

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS
II**

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 - UFRSA - 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 II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Clarisse Inês de Oliveira; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-591-0

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 II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Entre os dias 22 e 26 de junho de 2026, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizou o IX Encontro Virtual do CONPEDI, que teve como tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”. Com a Instituição Toledo de Ensino de Bauru como parceira institucional, o evento reuniu pesquisadoras, pesquisadores, docentes e discentes vinculados a instituições de ensino e programas de pós-graduação de diferentes regiões do país, proporcionando um amplo espaço de apresentação, discussão e circulação da produção científica jurídica.

A programação, composta por palestra científica, painéis, Grupos de Trabalho de artigos e Grupos de Trabalho de pôsteres, permitiu o exame de temas relacionados aos desafios sociais, institucionais e democráticos que marcam o atual cenário jurídico. Ao favorecer o intercâmbio entre pesquisadores com distintas formações e perspectivas teóricas, o Encontro reafirmou a importância da pesquisa jurídica para a compreensão das transformações pelas quais passam o Estado, as instituições e as relações sociais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Direito, Governança e Novas Tecnologias II”, coordenado por Clarisse Inês de Oliveira e Valter Moura do Carmo, reuniu dezenove trabalhos que discutiram os impactos da digitalização e da inteligência artificial sobre o Direito, a Administração Pública, o sistema de justiça, a democracia e o exercício dos direitos fundamentais.

Administração Pública, especialmente em atividades relacionadas à implementação de políticas públicas e à concessão de benefícios. O autor sustentou que o monitoramento e a avaliação não devem ocupar posição meramente gerencial, mas constituir mecanismos permanentes de preservação da legalidade, da accountability e da legitimidade democrática das decisões estatais automatizadas.

Na sequência, o artigo “Letramento digital na assessoria jurídica popular: introduzindo noções de algoritmo e inteligência artificial aos assistidos do Núcleo de Prática Jurídica”, de Clarisse Inês de Oliveira e Patrícia Garcia dos Santos, tratou da necessidade de promover o letramento digital dos jurisdicionados atendidos pelos Núcleos de Prática Jurídica. As autoras destacaram que o conhecimento mínimo acerca do funcionamento dos algoritmos e dos limites do emprego da inteligência artificial na advocacia e no Poder Judiciário constitui condição para uma participação consciente dos assistidos na condução de suas demandas.

O trabalho “Inclusão digital e serviços notariais: limites e potencialidades da plataforma e-Notariado à luz do constitucionalismo digital”, de Lígia Maria Silva Quaresma e José Carlos Francisco dos Santos, analisou a digitalização dos serviços notariais e as dificuldades enfrentadas pelos usuários da plataforma e-Notariado. Os autores compreenderam a inclusão digital como direito instrumental ao exercício da cidadania e de outros direitos, destacando a necessidade de ações de capacitação, particularmente em favor das pessoas idosas e daquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Em “Hermenêutica algorítmica e o dever de fundamentação das decisões judiciais”, Marcos Vinicius Conaciani de Souza e Flávio Luís de Oliveira investigaram a compatibilidade entre o emprego de sistemas algorítmicos no processo decisório judicial e o dever constitucional de fundamentação. Os autores defenderam que o uso dessas ferramentas deve ser acompanhado de mecanismos de transparência, explicabilidade e auditabilidade, além de um regime de responsabilidade compartilhada entre magistrados, tribunais e desenvolvedores.

decisões automatizadas sobre os direitos da personalidade, a privacidade, a igualdade e a autonomia informacional. O estudo questionou a suficiência dos modelos tradicionais de responsabilidade civil para o enfrentamento dos riscos algorítmicos e ressaltou a importância da supervisão humana, da prevenção de danos e da rastreabilidade das decisões.

As repercussões das novas tecnologias sobre a democracia e o processo eleitoral foram objeto do trabalho “Deep fakes e os riscos à democracia no contexto eleitoral: análise da insuficiência do ordenamento jurídico brasileiro e das alternativas regulatórias”, de Luiz Felipe de Farias Leite Borges e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Os autores analisaram a capacidade dos conteúdos sintéticos de manipular a opinião pública e comprometer a integridade eleitoral, propondo uma resposta regulatória que articule atuação estatal, responsabilidade das plataformas e instrumentos tecnológicos de transparência e rastreabilidade.

Em “Golpe do ‘falso advogado’: estelionato digital, responsabilidade institucional e os limites da publicidade processual na era do processo eletrônico”, Murillo Silva da Rosa e Catarina Ribeiro Bragança Marques examinaram uma modalidade de fraude baseada na utilização de dados verdadeiros retirados de processos judiciais eletrônicos. O artigo discutiu a tensão entre publicidade processual e proteção de dados pessoais, bem como as responsabilidades dos tribunais e das instituições diante de golpes que atingem, sobretudo, pessoas idosas e outros indivíduos em situação de vulnerabilidade.

A proteção da infância no ambiente digital foi discutida no artigo “ECA Digital e monetização algorítmica da infância: governança de plataformas, proteção integral e responsabilidade digital”, de Andre Canuto Bezerra e Júlia Terra Nova dos Santos. Os autores abordaram a conversão da imagem, da rotina e dos dados de crianças e adolescentes em ativos econômicos, questionando se o ECA Digital oferece instrumentos suficientes para enfrentar o sharenting comercial, a publicidade direcionada, o impulsionamento pago e os sistemas de recomendação que favorecem a exploração econômica da exposição infantil.

Em “Controle e consumo na era digital: explorando o regime da informação no capitalismo através das perspectivas de Byung-Chul Han”, Andrezza Damasceno Machado, Felipe Ryuji Coimbra Miyamoto e Felipe Yasuhiro Mira Coimbra Miyamoto analisaram as transformações do capitalismo digital a partir dos conceitos de psicopolítica e infocracia. Os autores refletiram sobre a forma como a coleta e o tratamento de dados permitem influenciar comportamentos, orientar o consumo e produzir uma percepção de liberdade inserida em estruturas cada vez mais sofisticadas de controle.

O artigo “Constitucionalismo digital e equidade algorítmica: como combater os efeitos discriminatórios decorrentes do (mau) uso da inteligência artificial”, de Gabriella do Carmo Pantoja Duarte, abordou a reprodução de padrões discriminatórios por sistemas de inteligência artificial treinados com bases de dados enviesadas. A autora ressaltou que a alimentação humana dos sistemas pode perpetuar estereótipos e desigualdades históricas, razão pela qual defendeu mecanismos de rastreabilidade, supervisão humana, auditabilidade, explicabilidade e avaliação de impactos.

Em “Inteligência artificial: capitalismo de plataforma, desafios éticos e regulatórios no Brasil contemporâneo”, Irineu Francisco Barreto Junior discutiu a inteligência artificial no contexto do capitalismo de plataforma e da Sociedade da Informação. O estudo abordou a monetização de dados, a vigilância digital, as bolhas informacionais, a opacidade algorítmica e seus efeitos sobre a democracia, a privacidade e a autodeterminação informativa, defendendo a construção de parâmetros éticos e de um modelo regulatório policêntrico.

