

Ato administrativo algorítmico e caixa-preta estatal: motivação, imputação e controle nos PLs nº 2.338/2023 e nº 6.237/2025

Algorithmic administrative act and the black-box State: motivation, attribution and control in Bills No. 2,338/2023 and No. 6,237/2025

Perez Bernardes Moraes¹

Resumo: O artigo analisa como o Direito Administrativo brasileiro pode absorver sistemas de inteligência artificial sem perder as garantias de motivação, imputação, publicidade, contraditório e controle que tornam o ato administrativo juridicamente reconhecível. A relevância do estudo decorre da tramitação simultânea dos PLs nº 2.338/2023 e nº 6.237/2025, que, em conjunto, desenharam uma arquitetura regulatória brasileira para inteligência artificial, direitos das pessoas afetadas, avaliação de impacto, classificação de risco e governança institucional. O problema de pesquisa consiste em saber se esse bloco regulatório em formação oferece garantias suficientes para decisões administrativas automatizadas ou assistidas por IA. A hipótese sustenta que os projetos avançam nas dimensões procedimental, preventiva e institucional, mas ainda deixam insuficientemente densificada a dimensão propriamente administrativista da decisão, na qual se concentram competência, motivo, motivação, atribuição de responsabilidade e controle público. Metodologicamente, realiza-se pesquisa jurídico-documental, com análise normativa categorial aplicada aos projetos de lei, à Constituição, à Lei nº 9.784/1999, à Lei de Acesso à Informação, à LGPD, à Lei de Governo Digital e a parâmetros internacionais selecionados. Como contribuição, propõe-se a categoria de motivação algorítmica administrativa suficiente, compreendida como padrão de justificação capaz de converter explicabilidade técnica em motivação jurídica compreensível, rastreável, imputável e contestável. Conclui-se que a constitucionalidade prática da IA estatal dependerá menos da proclamação abstrata de princípios tecnológicos e mais da capacidade de transformar automação em procedimento, eficiência em justificação pública e inovação em responsabilidade administrativa.

Palavras-chave: Inteligência artificial. Administração Pública. Ato administrativo. Devido processo algorítmico. Direitos fundamentais.

Abstract: This article examines how Brazilian Administrative Law can incorporate artificial intelligence systems without losing the guarantees of motivation, attribution, publicity, adversarial participation and legal control that make administrative acts legally recognizable. The relevance

¹ Doutor e Pós-Doutor em Psicologia Social pela Universidad Argentina John Fitzgerald Kennedy, e Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Università degli Studi di Messina. Professor titular e Coordenador Institucional de Extensão no Centro Universitário Campos de Andrade (UNIANDRADE). Coordenador de projetos pedagógicos do Instituto EDUTEA.

of the study derives from the simultaneous legislative processing of Bills No. 2,338/2023 and No. 6,237/2025, which together design a Brazilian regulatory architecture for artificial intelligence, rights of affected persons, impact assessment, risk classification and institutional governance. The research problem asks whether this emerging regulatory block provides sufficient guarantees for automated or AI-assisted administrative decisions. The hypothesis argues that the bills advance the procedural, preventive and institutional dimensions of regulation, but still leave insufficiently developed the specifically administrative dimension of decision-making, where competence, factual grounds, motivation, attribution of responsibility and public control are concentrated. Methodologically, the study adopts legal-documentary research and categorical normative analysis applied to the bills, the Constitution, Federal Administrative Procedure Law, Access to Information Law, Brazilian Data Protection Law, Digital Government Law and selected international parameters. The article proposes the category of sufficient algorithmic administrative motivation, understood as a justificatory standard capable of converting technical explainability into legal motivation that is intelligible, traceable, attributable and contestable. It concludes that the practical constitutionality of public-sector AI depends less on the abstract proclamation of technological principles than on the ability to transform automation into procedure, efficiency into public justification and innovation into administrative responsibility.

Keywords: Artificial intelligence. Public Administration. Administrative act. Algorithmic due process. Fundamental rights.

1. Introdução

A Administração Pública brasileira chegou ao ponto em que a digitalização deixou de ser apenas infraestrutura de acesso e passou a incidir sobre a própria gramática da decisão estatal. Portais eletrônicos, cadastros integrados e processos administrativos digitais já alteravam a experiência do administrado, mas preservavam, ao menos formalmente, uma arquitetura relativamente familiar: um pedido, uma autoridade, um fundamento, um ato, um recurso. A incorporação de sistemas de inteligência artificial em atividades classificatórias, preditivas ou recomendatórias introduz outro tipo de deslocamento. O Estado passa a observar cidadãos, riscos, vulnerabilidades, fraudes, prioridades e elegibilidades por meio de modelos que filtram dados, produzem inferências, atribuem escores, sugerem encaminhamentos e, em alguns casos, condicionam a decisão humana antes mesmo de ela aparecer como decisão. A questão jurídica mais relevante não está no fascínio técnico pela ferramenta, nem em sua rejeição abstrata. Está no modo pelo qual uma Administração constitucionalmente vinculada

transforma inferências algorítmicas em atos imputáveis, motivados, publicamente justificáveis e efetivamente contestáveis.

