com base em fatores humanos e ético-jurídicos.

A valoração da suficiência da prova ou da pertinência de uma diligência exige uma compreensão profunda da narrativa processual, algo que os algoritmos, por mais

⁵⁰ *Ibidem.* p.211.

evoluídos que sejam, não conseguem reproduzir com segurança. No que respeita à discricionariedade de ação ou decisão, patente, por exemplo, na faculdade de acarear o trabalhador (art. 212.º, n.º 2) ou de propor a suspensão preventiva (art. 211.º, n.º 1), a IA também se revela inábil para substituir o instrutor. Estas decisões requerem uma ponderação de interesses e um juízo de oportunidade administrativa, que dependem da experiência e do critério humanos. O risco de aplicar medidas excessivas ou desnecessárias, com impacto direto nos direitos fundamentais é elevado para que se admita a sua delegação a sistemas automatizados.

Por fim, quanto à discricionariedade de escolha, como sucede na fixação do prazo da suspensão preventiva até ao limite legal de 90 dias (art. 211.º, n.º 1), embora à primeira vista possa parecer um domínio mais concretizável, a verdade é que tal decisão exige igualmente ponderação das circunstâncias concretas, visto que pode produzir riscos para o serviço e desproporção na medida aplicável ao trabalhador.

Importa ainda salientar o risco de reprodução de padrões enviesados ou discriminatórios, frequentemente presentes em sistemas de IA treinados com base em dados históricos⁵¹. A automatização de decisões disciplinares pode cristalizar práticas institucionais anteriores, eventualmente arbitrárias ou desproporcionadas, conferindo-lhes uma aparência de neutralidade técnica. A IA, como qualquer tecnologia, não é neutra, reflete as escolhas humanas que presidiram à sua programação e aos dados que a alimentam. Por isso, a sua aplicação na fase de instrução deve ser encarada com cautela e apenas admissível na estrita medida em que respeite os princípios da legalidade, imparcialidade, fundamentação, imediação da prova e contraditório.

4.5 Na Fase de Defesa do Trabalhador

Da acusação deduzida pelo instrutor, é extraída uma cópia a ser entregue ao trabalhador, a fim de que este possa exercer o seu direito de defesa por escrito (cfr. art.214.º da LGTFP). Note-se que a acusação constitui o elemento central da defesa do trabalhador, o fundamento do princípio do contraditório. É nesta fase que o trabalhador é confrontado com os factos que lhe são imputados.

Ora, o trabalhador pode, no âmbito da apresentação da sua defesa, indicar testemunhas, juntar documentos e requerer a realização de quaisquer diligências (cfr.

⁵¹ SAMPAIO, Elisa Alfaia. GOMES, Paulo Jorge. “A inteligência artificial como auxiliar das decisões judiciais”. In: GUIMARÃES, Maria Raquel. PEDRO, Rute Teixeira. “Direito e inteligência Artificial”. Edição. Coimbra: Almedina.p.205

art. 216.º, n.º 6 da LGTFP). Todavia, o n.º 1 do art. 218.º da LGTFP, confere ao instrutor poder discricionário para recusar essas diligências, mediante despacho fundamentado, sempre que as considere manifestamente impertinentes ou desnecessárias. Neste sentido, verifica-se que a norma atribui ao instrutor um poder discricionário, expresso através da utilização de conceitos indeterminados “quando manifestamente impertinentes e desnecessárias”, exigindo deste a formulação de juízos e apreciações próprias (discricionariedade de apreciação), com vista a determinar se as diligências requeridas são ou não manifestamente desnecessárias, podendo, em consequência, recusá-las⁵².

Deste modo, o instrutor não está vinculado à realização de diligências que considere irrelevantes ou dispensáveis do ponto de vista da produção de prova, nomeadamente quando tenham por objeto factos que já se encontrem suficientemente esclarecidos, podendo igualmente indeferir aquelas que entenda serem notoriamente desproporcionadas ou alheias ao objeto do processo.