O trabalho “Chatbots sonham com advogados elétricos? Sobre regulamentação da inteligência artificial no contexto de crítica social”, de Bruno Gadelha Xavier e Amanda Schmid, examinou casos envolvendo interações entre usuários vulneráveis e sistemas automatizados de conversação. Os autores analisaram falhas dos mecanismos de segurança diante de sinais de sofrimento psicológico, automutilação e comportamento suicida, discutindo as dificuldades de imputação de responsabilidade civil e penal às empresas

No trabalho “A metamorfose do mediador judicial na Justiça 4.0: vulnerabilidade, datificação e democracia”, Juliana de Oliveira Sampaio Souto Queiroga e José Alexandre Ricciardi Sbizzera analisaram criticamente os efeitos da digitalização sobre a mediação judicial. Os autores destacaram que a submissão da atividade a metas, métricas e protocolos padronizados pode converter o mediador em gestor de fluxos institucionais, comprometendo as dimensões ética, relacional e democrática da mediação, particularmente em conflitos familiares marcados por vulnerabilidades.

Em “A memória de Funes: do direito ao esquecimento à gradação de remédios contra a hiperexposição algorítmica”, Thamires Ribas Lopes Smith, Rodrigo Plack Ferreira e Cláudio Augusto Diana Terra partiram do conto de Jorge Luis Borges para refletir sobre uma sociedade digital que registra e recupera indefinidamente acontecimentos da vida das pessoas. À luz do Tema 786 do Supremo Tribunal Federal, o estudo examinou os instrumentos jurídicos que permanecem disponíveis contra a circulação desproporcional e descontextualizada de informações, propondo uma gradação entre contextualização, desindexação e exclusão.

O artigo “Inclusão e exclusão digital no Brasil: o papel ambivalente da conectividade e novas tecnologias no acesso ao Direito”, de Jamerson Lima dos Santos, abordou as diferentes dimensões da exclusão digital e seus efeitos sobre o exercício da cidadania e o acesso à justiça. O autor demonstrou que a simples disponibilização de serviços digitais não assegura acesso efetivo, sobretudo quando persistem obstáculos relacionados à infraestrutura, ao custo da conectividade e à ausência de habilidades para utilização das tecnologias.

Encerrando o conjunto de pesquisas, o trabalho “A possibilidade do desenvolvimento da ação comunicativa entre adolescentes na era digital”, de Samira Bonfim Bernardi, analisou as relações comunicativas estabelecidas por adolescentes nas plataformas digitais a partir da teoria de Jürgen Habermas e do princípio da proteção integral. A autora reconheceu que esses ambientes ampliam as possibilidades de expressão e participação, mas observou que a

As discussões também evidenciaram a ambivalência que acompanha as novas tecnologias. Os mesmos instrumentos capazes de ampliar a eficiência administrativa, facilitar o acesso a serviços e favorecer a circulação de informações podem aprofundar desigualdades, reproduzir discriminações, intensificar formas de controle e expor a pessoa a riscos ainda não inteiramente alcançados pelas categorias jurídicas tradicionais. Essa constatação afasta tanto a aceitação acrítica da inovação quanto sua rejeição automática, impondo uma análise atenta aos contextos em que as tecnologias são desenvolvidas e utilizadas.

Os coordenadores agradecem aos autores pela qualidade das pesquisas apresentadas e pela contribuição aos debates realizados durante o Grupo de Trabalho. É necessário um agradecimento especial à monitora do Grupo de Trabalho, Maria Eduarda, pela dedicação, organização e apoio prestado durante a condução das apresentações e dos debates.

Espera-se que os artigos reunidos nestes anais contribuam para o aprofundamento das reflexões sobre Direito, governança e novas tecnologias e para a formulação de respostas institucionais que permitam aproveitar os benefícios da inovação sem desconsiderar os riscos que ela pode representar para a dignidade humana, a igualdade, a democracia e os direitos fundamentais.

Boa leitura!

Profa. Dra. Clarisse Inês de Oliveira

Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo

Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO COMO CONDIÇÃO DE JURIDICIDADE DINÂMICA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

MONITORING AND EVALUATION AS STRUCTURAL CONDITIONS OF DYNAMIC LEGALITY IN THE IMPLEMENTATION OF AI-BASED PUBLIC POLICIES

Joneval Junio Chaveiro ¹

Resumo

O artigo analisa o papel do monitoramento e da avaliação na implementação de políticas públicas baseadas em inteligência artificial, sustentando que tais mecanismos constituem condição estruturante de juridicidade dinâmica na governança algorítmica. Parte-se do reconhecimento de que a incorporação de sistemas de inteligência artificial na Administração Pública reconfigura o ambiente decisório estatal, introduzindo opacidade, mutabilidade e redistribuição tecnológica da responsabilidade. O problema de pesquisa consiste em investigar em que medida monitoramento e avaliação deixam de ocupar posição meramente gerencial para assumir função normativa essencial à preservação da legalidade, da accountability e da legitimidade democrática. A hipótese defendida sustenta que, diante da variabilidade decisória algorítmica, a conformidade constitucional não pode ser aferida apenas no momento da instituição da política pública, exigindo mecanismos institucionais permanentes de acompanhamento e revisão. O método adotado é dogmático-analítico, com diálogo interdisciplinar entre Direito Público, teoria das políticas públicas e governança digital. A análise articula fundamentos da abordagem Direito e Políticas Públicas, o desenvolvimento institucional do monitoramento e avaliação no Brasil e as implicações da inteligência artificial para o controle institucional e judicial. Conclui-se que a juridicidade, na era digital, assume caráter processual e dinâmico, sendo o monitoramento contínuo e a avaliação metodologicamente estruturada elementos centrais para garantir a compatibilidade da implementação algorítmica com o Estado de Direito. A governança algorítmica, sem esses mecanismos, tende a produzir opacidade decisória e fragilização do controle democrático.

introducing opacity, mutability, and a technological redistribution of responsibility. The central research question investigates to what extent monitoring and evaluation cease to function as merely managerial tools and instead assume a normative role essential to preserving legality, accountability, and democratic legitimacy. The article advances the hypothesis that, in the context of algorithmic decision-making, constitutional conformity cannot be assessed solely at the moment a policy is formally established; rather, it requires permanent institutional mechanisms for oversight and revision. Adopting a doctrinal-analytical method with interdisciplinary dialogue between Public Law, public policy theory, and digital governance studies, the analysis articulates the theoretical foundations of the Law and Public Policy approach, the institutional development of monitoring and evaluation in Brazil, and the implications of artificial intelligence for institutional and judicial control. The study concludes that legality in the digital era assumes a dynamic and processual character, making continuous monitoring and methodologically robust evaluation indispensable to ensuring that algorithmic implementation remains consistent with the Rule of Law. Without such mechanisms, algorithmic governance risks generating decision-making opacity and weakening democratic control.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Monitoring of public policies, Evaluation of public policies, Algorithmic governance, Dynamic juridicity, Digital public administration

1 Introdução

A incorporação de mecanismos de inteligência artificial na implementação de políticas públicas não constitui mera inovação tecnológica na Administração Pública, mas transformação estrutural na produção, operacionalização e reprodução de decisões estatais. Se a digitalização administrativa foi inicialmente compreendida como instrumento de eficiência procedimental, a introdução de sistemas algorítmicos — especialmente baseados em aprendizagem de máquina — desloca o centro decisório para estruturas tecnológicas capazes de classificar, priorizar, recomendar e, em certos contextos, determinar resultados.