O debate brasileiro sobre regulação da inteligência artificial ganhou densidade com o PL nº 2.338/2023, aprovado no Senado e remetido à Câmara dos Deputados, onde tramita em regime de prioridade e aguarda parecer do relator na Comissão Especial sobre Inteligência Artificial (BRASIL, 2025a). A proposição dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da IA com base na centralidade da pessoa humana, combinando direitos das pessoas afetadas, classificação de risco, avaliação de impacto algorítmico, deveres de governança e responsabilidade. A esse eixo se somou o PL nº 6.237/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que institui o Sistema Nacional para Desenvolvimento, Regulação e Governança de Inteligência Artificial, o SIA, articulando Conselho Brasileiro para Inteligência Artificial, ANPD, instâncias consultivas e autoridades setoriais. Em março de 2026, a proposição foi formalmente apensada ao PL nº 2.338/2023 e passou a tramitar conjuntamente na mesma Comissão Especial (BRASIL, 2025b). Lidos isoladamente, os projetos tratam de problemas diferentes: uma disciplina direitos, riscos e obrigações; o outro organiza capacidade institucional. Lidos em conjunto, formam o núcleo de uma possível Administração algorítmica regulada.

O problema deste artigo é saber se esse bloco regulatório em formação oferece garantias suficientes para que decisões administrativas automatizadas ou assistidas por IA preservem motivação, imputação, publicidade, contraditório e controle. A pergunta deliberadamente desloca o debate de uma ética geral da inteligência artificial para a dogmática do Direito Administrativo. O ponto não é perguntar se o sistema é moderno, preciso ou eficiente. O ponto é perguntar se a decisão que dele emerge pode ser reconhecida como ato administrativo constitucionalmente válido, isto é, se pode ser atribuída a autoridade competente, vinculada a finalidade pública, justificada por fatos e fundamentos jurídicos, comunicada em termos compreensíveis, aberta a impugnação e reconstruível por órgãos de controle.

A hipótese defendida é que os PLs nº 2.338/2023 e nº 6.237/2025 representam avanço relevante nas dimensões procedimental, preventiva e institucional da governança de IA, mas não resolvem suficientemente a dimensão administrativista da decisão algorítmica. Direitos à informação, explicação, contestação e revisão humana são indispensáveis, assim como avaliação de impacto e coordenação regulatória. Ainda assim, tais garantias permanecem incompletas se não forem convertidas em um padrão de motivação algorítmica administrativa suficiente. Essa categoria designa o mínimo jurídico de justificação exigível quando a IA participa de ato estatal que afeta direitos, interesses juridicamente protegidos, acesso a serviços, obrigações, prioridades ou riscos. Sua função não é exigir abertura integral de código-fonte, o que muitas vezes seria tecnicamente inútil ou juridicamente desproporcional. Sua função é impedir que a explicabilidade técnica seja confundida com motivação jurídica, e que a assinatura formal de um agente humano encubra uma decisão cuja cadeia fática, normativa e tecnológica permanece inacessível.

O artigo situa essa discussão em uma literatura que já problematiza decisões automatizadas, proteção de dados e direito à explicação. Riemenschneider e Mucelin (2021) mostram que decisões baseadas em números, perfis e algoritmos podem descartar pessoas sem que elas compreendam a razão da rejeição. Mendonça e Ramiro (2025) recolocam o acesso à informação como direito fundamental particularmente sensível na sociedade digital, onde desigualdades socioeconômicas também se convertem em desigualdades informacionais. Ferreira e Ferreira (2019), ao examinarem o deslocamento das novas tecnologias urbanas para formas de controle e insegurança, ajudam a compreender que a técnica pode reforçar estruturas de exclusão quando absorvida por instituições sem suficiente contrapeso público. Silva (2022), por sua vez, trata a relação entre inteligência artificial, direitos humanos e relações de trabalho como um campo de adaptação institucional, o que permite afastar tanto o entusiasmo acrítico quanto a recusa nostálgica. Este artigo dialoga com essas contribuições ao deslocar a discussão para a Administração Pública: quando o Estado automatiza parte

de sua cognição institucional, o problema não é apenas informacional, mas decisório.

O percurso do texto é o seguinte. A segunda seção explicita o método e o corpus documental. A terceira distingue digitalização, automação e decisão pública algorítmica. A quarta reconstrói o núcleo dogmático do ato administrativo mediado por IA, com foco em motivação, imputação e publicidade. A quinta examina o PL nº 2.338/2023 como arquitetura de direitos, risco e avaliação de impacto. A sexta analisa o PL nº 6.237/2025 como resposta institucional ao problema da governança. A sétima apresenta a matriz de motivação algorítmica administrativa suficiente. A conclusão retoma a tese e delimita seus alcances: a IA estatal não será constitucionalmente aceitável por ser eficiente, nem será inconstitucional por ser artificial; será juridicamente defensável quando puder ser convertida em procedimento controlável, responsabilidade pública e motivação contestável.

