

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS
IV**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, governança e novas tecnologias IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior; Diogo de Almeida Viana dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-588-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito. 3. Governança e novas tecnologias. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS IV

Apresentação

Os trabalhos que integram esta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho “Direito, Governança e Novas Tecnologias IV”, realizado virtualmente no dia 25 de junho de 2026, como parte da programação do IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Esta edição do evento reafirma o compromisso histórico desta sociedade científica, que há décadas promove a excelência na pesquisa jurídica, adaptando-se às novas realidades de interação digital para garantir a continuidade do diálogo acadêmico em nível nacional e internacional.

O presente Grupo de Trabalho consolidou-se como um espaço privilegiado de interlocução, destacando-se não apenas pela densidade teórica dos trabalhos expostos, mas também pelo perfil de seus participantes, composto por professores pesquisadores, doutores, mestres e alunos de pós-graduação, que trouxeram o frescor de suas investigações institucionais para o debate coletivo. A dinâmica das apresentações, conduzida em ambiente virtual, propiciou uma interação instigante entre os autores e o público, permitindo que a pesquisa jurídica fosse discutida sob o prisma da transdisciplinaridade e do enfrentamento dos desafios contemporâneos.

A temática central deste GT, focada na governança e nas novas tecnologias, reflete a inquietude necessária diante das constantes transformações da sociedade da informação. Cientes da complexidade desses fenômenos, os pesquisadores buscaram articular respostas jurídicas para uma realidade que se apresenta em fluxo permanente, onde a técnica e o Direito se entrelaçam. Nesse sentido, as discussões perpassaram por eixos fundamentais que estruturam o debate acadêmico atual, tais como:

Tecnologias Emergentes e Sociedade: A investigação sobre os impactos da cibercultura na esfera pública, o uso da tecnologia como ferramenta de persuasão e os desafios éticos impostos pela biotecnologia e pela segurança pública.

Os trabalhos selecionados para esta coletânea são o resultado de pesquisas rigorosas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito do país. Ressalte-se que todos os artigos foram submetidos a um criterioso processo de seleção, por meio do sistema de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review), garantindo o rigor científico e a adequação temática aos propósitos deste Grupo de Trabalho.

Ao apresentar estes anais ao público, os coordenadores manifestam a expectativa de que estas reflexões contribuam efetivamente para o fortalecimento do diálogo interdisciplinar e para o avanço da ciência jurídica brasileira. O objetivo é oferecer aos leitores um panorama crítico e atualizado sobre como o Direito pode e deve mediar as relações em um mundo cada vez mais pautado pela inovação tecnológica, assegurando sempre a prevalência da dignidade humana e dos valores democráticos.

Desejamos a todos uma leitura proveitosa e inspiradora.

Os Coordenadores

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior (Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP)

Prof. Dr. Diogo de Almeida Viana dos Santos (Universidade Estadual do Maranhão; Universidade CEUMA-PPG em Direito e Afirmação de Vulneráveis)

**INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
TRANSPARÊNCIA ALGORÍTMICA, GOVERNANÇA E CONTROLE
DEMOCRÁTICO**

**ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION:
ALGORITHMIC TRANSPARENCY, GOVERNANCE, AND DEMOCRATIC
CONTROL**

**Abraham Virmond Haick
Aline Regina Das Neves**

Resumo

O artigo analisa a incorporação da inteligência artificial na Administração Pública Municipal sob a perspectiva da transparência, da motivação dos atos administrativos e da proteção de dados pessoais. Parte-se do reconhecimento de que a adoção dessas tecnologias é fenômeno irreversível, mas que exige adequação consciente e juridicamente orientada. O trabalho examina os riscos da opacidade algorítmica e das assimetrias informacionais geradas por decisões automatizadas no setor público. Destaca-se a necessidade de observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, bem como das diretrizes da LGPD, do Marco Civil da Internet e da Lei nº 13.460/2017. Analisa-se a importância da transparência algorítmica como condição de legitimidade democrática e de controle social. O artigo aborda, ainda, a governança institucional da inteligência artificial e a capacitação dos servidores públicos como pilares indispensáveis. Utiliza-se a Resolução CNJ nº 615/2025 como paradigma de regulamentação pública responsável. Conclui-se que a inteligência artificial pode aprimorar a eficiência administrativa, desde que submetida a regulação adequada, supervisão humana e mecanismos efetivos de controle.

Palavras-chave: Inteligência artificial, Administração pública municipal, Transparência algorítmica, Governança pública, Proteção de dados pessoais

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the incorporation of artificial intelligence in Municipal Public

public servants as indispensable pillars. The CNJ Resolution No. 615/2025 is used as a paradigm of responsible public regulation. It concludes that artificial intelligence can enhance administrative efficiency, provided it is subject to adequate regulation, human oversight, and effective control mechanisms.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Artificial intelligence, Municipal public administration, Algorithmic transparency, Public governance, Personal data protection

INTRODUÇÃO

As inovações tecnológicas têm impactado de maneira profunda e irreversível a prática jurídica, a Administração Pública e a própria organização social, constituindo fenômeno amplamente perceptível e progressivamente intensificado. No âmbito da Administração Pública, tais transformações não podem ser ignoradas ou tratadas de forma meramente instrumental, sob pena de obsolescência dos serviços públicos, aumento da morosidade administrativa e distanciamento em relação às demandas concretas da sociedade contemporânea.