A política pública, entendida como programa jurídico de ação governamental voltado à concretização de direitos fundamentais, não se esgota na norma instituidora, dependendo de sua implementação para converter abstração normativa em prática institucional. A abordagem Direito e Políticas Públicas ressalta que a juridicidade ultrapassa o plano formal, alcançando o modo concreto de realização da política (Bucci, 2019, p. 87), de modo que a implementação se configura como espaço de densificação constitucional.

Quando essa implementação é mediada por sistemas de inteligência artificial, a dinâmica decisória adquire complexidade inédita. O processo deixa de ser exclusivamente humano e passa a operar por modelos estatísticos e inferências probabilísticas treinadas em dados históricos. Assim, o sistema não apenas executa decisões predefinidas, mas aprende com padrões pretéritos e ajusta comportamentos futuros, tornando a decisão administrativa progressivamente dependente de estruturas que operam sob lógica distinta da racionalidade jurídica tradicional.

Nesse cenário, a legalidade formal — aferida ex ante na instituição normativa da política — mostra-se insuficiente para capturar os efeitos dinâmicos da execução algorítmica. A conformidade constitucional deixa de ser atributo estático do ato instituidor e passa a depender do acompanhamento contínuo do funcionamento da política.

O problema não se limita ao uso de tecnologia, mas à redistribuição silenciosa da autoridade decisória. Sistemas algorítmicos influenciam critérios de elegibilidade, ordenam prioridades distributivas e modulam o acesso a benefícios públicos, de modo que a implementação deixa de ser mera execução e se converte em espaço de reconfiguração material da política pública.

Essa inflexão impõe a revisão da própria noção de juridicidade administrativa. A legalidade, historicamente vinculada ao texto normativo e aos limites de competência, deve ser reinterpretada diante da mutabilidade decisória introduzida pela inteligência artificial. Se o sistema aprende, ajusta parâmetros e altera padrões classificatórios, a conformidade constitucional passa a depender de mecanismos institucionais capazes de acompanhar tais transformações.

A reflexão crítica sobre opacidade e poder algorítmico explicita essa preocupação. Ao analisar a crescente influência de sistemas automatizados na organização social, Pasquale (2015, p. 8) sustenta que *“The opacity of algorithmic systems makes it difficult to understand how decisions are made, who is responsible for them, and how they might be corrected.”*

A advertência aponta para uma consequência institucional decisiva: sem transparência estrutural e mecanismos de revisão, a autoridade pública passa a operar por meio de caixas-pretas normativas, nas quais a decisão se distancia progressivamente do controle democrático. A opacidade não constitui apenas obstáculo informacional; ela compromete a própria possibilidade de responsabilização.

No âmbito das políticas públicas, essa opacidade tem repercussões distributivas concretas. Critérios algorítmicos podem reproduzir vieses históricos, ampliar desigualdades territoriais ou intensificar exclusões previamente existentes. Se a implementação não for acompanhada por monitoramento sistemático e avaliação periódica de impacto, o desvio tende a se consolidar como padrão operacional invisível.

É nesse contexto que se formula o problema de pesquisa: em que medida o monitoramento e a avaliação constituem condições estruturantes de juridicidade dinâmica na implementação de políticas públicas baseadas em inteligência artificial?

A hipótese que orienta o estudo sustenta que, diante da mutabilidade algorítmica e da redistribuição tecnológica da autoridade decisória, monitoramento e avaliação deixam de ter caráter meramente instrumental ou gerencial e passam a exercer função normativa essencial à preservação da legalidade, da *accountability* e da legitimidade democrática, convertendo a juridicidade em processo contínuo de conformação institucional. Tal formulação apoia-se em três fundamentos: a concepção de juridicidade como categoria dinâmica, que ultrapassa a validade formal e alcança o desempenho material da política pública; a centralidade da implementação como momento decisório em que se concretizam escolhas distributivas; e o

reconhecimento de que sistemas adaptativos introduzem variabilidade estrutural que exige supervisão institucional permanente.

A investigação adota método dogmático-analítico, em diálogo interdisciplinar, partindo da teoria do Direito Público e da abordagem Direito e Políticas Públicas para reconstruir a juridicidade na implementação, incorporando, em seguida, contribuições da governança digital e dos estudos críticos sobre inteligência artificial no setor público para examinar as implicações da automação decisória. A progressão argumentativa organiza-se em quatro movimentos articulados: a reconfiguração da juridicidade administrativa na implementação; a análise da influência da inteligência artificial sobre a estrutura decisória estatal; a demonstração de que monitoramento e avaliação constituem condição estruturante da governança algorítmica; e, por fim, a investigação das implicações dessa centralidade para o controle institucional e judicial das políticas públicas baseadas em IA.

O objetivo não é propor modelo procedimental fechado nem oferecer manual de conformidade tecnológica. Pretende-se, antes, demonstrar que, na era algorítmica, o monitoramento e a avaliação configuram a arquitetura institucional que sustenta a legitimidade das políticas públicas. Sem tais mecanismos, a inovação tecnológica corre o risco de converter-se em deslocamento opaco de poder decisório.

A juridicidade, nesse cenário, deixa de ser ponto fixo e assume a forma de horizonte móvel. Não basta que a política nasça conforme a Constituição; é necessário que permaneça conforme ela ao longo de sua execução.

2 Implementação de políticas públicas e a reconfiguração da juridicidade administrativa

A adequada compreensão da centralidade do monitoramento e da avaliação em políticas públicas baseadas em inteligência artificial exige revisitar o estatuto jurídico da implementação. A dogmática administrativa tradicional, orientada pela legalidade estrita, concentrou-se na validade formal do ato instituidor, relegando a execução a etapa secundária e subordinada à formulação normativa, perspectiva que se mostra insuficiente diante da complexidade do Estado constitucional contemporâneo.

A abordagem Direito e Políticas Públicas desloca esse eixo ao conceber a política pública como programa jurídico de ação governamental cuja juridicidade se projeta sobre o arranjo institucional que viabiliza sua concretização (Bucci, 2019, p. 83-90). Assim, a política pública configura-se como estrutura organizada de decisões, competências, instrumentos e

recursos orientados à realização de fins constitucionais, de modo que seu desempenho integra a própria análise jurídica.

Essa dimensão estrutural é explicitada pela própria autora ao examinar a natureza sistêmica das políticas públicas. Nesse sentido:

O manejo das políticas públicas representa atividade fragmentada de planejamento e execução de decisões pelo poder público e particulares. É meio, portanto, de organizar um conjunto de ações e relações, em direção a um sentido comum. (Bucci, 2006, p. 36)

A passagem evidencia que a implementação não pode ser reduzida a execução automática de comandos normativos. Trata-se de processo de organização institucional que articula múltiplas decisões, envolvendo tanto agentes públicos quanto particulares. A execução configura, assim, momento de produção normativa concreta.