2. Percurso metodológico e recorte documental

O estudo adota pesquisa jurídico-documental com análise normativa categorial. A escolha metodológica responde à natureza do objeto. Os PLs nº 2.338/2023 e nº 6.237/2025 ainda se encontram em tramitação e, por isso, não permitem avaliação empírica de implementação normativa como se fossem leis já estabilizadas. Também não se pretende medir impacto causal de sistemas de IA já utilizados por órgãos públicos. O que se analisa é a capacidade jurídico-institucional do bloco regulatório em formação para responder a um problema específico: a preservação das garantias estruturantes do ato administrativo quando a cognição decisória do Estado passa a ser mediada por sistemas de IA.

O corpus primário é composto pelo texto e pela tramitação do PL nº 2.338/2023 na Câmara dos Deputados, pelo PL nº 6.237/2025, pela Constituição da República, pela Lei nº 9.784/1999, pela Lei nº 12.527/2011, pela Lei nº 13.709/2018 e pela Lei nº 14.129/2021. O recorte legislativo foi atualizado em 29 de julho de 2026. Naquela data, o PL nº 2.338/2023

aguardava parecer do relator na Comissão Especial sobre Inteligência Artificial, enquanto o PL nº 6.237/2025 se encontrava formalmente apensado ao projeto principal e sujeito ao mesmo regime de tramitação. A seleção dessas fontes não é ornamental. A Constituição fornece os parâmetros de direitos fundamentais e princípios administrativos; a Lei nº 9.784/1999 concentra o regime de motivação, contraditório e processo administrativo federal; a LAI fornece o vocabulário da publicidade e do acesso à informação; a LGPD disciplina proteção de dados e revisão de decisões automatizadas; a Lei de Governo Digital situa a digitalização como política pública administrativa; os projetos de lei de IA configuram o bloco regulatório emergente.

O estudo mobiliza parâmetros comparados de modo seletivo. O Regulamento Europeu de Inteligência Artificial é utilizado por sua arquitetura de risco, documentação, supervisão humana e avaliação de impacto em direitos fundamentais. O GDPR entra como antecedente relevante no tratamento de decisões automatizadas, intervenção humana e contestação. Esses referenciais não são tomados como modelos transplantáveis. O uso comparado aqui é funcional: permite observar quais mecanismos jurídicos têm sido empregados para converter risco tecnológico em obrigações institucionais, e quais zonas permanecem problemáticas quando a decisão automatizada se desloca para o setor público.

A análise categorial opera com quatro dimensões. A dimensão procedimental observa ciência, explicação, contestação e revisão humana. A dimensão administrativa examina competência, imputação, motivação e rastreabilidade do ato. A dimensão preventiva considera avaliação de impacto, mitigação de vieses, testes, monitoramento e medidas de reversão. A dimensão institucional observa coordenação regulatória, autoridade competente, participação social, capacidade fiscalizatória e sanções. Cada dimensão é lida como condição de suficiência da motivação algorítmica administrativa, não como simples item de conformidade. O método, portanto, não se reduz a descrever dispositivos. Ele pergunta que tipo de garantia cada dispositivo produz, que lacuna deixa aberta e que mediação dogmática é

necessária para que o comando normativo opere dentro do Direito Administrativo.

3. Da digitalização administrativa ao ato administrativo algorítmico

A digitalização administrativa altera suportes; a automação altera rotinas; a IA, quando inserida em atividades decisórias, altera a forma pela qual a Administração produz conhecimento sobre o administrado. Essa distinção é decisiva. Um protocolo eletrônico não decide. Um formulário digital não classifica por si só. Um sistema de IA utilizado para identificar risco, priorizar fiscalização, sugerir indeferimento, ranquear vulnerabilidade ou detectar inconsistência cadastral participa da formação do motivo administrativo. Ele não é apenas ferramenta de expediente. Torna-se parte da infraestrutura cognitiva do Estado.

Coglianese e Lehr (2017) já haviam mostrado que a aprendizagem de máquina desloca a decisão administrativa tradicional porque permite decisões baseadas em padrões extraídos de dados, não necessariamente em regras previamente explicitadas. Esse deslocamento é útil em ambientes de grande volume informacional, mas produz uma tensão dogmática. A Administração Pública brasileira foi construída, normativamente, para decidir a partir de competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Quando o motivo passa a ser parcialmente produzido por inferências estatísticas, a motivação não pode limitar-se a repetir o resultado do sistema. Ela precisa revelar de que modo os dados, critérios e inferências foram juridicamente incorporados à decisão.

A opacidade não se resolve por uma confiança mágica na transparência. Ananny e Crawford (2018) mostram que o ideal de transparência pode fracassar quando supõe que ver um sistema equivale a compreendê-lo ou controlá-lo. Em IA administrativa, publicar documentação técnica sem tradução jurídica pode ser tão insuficiente quanto ocultá-la. O cidadão não precisa apenas saber que um modelo foi utilizado. Precisa compreender por

que aquela decisão o afetou, quais elementos foram decisivos, que margem de intervenção humana existiu e como pode contestar o resultado. O órgão de controle, por sua vez, precisa reconstruir a cadeia decisória com mais profundidade: versões do sistema, base normativa, finalidade, dados utilizados, métricas, testes, logs, intervenção humana, justificativa final.