Nesse contexto, a incorporação de ferramentas de inteligência artificial pela Administração Pública Municipal apresenta-se como realidade cada vez mais presente, sobretudo em atividades relacionadas à gestão de informações, à análise de dados e à prestação de serviços públicos. Todavia, a adoção dessas tecnologias impõe desafios relevantes sob a ótica jurídico-administrativa, especialmente no que se refere à transparência administrativa, à motivação dos atos públicos e à proteção de dados pessoais e sensíveis.

O presente artigo tem por objetivo analisar a transparência na utilização de sistemas de inteligência artificial no âmbito dos serviços públicos municipais, partindo da premissa de que a sociedade deve possuir conhecimento adequado acerca do grau, da finalidade e da forma de utilização dessas tecnologias pela Administração Pública. Tal exigência decorre não apenas de expectativas sociais legítimas, mas também da observância de princípios estruturantes do Direito Administrativo, notadamente a legalidade, a publicidade, a eficiência e a proteção dos direitos fundamentais dos administrados.

Ao menos dois eixos de tensão emergem de forma evidente nesse cenário. O primeiro refere-se à necessária ponderação entre transparência administrativa e sigilo de dados sensíveis, especialmente diante do tratamento automatizado de informações pessoais dos cidadãos. O segundo relaciona-se ao contraste entre um atendimento administrativo humanizado, ainda que potencialmente mais lento, e a adoção de soluções automatizadas, caracterizadas pela maior celeridade, porém marcadas por riscos de despersonalização, opacidade decisória e fragilização do controle social.

O desafio imposto à Administração Pública Municipal é significativo. Não se trata de tarefa simples, tampouco de adaptação gradual em ritmo confortável, uma vez

que as transformações tecnológicas ocorrem de maneira acelerada e contínua. A resposta administrativa, portanto, deve buscar acompanhar essa dinâmica, sem perder de vista a necessidade de preservar valores jurídicos fundamentais que orientam a atuação estatal em um Estado Democrático de Direito.

Para que a implementação de ferramentas de inteligência artificial ocorra de forma legítima e responsável, torna-se imprescindível a preparação prévia do ambiente institucional. Isso envolve, entre outros aspectos, a capacitação adequada dos servidores públicos, a regulamentação clara dos procedimentos administrativos que envolvam o uso dessas tecnologias e o estabelecimento de diretrizes objetivas quanto às suas formas de utilização. A ausência dessas cautelas pode resultar na violação de princípios basilares da Administração Pública e na erosão da confiança dos administrados.

Como exemplo paradigmático dos riscos associados ao uso da inteligência artificial como instrumento de reestruturação social, destaca-se o sistema de crédito social chinês. Conforme Fornasier (2020), citando o trabalho de Botsman (2017), a convergência entre reconhecimento facial e pontuação cívica permite que o Estado monitore o comportamento dos cidadãos, o que pode comprometer princípios democráticos e marginalizar grupos que não se alinham aos interesses governamentais.

Neste sentido, a incorporação de sistemas de inteligência artificial no campo jurídico, ou mesmo da administração pública, não se limita à automação de tarefas repetitivas, mas altera significativamente a forma de produção do conhecimento jurídico e os processos decisórios, exigindo dos operadores do Direito, bem como dos servidores públicos, novas competências e compreensão crítica sobre o funcionamento dessas tecnologias (FORNASIER, 2021).

Outro aspecto relevante a ser considerado diz respeito ao papel dos algoritmos no processo decisório administrativo. É notório que, enquanto sociedade, já somos amplamente influenciados por sistemas algorítmicos em diversas esferas da vida cotidiana, muitas vezes de forma automática e sem plena consciência de sua atuação. No entanto, no campo do Direito Público, essa influência assume contornos ainda mais sensíveis, na medida em que envolve decisões orientadas pelo interesse público, pela necessidade de motivação dos atos administrativos e pela exigência de transparência e controle.

Nesse panorama, a utilização de algoritmos pela Administração Pública Municipal pode gerar assimetrias informacionais relevantes, sobretudo quando os critérios utilizados pelos sistemas de inteligência artificial não são suficientemente

compreensíveis, acessíveis ou auditáveis pelos administrados. Tal circunstância tensiona diretamente princípios que estruturam a atuação administrativa e impõe a necessidade de reflexão crítica sobre os limites e as condições de legitimidade do uso dessas tecnologias.

Diante desse contexto fático e jurídico, impõe-se a identificação das principais dificuldades decorrentes da implementação de recursos tecnológicos baseados em inteligência artificial no âmbito da Administração Pública Municipal, bem como a busca por soluções normativas e institucionais que mitiguem riscos e assegurem maior transparência, proteção de dados e controle democrático. Sem a pretensão de esgotar tema de elevada complexidade e amplitude, o presente artigo propõe-se a contribuir para o debate, oferecendo subsídios teóricos e práticos a partir da realidade administrativa municipal.