Por conseguinte, resulta do n.º3 do art.218.º da LGTFP, que o instrutor pode recusar a inquirição de testemunhas sempre considere suficientemente provados os factos alegados pelo trabalhador. Trata-se de um poder de natureza discricionária, reconhecido pela norma através da utilização do termo “pode”, expressão típica de normas autorizativas e pela presença de conceitos indeterminados “quando considere suficientemente provados os factos alegados pelo trabalhador”, permitindo ao instrutor recusar a realização de tais inquirições quando considerar que os factos já se encontram suficientemente demonstrados (discricionariedade de apreciação)⁵³. Em qualquer das situações, a recusa deve ser devidamente fundamentada, com a indicação clara das razões e motivações que sustentam a decisão tomada.

Por fim, e considerando que o artigo 218.º da LGTFP visa concretizar o princípio do inquisitório e assegurar a descoberta da verdade, o seu n.º 9 confere ao instrutor poderes discricionários para determinar a realização de novas diligências, após a produção da prova apresentada pelo trabalhador, desde que estas se revelem indispensáveis para o completo esclarecimento da verdade. A norma atribui esse poder através da utilização de conceitos indeterminados “novas diligências que se tornem indispensáveis para o completo esclarecimento da verdade”, que exigem do instrutor um juízo de valoração e apreciação (discricionariedade de apreciação), com

⁵² Neste sentido, MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana. (2024), ob.cit., p.212.

⁵³ *Idem*.

vista a aferir se a prova disponível é, ou não, suficiente para alcançar esse esclarecimento⁵⁴.

O instrutor assume, assim, a missão, ou mesmo o dever, de averiguar e apurar os factos relevantes, orientando o procedimento para uma decisão justa e célere, fundada na verdade dos factos.

No que se refere à possibilidade de utilização de IA nesta fase, deparamo-nos com várias limitações. A primeira relaciona-se com o preenchimento valorativo de conceitos indeterminados. Nesta sede, valem todos os desafios que se colocam ao uso de IA nesta matéria já mencionados anteriormente.

Por conseguinte, a decisão de recusar diligências, nomeadamente a inquirição de testemunhas, exige uma fundamentação clara, concisa e acessível, em estrita observância pelo princípio da fundamentação dos atos administrativos (cfr. art. 152.º do CPA). Ora, a utilização de sistemas de IA, sobretudo se baseados em processos de funcionamento opacos⁵⁵ ("black box"), poderá não permitir uma explicitação transparente do raciocínio subjacente, inviabilizando a emissão de despachos devidamente fundamentados e suscetíveis de controlo jurisdicional efetivo⁵⁶.

A intervenção da IA nesta fase do procedimento poderia ainda afetar o princípio do contraditório, na medida em que uma avaliação automatizada da relevância das diligências requeridas pelo trabalhador poderia não assegurar a ponderação individualizada e justa de cada requerimento, essencial para garantir o pleno exercício do direito de defesa, conforme exigido pela LGTFP.

Outro desafio prende-se com a natureza casuística do procedimento disciplinar, que exige a análise concreta e circunstanciada dos factos de cada situação. A IA, desenvolvida com base em padrões generalistas ou experiências anteriores⁵⁷, poderá não entender adequadamente a especificidade de cada caso, conduzindo a decisões

⁵⁴ *Ibidem*. p.213.

⁵⁵ ANTUNES. Henrique Sousa. Direito e Inteligência Artificial. Editora. Universidade Católica. 2020.p.4

⁵⁶ Como refere Ricardo Pedro, a Administração Pública deve funcionar como uma "casa de vidro" e não pode basear-se em algoritmos opacos, verdadeiras "caixas negras", cuja lógica interna não seja compreensível, auditável ou justificável. PEDRO, Ricardo. Artificial intelligence on public sector in Portugal: first legal approach. Juridical Tribune, 2023, vol. 13, n.º 2, p. 149-167. DOI 10.24818/TBJ/2023/13/2.01. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/372085176_Artificial_intelligence_on_public_sector_in_Portugal_first_legal_approach. p. 161.

⁵⁷ OLIVEIRA, Arlindo. Inteligência Artificial. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019. p.7

desajustadas⁵⁸ e comprometendo a justiça material do procedimento.