Essa constatação dialoga com o modelo do ciclo de políticas públicas, no qual a implementação ocupa posição estratégica entre formulação e avaliação. Ao sistematizar a interface entre Direito e políticas públicas, Coelho, Lolli e Bitencourt (2022, p. 5) destacam que o debate contemporâneo exige incursão específica “no debate sobre avaliação, monitoramento e controle de políticas públicas”, indicando que tais dimensões não são externas à juridicidade, mas compõem seu núcleo operacional.

A implementação não constitui momento neutro, mas espaço em que se realizam escolhas distributivas, se definem critérios de acesso e se modulam intensidades da prestação estatal, de modo que a política pública não apenas se aplica, mas se concretiza por decisões sucessivas que densificam seu conteúdo normativo, conferindo à juridicidade caráter material. No contexto constitucional brasileiro, essa compreensão se intensifica, pois a Constituição de 1988 institui um Estado comprometido com a efetivação de direitos sociais e a imposição de deveres positivos, de modo que a legalidade não se esgota na conformidade formal do ato instituidor, exigindo também a avaliação dos instrumentos adotados e dos efeitos produzidos.

Ao tratar da relação entre controle judicial e políticas públicas, Bucci observa que o processo judicial tende a operar de forma atomizada, enquanto a lógica das políticas públicas é sistêmica. Nesse ponto, afirma:

Já o controle jurisdicional se dá sob a forma de ações judiciais, cada uma delas expressando um conflito atomizado. [...] A lógica das políticas públicas é, ao contrário, ampla, aglutinadora de

perspectivas e informações, as quais se enfeixam na estratégia de decisão e implementação finalmente adotada. (BUCCI, 2006, p. 11)

A distinção é relevante: enquanto o controle judicial tradicional incide sobre conflitos individualizados, a política pública estrutura-se como conjunto articulado de decisões interdependentes, cuja implementação envolve coordenação de múltiplas variáveis e interesses, exigindo abordagem sistêmica da juridicidade. Essa tensão entre a lógica atomizada do processo judicial e a lógica sistêmica da política pública foi identificada por Vanice Valle, ao analisar a judicialização no Brasil, destacando que, após a Constituição de 1988, o Judiciário assumiu papel central na equação política do poder, especialmente na proteção de direitos fundamentais (Valle, 2011, p. 3), embora decisões em litígios individuais nem sempre sejam aptas a promover transformações estruturais por não captarem a complexidade da implementação.

Nesse contexto, a juridicidade administrativa adquire feição processual e organizacional, deslocando-se da verificação da validade formal do ato para o exame do funcionamento do conjunto decisório que compõe a política pública, tornando a implementação espaço privilegiado de aferição da conformidade constitucional. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente após a alteração promovida pela Lei n. 13.655/2018, reforça essa orientação ao exigir que decisões administrativas e judiciais considerem as consequências práticas de suas determinações (art. 20), promovendo a articulação entre normatividade e impactos institucionais e sociais e deslocando o foco do controle puramente formal para a avaliação do desempenho concreto.

Esse deslocamento tem implicações institucionais relevantes. Primeiramente, impõe à Administração Pública a necessidade de estruturar mecanismos internos capazes de acompanhar a execução das políticas públicas. Em segundo lugar, exige integração entre planejamento, execução e avaliação, sob pena de fragmentação decisória. Em terceiro, redefine o papel dos órgãos de controle, que passam a examinar não apenas atos isolados, mas arranjos institucionais e fluxos decisórios.

Sob perspectiva crítica, pode-se afirmar que a dogmática administrativa brasileira ainda opera predominantemente com categorias centradas no ato administrativo individual. A análise de estruturas sistêmicas de implementação permanece incipiente. Entretanto, a complexidade das políticas públicas contemporâneas — especialmente quando mediadas por tecnologias decisórias — exige superação dessa limitação.

A implementação, longe de ser etapa meramente operacional, converte-se em campo de densificação normativa contínua. A política pública deve permanecer conforme a Constituição ao longo de sua execução, e não apenas no momento de sua instituição. A juridicidade, portanto, assume caráter dinâmico.

Esse deslocamento teórico prepara o terreno para a análise da inteligência artificial na Administração Pública. Se a implementação já era espaço de decisões materialmente relevantes, a mediação tecnológica intensifica essa característica e amplia os riscos de desvios estruturais. A conformidade constitucional dependerá, cada vez mais, da existência de mecanismos institucionais capazes de acompanhar o funcionamento da política pública em tempo real.

Desse modo, a reconfiguração da juridicidade administrativa não constitui mera atualização conceitual. Trata-se de redefinição estrutural dos instrumentos de controle e governança. A implementação, especialmente quando mediada por sistemas tecnológicos complexos, exige institucionalização de rotinas permanentes de monitoramento e avaliação, sob pena de esvaziamento progressivo da legitimidade democrática.

3 Inteligência artificial na administração pública: opacidade, mutabilidade e redistribuição da responsabilidade decisória

A incorporação de sistemas de inteligência artificial na Administração Pública altera estruturalmente o ambiente decisório estatal. Não se trata apenas da automatização de rotinas previamente estabelecidas, mas da introdução de mecanismos capazes de processar dados em larga escala, identificar padrões e influenciar critérios de priorização distributiva. A decisão administrativa, nesse contexto, passa a ser parcialmente estruturada por modelos algorítmicos que operam segundo lógicas estatísticas e probabilísticas.

Essa reconfiguração deve ser analisada à luz da própria evolução do controle das políticas públicas no Brasil. Bucci, ao examinar o fortalecimento do controle jurisdicional após a Constituição de 1988, afirma que “a possibilidade de controle judicial para a garantia do exercício dos direitos é o que faz das normas que os veiculam prescrições obrigatórias, no sentido fático.” (Bucci, 2006, p. 3)

A afirmação evidencia que a força normativa da Constituição depende da existência de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua concretização. Entretanto, quando parte da

implementação da política pública é mediada por sistemas algorítmicos, a eficácia desse controle exige compreensão do funcionamento dessas estruturas tecnológicas.

A inteligência artificial introduz três dimensões críticas para a juridicidade administrativa: opacidade decisória, mutabilidade sistêmica e redistribuição da responsabilidade.

A opacidade decorre da dificuldade de compreender integralmente os critérios que orientam determinada decisão automatizada. Ainda que exista formalmente um agente público responsável pela decisão final, a influência do sistema pode ser determinante na definição de resultados. A motivação administrativa, princípio estruturante do Estado de Direito, passa a depender da capacidade de traduzir em linguagem jurídica os parâmetros técnicos que orientaram a classificação ou recomendação algorítmica.

A relevância dessa dimensão torna-se mais evidente quando se considera a expansão do controle judicial das políticas públicas, que nas últimas décadas, o Judiciário passou a ocupar posição central na equação política do poder, especialmente no campo dos direitos fundamentais.