1 A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO CONSCIENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL AOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS

A Administração Pública Municipal encontra-se diante da necessidade inadiável de adequação aos avanços tecnológicos, notadamente à incorporação de ferramentas baseadas em inteligência artificial. Tal processo de modernização, contudo, não pode ser conduzido de forma acrítica ou meramente instrumental, sob pena de violação a princípios estruturantes do Direito Administrativo e de comprometimento de direitos fundamentais dos administrados.

A arquitetura intrínseca da inteligência artificial apresenta desafios à consolidação de pilares democráticos fundamentais, como a equidade, a transparência e a responsabilização. Além disso, existe uma percepção equivocada de que tais ferramentas seriam neutras, ignorando sua capacidade de ampliar distorções sociais e inclinações subjetivas de seus criadores (FORNASIER, 2020).

A Constituição da República estabelece, no caput do art. 37, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como vetores obrigatórios da atuação administrativa. A introdução de sistemas automatizados no exercício de funções públicas, especialmente aqueles que operam com base em algoritmos, deve necessariamente conformar-se a esse arcabouço principiológico, sob pena de desnaturar o próprio regime jurídico-administrativo.

A necessidade de adequação consciente da Administração Pública Municipal aos avanços tecnológicos encontra reforço normativo expresso na Lei nº 13.460/2017, que

dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. A referida lei desloca o foco da atuação administrativa para a perspectiva do usuário, impondo padrões mínimos de qualidade, transparência e eficiência na prestação dos serviços públicos, inclusive no âmbito municipal.

Ao assegurar, entre outros direitos, o acesso a informações claras e precisas sobre os serviços prestados, os meios de atendimento disponíveis e os padrões de qualidade adotados, a Lei nº 13.460/2017 impõe à Administração Pública o dever de estruturar seus serviços de forma compreensível e acessível aos cidadãos. Nesse contexto, a incorporação de ferramentas de inteligência artificial nos serviços públicos municipais não pode ocorrer sem a devida capacitação dos servidores e sem a adaptação dos procedimentos administrativos, sob pena de violação aos direitos do usuário e de comprometimento da finalidade da norma, que é aproximar a Administração Pública da realidade social que pretende atender.

Nesse sentido, a simples implementação de ferramentas de inteligência artificial, desacompanhada de adequada reestruturação dos procedimentos administrativos e da reflexão jurídica sobre seus impactos, mostra-se insuficiente. A eficiência administrativa, embora constitucionalmente consagrada, não se sobrepõe aos demais princípios, devendo ser compreendida de forma sistemática e integrada, em harmonia com a legalidade, a publicidade e a proteção dos direitos fundamentais.

A utilização de sistemas de inteligência artificial na Administração Pública Municipal implica, geralmente, o tratamento de dados pessoais e, em muitos casos, de dados sensíveis de contribuintes e cidadãos. Nessa perspectiva, incide diretamente o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), que impõe limites claros ao tratamento de informações pessoais pelo poder público, exigindo finalidade legítima, adequação, necessidade e transparência, nos termos de seus arts. 6º e 23.

Cumprir destacar que nem todas as ferramentas de inteligência artificial disponíveis no mercado oferecem mecanismos adequados de controle quanto ao compartilhamento, reutilização ou armazenamento dos dados inseridos em seus sistemas. Tal circunstância assume especial gravidade no âmbito da Administração Pública, uma vez que o tratamento de dados pessoais pelo poder público não se submete à lógica puramente contratual ou mercadológica, mas a um regime jurídico pautado pela supremacia do interesse público e pela indisponibilidade dos direitos fundamentais dos administrados.

Sob essa perspectiva, a atuação administrativa no tratamento de dados deve observar o conceito clássico de justiça distribuída, conforme formulado por Aquino (2016) na Suma Teológica (Volume 3, q. 58). Para o autor, a justiça consiste na vontade perpétua de dar a cada um o que é seu por direito, ordenando a relação entre o Estado e o indivíduo. No contexto da Administração Pública Municipal, isso implica que o uso de algoritmos e o processamento de informações não podem servir apenas a uma lógica de eficiência isolada, mas devem atuar como instrumentos de garantia do direito do cidadão, assegurando que a tecnologia promova a equidade e respeite as peculiaridades inerentes à cada relação jurídico-administrativa.

A título exemplificativo, não se revela juridicamente adequada a utilização de dados referentes ao inadimplemento tributário de determinado contribuinte como insumo para o treinamento ou aprimoramento de algoritmos de inteligência artificial, sem a existência de base normativa específica que discipline tal prática. A utilização dessas informações para finalidades diversas daquelas estritamente relacionadas à constituição, fiscalização ou cobrança do crédito tributário exige fundamento legal claro, sob pena de violação aos princípios da finalidade e da transparência, bem como à confiança legítima do contribuinte.

A ausência de transparência agrava esse cenário. Em regra, o administrado não possui conhecimento de que a Administração Pública faz uso de ferramentas de inteligência artificial, tampouco de que seus dados pessoais possam estar sendo processados ou compartilhados para fins de aprimoramento algorítmico. Essa assimetria informacional compromete o controle social da atuação estatal e fragiliza o princípio da publicidade administrativa, entendido não apenas como divulgação formal dos atos, mas como possibilidade efetiva de compreensão de seus fundamentos e critérios.