Importa ainda salientar que a responsabilidade pela decisão sobre a prova requerida e pela orientação do procedimento disciplinar não pode ser delegada ou substituída por sistemas de IA. O instrutor é o único responsável pela formação destas decisão, devendo esta resultar de uma apreciação pessoal e ponderada dos factos e dos meios de prova de que dispõe.

Assim, considerando o regime jurídico aplicável e a natureza das decisões a tomar nesta fase processual, a utilização de IA deve, se ocorrer, restringir-se a funções meramente auxiliares e instrumentais⁵⁹, como a gestão de prazos ou a organização documental, nunca podendo substituir o exercício de apreciação e decisão que compete ao instrutor, sob pena de violação dos princípios fundamentais do contraditório, da fundamentação, da descoberta da verdade e da justiça material.

4.6 Na Fase de Decisão

Concluída a fase de defesa, o instrutor dispõe de cinco dias para elaborar o relatório final, que deve ser completo e conciso, contendo a apreciação da existência material das infrações, a respetiva qualificação e gravidade, eventuais importâncias a repor e a proposta de sanção disciplinar (art. 219.º, n.º 1, LGTFP) (cfr. art. 219.º, n.º 1 da LGTFP). A entidade competente para decidir poderá prorrogar esse prazo até ao limite máximo de 20 dias, caso a complexidade do processo o justifique. Neste contexto, constata-se que a norma confere à entidade competente para decidir poderes discricionários, quer para decidir sobre a prorrogação do prazo, quer para fixar a sua duração dentro dos limites legais estabelecidos (discricionariedade de ação ou de decisão e discricionariedade de escolha)⁶⁰.

O relatório é remetido à entidade competente, que analisa o processo e decide se concorda com as conclusões, devendo a decisão ser fundamentada (cfr. art. 220.º, n.ºs 1 e 4 da LGTFP). Contudo, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, antes de proferir a decisão, a entidade competente pode determinar a realização de novas diligências, bem como solicitar ou ordenar a emissão de parecer por parte do superior hierárquico do trabalhador ou de unidades orgânicas do órgão ou serviço a que este

⁵⁸ AMA – Agência para a Modernização Administrativa. *GuIA – Guia para uma Inteligência Artificial ética, transparente e responsável na Administração Pública* [em linha]. Lisboa: AMA, 2023. Disponível em: <https://www.tic.gov.pt>

⁵⁹ SILVA, Francisca, Oliveira. *Prova por Reconhecimento e Inteligência Artificial*. Novos Horizontes. Lisboa: Edições Almedina, 2024.

⁶⁰ MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana. (2024), *ob.cit.* p.213.

pertença. Ora, estas normas atribuem à entidade competente um poder discricionário quanto à decisão de promover ou não tais diligências, poder esse que decorre da natureza autorizativa da norma, traduzida no uso do termo “pode” (discricionariedade de ação ou de decisão)⁶¹.

Esta fase culminará com a prática de um ato administrativo sancionatório. Não obstante, é forçoso equacionar-se uma nova dimensão do ato administrativo, falamos dos atos administrativos eletrónicos.

Com efeito, com a crescente digitalização da Administração Pública⁶², torna-se necessário compreender o que são, na prática, os atos administrativos eletrónicos e de que forma diferem dos chamados atos “tradicionais”. A digitalização não altera a definição substantiva, prevista no art.148.º do CPA, mas transforma a forma e o meio de produção do ato.

É possível distinguir três grandes categorias de atos administrativos eletrónicos⁶³: o ato administrativo produzido eletronicamente, decidido por um humano e formalizado em suporte digital; o ato administrativo eletrónico em sentido estrito (ou automático)⁶⁴, decidido e executado por um sistema informático sem intervenção humana direta, e o ato praticado em contexto telemático⁶⁵, inserido num procedimento administrativo totalmente digital, desde o requerimento até à notificação da decisão final.