A literatura sobre accountability algorítmica insiste nesse problema de reconstrução. Kroll et al. (2017) defendem que algoritmos responsáveis exigem mecanismos verificáveis, capazes de produzir evidência sobre o comportamento do sistema. Citron e Pasquale (2014) associam previsões automatizadas a garantias de devido processo, especialmente quando escores e classificações produzem consequências sobre oportunidades, acesso e tratamento institucional. Eubanks (2018), examinando políticas sociais automatizadas, mostra que sistemas digitais podem intensificar formas de punição administrativa contra grupos vulnerabilizados quando eficiência, suspeição e escassez fiscal se combinam. A lição para o Direito Administrativo brasileiro é direta: a técnica não decide em vazio social. Ela entra em órgãos com rotinas, metas, assimetrias de informação, limitações orçamentárias e incentivos próprios.

A Administração algorítmica também altera a imputação. Uma decisão automatizada pode envolver órgão contratante, fornecedor, equipe de tecnologia, gestor do banco de dados, servidor que homologa a recomendação, autoridade que assina o ato e sistema de auditoria que registra o fluxo. Essa cadeia híbrida pode enriquecer a decisão, mas também diluir responsabilidade. Quem responde por um indeferimento produzido a partir de base desatualizada? Quem responde por um ranqueamento discriminatório baseado em proxy territorial, renda, raça, idade ou histórico de atendimento? Quem responde quando a revisão humana apenas chancela o resultado por incapacidade técnica, excesso de volume ou confiança automática no sistema? A categoria de ato administrativo algorítmico designa esse objeto difícil: uma decisão estatal formalmente humana, mas materialmente atravessada por inferências computacionais.

4. Motivação, imputação e publicidade: o núcleo administrativista do problema

O Direito Administrativo brasileiro não perde suas categorias porque o suporte decisório se torna algorítmico. A rigor, elas se tornam mais necessárias. A Administração exerce poder extroverso, isto é, produz efeitos jurídicos sobre pessoas que não escolheram submeter-se a uma plataforma privada em condições contratuais ordinárias. O administrado não pode simplesmente abandonar o Estado como abandona um aplicativo. Por isso, legalidade, competência, finalidade, motivo, objeto e forma continuam sendo filtros de validade, mesmo quando o caminho decisório inclui modelos preditivos, sistemas especialistas, classificadores automáticos ou IA generativa.

A motivação é o ponto de contato entre decisão, direito e controle. A Lei nº 9.784/1999 exige que atos administrativos sejam motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, quando neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, imponham deveres, agravem encargos ou decidam recursos administrativos (BRASIL, 1999). Em decisões mediadas por IA, essa exigência adquire densidade adicional. Não basta indicar a norma e o resultado. É preciso explicar como o sistema participou da formação do motivo, quais dados ou critérios foram relevantes, se a recomendação foi vinculante ou auxiliar, quem avaliou o resultado e por que a conclusão final deve ser juridicamente aceita. Motivação padronizada, quando encobre inferência individualizada, deixa de ser economia procedimental e passa a ser déficit de controle.

Binenbojm (2008) já havia mostrado que a constitucionalização do Direito Administrativo desloca a Administração de um espaço autárquico de prerrogativas para uma racionalidade vinculada a direitos fundamentais, democracia e controle. Esse deslocamento torna inaceitável a ideia de que eficiência tecnológica possa substituir justificação pública. A eficiência é princípio constitucional, mas não possui autorização para devorar legalidade, publicidade, impessoalidade e devido processo. Em sistemas de IA, a

eficiência pode inclusive produzir um efeito perverso: quanto maior a escala decisória, maior o dano potencial de um erro sistêmico; quanto mais automatizada a rotina, menor a visibilidade do juízo administrativo concreto; quanto mais padronizada a resposta, mais difícil distinguir casos ordinários de situações excepcionais.

A publicidade também muda de lugar. A Lei de Acesso à Informação não foi concebida para algoritmos, mas seu regime impede que a Administração trate critérios decisórios públicos como segredos impenetráveis. O problema do segredo comercial é real. Sistemas contratados de fornecedores privados podem envolver propriedade intelectual, arquitetura técnica e informações sensíveis de segurança. A resposta jurídica, porém, não pode ser permitir que segredo privado bloqueie o núcleo mínimo de motivação pública. O conflito não se resolve pela abertura total do código, nem pela opacidade total do sistema. Resolve-se por camadas de acesso: informação inteligível ao administrado, documentação técnica suficiente aos órgãos de controle, preservação proporcional de segredos legítimos e dever de demonstração pública dos critérios que afetaram direitos.

A LGPD reforça esse argumento ao reconhecer o direito de solicitar revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem interesses do titular e ao exigir informações claras e adequadas sobre critérios e procedimentos utilizados, respeitados segredos comercial e industrial (BRASIL, 2018). Riemenschneider e Mucelin (2021) chamam atenção para a insuficiência de decisões automatizadas que produzem exclusão sem explicação. A transposição desse debate para a Administração Pública exige mais rigor. Em relações privadas, a explicação protege o titular contra assimetrias informacionais. Em relações administrativas, a explicação protege também a validade do ato, a possibilidade de recurso, a legitimidade democrática e a responsabilidade do agente público.