Se o Judiciário já enfrenta dificuldades para compreender a complexidade sistêmica das políticas públicas tradicionais, como advertido por Bucci (2006, p. 11), a mediação algorítmica intensifica essa assimetria informacional. A lógica atomizada do processo judicial contrasta com a natureza multifacetada da política pública, agora acrescida de variáveis tecnológicas.

A mutabilidade constitui segunda dimensão estruturante. Sistemas baseados em aprendizado de máquina podem ajustar parâmetros a partir de novos dados, alterando padrões classificatórios ao longo do tempo. A política pública que se apoia nesses sistemas passa a operar com critérios dinâmicos. A previsibilidade administrativa, elemento essencial da segurança jurídica, deixa de depender exclusivamente da estabilidade normativa e passa a exigir estabilidade ou, ao menos, rastreabilidade das alterações algorítmicas.

O controle jurisdicional tende a incidir sobre resultados concretos, frequentemente em litígios individuais. Valle (2011, p. 18-19) ressalta que o Judiciário, ao redirecionar políticas públicas em casos específicos, pode produzir efeitos distributivos não antecipados. A mutabilidade algorítmica potencializa esse fenômeno, pois alterações graduais nos critérios de

decisão podem gerar impactos acumulativos invisíveis até que se manifestem em conflitos judicializados.

A redistribuição da responsabilidade decisória representa a terceira dimensão crítica. Quando decisões são influenciadas por sistemas automatizados, a identificação da cadeia decisória torna-se mais complexa. A autoridade formal permanece com o agente público, mas o conteúdo material da decisão pode estar fortemente condicionado pelo algoritmo.

A análise de Bucci sobre os limites do controle judicial evidencia que a intervenção jurisdicional não pode ignorar a arquitetura institucional subjacente à política pública (Bucci, 2006, p. 5-6). Se essa arquitetura passa a incluir sistemas tecnológicos complexos, o controle precisa expandir seu foco para além do ato administrativo individual.

Além disso, a incorporação de inteligência artificial tensiona a própria ideia de discricionariedade administrativa. Tradicionalmente, a discricionariedade envolve escolha dentro de margens juridicamente delimitadas. Quando parâmetros técnicos são definidos no treinamento do modelo, parte dessa margem pode ser internalizada no algoritmo, reduzindo a percepção de escolha humana e criando ilusão de neutralidade.

A crítica desenvolvida no debate sobre judicialização e desigualdade social ilumina essa problemática. Ao analisar os efeitos distributivos da judicialização, ressalta-se que o acesso desigual aos instrumentos jurídicos pode aprofundar desigualdades (Valle, 2011, p. 18-20). De modo análogo, o acesso desigual a tecnologias e a capacidade técnica de compreender seu funcionamento pode gerar assimetrias no controle social e institucional da implementação algorítmica.

A dimensão institucional do monitoramento e da avaliação ganha relevo nesse cenário. Coelho, Lolli e Bitencourt destacam a importância da previsão de sistemas integrados de monitoramento e avaliação como mecanismo de concretização constitucional adequada dos direitos fundamentais, de modo que:

Todas essas alterações [...] caminham no sentido de prever a obrigatoriedade de avaliação de políticas públicas [...] e revelam-se importantes, desde que efetivamente implementadas e com uma metodologia de trabalho que respeite os padrões científicos de avaliação e monitoramento, bem como com um animus institucional

voltado à concretização constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais. (Coelho; Lolli; Bitencourt, 2022, p. 41)

Quando a implementação é mediada por inteligência artificial, a exigência de metodologia científica rigorosa torna-se ainda mais premente. A avaliação não pode limitar-se à aferição de resultados finais; deve abranger os próprios critérios de funcionamento do sistema.

A ausência de monitoramento sistemático pode produzir fenômeno de cristalização de vieses. Dados históricos utilizados no treinamento podem reproduzir padrões discriminatórios, que passam a ser internalizados pelo sistema e aplicados de forma automatizada. Sem mecanismos de revisão periódica, a política pública corre o risco de institucionalizar desigualdades sob aparência de racionalidade técnica.

Sob perspectiva institucional, a Administração Pública precisa desenvolver capacidades internas para compreender, auditar e revisar sistemas algorítmicos. Isso implica formação técnica especializada, integração entre áreas jurídicas e tecnológicas e definição clara de responsabilidades. A delegação acrítica de funções decisórias a fornecedores privados ou a sistemas opacos compromete a própria soberania decisória estatal.

A inteligência artificial, portanto, não elimina a responsabilidade política; ela a desloca para um plano mais complexo. A juridicidade administrativa passa a depender da capacidade de traduzir decisões técnicas em linguagem pública compreensível e justificável. A opacidade deve ser enfrentada com transparência qualificada; a mutabilidade, com monitoramento contínuo; a redistribuição da responsabilidade, com clareza institucional.

A conclusão intermediária é inequívoca: a implementação algorítmica intensifica os desafios clássicos do controle das políticas públicas e exige instrumentos estruturais de acompanhamento capazes de preservar a integridade do processo decisório. Sem tais mecanismos, a política pública mediada por inteligência artificial tende a afastar-se progressivamente da esfera do controle democrático.

4 Monitoramento e avaliação como condição estruturante da juridicidade dinâmica e da governança algorítmica

A incorporação de sistemas de inteligência artificial na implementação de políticas públicas impõe revisão do lugar tradicionalmente atribuído ao monitoramento e à avaliação no

ciclo das políticas públicas, pois, se em contextos administrativos convencionais essas dimensões eram tratadas como instrumentos gerenciais voltados à eficiência e ao controle de desempenho, na governança algorítmica passam a exercer função normativamente estruturante, de modo que a juridicidade, diante da mutabilidade tecnológica, depende da existência de mecanismos institucionais permanentes de acompanhamento.

A evolução institucional brasileira evidencia esse deslocamento, na medida em que monitoramento e avaliação foram progressivamente incorporados ao ordenamento como instrumentos jurídicos, e não apenas administrativos, sendo que Bonifácio e Motta (2022, p. 6-8), ao reconstruírem essa trajetória, demonstram que tais mecanismos passaram a integrar o próprio desenho institucional do Estado, vinculando-se à *accountability* e à racionalidade decisória. Complementam afirmando que:

Monitoring and evaluation in Brazil have evolved from managerial practices associated with planning routines to mechanisms legally framed within the constitutional architecture of public administration, linked to accountability, transparency and institutional control. (Bonifácio, Motta, 2022, p. 8)

A contribuição dos autores evidencia que monitoramento e avaliação deixaram de ser instrumentos periféricos para se tornarem componentes da arquitetura institucional do Estado brasileiro, transformação decisiva para compreender seu papel na implementação de políticas públicas baseadas em inteligência artificial.

Essa consolidação não constitui fenômeno isolado, pois, como observa Filgueiras (2020, p. 356), o que se denomina “burocracia do controle” configura, na realidade, uma “ecologia de burocracias”, composta por sistema complexo de organizações com papéis e mandatos específicos, de modo que o controle não se reduz a um órgão singular, mas se estrutura como rede institucional interdependente que articula instâncias internas e externas de fiscalização, monitoramento e responsabilização.