A distinção entre o ato tradicional e o ato eletrónico não é meramente formal, ela afeta diretamente a validade, a transparência e a própria fundamentação dos atos administrativos. Esta última assume particular relevância, uma vez que o art.152.º do CPA impõe à Administração o dever de fundamentar expressa, clara e suficientemente todos os atos administrativos, sobretudo quando afetam direitos ou interesses legalmente protegidos⁶⁶. Esta exigência torna-se ainda mais primordial na fase de decisão do procedimento disciplinar, na qual a Administração aprecia factos, qualifica condutas, pondera circunstâncias e decide.

O relatório final elaborado pelo instrutor é submetido à entidade competente, que deve

⁶¹ *Idem*. p.214.

⁶² CASTRO, Catarina Teresa Rola Sarmento, *ob.cit.*, p.75.

⁶³ *Idem*, p.523.

⁶⁴ *Ibidem*, p.538 a 540.

⁶⁵ *Ibidem*.p.534, 535

⁶⁶ CARVALHO, Carlos. *Discricionariedade administrativa na jurisprudência nacional: breves notas*. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT, Eurico (coord.). *Discricionariedade administrativa e controlo da administração pública*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2023. p. 165,166. ISBN 978-989-8722-67-6.

então proferir uma decisão fundamentada. Esta fundamentação deve tornar visível o *iter* cognoscitivo e valorativo da Administração, os factos considerados relevantes, a qualificação jurídica adotada e os princípios invocados. No entanto, a substituição desta decisão por um sistema de IA, nomeadamente através de um ato administrativo eletrónico automatizado, levanta sérias reservas. Os algoritmos utilizados pela IA, sobretudo quando operam em modelos de aprendizagem automática, são frequentemente opacos⁶⁷ “caixas negras”, não permitindo compreender, de forma inteligível, os fundamentos subjacentes à decisão⁶⁸. Ora, isso contendaria diretamente com o dever de fundamentação previsto no CPA e comprometeria, em última instância, o direito à tutela jurisdicional efetiva consagrado no art.20.º da CRP.

Acresce que a discricionariedade atribuída à Administração nesta fase decisória, quer no que respeita à realização de diligências adicionais, quer no que se refere à escolha da medida disciplinar mais adequada, implica um juízo ponderativo e casuístico, que a IA, pela sua natureza não consciente e insensível aos valores jurídicos, não consegue realizar. A substituição da valoração humana por uma resposta automatizada pode conduzir à emissão de decisões desproporcionadas, descontextualizadas ou mesmo ilegais, afetando gravemente os direitos fundamentais do trabalhador. Assim, a utilização de IA nesta fase deve ser, no máximo, auxiliar e instrumental, por exemplo, na organização de documentos ou prazos, mas nunca pode substituir o dever de fundamentação da Administração, que exige clareza,⁶⁹ acessibilidade e racionalidade jurídica.

Como tal, a construção de uma Administração híbrida, que conjugue eficiência tecnológica com ponderação e responsabilidade humanas, é a via mais segura para garantir uma atuação pública moderna, mas fiel aos princípios do Estado de Direito.

Conclusão

A incorporação da IA nos procedimentos administrativos, nomeadamente no âmbito do procedimento disciplinar comum, suscita relevantes desafios jurídicos e éticos, sobretudo quando confrontada com as exigências próprias da infração disciplinar e

⁶⁷ PEDRO, Ricardo. *Do uso de IA generativa nos tribunais a uma justiça degenerativa: quando a tecnologia “alucina”*. Working Paper, Lisbon Public Law Research Centre, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0001-6339-5140>

⁶⁸ FORD, Martin. *O futuro da inteligência artificial*. 1.a ed. Lisboa: Bertrand Editora, 2022. p.13.

⁶⁹ SILVA, Francisca, Oliveira. *Prova por Reconhecimento e Inteligência Artificial*. Novos Horizontes. Lisboa: Edições Almedina, 2024.

com os momentos em que a Administração exerce poderes discricionários. Ainda que a automatização traga consigo promessas de maior eficiência e celeridade, a sua aplicação em domínios onde impera a valoração subjetiva, a apreciação casuística e a ponderação jurídica - como é o caso do procedimento disciplinar - impõe uma prudente contenção. A análise efetuada demonstra que a infração disciplinar, pelas características abertas e indeterminadas da sua definição legal, exige um juízo de qualificação que ultrapassa a capacidade dos atuais sistemas de IA, os quais operam com base em padrões estatísticos e não possuem consciência jurídica, sensibilidade ética nem capacidade de ponderação contextual. Da mesma forma, as várias fases do procedimento disciplinar comum - desde a instauração, passando pela instrução, defesa e decisão - estão fortemente marcadas por margens de discricionariedade que implicam uma atuação refletida e responsável por parte dos órgãos competentes.