Revisão humana merece tratamento igualmente severo. A expressão pode funcionar como garantia ou como ficção. Há revisão substantiva quando uma pessoa natural qualificada dispõe de tempo, competência, acesso aos

fundamentos do sistema e autoridade para alterar o resultado. Há homologação ritual quando o servidor apenas confirma recomendações automáticas em massa, sem capacidade real de discordância. A literatura sobre automação e viés algorítmico sugere que confiança excessiva no sistema pode enfraquecer a autonomia decisória humana, sobretudo em organizações pressionadas por metas, volume e escassez de pessoal. Rudin (2019) acrescenta um ponto técnico relevante: em decisões de alto impacto, modelos interpretáveis devem ser preferidos a caixas-pretas explicadas posteriormente, sempre que a interpretabilidade for possível sem perda funcional relevante. No setor público, essa preferência é também jurídica: quanto maior o impacto sobre direitos, menor a tolerância à opacidade.

5. O PL nº 2.338/2023: direitos, risco e avaliação de impacto

O PL nº 2.338/2023 representa avanço quando reconhece que a regulação da IA não pode ser reduzida a inovação econômica. Sua gramática incorpora centralidade da pessoa humana, direitos dos afetados, não discriminação, transparência, governança, classificação de risco e avaliação de impacto. A ficha legislativa da Câmara registra que a proposição, oriunda do Senado, dispõe sobre desenvolvimento, fomento e uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana, submetida à apreciação do Plenário e em regime de prioridade (BRASIL, 2025a). Essa arquitetura aproxima o Brasil de modelos regulatórios que buscam calibrar obrigações conforme intensidade de risco e potencial de afetação de direitos.

Para a Administração Pública, o ponto decisivo está nos direitos das pessoas afetadas. Informação, explicação, contestação, revisão humana e proteção contra discriminação podem compor o núcleo procedimental do devido processo algorítmico. A dificuldade é transformar esses direitos em rotina administrativa. O direito à explicação não pode ficar restrito a uma descrição geral do sistema; precisa permitir que a pessoa compreenda a razão de ter sido incluída, excluída, rebaixada, priorizada, fiscalizada, negada ou

selecionada. O direito à contestação não pode ser canal simbólico; precisa produzir reavaliação documentada. A revisão humana não pode ser assinatura protocolar; precisa permitir discordância substantiva. A não discriminação não pode ser promessa abstrata; precisa envolver teste, monitoramento, correção e responsabilização.

A classificação de risco é útil porque reconhece que nem todo uso de IA possui a mesma gravidade. Um chatbot informativo não equivale a um sistema de triagem de benefícios sociais; uma ferramenta de organização interna não equivale a um modelo que prioriza fiscalização, classifica suspeitos, calcula risco de fraude ou interfere em acesso à saúde e educação. O problema é que a Administração Pública opera justamente em zonas intermediárias. Muitos sistemas não decidem formalmente, mas orientam decisões; não negam diretamente um direito, mas reorganizam prioridades; não produzem ato final, mas definem quem será observado, abordado, auditado ou colocado no fim de uma fila. A regulação por risco precisa captar esses efeitos indiretos, pois o poder administrativo frequentemente atua antes da decisão formal.

A avaliação de impacto algorítmico é a ferramenta preventiva mais promissora do PL nº 2.338/2023. Mantelero e Esposito (2021) defendem que avaliações de impacto em direitos humanos para sistemas intensivos em dados devem ser baseadas em evidências, considerar impactos diferenciais e incorporar medidas de prevenção, mitigação e monitoramento. No setor público, a avaliação de impacto não deve ser mera peça de conformidade ex ante. Ela precisa ser documento vivo, revisado após a implantação, alimentado por recursos, reclamações, auditorias, incidentes e alterações de contexto. Um sistema que começa como apoio administrativo pode tornar-se decisório na prática se servidores passarem a seguir suas recomendações automaticamente.

A comparação com o AI Act europeu é instrutiva, embora não deva obscurecer especificidades brasileiras. O Regulamento Europeu de IA adota abordagem baseada em risco e estabelece obrigações para sistemas de alto risco, incluindo gestão de riscos, qualidade dos dados, documentação técnica,

registros, transparência, supervisão humana, robustez e segurança (UNIÃO EUROPEIA, 2024). O GDPR já havia consolidado salvaguardas em torno de decisões automatizadas e intervenção humana (UNIÃO EUROPEIA, 2016). O Brasil, no entanto, possui um desafio adicional: integrar a regulação de IA ao processo administrativo, à LAI, à LGPD e a uma Administração marcada por desigualdades federativas, capacidade técnica assimétrica e dependência crescente de fornecedores privados.

O PL nº 2.338/2023, portanto, não deve ser criticado por não resolver sozinho todos os problemas. Ele é marco geral. Sua insuficiência está em deixar pouco explicitado como direitos dos afetados se convertem em requisitos de validade do ato administrativo. Se uma decisão pública de alto impacto não informa o papel da IA, não apresenta explicação individualizada, não identifica autoridade responsável, não permite revisão humana substantiva ou não conserva rastros auditáveis, o problema não é apenas descumprimento de política de IA. É vício de devido processo administrativo.