No contexto brasileiro, esse arranjo ganhou densidade com a Constituição de 1988, que inaugurou processo incremental de fortalecimento das instituições de *accountability* e estruturou sistema robusto voltado ao enfrentamento de desvios e à proteção do interesse público (Filgueiras, 2020, p. 366), sendo nesse horizonte que se insere a juridicidade dinâmica

defendida, na qual monitoramento e avaliação, aplicados à governança algorítmica, operam como elementos integrados a essa ecologia institucional de controle.

Aplicada às políticas públicas baseadas em inteligência artificial, essa perspectiva indica que o exame da conformidade constitucional não pode limitar-se ao ato administrativo individual ou ao contrato tecnológico, devendo alcançar o funcionamento sistêmico do arranjo institucional que sustenta a política, incluindo rotinas de auditoria, fluxos informacionais e mecanismos permanentes de responsabilização, o que exige a inserção da governança algorítmica no ecossistema democrático de controle já consolidado no Estado brasileiro.

A inteligência artificial introduz variabilidade decisória contínua, uma vez que sistemas de aprendizado de máquina ajustam parâmetros com base em novos dados, alterando padrões classificatórios e influenciando resultados distributivos, de modo que a conformidade constitucional não pode ser aferida apenas no momento da edição normativa, mas exige verificação permanente do funcionamento do sistema.

Nesse sentido, Bonifácio e Motta (2022, p. 12-14) demonstram que o desenvolvimento normativo brasileiro associou monitoramento e avaliação ao fortalecimento do controle democrático e à busca por resultados constitucionalmente adequados, revelando crescente vinculação entre planejamento, gestão por resultados e mecanismos de controle interno e externo, o que permite afirmar que o ordenamento passou a reconhecer o monitoramento como instrumento de garantia da racionalidade administrativa.

Aplicada à governança algorítmica, essa racionalidade adquire densidade reforçada, pois o monitoramento deixa de se limitar à aferição de desempenho e passa a operar como mecanismo de vigilância institucional sobre critérios técnicos internalizados em sistemas automatizados, de modo que sua ausência pode permitir a consolidação silenciosa de vieses estruturais com impacto sobre direitos fundamentais.

A avaliação, por sua vez, assume função reflexiva e estruturante ao examinar a coerência entre objetivos normativos e resultados concretos, viabilizando a revisão de parâmetros técnicos e ajustes organizacionais, sendo a avaliação periódica e metodologicamente estruturada instrumento de autocorreção institucional.

A abordagem Direito e Políticas Públicas já havia destacado a implementação como espaço de densificação normativa (Bucci, 2019, p. 87-90), característica intensificada pela

inteligência artificial, na medida em que parte da decisão administrativa passa a ser mediada por modelos estatísticos, o que confere à juridicidade caráter processual e exige sua reconstrução contínua à luz do desempenho efetivo da política pública.

Nesse contexto, intervenções judiciais baseadas em casos isolados podem gerar efeitos sistêmicos não antecipados ao desconsiderarem a complexidade organizacional e distributiva das políticas públicas, pois a fragmentação decisória tende a corrigir sintomas sem alcançar causas estruturais, podendo inclusive produzir novas assimetrias. Por isso, a institucionalização de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação assume papel decisivo, ao permitir que a própria Administração identifique desvios, reavalie critérios operacionais e promova ajustes internos antes que falhas estruturais se convertam em litígios individuais.

Sob perspectiva organizacional, a governança algorítmica exige capacidades técnicas internas para auditar sistemas, revisar parâmetros e dialogar com fornecedores tecnológicos, já que a dependência acrítica de soluções externas compromete a autonomia decisória estatal, de modo que monitoramento e avaliação não apenas preservam a juridicidade, mas também reforçam a soberania administrativa.

Além disso, a cultura avaliativa fortalece a transparência ativa, pois a divulgação periódica de critérios operacionais, indicadores de desempenho e resultados amplia a inteligibilidade do processo decisório, sendo que a opacidade algorítmica não se resolve apenas com acesso ao código-fonte, mas requer tradução institucional dos critérios técnicos em linguagem pública justificável.

Motta e Bonifácio (2022, p. 18-20) destacam que o desenvolvimento do monitoramento e da avaliação no Brasil está associado à consolidação de mecanismos de controle e à internalização de práticas de *accountability* no interior da Administração. Essa internalização, quando aplicada à inteligência artificial, implica institucionalização de rotinas permanentes de auditoria algorítmica, análise de impacto e revisão de desempenho.

A juridicidade dinâmica pode ser compreendida como conformidade constitucional sustentada por infraestrutura institucional reflexiva, exigindo que políticas públicas baseadas em inteligência artificial sejam continuamente testadas quanto à adequação de seus critérios operacionais e aos efeitos distributivos produzidos.

Sem monitoramento estruturado, a mutabilidade algorítmica pode deslocar gradualmente prioridades distributivas; sem avaliação metodologicamente robusta, a eficiência técnica tende a obscurecer desigualdades estruturais, de modo que a governança algorítmica, para permanecer compatível com o Estado de Direito, requer mecanismos permanentes de supervisão institucional.

A experiência comparada demonstra que tais riscos não são hipotéticos: ao analisarem a digitalização dos serviços sociais na Espanha, Forns i Fernández e Alegre-Agís (2024, p. 24) observam que a transformação digital pode comprometer o acesso efetivo quando parte da população não dispõe de meios ou competências para operar canais digitais, permitindo que a eficiência tecnológica coexista com a ampliação silenciosa de barreiras de acesso.

Nessa linha, a implementação de tecnologias da informação sem salvaguardas institucionais adequadas pode gerar verdadeira violência institucional, decorrente de negligência administrativa que compromete o exercício de direitos fundamentais (Forns i Fernández; Alegre-Agís, 2024, p. 38), de modo que a ausência de mecanismos estruturados de acompanhamento e revisão deixa de ser mera falha gerencial para configurar déficit de proteção constitucional.

Transposta para o contexto da governança algorítmica, essa advertência revela que sistemas baseados em inteligência artificial, quando implementados sem monitoramento contínuo e avaliação metodologicamente estruturada, tendem a cristalizar desigualdades sob aparência de neutralidade técnica. A juridicidade dinâmica, nesse sentido, opera como exigência institucional de prevenção contra formas sofisticadas de exclusão produzidas pela própria racionalidade tecnológica.

A conclusão que se impõe é que monitoramento e avaliação integram o núcleo da juridicidade administrativa na era digital. Eles operam como garantias estruturais contra a erosão silenciosa de direitos fundamentais, assegurando que a inovação tecnológica permaneça subordinada aos valores constitucionais.

5 Implicações para o controle institucional e judicial das políticas públicas baseadas em inteligência artificial

A consolidação da juridicidade dinâmica como categoria estruturante da governança algorítmica projeta efeitos diretos sobre o desenho e a intensidade do controle institucional e

judicial das políticas públicas, uma vez que a incorporação de inteligência artificial na implementação não apenas reconfigura a decisão administrativa, mas também desloca o objeto do controle do exame de atos individualizados para a análise da arquitetura sistêmica da política pública.