De outro lado, verifica-se também a vulnerabilidade institucional do próprio servidor público, que muitas vezes não recebe treinamento adequado para compreender o funcionamento, as limitações e os riscos associados às ferramentas de inteligência artificial utilizadas no desempenho de suas atribuições. Em determinadas situações, o servidor sequer tem ciência da possibilidade de restringir o compartilhamento de dados ou faz uso de sistemas que não oferecem qualquer opção de controle nesse sentido.

Essas circunstâncias evidenciam riscos concretos à transparência administrativa e à proteção da privacidade dos dados pessoais dos contribuintes. Diante disso, impõe-se que a contratação de soluções de inteligência artificial pela Administração Pública Municipal seja acompanhada de regulamentação específica e detalhada, definindo de

forma clara as condições de utilização das ferramentas, as finalidades do tratamento de dados, os limites de compartilhamento das informações e os mecanismos de controle e responsabilização.

Embora seja reconhecido que a própria contratação de empresas privadas para a informatização de processos administrativos já implique, em alguma medida, o acesso de terceiros a dados sensíveis, a utilização de sistemas de inteligência artificial amplia significativamente os riscos associados ao processamento, à correlação e à reutilização dessas informações. Por essa razão, os contratos administrativos que envolvam tais tecnologias devem ser ainda mais rigorosos, contemplando cláusulas específicas relativas à proteção de dados, à transparência algorítmica e à possibilidade de auditoria dos sistemas utilizados.

2 TRANSPARÊNCIA ALGORÍTMICA, MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E CONTROLE DEMOCRÁTICO

A utilização de sistemas de inteligência artificial pela Administração Pública Municipal impõe a necessidade de repensar os tradicionais mecanismos de transparência e motivação dos atos administrativos. Em um contexto de decisões total ou parcialmente automatizadas, a exigência de publicidade não se limita à divulgação do resultado do ato, mas se estende à compreensão dos critérios, parâmetros e lógicas que orientaram a decisão administrativa.

A transparência administrativa não deve ser vista apenas como um dever formal, mas como um mecanismo essencial para viabilizar o controle social e garantir que a Administração Pública atue sob o escrutínio do cidadão (VIEIRA, 2024). No contexto da inteligência artificial, essa abertura é o que impede que a complexidade técnica se transforme em uma barreira para a fiscalização da legitimidade dos atos públicos.

A motivação dos atos administrativos constitui requisito essencial de validade, especialmente quando se trata de atos que afetam direitos ou interesses dos administrados. Tal exigência decorre não apenas da legislação infraconstitucional, mas do próprio Estado Democrático de Direito, na medida em que viabiliza o controle administrativo, judicial e social da atuação estatal. A incorporação de sistemas algorítmicos no processo decisório não afasta, mas intensifica, a necessidade de motivação adequada.

A aplicação de inteligência artificial em processos decisórios jurídicos impõe desafios relevantes à exigência de fundamentação racional das decisões, uma vez que

modelos algorítmicos complexos podem dificultar a identificação dos critérios efetivamente utilizados, comprometendo a transparência e o controle democrático (FORNASIER, 2021).

Corroborando essa compreensão, a gestão por algoritmos desloca o centro do poder decisório para estruturas técnicas invisíveis, capazes de direcionar comportamentos e decisões sem transparência adequada, o que desafia os instrumentos tradicionais de controle jurídico (ZUIN, 2021).

A exigência de transparência na utilização de sistemas automatizados pela Administração Pública Municipal também encontra respaldo na Lei nº 13.460/2017, especialmente no que se refere ao direito do usuário à informação adequada e à avaliação da qualidade dos serviços públicos. A lei não se limita a garantir a publicidade formal dos atos administrativos, mas reforça a necessidade de que as informações prestadas sejam compreensíveis, úteis e efetivamente capazes de permitir o controle social da atuação estatal.

Nesse sentido, a utilização de ferramentas de inteligência artificial em processos administrativos, quando não acompanhada de explicações claras acerca de seus critérios de funcionamento e de sua influência nas decisões administrativas, pode frustrar os objetivos da Lei nº 13.460/2017. A opacidade algorítmica compromete a capacidade do usuário de compreender o serviço prestado, de avaliar sua qualidade e de exercer, de forma plena, os mecanismos de participação e reclamação previstos na legislação, fragilizando o controle democrático e a legitimidade da atuação administrativa.

Nesse cenário, emerge o conceito de transparência algorítmica, entendido como a possibilidade de conhecer, compreender e, quando necessário, questionar os critérios utilizados por sistemas automatizados no apoio ou na tomada de decisões administrativas. A opacidade inerente a determinados modelos de inteligência artificial, especialmente aqueles baseados em aprendizado de máquina, representa desafio significativo à compatibilização dessas tecnologias com o regime jurídico-administrativo.

A disciplina jurídica dessa transparência encontra respaldo normativo prévio na Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, aplicáveis inclusive à atuação dos entes federativos. Ao consagrar como princípios a proteção da privacidade, a proteção dos dados pessoais e o dever de prestação de informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados, o Marco Civil reforça a exigência de transparência e finalidade no emprego de aplicações digitais pelo poder público.