6. O PL nº 6.237/2025 e a dimensão institucional da governança

O PL nº 6.237/2025 desloca a discussão para o plano institucional. O projeto institui o Sistema Nacional para Desenvolvimento, Regulação e Governança de Inteligência Artificial, com objetivo de coordenar atuação estratégica e competências regulatória, fiscalizatória e sancionatória sobre IA no Brasil (BRASIL, 2025b). Sua ficha de tramitação registra a apresentação pelo Poder Executivo em 8 de dezembro de 2025, a apensação formal ao PL nº 2.338/2023 em 19 de março de 2026 e o recebimento pela Comissão Especial sobre Inteligência Artificial em 6 de abril de 2026. Em 29 de julho de 2026, a proposição permanecia apensada e aguardava parecer do relator na Comissão Especial (BRASIL, 2025b). O texto do avulso prevê a integração do SIA por Conselho Brasileiro para Inteligência Artificial, ANPD, instâncias consultivas, autoridades setoriais e órgãos implementadores da política nacional de IA (BRASIL, 2025b).

A importância desse projeto não está apenas em sanar problemas formais de iniciativa quanto à criação de estruturas administrativas. Está em reconhecer que IA não se regula apenas com direitos subjetivos e sanções abstratas. Ela exige capacidade institucional. Sem autoridade coordenadora, diálogo setorial, instâncias técnicas, participação social, poder fiscalizatório e produção de normas complementares, a regulação tende a ficar em uma superfície declaratória. A Administração Pública algorítmica não será controlada apenas por comandos legais gerais; será controlada por protocolos, guias, auditorias, compras públicas, padrões de documentação, deveres de registro, mecanismos de reclamação, treinamento de servidores e integração entre controle interno, externo e judicial.

A centralidade da ANPD precisa ser lida com cuidado. A autoridade possui competência acumulada em proteção de dados, o que a torna especialmente relevante para sistemas de IA baseados em tratamento de dados pessoais. Contudo, IA administrativa excede proteção de dados. Há sistemas que produzem efeitos relevantes a partir de dados não pessoais, dados agregados, indicadores territoriais, imagens, padrões operacionais ou bases de risco. Há usos que afetam saúde, educação, segurança pública, assistência social, tributação, trabalho, mobilidade e justiça administrativa. A governança precisa articular a ANPD com autoridades setoriais, órgãos de controle, advocacia pública, defensorias, tribunais de contas e sociedade civil. Do contrário, haverá centralidade formal sem capilaridade substantiva.

O SIA pode reduzir uma das fragilidades recorrentes da Administração brasileira: a improvisação tecnológica descentralizada. Cada órgão contrata sistemas, define bases, negocia cláusulas de confidencialidade, estabelece métricas e cria rotinas próprias. Essa dispersão produz inovação localizada, mas também opacidade fragmentada. O risco é que práticas decisórias relevantes se consolidem antes de haver padrão público de documentação, teste, aquisição, contestação e auditoria. O PL nº 6.237/2025 pode funcionar como infraestrutura de harmonização, desde que não se converta em desenho burocrático distante da ponta administrativa. O problema da IA estatal não estará apenas em Brasília, nos grandes reguladores ou em sistemas de alto

risco declarados. Estará também em municípios, autarquias, escolas, hospitais, plataformas de atendimento e sistemas contratados como meras ferramentas de gestão.

Essa dimensão institucional também altera a forma de pensar responsabilidade. Em sistemas administrativos mediados por IA, a responsabilidade não pode se limitar ao fornecedor nem se dissipar em cadeias técnicas. O fornecedor responde por defeitos de desenvolvimento, documentação, segurança e conformidade. O órgão responde por finalidade, base legal, contratação, uso, validação, revisão e comunicação ao cidadão. A autoridade pública responde pela decisão final e por sua motivação. A autoridade regulatória responde por padrões e fiscalização dentro de sua competência. A motivação algorítmica administrativa suficiente depende dessa cadeia de imputação. Sem ela, o cidadão enfrenta uma parede: o órgão culpa o sistema, o sistema pertence ao fornecedor, o fornecedor invoca segredo técnico, e a decisão permanece juridicamente órfã.

7. Matriz de motivação algorítmica administrativa suficiente

A categoria de motivação algorítmica administrativa suficiente sintetiza a tese do artigo. Ela não pretende criar princípio novo, nem inflar o vocabulário jurídico com expressão decorativa. Trata-se de critério de densificação. Uma decisão administrativa mediada por IA estará suficientemente motivada quando sua justificativa permitir compreender a cadeia que conecta base legal, finalidade pública, dados relevantes, critérios decisórios, inferência algorítmica, intervenção humana, conclusão jurídica e possibilidade de impugnação. A suficiência é relacional. Quanto maior o impacto sobre direitos, maior a exigência de explicação, rastreabilidade, revisão e publicidade qualificada.