No Brasil, o controle judicial das políticas públicas consolidou-se com a constitucionalização dos direitos fundamentais, sendo que, como enfatiza Bucci, a força normativa desses direitos depende de sua exigibilidade concreta, de modo que “a possibilidade de controle judicial para a garantia do exercício dos direitos é o que faz das normas que os veiculam prescrições obrigatórias, no sentido fático, retirando-as do plano meramente programático” (Bucci, 2006, p. 3).

A afirmação revela que a jurisdição constitucional foi elemento essencial para conferir densidade normativa às políticas públicas. Todavia, a mesma autora alerta que o controle judicial opera sob lógica distinta daquela que organiza a formulação e a implementação de políticas públicas:

A lógica das políticas públicas é ampla, aglutinadora de perspectivas e informações, as quais se enfeixam na estratégia de decisão e implementação finalmente adotada. Já o controle jurisdicional se dá sob a forma de ações judiciais, cada uma delas expressando um conflito atomizado.” (Bucci, 2006, p. 11)

Essa tensão estrutural torna-se ainda mais complexa quando a implementação passa a ser mediada por inteligência artificial. O objeto do controle não é mais apenas o ato administrativo concreto, mas o funcionamento de um sistema técnico que influencia decisões em série.

Valle (2011, p. 1), ao examinar os limites da judicialização, desenvolve advertência que assume especial relevância no contexto algorítmico, pois “devemos estar cômicos do risco de, apesar do discurso de proteção aos direitos fundamentais, ter-se por resultado uma desigualdade estabelecida pelo Judiciário.”

A advertência indica que intervenções judiciais fragmentárias podem gerar distorções distributivas imprevistas, pois, quando a política pública é estruturada por sistemas algorítmicos, a correção pontual de casos individuais tende a não alcançar o núcleo do problema, situado no padrão operacional do sistema.

Nesse cenário, monitoramento e avaliação assumem papel estratégico na articulação entre Administração e controle externo, sendo que Bonifácio e Motta (2022, p. 18-20) demonstram que a trajetória institucional brasileira os incorporou como mecanismos estruturais de *accountability* e controle, integrando-os ao arcabouço jurídico-administrativo e fortalecendo a capacidade de correção interna de desvios, com redução de intervenções judiciais substitutivas.

A incorporação da inteligência artificial exige ampliação qualitativa desses instrumentos, pois o controle não pode restringir-se à verificação da contratação formal ou do atendimento a requisitos procedimentais, devendo alcançar o modo de operação do algoritmo, os critérios utilizados, os padrões reproduzidos e os efeitos distributivos produzidos.

Neste ponto, necessário trazer a reflexão de Paulo Januzzi a fim de contribuir decisivamente para essa ampliação. Ao tratar da avaliação de programas sociais sob perspectiva sistêmica e plural, o autor sustenta que:

Avaliar políticas públicas requer compreender o programa em sua totalidade, considerando sua lógica de intervenção, seus mecanismos operacionais, seus resultados intermediários e seus impactos finais, em um processo contínuo de aprendizagem institucional. (Januzzi, 2016, p. 25)

A concepção sistêmica da avaliação dialoga diretamente com a governança algorítmica. A análise do impacto de um sistema de inteligência artificial não pode restringir-se aos resultados finais. É necessário examinar a lógica de intervenção incorporada ao modelo, os critérios de classificação e os efeitos intermediários produzidos.

Januzzi (2016, p. 32-35) destaca ainda que a avaliação deve ser progressista e orientada à transformação social, não se limitando à mensuração de eficiência. Essa perspectiva amplia o escopo do controle institucional, que passa a incorporar análise qualitativa e distributiva.

Por sua vez, Marta Farah (2018, p. 67-72), ao examinar teorias de política pública, enfatiza que a implementação constitui arena de disputas institucionais e redefinição de objetivos. As políticas públicas não são processos lineares, mas dinâmicos, sujeitos a reinterpretações e ajustes contínuos. Essa compreensão reforça a necessidade de mecanismos de monitoramento capazes de capturar essas transformações.

Aplicada à inteligência artificial, a teoria da implementação como processo dinâmico impõe a redefinição do controle judicial, que não pode restringir-se ao exame do ato instituidor,

devendo considerar a existência de mecanismos internos de acompanhamento, auditoria e revisão, cuja presença pode justificar maior deferência institucional, enquanto sua ausência indica déficit de juridicidade.

O controle institucional, por sua vez, deve desenvolver competências técnicas específicas, exigindo que tribunais de contas e controladorias incorporem metodologias de auditoria algorítmica, análise de impacto regulatório digital e verificação de vieses estatísticos, sob pena de gerar deferência acrítica à técnica ou intervenção excessiva fundada em incompreensão sistêmica.

Além disso, a integração entre monitoramento e controle externo favorece maior racionalidade decisória, pois relatórios periódicos de avaliação, indicadores de desempenho e documentação dos critérios operacionais fornecem base empírica ao exame judicial, permitindo que o controle deixe de operar no vazio informacional e passe a dialogar com dados estruturados.

Por outro lado, a ausência de cultura avaliativa robusta pode transformar a inteligência artificial em zona de opacidade institucional, na qual a eficiência técnica obscurece a erosão gradual de direitos fundamentais, enquanto a judicialização fragmentária tende a ampliar desigualdades, já que decisões individuais não necessariamente corrigem o padrão sistêmico.

Essa limitação do controle fragmentário já foi identificada na literatura constitucional brasileira. Ao analisarem a espetacularização das políticas públicas, Coelho e Assis sustentam que o controle jurídico-constitucional pode assumir feição simbólica quando deslocado para decisões pontuais e midiaticamente valorizadas, produzindo aparência de efetividade sem enfrentar as disfunções estruturais que comprometem a implementação das políticas públicas (2017, p. 577-578). Nessa dinâmica, a centralidade do caso individual e a visibilidade pública da decisão judicial tendem a obscurecer a necessidade de reorganização institucional mais ampla.

Transposto para a governança algorítmica, o risco de um constitucionalismo do espetáculo torna-se mais pronunciado: a invalidação judicial de um resultado específico produzido por sistema de inteligência artificial pode gerar forte repercussão e reafirmar simbolicamente a força normativa dos direitos fundamentais, mas, sem monitoramento contínuo, avaliação estruturada e integração com controles interno e externo, o funcionamento sistêmico do modelo permanece inalterado, fazendo com que o controle incida sobre efeitos

isolados sem alcançar os parâmetros operacionais que produzem padrões decisórios potencialmente discriminatórios.

A juridicidade dinâmica responde a essa insuficiência ao deslocar o foco do ato isolado para a arquitetura institucional da implementação, reafirmando que a efetividade constitucional depende de mecanismos permanentes de acompanhamento, revisão e transparência estruturada, de modo que o controle jurisdicional, embora relevante, torna-se mais qualificado quando articulado a processos avaliativos institucionalizados, evitando sua redução a intervenções episódicas de alta visibilidade e baixa capacidade transformadora.

Sob perspectiva normativa, o controle de políticas públicas baseadas em inteligência artificial deve incorporar três parâmetros: monitoramento contínuo documentado, avaliações periódicas metodologicamente consistentes e transparência ativa dos critérios operacionais do sistema, que não configuram formalismo excessivo, mas garantias estruturais de legitimidade.

A inteligência artificial, por fim, intensifica a necessidade de equilíbrio entre deferência e fiscalização, pois a deferência institucional não pode implicar abdicação do controle, nem o controle ignorar a complexidade técnica da implementação, sendo o monitoramento e a avaliação a ponte entre esses polos ao fornecer base objetiva para o exercício qualificado da jurisdição.

Assim, compreende-se que a governança algorítmica exige redefinição do controle institucional e judicial. O foco desloca-se do ato isolado para o sistema; da verificação formal para a análise estrutural; da reação pontual para a prevenção institucional. A juridicidade dinâmica encontra, no monitoramento e na avaliação, seus instrumentos de concretização.

Conclusão

A investigação desenvolvida partiu do problema central de em que medida monitoramento e avaliação constituem condições estruturantes de juridicidade dinâmica na implementação de políticas públicas baseadas em inteligência artificial, sustentando-se a hipótese de que, diante da opacidade, mutabilidade e redistribuição tecnológica da responsabilidade decisória, esses mecanismos deixam de ter caráter meramente gerencial e passam a integrar o núcleo normativo da legitimidade administrativa.

O percurso teórico demonstrou que a implementação sempre foi momento decisório relevante para a concretização constitucional, sendo que a abordagem Direito e Políticas

Públicas evidencia que a juridicidade não se esgota na edição do ato normativo instituidor, projetando-se sobre o desempenho institucional da política pública (Bucci, 2019, p. 87-90), de modo que a execução não constitui fase mecânica, mas espaço de densificação normativa.

A incorporação de inteligência artificial intensifica essa dinâmica, pois a decisão administrativa passa a ser parcialmente estruturada por modelos algorítmicos baseados em lógicas estatísticas e probabilísticas, introduzindo variabilidade contínua, o que impede que a juridicidade seja aferida exclusivamente *ex ante* e a torna dependente de mecanismos permanentes de acompanhamento.

A análise da trajetória institucional do monitoramento e da avaliação no Brasil demonstrou que esses instrumentos foram progressivamente incorporados ao arcabouço jurídico como mecanismos de *accountability* e controle (Bonifácio, Motta, 2022, p. 18-20). Essa evolução revela que a cultura avaliativa não é mero recurso técnico, mas componente da arquitetura constitucional da Administração Pública.

Ao articular essa trajetória com a governança algorítmica, evidenciou-se que a juridicidade dinâmica exige três condições estruturantes. A primeira é a institucionalização de monitoramento contínuo, capaz de detectar desvios operacionais e impactos distributivos não previstos. A segunda é a realização de avaliações periódicas metodologicamente robustas, orientadas não apenas à eficiência, mas à concretização adequada dos direitos fundamentais, conforme perspectiva sistêmica defendida por Januzzi (2016, p. 25-32). A terceira é a integração entre esses mecanismos e os sistemas de controle interno e externo, fornecendo base empírica para o exercício qualificado da jurisdição.

O exame das implicações para o controle judicial reforça essa conclusão: a lógica atomizada do processo judicial, conforme destacado por Bucci (2006, p. 11), contrasta com a natureza sistêmica das políticas públicas, de modo que a ausência de monitoramento estruturado tende a deslocar a correção de falhas para o Judiciário de forma fragmentária, com risco de produção de desigualdades, ao passo que a institucionalização de mecanismos avaliativos robustos fortalece a deferência institucional qualificada e reduz a assimetria informacional entre Administração e Judiciário.

O argumento central, portanto, não é restringir, mas qualificar o controle judicial, exigindo que a governança algorítmica considere a arquitetura sistêmica da implementação e a

existência de ciclos avaliativos estruturados, cuja presença indica conformidade institucional, enquanto sua ausência revela déficit de juridicidade.

Sob perspectiva prática, a Administração Pública deve internalizar cultura avaliativa robusta e desenvolver capacidades técnicas para auditar sistemas algorítmicos, revisar parâmetros e documentar decisões, de modo que a delegação tecnológica não implique abdicação da responsabilidade constitucional, mantendo a inovação subordinada aos valores do Estado de Direito.

A juridicidade dinâmica, assim, não substitui a legalidade formal, mas a complementa, convertendo a conformidade constitucional de evento pontual em processo contínuo, no qual monitoramento e avaliação operam como mecanismos de estabilização institucional, prevenindo que a mutabilidade algorítmica produza erosões graduais de direitos fundamentais.

A inteligência artificial, nesse contexto, não representa ameaça intrínseca ao Estado de Direito. O risco não reside na tecnologia em si, mas na ausência de infraestrutura institucional capaz de acompanhá-la criticamente. A governança algorítmica pode fortalecer a eficiência administrativa e ampliar a capacidade estatal de atuação, desde que sustentada por mecanismos permanentes de supervisão, transparência e responsabilização.

Conclui-se, portanto, que monitoramento e avaliação integram o núcleo da juridicidade administrativa na era digital. Eles operam como garantias estruturais de legitimidade democrática, assegurando que a automação decisória permaneça submetida aos princípios constitucionais. A política pública baseada em inteligência artificial deve ser não apenas eficaz, mas permanentemente justificável.

O desafio que se impõe à Administração Pública brasileira não é apenas tecnológico, mas institucional. A consolidação de governança algorítmica compatível com o Estado de Direito depende da capacidade de transformar monitoramento e avaliação em práticas efetivas, metodologicamente rigorosas e juridicamente estruturadas. Sem essa transformação, a inovação corre o risco de converter-se em deslocamento silencioso de poder decisório. Com ela, a inteligência artificial pode tornar-se instrumento legítimo de realização constitucional.

Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–32.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2019.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. **Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico**: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. Sequência (Florianópolis), v. 43, n. 90, p. 1–45, 2022.

COELHO, Saulo Pinto; ASSIS, Alline N. **Um constitucionalismo do espetáculo?** Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 115, p. 541-584, 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Teorias de política pública**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. **Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil**. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). Brasília: IPEA: Enap, 2018. p. 355-381. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>. Acesso em: 10 fev. 2026.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria; ALEGRE-AGÍS, Elisa. Derechos fundamentales, servicios sociales y nuevas tecnologías. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, p. 13–40, 2025. DOI: 10.47975/digital.law.vol.5.n.3.fornsifernandez. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/1281>. Acesso em: 23 fev. 2026.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista**: conceitos, tipologias e etapas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2016.

MOTTA, Fabrício; BONIFÁCIO, Robert. **Monitoring and evaluation of public policies in Brazil**: conceptual approach and trajectory of legal and institutional development. [Inserir dados completos de publicação], 2022.

VALLE, Vanice Lírio. **Judicialização das Políticas Públicas no Brasil**: até onde nos podem levar as asas de Ícaro. *Themis*: Revista de direito, v. 11, n. 20, p. 185-210, 2011.

PASQUALE, Frank. **The Black Box Society**: The Secret Algorithms That Control Money and Information. Cambridge; Massachusetts; London; England: Harvard University Press, 2015.