Ademais, ao fixar diretrizes específicas para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento e uso da internet, a norma impõe à Administração Pública o dever de estruturar serviços digitais de forma acessível, compreensível e compatível com o controle social, parâmetros que se projetam diretamente sobre a utilização de sistemas de inteligência artificial no âmbito municipal (BRASIL, 2014, arts. 2º, 3º e 24).

A ausência de transparência quanto ao funcionamento dos algoritmos utilizados pela Administração Pública pode comprometer a própria legitimidade dos atos administrativos, na medida em que impede o administrado de compreender as razões que conduziram à decisão estatal. Tal circunstância dificulta, inclusive, o exercício do direito de petição, da ampla defesa e do contraditório, pilares fundamentais do devido processo legal administrativo.

O uso de tecnologias digitais e sistemas algorítmicos em processos decisórios públicos tende a ampliar assimetrias informacionais, na medida em que os cidadãos não dispõem das mesmas condições técnicas para compreender, fiscalizar ou contestar decisões mediadas por códigos e modelos computacionais (FORNASIER, 2020).

Além disso, a utilização de sistemas algorítmicos sem adequada transparência potencializa riscos de discriminação indireta, reprodução de vieses e decisões automatizadas incompatíveis com os princípios da impessoalidade e da isonomia. No âmbito municipal, tais riscos são particularmente sensíveis, uma vez que muitas decisões administrativas envolvem políticas públicas, concessão de benefícios, fiscalização tributária e aplicação de sanções.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais reforça essa preocupação ao assegurar aos titulares de dados o direito à informação clara e adequada acerca do tratamento de suas informações pessoais, bem como ao estabelecer limites à tomada de decisões unicamente automatizadas que afetem seus interesses. Embora a atuação administrativa possua peculiaridades próprias, tais diretrizes irradiam efeitos relevantes sobre a utilização de inteligência artificial pelo poder público.

Diante disso, a transparência algorítmica deve ser compreendida como condição de legitimidade da atuação administrativa informatizada. Isso implica a adoção de medidas institucionais voltadas à documentação dos sistemas utilizados, à explicitação de seus critérios gerais de funcionamento e à criação de mecanismos que permitam a revisão humana das decisões automatizadas, sempre que necessário.

Essa busca por legitimidade ecoa a definição clássica de lei proposta por Aquino (2020), para quem a norma é, essencialmente, uma ordenação da razão voltada ao bem comum e devidamente promulgada. Sob essa ótica, um ato administrativo mediado por algoritmos opacos falha em sua natureza jurídica: sem a transparência (promulgação) e sem critérios inteligíveis (razão), a tecnologia distancia-se do bem comum, comprometendo a confiança dos administrados e a própria validade do exercício do poder público.

O fortalecimento da transparência e da motivação dos atos administrativos baseados em inteligência artificial constitui, portanto, requisito indispensável para o controle democrático da atuação estatal. A Administração Pública Municipal, ao incorporar essas tecnologias, deve fazê-lo de maneira responsável, assegurando que a inovação tecnológica não se converta em fator de opacidade decisória, mas em instrumento de aprimoramento da legitimidade, da eficiência e da confiança dos administrados.

3 REGULAÇÃO MUNICIPAL, GOVERNANÇA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS

A incorporação de ferramentas de inteligência artificial pela Administração Pública Municipal demanda não apenas adequação tecnológica e observância de princípios jurídicos abstratos, mas também a construção de um arcabouço normativo e institucional capaz de orientar, controlar e legitimar o uso dessas tecnologias. Nesse sentido, a regulamentação municipal assume papel estratégico, funcionando como instrumento de concretização dos princípios constitucionais e de adaptação das diretrizes gerais às especificidades da realidade local.

Embora inexistam, até o momento, normas nacionais específicas e exaustivas sobre o uso de inteligência artificial na Administração Pública, o ordenamento jurídico brasileiro já oferece parâmetros suficientes para a atuação regulatória dos entes municipais. A autonomia municipal, constitucionalmente assegurada, autoriza a edição de atos normativos infralegais e regulamentares destinados a disciplinar procedimentos administrativos, desde que observados os limites constitucionais e legais.

A regulação municipal do uso de inteligência artificial deve partir da premissa de que tais sistemas não constituem meras ferramentas neutras, mas instrumentos capazes

de influenciar significativamente processos decisórios, fluxos administrativos e relações entre o Estado e os administrados. Por essa razão, a normatização local deve estabelecer diretrizes claras quanto às finalidades admissíveis para o uso da inteligência artificial, vedando sua aplicação em contextos incompatíveis com a proteção de direitos fundamentais ou com a exigência de motivação adequada dos atos administrativos.

A experiência recente do Poder Judiciário brasileiro oferece importante referência normativa para a regulamentação do uso da inteligência artificial por órgãos públicos. Nesse sentido, a Resolução nº 615/2025 do Conselho Nacional de Justiça estabelece diretrizes abrangentes para o desenvolvimento, a governança, a auditoria e o uso responsável de soluções de inteligência artificial no âmbito judicial, com especial ênfase na transparência, na proteção de dados pessoais, na supervisão humana e na mitigação de riscos algorítmicos. A norma parte da premissa de que sistemas de inteligência artificial não podem operar de forma opaca ou autônoma em atividades sensíveis, exigindo mecanismos de explicabilidade, possibilidade de contestação e revisão humana das decisões apoiadas por algoritmos, além da realização de avaliações de impacto algorítmico proporcionais ao grau de risco da solução adotada (CNJ, 2025).

Embora voltada especificamente ao Poder Judiciário, a Resolução nº 615/2025 revela-se paradigmática ao demonstrar que a inovação tecnológica no setor público deve ser acompanhada de estruturas formais de governança, capacitação contínua dos agentes públicos e transparência ativa perante os usuários dos serviços. Tais diretrizes são plenamente transponíveis à Administração Pública Municipal, sobretudo no que se refere à necessidade de regulamentação prévia, definição de responsabilidades institucionais e adoção de salvaguardas destinadas à proteção dos direitos fundamentais dos administrados, reforçando a ideia de que a utilização da inteligência artificial no âmbito estatal demanda não apenas eficiência, mas também legitimidade democrática e controle jurídico adequado.

Nesse contexto, a governança da inteligência artificial na Administração Pública Municipal revela-se elemento central. A governança deve ser compreendida como o conjunto de estruturas, processos e responsabilidades voltados a assegurar que o uso dessas tecnologias esteja alinhado aos objetivos institucionais, aos princípios jurídicos e às expectativas legítimas da sociedade. Trata-se de abordagem que transcende a mera conformidade formal, incorporando mecanismos permanentes de avaliação, controle e aperfeiçoamento.

A efetividade das políticas de transparência depende da existência de órgãos de controle e diretrizes claras que orientem a gestão da informação pública (VIEIRA, 2024). Para a Administração Municipal, isso reforça a necessidade de estruturar unidades de governança capazes de auditar o uso de dados pela inteligência artificial, garantindo que o fluxo informacional respeite tanto a privacidade quanto o direito à informação.

Uma política municipal de governança da inteligência artificial deve contemplar, ao menos, a definição clara de responsabilidades institucionais, a identificação dos sistemas utilizados, a documentação de suas funcionalidades e limitações, bem como a previsão de instâncias internas de supervisão. A designação de unidades ou comissões responsáveis pelo acompanhamento do uso dessas tecnologias contribui para a redução de riscos e para o fortalecimento da *accountability* administrativa (considerando aqui a transparência, responsabilidade e a prestação de contas).

Ademais, a governança institucional da IA deve assegurar a proteção da confiança do cidadão perante o Estado. Sob a ótica de Lêdo (2017), o princípio da boa-fé objetiva veda comportamentos contraditórios e protege a legítima expectativa dos indivíduos. No contexto digital, isso significa que a Administração Municipal, ao adotar sistemas automatizados, assume a responsabilidade ética e jurídica de manter um padrão de conduta leal, seguro e previsível, alinhado aos interesses da coletividade.

Conforme destacado por Fornasier (2021), ao referenciar as ideias de Hildebrandt (2020), a confiabilidade das ferramentas de IA está intrinsecamente ligada à abertura dos processos de pesquisa. Para os autores, é fundamental que os projetos sejam passíveis de contestação e sigam os princípios da ciência reprodutível para garantir a integridade da tecnologia.

Noutra banda, a capacitação dos servidores públicos constitui outro pilar essencial dessa governança. O uso responsável de sistemas de inteligência artificial pressupõe que os agentes públicos compreendam não apenas as funcionalidades técnicas das ferramentas, mas também suas implicações jurídicas, éticas e administrativas. A ausência de treinamento adequado potencializa riscos de uso indevido, compartilhamento irregular de dados e decisões automatizadas incompatíveis com o regime jurídico-administrativo.

A capacitação dos agentes públicos para o uso responsável da inteligência artificial não pode restringir-se a treinamentos de natureza meramente técnica ou operacional. A utilização qualificada dessas ferramentas demanda suporte teórico adequado, capaz de orientar sua aplicação de forma crítica e contextualizada. Conforme

observa Fornasier (2021), ao citar os estudos de Luckin e Cukurova (2019), é fundamental o estabelecimento de parcerias estratégicas que conectem pesquisadores, desenvolvedores e usuários finais dos sistemas, de modo a assegurar a qualidade, a confiabilidade e a legitimidade das tecnologias adotadas. No âmbito da Administração Pública Municipal, essa articulação revela-se especialmente relevante para que o uso da inteligência artificial esteja alinhado às finalidades públicas e aos princípios que regem a atuação administrativa.

Isto porque, a implementação da inteligência artificial impõe desafios significativos aos pilares democráticos, especialmente no que tange à transparência e à justiça. Diferente do senso comum, as tecnologias não são neutras, atuando muitas vezes como amplificadoras de preconceitos e distorções inerentes ao comportamento humano (FORNASIER, 2020).

Além disso, a governança municipal da inteligência artificial deve incorporar o princípio da intervenção humana significativa, especialmente em decisões que afetem direitos ou interesses dos administrados. A possibilidade de revisão humana das decisões apoiadas ou sugeridas por sistemas automatizados representa garantia relevante contra a opacidade algorítmica e contra a reprodução acrítica de vieses incorporados aos modelos tecnológicos.