A possibilidade de substituição total ou parcial da intervenção humana por algoritmos nestes contextos poderá pôr em causa não só a legalidade e a justiça das decisões administrativas, mas também os direitos fundamentais dos trabalhadores, nomeadamente o contraditório, a presunção de inocência e o direito à fundamentação. A automatização, se mal regulada ou excessiva, pode conduzir à banalização da atuação disciplinar e à erosão dos princípios estruturantes do Estado de Direito.

Assim, a utilização da IA nestes domínios deverá ter um carácter estritamente auxiliar e instrumental, nunca substitutivo. O futuro da Administração Pública passa, não por uma atribuição de competência decisória, de forma autónoma às máquinas, mas por um modelo híbrido, que combine a eficiência tecnológica com a ponderação e responsabilidade humanas. Só assim será possível garantir uma justiça disciplinar verdadeiramente equitativa, proporcional e conforme ao Direito.

REFERÊNCIAS

- AMA – Agência para a Modernização Administrativa. *GuIA – Guia para uma Inteligência Artificial ética, transparente e responsável na Administração Pública*. Lisboa: AMA, 2023.
- AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. Almedina, 2016, Vol. II. ISBN 979-972-40-6496-3.
- ANDRADE, José Vieira. *Lições de Direito Administrativo*. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. ISBN 978-989-26-1488-5.
- ANTUNES, Henrique Sousa. *Direito e Inteligência Artificial*. Lisboa: Universidade Católica, 2020. ISBN e-book: 978-972-540-724-0.
- AYALA, Bernardo Diniz. *O (Défice de Controlo) Judicial da Margem de Livre Decisão Administrativa*. Lex- Edições Jurídica, 1995. ISBN 9789729495380.
- CAETANO, Marcello. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Almedina, 2010. ISBN 978-972-400-908-7.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos*