A matriz proposta organiza quatro dimensões. A procedimental pergunta se a pessoa afetada pode saber, compreender, contestar e obter revisão. A administrativa pergunta se a decisão é atribuível a autoridade competente e motivada em linguagem jurídica controlável. A preventiva

pergunta se o sistema foi avaliado, testado, monitorado e corrigido antes de produzir danos em escala. A institucional pergunta se existem órgãos, protocolos e capacidades capazes de fiscalizar o uso da IA para além do caso individual. A matriz não substitui análise de legalidade. Ela fornece um instrumento para impedir que a legalidade seja capturada pela opacidade técnica.

Quadro 1 - Matriz de motivação algorítmica administrativa suficiente

Dimensão	Pergunta de controle	Mínimo exigível	Risco que se busca evitar
Procedimental	O administrado consegue entender e impugnar a decisão?	Ciência do uso de IA, explicação situada, canal de contestação, revisão humana substantiva.	Explicação genérica, recurso simbólico e homologação ritual do resultado automatizado.
Administrativa	A decisão é imputável, motivada e juridicamente controlável?	Autoridade responsável, base legal, finalidade, critérios relevantes, conexão entre fatos, inferência e norma.	Ato sem autoria pública real, motivação padronizada e terceirização da responsabilidade.
Preventiva	Riscos foram avaliados antes e durante o uso?	Avaliação de impacto, testes de viés, documentação técnica, monitoramento, planos de mitigação e reversão.	Dano em escala, discriminação indireta, erro cadastral massivo e invisibilidade de falhas sistêmicas.
Institucional	Há capacidade regulatória e fiscalizatória para controlar o ecossistema?	Coordenação pelo SIA, ANPD, autoridades setoriais, órgãos de controle, participação social e sanções proporcionais.	Fragmentação regulatória, improvisação tecnológica e opacidade contratual distribuída.

Fonte: elaboração própria, com base no corpus jurídico-documental analisado.

A primeira consequência da matriz é recusar dois atalhos. O primeiro é o minimalismo informacional, que considera suficiente avisar que houve participação de IA. Esse aviso é necessário, mas pobre. O segundo é o maximalismo técnico, que exige abertura integral do sistema como se o simples acesso ao código resolvesse a motivação. A suficiência fica entre esses extremos: exige explicação contextual, documentação auditável e justificativa jurídica individualizada, sem transformar todo administrado em auditor de software.

A segunda consequência é distinguir vício de motivação, déficit de governança e falha técnica. Nem todo problema técnico invalidará automaticamente o ato. Nem todo uso de IA exigirá o mesmo nível de documentação. Mas decisões administrativas que afetem direitos sem ciência do interessado, sem explicação situada, sem autoridade responsável, sem canal de contestação ou sem revisão humana substantiva terão vício

procedimental relevante. Em sistemas de alto risco, a ausência de avaliação de impacto ou de monitoramento contínuo pode indicar defeito estrutural de governança, sobretudo se o sistema produzir efeitos repetidos sobre grupos vulnerabilizados.

A terceira consequência é reconhecer a diferença entre explicabilidade técnica e motivação jurídica. Um modelo pode ser tecnicamente explicável e juridicamente insuficiente se a Administração não mostrar por que aquela inferência era relevante para a norma aplicada. Um modelo pode ser estatisticamente acurado e administrativamente inválido se operar com finalidade incompatível, dados inadequados ou efeitos discriminatórios. Um sistema pode ter revisão humana formal e, ainda assim, violar devido processo se a pessoa revisora não possuir meios reais de discordar do resultado. O Direito Administrativo não julga apenas performance; julga legitimidade da decisão pública.

8. Conclusão

A inteligência artificial força o Direito Administrativo brasileiro a reencontrar sua própria razão de existência. A técnica promete velocidade, escala e capacidade preditiva, mas o ato administrativo não se legitima por velocidade. Legitima-se por competência, finalidade, motivo, motivação, publicidade, contraditório e controle. Quando o Estado utiliza IA para classificar, priorizar, fiscalizar, conceder, negar ou revisar posições jurídicas, a pergunta decisiva não é se o sistema funciona melhor do que uma rotina manual. A pergunta é se o resultado continua sendo uma decisão pública, atribuível a uma autoridade, motivada por razões compreensíveis e aberta à impugnação.

O exame dos PLs nº 2.338/2023 e nº 6.237/2025 permite reconhecer avanços reais. O primeiro desloca a regulação brasileira da IA para uma gramática de direitos, riscos, governança, avaliação de impacto e responsabilidade. O segundo enfrenta a dimensão institucional, ao propor o SIA e articular instâncias de coordenação, ANPD, autoridades setoriais e

participação consultiva. Em conjunto, os projetos oferecem uma base mais densa do que uma simples carta de princípios tecnológicos. Ainda assim, permanecem dependentes de uma mediação administrativista. Sem essa mediação, explicação pode virar informação genérica; revisão humana pode virar homologação; avaliação de impacto pode virar formulário; governança institucional pode virar desenho orgânico sem capacidade de controle na ponta.

A contribuição deste artigo foi propor a categoria de motivação algorítmica administrativa suficiente. Ela serve para proteger o núcleo do ato administrativo contra a dissolução na caixa-preta estatal. A decisão mediada por IA deve ser compreensível, porque o cidadão precisa saber por que foi afetado; imputável, porque uma autoridade pública deve responder pelo uso do sistema; rastreável, porque órgãos de controle precisam reconstruir a cadeia decisória; contestável, porque devido processo sem possibilidade real de impugnação é apenas forma vazia; preventiva, porque danos algorítmicos podem ocorrer em escala; institucionalmente supervisionada, porque a responsabilidade não pode depender da boa vontade isolada de cada órgão usuário.

O limite do estudo é deliberado. Como os projetos ainda tramitam, a análise é prospectiva e documental. Não se afirma como a futura lei será regulamentada, nem como os órgãos públicos aplicarão seus comandos. Também não se mede empiricamente o desempenho de sistemas concretos. O que se demonstra é que a regulação da IA no setor público precisará ser lida a partir do Direito Administrativo, e não apenas da proteção de dados, da inovação ou da ética tecnológica. Pesquisas futuras poderão aplicar a matriz proposta a sistemas específicos de triagem de benefícios, reconhecimento biométrico, atendimento público, fiscalização tributária, saúde, educação e segurança pública.

A Administração algorítmica não deve ser recebida com nostalgia burocrática nem com submissão tecnocrática. O direito público não precisa impedir a inovação; precisa obrigá-la a dar razões. A eficiência que não se explica, a automação que não se imputa, a decisão que não se contesta e a

opacidade que não se audita não constituem modernização administrativa. Constituem regressão constitucional com aparência de futuro. Onde houver poder público mediado por IA, deve haver motivação suficiente. Onde houver caixa-preta estatal, deve haver procedimento capaz de abri-la na medida necessária ao controle dos direitos fundamentais.

Referências

- ANANNY, Mike; CRAWFORD, Kate. Seeing without knowing: limitations of the transparency ideal and its application to algorithmic accountability. *New Media & Society*, London, v. 20, n. 3, p. 973-989, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/1461444816676645>.
- BAROCAS, Solon; SELBST, Andrew D. Big data's disparate impact. *California Law Review*, Berkeley, v. 104, n. 3, p. 671-732, 2016. DOI: <https://doi.org/10.15779/Z38BG31>.
- BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: 29 jul. 2026.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.237, de 2025. Institui o Sistema Nacional para Desenvolvimento, Regulação e Governança de Inteligência Artificial. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2594000>. Acesso em: 29 jul. 2026.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.
- CITRON, Danielle Keats; PASQUALE, Frank. The scored society: due process for automated predictions. *Washington Law Review*, Seattle, v. 89, n. 1, p. 1-33, 2014.
- COGLIANESE, Cary; LEHR, David. Regulating by robot: administrative decision making in the machine-learning era. *Georgetown Law Journal*, Washington, v. 105, n. 5, p. 1147-1223, 2017.
- EUBANKS, Virginia. Automating inequality: how high-tech tools profile, police, and punish the poor. New York: St. Martin's Press, 2018.

- FERREIRA, Luciano Vaz; FERREIRA, Carla Froener. Novas tecnologias e (in)segurança urbana: do enclave fortificado ao panóptico digital. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, Uberlândia, v. 47, n. 2, p. 198-222, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-v47n2a2019-48777>.
- KROLL, Joshua A. et al. Accountable algorithms. *University of Pennsylvania Law Review*, Philadelphia, v. 165, n. 3, p. 633-705, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5125/pennlawreview.165.3.633>.
- MANTELERO, Alessandro; ESPOSITO, Maria Sole. An evidence-based methodology for human rights impact assessment (HRIA) in the development of AI data-intensive systems. *Computer Law & Security Review*, Amsterdam, v. 41, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105561>.
- MENDONÇA, Thaina Kariny Oliveira; RAMIRO, Marcus Geandré Nakano. O Direito ao acesso à informação na sociedade digital brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, Uberlândia, v. 51, n. 2, p. 94-116, 2025. DOI: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-51.2.2023.68491.94-116>.
- RIEMENSCHNEIDER, Patrícia Strauss; MUCELIN, Guilherme Balczarek. Internet das Coisas, Decisões Automatizadas e o Direito à Explicação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, Uberlândia, v. 49, n. 1, p. 689-708, 2021. DOI: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-56135>.
- RUDIN, Cynthia. Stop explaining black box machine learning models for high stakes decisions and use interpretable models instead. *Nature Machine Intelligence*, London, v. 1, n. 5, p. 206-215, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0048-x>.
- SILVA, Ulisses Juliano da. Realidades adaptadas: perspectiva dialética entre o homem e a inteligência artificial nas relações de trabalho. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, Uberlândia, v. 50, n. 1, p. 207-228, jan./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-50.1.2022.63597.207-228>.
- UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. Acesso em: 7 jun. 2026.
- UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>. Acesso em: 7 jun. 2026.
- WACHTER, Sandra; MITTELSTADT, Brent; RUSSELL, Chris. Why fairness cannot be automated: bridging the gap between EU non-discrimination law and AI. *Computer Law & Security Review*, Amsterdam, v. 41, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105567>.
- YEUNG, Karen. Algorithmic regulation: a critical interrogation. *Regulation & Governance*, Hoboken, v. 12, n. 4, p. 505-523, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12158>.

Artigo recebido em: 07/06/2026.

Aceito para publicação em: 02/09/2026.