A exigência de uma intervenção humana significativa nas decisões administrativas automatizadas encontra eco no conceito tomista de prudência (*prudentia*), definida como a 'reta razão no agir' (*recta ratio agibilium*). A prudência exige a deliberação e o conselho sobre as circunstâncias particulares de cada situação, algo que a inteligência artificial, por sua natureza estritamente algorítmica e estatística, é incapaz de exercer de forma autônoma. Assim, a supervisão humana qualificada atua como o elo de racionalidade prática indispensável, garantindo que a automação não se converta em um processo decisório puramente mecânico, mas que permaneça vinculada à capacidade humana de julgar a equidade e as nuances do caso concreto. (AQUINO, 2020).

A legitimidade democrática do uso de tecnologias da informação pelo poder público depende da construção de mecanismos de governança capazes de assegurar transparência, controle institucional e possibilidade de revisão das decisões tecnicamente mediadas (FORNASIER, 2020).

No âmbito contratual, a adoção de boas práticas administrativas impõe a elaboração de instrumentos mais rigorosos e detalhados quando da contratação de soluções de inteligência artificial. Os contratos administrativos devem conter cláusulas

específicas relativas à proteção de dados pessoais, à limitação de uso das informações inseridas nos sistemas, à vedação de compartilhamento não autorizado e à possibilidade de auditoria técnica e jurídica dos algoritmos utilizados.

Essas cláusulas contratuais devem refletir, de forma concreta, os princípios da finalidade, da transparência e da segurança da informação, estabelecendo responsabilidades claras em caso de incidentes, falhas sistêmicas ou utilização indevida dos dados. A previsão de mecanismos de fiscalização contratual contínua mostra-se especialmente relevante diante da complexidade técnica desses sistemas e da assimetria informacional entre a Administração Pública e os fornecedores de tecnologia.

Por fim, a regulamentação municipal e a adoção de boas práticas de governança da inteligência artificial contribuem diretamente para o fortalecimento da confiança dos administrados na atuação estatal. A transparência quanto ao uso dessas tecnologias, aliada à existência de normas claras e mecanismos efetivos de controle, permite que a inovação tecnológica seja percebida não como fator de risco ou opacidade, mas como instrumento legítimo de aprimoramento da eficiência administrativa e da qualidade dos serviços públicos.

Assim, a construção de um modelo municipal de governança da inteligência artificial, ancorado em regulamentação adequada, capacitação institucional e controle democrático, revela-se condição indispensável para que a Administração Pública Municipal possa usufruir dos benefícios da inovação tecnológica sem comprometer os valores fundamentais que orientam sua atuação.

CONCLUSÃO

A tecnologia constitui elemento indissociável da sociedade contemporânea. A velocidade de circulação das informações, a amplitude do tratamento de dados e a crescente automatização de processos influenciam de maneira profunda o cotidiano social, econômico e institucional. Nesse cenário, a Administração Pública Municipal não apenas vivencia essa realidade, como também sofre diretamente seus efeitos, sendo, portanto, instada a adaptar-se aos avanços tecnológicos de forma responsável, consciente e juridicamente orientada.

Evidencia-se que a incorporação de ferramentas de inteligência artificial pela Administração Pública Municipal não pode ser compreendida como simples modernização instrumental, mas como fenômeno que impacta diretamente a conformação

do regime jurídico-administrativo. Conforme pode-se observar no primeiro capítulo, a adequação tecnológica, quando realizada sem reflexão crítica, capacitação institucional e observância do arcabouço normativo vigente, pode comprometer princípios constitucionais basilares, especialmente aqueles relacionados à legalidade, à publicidade e à proteção de dados pessoais.

Nesse contexto, revelou-se central a constatação de que a realidade tecnológica ainda é pouco compreendida por parcela significativa dos agentes públicos e dos próprios administrados. Embora seja inegável que as gerações mais jovens estejam mais familiarizadas com conceitos ligados à tecnologia digital, persiste um amplo contingente de servidores públicos municipais que não dispõe de conhecimento mínimo acerca do funcionamento de algoritmos, sistemas de inteligência artificial ou das implicações jurídicas decorrentes de sua utilização.

A revolução digital não produz apenas novas formas de organização do trabalho, mas também um déficit cognitivo relevante, na medida em que parcela significativa dos indivíduos afetados pelas tecnologias desconhece seu funcionamento e suas consequências jurídicas, o que potencializa situações de vulnerabilidade e exploração (ZUIN, 2021).

Tal déficit informacional assume contornos ainda mais preocupantes quando se considera que esses servidores são, em última instância, o elo direto entre a Administração Pública e a população.

O segundo capítulo aprofundou essa problemática ao analisar a utilização de sistemas algorítmicos sob a ótica da transparência, da motivação dos atos administrativos e do controle democrático. Evidenciou-se que a opacidade inerente a determinados modelos de inteligência artificial pode fragilizar a legitimidade da atuação administrativa, dificultando a compreensão dos critérios decisórios, o exercício do contraditório e a fiscalização social. A ausência de clareza quanto ao funcionamento dos algoritmos amplia assimetrias informacionais e distancia ainda mais a realidade vivida pelos administrados da lógica interna dos processos decisórios automatizados.

Essa desconexão entre a realidade social e a realidade digital-administrativa, quando não enfrentada de forma estruturada, tende a reproduzir e aprofundar desigualdades, além de comprometer a confiança da população nos serviços públicos. A ignorância quanto à influência dos algoritmos e da inteligência artificial sobre decisões que afetam diretamente a vida dos cidadãos não se limita ao plano teórico, mas produz

efeitos concretos sobre a qualidade da prestação do serviço público e sobre a observância dos direitos fundamentais.

A superação desses desafios exige a adoção de uma estratégia institucional consistente, fundada na regulamentação municipal, na governança da inteligência artificial e na implementação de boas práticas administrativas. A autonomia municipal revela-se instrumento fundamental para a construção de normas e diretrizes capazes de adequar o uso dessas tecnologias às especificidades locais, assegurando maior controle, transparência e responsabilização.

A capacitação dos servidores públicos emerge, nesse contexto, como elemento indispensável. A ausência de preparo técnico e jurídico dos agentes públicos pode resultar — e frequentemente resulta — na violação de princípios que orientam a atuação administrativa, ampliando a distância entre a realidade tecnológica que permeia a sociedade e a forma como os serviços públicos são prestados. Preparar o terreno institucional, portanto, significa investir na formação contínua dos servidores, regulamentar procedimentos, estabelecer limites claros para o uso da inteligência artificial e assegurar mecanismos de supervisão e revisão humana.

Conclui-se, assim, que a utilização de ferramentas de inteligência artificial pela Administração Pública Municipal somente se mostra legítima quando acompanhada de transparência, capacitação institucional e regulação adequada. A inovação tecnológica, longe de representar ameaça em si mesma, pode constituir instrumento relevante de aprimoramento da eficiência administrativa, desde que subordinada aos valores jurídicos que sustentam o Estado Democrático de Direito. A ausência dessas cautelas, por outro lado, tende a produzir efeitos adversos, comprometendo a legalidade, a proteção de dados e a confiança dos administrados.

A discussão proposta neste artigo, sem a pretensão de esgotar tema de elevada complexidade, busca contribuir para o debate sobre a necessidade de uma adaptação consciente da Administração Pública Municipal aos avanços tecnológicos, reafirmando que a modernização administrativa deve caminhar lado a lado com a preservação dos princípios fundamentais que orientam a atuação estatal e com a aproximação efetiva entre o poder público e a realidade social que lhe dá sentido.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Santo Tomás de. **Suma Teológica, Volume 2**. Tradução de Alexandre Correia. Campinas-SP: Ecclesiae, 2020, 756 p. ISBN 978-85-8491-045-8.

_____, Santo Tomás de. **Suma Teológica, Volume 3**. Tradução de Alexandre Correia. Campinas-SP: Ecclesiae, 2016, 756 p. ISBN 978-85-8491-046-5.

BOTSMAN, Rachel. **Big Data meets Big Brother as China moves to rate its citizens**. Wired, 2017. Disponível em <https://www.wired.co.uk/article/chinese-government-social-credit-score-privacy-invasion>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988.

_____. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

_____. Resolução nº 615, de 11 de março de 2025. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Estabelece diretrizes desenvolvimento, para utilização o e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário.

FORNASIER, Mateus de Oliveira. **Democracia e tecnologias de informação e comunicação: mídias sociais, bots, blockchain e inteligência artificial na opinião pública e na decisão política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, 196 p. ISBN 978-65-5510-144-7.

_____, Mateus de Oliveira. **Inteligência Artificial e o Futuro das Profissões Jurídicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, 186 p. ISBN 978-65-5510-447-9.

HILDEBRANDT, Mireille. **The Artificial Intelligence of European Union Law**. German Law Journal, v. 21, n. 1, p. 74/79, 2020. DOI: <https://doi.org.10.1017/glj.2019.99>.

LEDO, Ana Paula Ruiz Silveira. **O princípio da boa-fé objetiva como densificador da dignidade humana nas relações negociais**. Londrina, 2017. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2017.

LUCKIN, Rosemary; CUKUROVA, Mutlu. **Designig educational technologies in the age of AI: A learning sciences-driven approach**. British Journal of Educational Technology, v. 50, n. 6, p. 2824-2838, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/bjet.12861>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. ISBN 978-85-7420-786-5

_____, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço público e sua feição no Brasil**. Direito do Estado. Novos Rumos – Tomo 2. Coordenadores Paulo Modesto e Oscar Mendonça. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001. 240p. ISBN 85-86300-83-7

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Resumo de Direito Constitucional Descomplicado**. Niteroi-RJ: Impetus, 2008. ISBN 978-85-7626-280-0

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos; CARDOSO, Helena, Schiessl; LEITÃO, Macell Cunha. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Editora Unijuí, Ano 4, n. 8, Jul/Dez. 2016. ISSN 2317-5389.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. 978-85-7420-788-9

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. **Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2019. ISBN 978-85-9493-180-1 (e-book).

VIEIRA, Ana Elisa Silva Fernandes. **Modulação algorítmica do comportamento e a violação da liberdade: proposições para proteção do direito da personalidade à liberdade nas plataformas de mídias sociais**. 2024. 442 f. Tese (doutorado em Ciências Jurídicas) - Universidade Cesumar - Unicesumar, Maringá, 2024.