- Administrativo*. Livraria Almedina Coimbra, Coleção de Teses.
- CARVALHO, Raquel. *Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*. Universidade Católica Editora, 2022, 3.º Edição. ISBN 978972-25-40-838-4.
- CARVALHO, Raquel. *Poder disciplinar, discricionariedade e controlo judicial*. In: Caderno de Justiça Administrativa n.º130. Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2018. ISSN 0873-629460.
- CAVALEIRO, Vasco. *O Poder Disciplinar e as Garantias de Defesa do Trabalhador em Funções Públicas*. Edições Almedina, S.A., 2021. ISBN 978972-40-9347-5.
- Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV). Livro Branco sobre Inteligência Artificial e Ética. Lisboa: CNECV.
- COUNCIL OF EUROPE. Algorithms and human rights: study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications. Strasbourg: Council of Europe, 2018. DGI(2017)12, Disponível em: <https://edoc.coe.int/en/internet/7589-algorithms-and-human-rights-study-on-the-human-rights-dimensions-of-automated-data-processing-techniques-and-possible-regulatory-implications.html#>
- COSTA, J. M. Nogueira. *O Poder Disciplinar na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas: Comentário da LGTFP*. Edições Almedina, S.A., 2021. ISBN 978-972-40-9702-2.
- CUTANDA, Blanca Lozano. El Principio de Oficialidad de la Acción sancionadora Administrativa y Las Condiciones Necesarias para Garantizar su Efectividad. In: Revista de Administración Pública, n.º161, Maio/Agosto, 2002. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/244972003161083.pdf>
- DIAS, Cristiano. AI HALLUCINATIONS NOS TRIBUNAIS. Disponível em: Almedina:https://observatorio.almedina.net/index.php/2024/07/16/ai-hallucinations-nos-tribunais/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=5921-29072024
- FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *O Poder Disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública, Doutrina- Jurisprudência*, 2.ª Edição. Petrony Editora, 2013. ISBN 9789726852094
- GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho Administrativo*. Olejnik Ediciones, 2023. ISBN 9789564073781.
- GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de Direito Administrativo*. Edições Almedina, S.A., 2019. ISBN 978-972-40-9546-2.
- IBM. O que é deep learning? IBM. Disponível em: <https://www.ibm.com>.
- IBM. O que é uma rede neural? IBM. Disponível em: <https://www.ibm.com>.
- LONA, Paulo. Inteligência Artificial na justiça. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), 2 mai. 2023. Disponível em: <https://smmp.pt>.
- MAGALHÃES, Bárbara, COSTA, Rosana. Âmbito e limites do poder discricionário da Administração Pública no exercício do poder disciplinar no vínculo de emprego público. In: Revista Eletrónica de Direito. Outubro de 2024, n.º3, vol.35. ISSN 2182-9845.
- MAGALHÃES, Bárbara. MATOS, Fátima, *Falsas verdades. O impacto das alucinações de IA nos processos judiciais administrativos*. Revista Eletrónica de Direito Processual [recurso eletrónico], Rio de Janeiro, v. 26, n.º 2, maio-ago. 2025, p. 87–88. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp>
- McKINSEY & COMPANY. O que é a IA (Inteligência Artificial)? McKinsey & Company. 3 abr. 2024. Disponível em: <https://www.mckinsey.com>.
- MICROSOFT. Inteligência artificial (IA) vs. aprendizagem automática (ML). Microsoft Azure. Disponível em: <https://azure.microsoft.com>.
- NEVES, Ana Fernanda. *O Direito Disciplinar na Função Pública*. Vol. II. Tese de Doutoramento: Universidade de Lisboa. Lisboa, 2007.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edições Almedina, S.A., 2016. ISBN 978-972-40-5951-8.
- PASQUINELLI, M.; JOLER, V. The Noosphere manifested: AI as instrument of knowledge extractivism. In: AI & Society, 2021, pp. 1263-1280. Disponível em:

<https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-020-01097-6>

PEDRO, Ricardo. Do uso de IA generativa nos tribunais a uma justiça degenerativa: quando a tecnologia alucina (From the Use of Generative AI in Courts to Degenerative Justice: When Technology Hallucinates). [online]. 18 jul. 2024. p. 2. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4904844>

PEDRO, Ricardo. Artificial intelligence on public sector in Portugal: first legal approach. *Juridical Tribune*, 2023, vol. 13, n.º 2, p. 149-167. DOI 10.24818/TBJ/2023/13/2.01. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/372085176_Artificial_intelligence_on_public_sector_in_Portugal_first_legal_approach. p. 161.

RAPOSO, Mário Mota. Contributo para o Estudo do Poder Disciplinar no Direito da Função Pública: As suas Relações com os Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica. Chiado Books, 2018. ISBN: 9789895223107.

ROQUE, Miguel Prata. O direito sancionatório público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional. Disponível em: https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR14_15_-_Miguel_Prata_Roque.pdf

SAMPAIO, Elisa Alfaia; GOMES, Paulo Jorge. "A inteligência artificial como auxiliar das decisões judiciais". In: GUIMARÃES, Maria Raquel; PEDRO, Rute Teixeira. *Direito e Inteligência Artificial* (Edição, pp. 278-292). Coimbra: Almedina, ISBN 978-989-40-1434-8.

SILVA, Artur Flamínio da. *Inteligência Artificial e Direito Administrativo*. In: SILVA, Artur Flamínio da. *Direito Administrativo e Tecnologia*. 3.ª ed., Almedina, 2023. ISBN 978-989-40-1467-6.

SILVA, Francisca, Oliveira. *Prova por Reconhecimento e Inteligência Artificial*. Novos Horizontes. Lisboa: Edições Almedina, 2024.

Data de submissão do artigo: 14/04/2025

Data de aprovação do artigo: 11/07/2025

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt