XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

GOVERNO DIGITAL, DIREITO E NOVAS TECNOLOGIAS II

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

FABIANO HARTMANN PEIXOTO

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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. Edinilson 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

G326

Governo digital, direito e novas tecnologias I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Yuri Nathan da Costa Lannes; José Renato Gaziero Cella; Cinthia Obladen de Almendra Freitas– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-659-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Governo digital. 3. Direito e novas tecnologias. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI
ALICANTE - ESPANHA

GOVERNO DIGITAL, DIREITO E NOVAS TECNOLOGIAS II

Apresentacao

GT - Governo Digital, Direito e Novas Tecnologias II

O Grupo de Trabalho - GT Governo Digital, Direito e Novas Tecnologias II, ocorreu em 29 de maio de 2026, no XV Encontro Internacional do Conpedi - Alicante - Espanha, cujo tema principal foi Meio Ambiente e Sustentabilidade: perspectivas globais e locais na Agenda 2030.

Mantendo a sua tradição, o GT reuniu diversos trabalhos na sua área temática, a seguir resumidamente apresentados pelos coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto, Fabiano Hartmann Peixoto e Angela Issa Haonat.

Apresentação:

A SOCIEDADE DE ALGORITMOS E NÃO-COISAS NA FORMAÇÃO DE UM CIBERESPAÇO DE PODER

O artigo foi apresentado por Cinthia Obladen de Almendra Freitas. Com base na noção de infosfera de Luciano Floridi, compreendida como o continuum que integra humanos e tecnologias, e na ideia de “não-coisas” de Byung-Chul Han, o artigo aponta para tensões a partir de um ciberespaço que necessita ser reinterpretado.

INFRAESTRUTURA DIGITAL, TERRITÓRIO E REGULAÇÃO: PROPOSTA DE “VALUTAÇÃO” DE IMPACTO TERRITORIAL DIGITAL (VITD) APLICADA A DATA CENTERS

O artigo foi apresentado por Nicolò Basigli, com a presença do coautor Valter Moura do Carmo. O artigo analisa a materialidade territorial da infraestrutura digital, a localização de data centers e a distribuição territorial dos custos ambientais associados à economia de dados, relacionando essas questões à literatura sobre justiça ambiental e à regulação pública da infraestrutura tecnológica. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica interdisciplinar e análise normativa, examinando instrumentos regulatórios existentes no contexto europeu e brasileiro.

A REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS, GOVERNANÇA MULTINÍVEL E ATUAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS

O artigo foi apresentado por Leonardo David Quintiliano e analisa a regulação da inteligência

artificial no contexto do federalismo brasileiro, com foco na repartição constitucional de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Parte-se da constatação de que a expansão das aplicações de IA impõe a construção de um marco regulatório capaz de conciliar inovação tecnológica, segurança jurídica e proteção de direitos fundamentais. Inicialmente, examinaram-se modelos internacionais de governança da IA, com destaque para os Estados Unidos, a China e a União Europeia, especialmente o Artificial Intelligence Act, e concluiu-se que a regulação da IA no Brasil tende a assumir feição multinível, exigindo coordenação federativa e cooperação institucional.

A GEOPOLÍTICA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A SUSTENTABILIDADE DOS DATACENTERS: DESAFIOS REGULATÓRIOS PARA O SUL GLOBAL NA ERA DO COLONIALISMO DIGITAL.

O artigo apresentado por Debora Bonat, com a presença dos coautores, mostra que a aparente imaterialidade da Inteligência Artificial oculta uma infraestrutura física massiva de datacenters com consumo alarmante de água e energia elétrica. Essa dinâmica gera um "colonialismo digital", no qual Big Techs do Norte Global exploram recursos naturais do Sul Global enquanto retêm os lucros e o controle tecnológico. Diante disso, legislações atuais como o AI Act europeu e o PL 2.338/2023 no Brasil mostram-se insuficientes por focarem quase exclusivamente em privacidade e vieses algorítmicos. Para reverter esse cenário, defende-se a urgência de um Direito Digital ecologicamente orientado que integre métricas socioambientais rígidas às avaliações de impacto e promova a transição para a Green AI.

PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO RACIOCÍNIO JURÍDICO EM SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: ARQUITETURAS HÍBRIDAS E EXPLICABILIDADE

O artigo apresentado por Izabela Frota Melo, com a presença dos coautores, analisa os desafios do uso de grandes modelos de linguagem (LLMs) no direito, destacando sua capacidade de gerar respostas plausíveis, mas sem fundamentação jurídica transparente. Defende que arquiteturas híbridas, que combinam IA generativa e modelos formais de argumentação, podem tornar as decisões mais explicáveis, analisáveis e contestáveis. Sustenta que a formalização jurídica não desaparece, mas assume novas funções de orientação, reconstrução e avaliação das justificações produzidas pela IA.

A CAPTURA DA JUSTIÇA PELOS INDICADORES: LIMITES E RISCOS DA GESTÃO POR DESEMPENHO NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O artigo foi apresentado por Lia Loana Curial Oliva , José Renato Gaziero Cella , Orides Mezzaroba e analisou criticamente o modelo de governança pública adotado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), orientado por indicadores de produtividade e seus impactos sobre a concepção e a efetividade da prestação jurisdicional no Brasil. Propôs reorientar a governança judicial para incorporar métricas qualitativas que permitam avaliar a qualidade da prestação jurisdicional e articulou fundamentos normativos e epistemológicos da governança com uma crítica filosófica inspirada em Kafka, revelando os paradoxos éticos da quantificação da justiça no contexto brasileiro.

ENTRE O ALGORITMO E A TOGA: USO RESPONSÁVEL DE IA GENERATIVA NO

JUDICIÁRIO E OS DESAFIOS DO DEVIDO PROCESSO TECNOLÓGICO

O artigo foi apresentado por José Renato Gaziero Cella, com coautor, e examinou os riscos do uso irresponsável de inteligência artificial generativa no exercício da função jurisdicional, tendo como fio condutor o caso do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) em que um prompt de ferramenta generativa foi inadvertidamente deixado no corpo de acórdão que absolveu acusado de estupro de vulnerável contra criança de 12 anos. O artigo apresentou a conclusão de que a IA pode e deve auxiliar o Judiciário, mas jamais substituir o núcleo valorativo do ato de julgar: a responsabilidade pela fundamentação permanece integralmente humana.

OPACIDADE ALGORÍTMICA E LEGITIMIDADE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS AUTOMATIZADAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DISCURSIVA DO DIREITO DE ROBERT ALEXY

O artigo foi apresentado por Djônata Winter e demonstrou que os requisitos de transparência, explicabilidade e motivação das decisões administrativas automatizadas não constituem meras exigências técnicas ou éticas, mas pressupostos conceituais e normativos da própria validade jurídica desses atos, à luz da Teoria Discursiva do Direito de Robert Alexy. Concluiu que transparência, explicabilidade e motivação constituem o equivalente funcional da argumentação racional no contexto tecnológico, condicionando a legitimidade do uso de sistemas de IA pela Administração Pública à possibilidade de reconstrução discursiva de seus procedimentos e resultados.

ÁGUA PARA OS ALGORITMOS: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS ENTRE DATA CENTERS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BRASIL

O artigo apresentado por Nicolò Basigli abordou que a expansão da Inteligência Artificial tem sido frequentemente apresentada como um fenômeno essencialmente tecnológico e imaterial, associado à crescente digitalização da sociedade, mas que o funcionamento desses sistemas depende de uma vasta infraestrutura material responsável pelo processamento e armazenamento de dados em escala global. Assim, o artigo analisou a relação entre Inteligência Artificial, infraestrutura digital e recursos naturais, com especial atenção ao papel dos data centers na economia contemporânea de dados.

IA E ELEIÇÕES 2026: LABORATÓRIO DE IA E INTEGRIDADE ELEITORAL (DR.IA-AIEL) NA MICROSEGMENTAÇÃO GENERATIVA DO DISCURSO POLÍTICO DIGITAL.

O artigo apresentado por Fabiano Hartmann relata a possibilidade de irmos além da interferência da IA no processo eleitoral. Fora do campo das fake news, o artigo analisou a possibilidade de combinação de sistema de IA para microsegmentação política e análise de sentimentos, que, combinados com o conceito de "general influence" permitem a geração de linguagem argumentativa de acordo com cada microsegmento eleitoral. O artigo ainda encaminha para a necessidade de desenvolvimento de conhecimento e regulação sobre a temática, tendo em vista o impacto potencial no processo eleitoral.

CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS NA ORDEM ECONÔMICA.

O artigo apresentado por Jesualdo Eduardo de Almeida Júnior analisou a reconfiguração da esfera pública promovida pelas plataformas digitais, investigando em que medida tais atores passaram a desempenhar funções materialmente públicas sem estarem submetidos a um regime jurídico compatível com sua relevância institucional.

TECNOCRACIA, TECNOPÓLIO E PODER INFORMACIONAL: REFLEXÕES JURÍDICAS SOBRE A CENTRALIZAÇÃO TECNOLÓGICA NA SOCIEDADE DIGITAL

O artigo apresentado por Jesualdo Eduardo de Almeida Junior aborda as profundas transformações nas estruturas de poder da sociedade contemporânea pela expansão das tecnologias digitais. Assim, o artigo analisou os impactos jurídicos da centralização tecnológica na sociedade digital, investigando como a concentração de dados, infraestruturas e sistemas algorítmicos produz novas formas de poder informacional e concluiu que a centralização tecnológica impõe ao direito o desenvolvimento de novas estratégias regulatórias voltadas à proteção da autonomia informacional, à transparência algorítmica e à preservação da legitimidade democrática no ambiente digital.

A TRANSNACIONALIDADE NA REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O artigo apresentado por Djônata Winter apresenta a constatação de um cenário em que o desenvolvimento e a aplicação da Inteligência Artificial transcendem as fronteiras nacionais e desafiam as estruturas regulatórias tradicionais baseadas em territorialidade, Este artigo analisa a transnacionalidade na regulação dessa tecnologia, mapeando seus atores, instrumentos, desafios e tendências.

Por fim, a professora Angela Issa Haonat, que estava auxiliando também na coordenação do GT, apresentou seu artigo na temática do acesso à justiça e identidade de gênero. Desafios da prestação jurisdicional e do atendimento institucional à população trans no sistema brasileiro de justiça. Relatou que seu trabalho foi desenvolvido em coautoria com Maria Clara Rezende Duarte Queiroz. O trabalho relata as pesquisas junto à comissão de gênero e analisa o acesso à justiça da população trans partindo de uma premissa crítica, segundo a qual, embora o Estado Democrático de Direito preveja universalidade, grupos vulnerabilizados ainda enfrentam barreiras institucionais, simbólicas e estruturais do sistema de justiça brasileiro. A investigação teve como objeto o aprimoramento das práticas institucionais para ampliar esse acesso e a efetividade dos direitos dessa população. Concluiu que não basta o Provimento 73 do CNJ, que dispõe sobre a verbação da alteração do prenome do gênero nos assentamentos de pessoas transgênero no registro civil ou decisões do STF. É preciso que as rotinas administrativas e os fluxos de atendimento reflitam o respeito à identidade auto-percebida.

Os diálogos oportunizados no GT certamente contribuirão para o avanço das pesquisas, registrando, os coordenadores, o alto nível dos trabalhos apresentados e o caminho profícuo do GT na trajetória do CONPEDI.

Os coordenadores,

Opacidade Algorítmica e Legitimidade das Decisões Administrativas Automatizadas: uma análise a partir da Teoria Discursiva do Direito de Robert Alexy

Algorithmic Opacity and the Legitimacy of Automated Administrative Decisions: an Analysis through Robert Alexy's Discourse Theory of Law

Djônata Winter [1]

Resumo

A expansão dos sistemas de Inteligência Artificial na Administração Pública coloca em questão a compatibilidade entre a opacidade algorítmica e as exigências de racionalidade, motivação e legitimidade impostas pelo ordenamento jurídico ao agir estatal. Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo demonstrar que os requisitos de transparência, explicabilidade e motivação das decisões administrativas automatizadas não constituem meras exigências técnicas ou éticas, mas pressupostos conceituais e normativos da própria validade jurídica desses atos, à luz da Teoria Discursiva do Direito de Robert Alexy. A pesquisa adota metodologia qualitativa de caráter teórico-dogmático, combinando revisão bibliográfica de filosofia jurídica e doutrina de Direito Administrativo com análise de literatura especializada em transparência algorítmica e Inteligência Artificial aplicada ao setor público, valendo-se do método interpretativo para estabelecer a ponte analítica entre os fundamentos da teoria alexyana e os desafios normativos da decisão automatizada. O estudo demonstra que a pretensão de correção (Anspruch auf Richtigkeit), núcleo da teoria de Alexy, exige que toda decisão com pretensão de validade jurídica possa ser discursivamente reconstruída e submetida ao controle intersubjetivo das razões que a fundamentam, requisito inviabilizado pela opacidade das black boxes algorítmicas. Conclui que transparência, explicabilidade e motivação constituem o equivalente funcional da argumentação racional no contexto tecnológico, condicionando a legitimidade do uso de sistemas de IA pela Administração Pública à possibilidade de reconstrução discursiva de seus procedimentos e resultados.

Palavras-chave: inteligência artificial, teoria discursiva do direito, opacidade algorítmica, decisão administrativa, motivação dos atos administrativos

Abstract/Resumen/Résumé

The expansion of Artificial Intelligence systems in Public Administration calls into question the compatibility between algorithmic opacity and the requirements of rationality, motivation, and legitimacy imposed by law on state action. In this context, this article aims to

---

1 Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí

demonstrate that the requirements of transparency, explainability, and motivation of automated administrative decisions do not constitute mere technical or ethical demands, but rather conceptual and normative presuppositions of the legal validity of such acts, in light of Robert Alexy's Discursive Theory of Law. The research adopts a qualitative methodology of a theoretical-dogmatic nature, combining a literature review of legal philosophy and Administrative Law doctrine with analysis of specialized literature on algorithmic transparency and Artificial Intelligence applied to the public sector, employing the interpretive method to establish the analytical bridge between the foundations of Alexy's theory and the normative challenges of automated decision-making. The study demonstrates that the claim to correctness (Anspruch auf Richtigkeit), the conceptual core of Alexy's theory, requires that every decision claiming legal validity must be discursively reconstructable and subject to intersubjective control of its underlying reasons — a requirement rendered unworkable by the opacity of algorithmic black boxes. It concludes that transparency, explainability, and motivation constitute the functional equivalent of rational argumentation in the technological context, conditioning the legitimacy of AI systems in Public Administration upon the possibility of discursively reconstructing their procedures and outcomes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: artificial intelligence, discursive theory of law, algorithmic opacity, administrative decision, motivation of administrative acts

1. Introdução

A expansão dos sistemas de Inteligência Artificial no âmbito da Administração Pública configura uma das transformações mais significativas e aceleradas da gestão estatal contemporânea. Algoritmos de aprendizado de máquina passaram a ser utilizados para orientar políticas públicas, conduzir procedimentos fiscalizatórios, determinar concessões de benefícios sociais e direcionar decisões sobre acesso a serviços essenciais como saúde e educação.

Essa expansão, embora promissora em termos de eficiência administrativa, introduz um problema central que este artigo se propõe a examinar: a opacidade algorítmica dos sistemas de IA que tomam ou auxiliam decisões administrativas é compatível com as exigências de racionalidade, motivação e legitimidade que o ordenamento jurídico impõe à Administração Pública? Os sistemas baseados em *machine learning* e redes neurais profundas operam por meio de estruturas decisórias internas que, em regra, não podem ser reconstruídas *ex post* em linguagem proposicional, nem pelos seus desenvolvedores. Essa característica, denominada "caixa-preta" (*black box*), torna opaco o percurso entre os dados de entrada e a decisão produzida, inviabilizando a identificação das premissas fáticas e normativas que a fundamentam.

O problema assim delineado não é meramente técnico. A tomada de decisões pela Administração Pública, enquanto expressão do poder estatal, pressupõe, em um Estado Democrático de Direito, que o agir governamental seja racional, transparente e suscetível de controle pelos cidadãos. Quando essa decisão é delegada a um sistema algorítmico opaco, coloca-se em xeque o próprio fundamento de legitimidade do ato administrativo: a possibilidade de compreender, criticar e contestar as razões que o determinaram.

É nesse ponto que a Teoria Discursiva do Direito de Robert Alexy oferece um arcabouço teórico consistente e fecundo para o enfrentamento do problema. Ao conceber o direito como empreendimento racional dotado de dupla natureza (institucional e moral), Alexy subordina a validade jurídica à possibilidade de justificação racional e pública das decisões. A pretensão de correção (*Anspruch auf Richtigkeit*), núcleo conceitual de sua teoria, impõe que toda decisão que pretenda validade jurídica possa ser reconstruída discursivamente e submetida ao controle intersubjetivo das razões que a fundamentam. A tese do caso especial, por sua vez, estabelece que a argumentação jurídica é forma institucionalizada do discurso prático racional, orientada pela busca da correção moral mesmo sob as restrições do direito positivo.

O objetivo geral deste artigo é demonstrar que os requisitos de transparência, explicabilidade e motivação das decisões administrativas automatizadas não constituem meras exigências técnicas ou éticas, mas pressupostos conceituais e normativos da própria validade jurídica desses atos, à luz da Teoria Discursiva do Direito de Robert Alexy. São objetivos específicos: (i) sistematizar os fundamentos da teoria alexyana relevantes para a análise das decisões administrativas; (ii) examinar as dimensões da transparência algorítmica e sua relação com o princípio constitucional da motivação dos atos administrativos; (iii) analisar os efeitos da opacidade algorítmica sobre a racionalidade da justificação, o controle intersubjetivo e a discricionariedade administrativa; e (iv) identificar as condições normativas que a teoria discursiva impõe ao uso legítimo de sistemas de IA pela Administração Pública.

A justificativa para esta investigação é de ordem teórica e prática. No plano teórico, a aplicação da teoria alexyana ao fenômeno da decisão automatizada é ainda incipiente na literatura jurídica brasileira, apesar de sua evidente pertinência: trata-se de um dos referenciais filosófico-jurídicos mais desenvolvidos para pensar a racionalidade e a legitimidade das decisões jurídicas, e sua articulação com os desafios da IA representa contribuição original ao debate. No plano prático, a urgência é inequívoca: as metas do Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) (Brasil, 2025), e as discussões no Congresso Nacional acerca da regulamentação da IA evidenciam que o Brasil está em um momento definidor quanto às escolhas regulatórias que condicionarão o uso de IA no setor público por décadas. Compreender os fundamentos teórico-jurídicos dessas exigências é condição para que a regulação não se limite ao pragmatismo técnico, mas ancore-se nos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

A metodologia adotada é qualitativa de caráter teórico-dogmático, combinando revisão bibliográfica de filosofia jurídica e doutrina de Direito Administrativo com análise de literatura especializada em transparência algorítmica e inteligência artificial aplicada ao setor público. O método interpretativo é empregado para estabelecer a ponte analítica entre os fundamentos da Teoria Discursiva de Alexy e os desafios normativos introduzidos pela decisão administrativa automatizada, identificando as exigências de legitimidade que decorrem desse referencial para o uso de sistemas de IA na Administração Pública.

O artigo está estruturado em quatro partes. A seção 2 contextualiza empiricamente o problema, apresentando o cenário atual do uso de IA na Administração Pública brasileira e a natureza do fenômeno da opacidade algorítmica. A seção 3 desenvolve os fundamentos teóricos da Teoria Discursiva de Alexy — a dupla natureza do direito, a pretensão de correção e a tese

do caso especial —, demonstrando que a exigência de fundamentação pública das decisões é condição estrutural da juridicidade e se estende às decisões administrativas. A seção 4 aplica esse referencial ao problema central, articulando os conceitos de transparência, explicabilidade e motivação com as exigências da racionalidade discursiva e examinando seus efeitos sobre o controle intersubjetivo e a discricionariedade administrativa. A seção 5 apresenta as conclusões.

2. Inteligência Artificial na Administração Pública e o Problema da Opacidade Algorítmica

A adoção de algoritmos por governos ao redor do mundo para automatizar ou subsidiar processos decisórios no âmbito dos serviços públicos é uma tendência crescente e consolidada. As aplicações são amplas e abrangem domínios sensíveis: do planejamento urbano à gestão de casos de assistência social, da concessão de benefícios previdenciários à detecção de fraudes em seguros-desemprego, chegando ao monitoramento de indivíduos em contextos de segurança pública e justiça criminal. A lógica subjacente a essa expansão reside na percepção de que os sistemas algorítmicos são capazes de aprimorar a qualidade das decisões, ampliar a eficiência operacional e reduzir os custos dos serviços prestados pelo Estado (Ada Lovelace Institute; AI Now Institute; Open Government Partnership, 2021).

O cenário brasileiro ilustra claramente essa tendência. Conforme dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil (2023), mais de 30% dos órgãos federais e estaduais já utilizam ao menos uma tecnologia de IA. Essa realidade empírica demonstra que a automação decisória não é mais uma perspectiva futura, mas uma prática presente que demanda reflexão jurídica urgente sobre seus fundamentos de legitimidade e racionalidade.

O Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), publicado em 2025 (Brasil, 2025, p. 38), intensifica essa realidade ao estabelecer metas ambiciosas para expansão do uso de IA no setor público. O Eixo 3 do Plano, dedicado à "IA para melhoria do serviço público", prevê a implementação de soluções algorítmicas em pelo menos dez órgãos federais por ano, abrangendo áreas críticas como saúde, educação, meio ambiente e segurança pública. Particularmente relevante é a criação do Núcleo de Inteligência Artificial do Governo Federal, coordenado pela Secretaria de Governo Digital, com a missão de acelerar a transformação digital mediante padronização e disseminação de práticas de IA na administração federal.

As iniciativas previstas no PBIA incluem o desenvolvimento de uma Infraestrutura Nacional de Dados (IND) e um Programa de Soluções de IA para Serviços Públicos, ambos direcionados à criação de sistemas automatizados para tomada de decisões em contextos que

invariavelmente afetam direitos fundamentais. A meta estabelecida de que, em cinco anos, 70% dos órgãos federais e 50% dos estaduais utilizem soluções de IA evidencia a magnitude da transformação pretendida. Essa expansão massiva de sistemas decisórios automatizados, embora promissora em termos de eficiência administrativa, introduz desafios fundamentais quanto à preservação das garantias jurídicas que protegem os cidadãos contra eventuais arbítrios estatais (Brasil, 2025, p. 40).

A implementação de inteligência artificial no setor público apresenta desafios substanciais que permeiam dimensões técnicas, éticas e institucionais. A opacidade decisória dos sistemas algorítmicos, frequentemente caracterizada pelo fenômeno da "caixa-preta" ou "black boxes", compromete a auditabilidade e a legitimidade democrática das ações governamentais, enquanto a reprodução de vieses algorítmicos derivados de bases de dados enviesadas pode perpetuar ou amplificar desigualdades estruturais, impactando de forma desproporcional grupos historicamente vulnerabilizados.

Ademais, a proteção de dados sensíveis e a conformidade com marcos regulatórios como a Lei Geral de Proteção de Dados não podem ser desconsiderados, exigindo mecanismos de segurança da informação. A insuficiência de infraestrutura tecnológica adequada e a carência de capacitação especializada dos servidores públicos (Sobrinho, Dias e Gianordoli, 2025) também se apresentam como barreiras significativas à adoção efetiva e responsável dessas tecnologias, agravadas pela resistência cultural e organizacional decorrente da apreensão quanto às transformações nos processos de trabalho estabelecidos.

Nesse contexto, o presente trabalho destaca o problema da opacidade algorítmica: a dificuldade de compreender, auditar e reconstruir as razões que conduzem a determinadas saídas produzidas por modelos de IA, especialmente aqueles baseados em machine learning e redes neurais profundas.

O fenômeno da "caixa-preta" algorítmica constitui característica distintiva das aplicações contemporâneas de inteligência artificial em relação aos sistemas convencionais de informação. Enquanto nos sistemas tradicionais os desenvolvedores conseguiam explicar integralmente o funcionamento dos algoritmos, estabelecendo correlações diretas e previsíveis entre *inputs* e *outputs* mediante regras criadas por humanos, as aplicações baseadas em inteligência artificial operam através de estruturas internas autônomas que determinam os resultados de forma opaca. Nos sistemas de aprendizado de máquina, o modelo aprende a agir mediante a detecção de padrões nos dados, empregando apenas princípios gerais para identificação desses padrões, sem que haja intervenção ou *input* humano no processo de

aprendizagem. Consequentemente, mesmo os programadores responsáveis pelo desenvolvimento dessas aplicações não conseguem explicar as razões pelas quais um *output* específico foi gerado a partir de determinado *input*, uma vez que o processo concreto de identificação dos padrões permanece oculto e as estruturas decisórias internas mostram-se inescrutáveis aos observadores externos, configurando o que se denomina opacidade algorítmica ou problema da "caixa-preta" da inteligência artificial (Fink e Finck, 2022, p. 378).

A complexidade técnica e a ausência de rastreabilidade dessas decisões, conhecidas como "black box decisions", trazem sérias dificuldades de sua conformação com princípios fundamentais da Administração Pública.

A opacidade pode se apresentar de diversas formas. A opacidade como segredo corporativo ou estatal intencional resulta da vontade deliberada de proteção e ocultação, frequentemente justificada pela preservação de vantagem competitiva ou evasão regulatória. A opacidade como analfabetismo técnico (*illiterate opacity*) decorre da inacessibilidade das habilidades especializadas necessárias para escrever e ler código algorítmico à maioria da população, caracterizando-se como barreira cognitiva ao acesso informacional. A opacidade intrínseca (*intrinsic opacity*) constitui a forma mais relevante, derivando das características inerentes aos algoritmos de *machine learning* e da escala necessária para sua aplicação, manifestando-se na incompatibilidade entre a otimização matemática em alta dimensionalidade e as demandas de raciocínio em escala humana. Esta última modalidade corporifica o problema da "caixa-preta", no qual os mecanismos internos complexos não podem ser reconstruídos *ex post* por humanos, configurando limitação estrutural à plena transparência dos sistemas de inteligência artificial (Burrell, 2016, p. 3-5).

A tomada de decisões administrativas, por qualquer órgão público, enquanto expressão do poder estatal, não pode agir sem oferecer razões compreensíveis e verificáveis para seus atos. A ausência dessa justificação pública compromete não apenas a transparência, mas o próprio exercício da cidadania e o controle democrático do poder.

No âmbito da Administração Pública, essa perspectiva permite compreender que a legitimidade de uma decisão — ainda que proferida por meio de sistemas algorítmicos — depende de sua abertura à crítica, de sua reconstrução racional e de sua compatibilidade com os princípios da justiça e da correção normativa.

Nesse contexto, a Teoria Discursiva do Direito de Robert Alexy oferece um arcabouço teórico consistente para enfrentar os desafios introduzidos pela decisão administrativa

automatizada, ao demonstrar que os requisitos de transparência, explicabilidade e motivação não constituem meras exigências técnicas ou éticas, mas pressupostos conceituais e normativos da própria validade jurídica desses atos. A opacidade algorítmica, ao inviabilizar o controle intersubjetivo das razões decisórias, rompe com a exigência de justificação racional e, assim, compromete a pretensão de correção que fundamenta o direito enquanto empreendimento discursivo e racional.

3. Fundamentos Teóricos: a Teoria Discursiva do Direito de Alexy

A exigência de racionalidade das decisões jurídicas é ideia central na Teoria Discursiva do Direito desenvolvida por Robert Alexy. Seu projeto filosófico-jurídico visa integrar os elementos institucionais do sistema jurídico com a dimensão moral da razão prática, assegurando que toda decisão que pretenda validade jurídica também seja dotada de legitimidade racional.

O celebrado autor destaca:

> No plano jurídico, a conexão entre o institucional e o discursivo é necessária por duas razões. Por um lado, tal como mencionado quando se discutiu o modelo de dedução, nenhum sistema jurídico pode ser tão perfeito e completo que suas normas sejam capazes de definir, necessariamente, a solução para todos os casos. Por outro lado, a alegação de correção e racionalidade é levantada com qualquer decisão, e deve-se tentar cumprir essa reivindicação caso o sistema jurídico, a longo prazo, pretenda manter sua legitimidade e, consequentemente, sua aceitação. Isso tem profundas consequências para o caráter da argumentação jurídica. (Alexy, 2010, p. 10).

A seguir, apresentam-se os eixos centrais dessa teoria — a dupla natureza do direito, a pretensão de correção e a tese do caso especial — que compõem o pano de fundo normativo da necessidade de fundamentação racional e transparente das decisões.

3.1 A Dupla Natureza do Direito

A Teoria Discursiva de Alexy é expressamente não-positivista, partindo da rejeição da tese da separação entre direito e moral. Para o autor, o conceito de direito não pode ser reduzido a um conjunto de normas formalmente válidas e socialmente eficazes, devendo necessariamente conter um elemento moral de correção.

Nesse contexto, Zanon Júnior esclarece:

> Robert Alexy, professor da *Christian-Albrechts-Universität*, de Kiel na Alemanha, desenvolveu uma teoria do direito de caráter "não positivista" (pós-positivista) com o escopo de responder indagações sobre direitos fundamentais, a qual será aqui identificada pela expressão "discursiva", em razão de sua vinculação à corrente argumentativa. Outros autores a intitulam de teoria "de ponderação", em razão do destaque que confere para o sopesamento de princípios jurídicos. (Zanon Júnior, 2019, p. 361)

Mais adiante, o mesmo autor enfatiza:

> A primeira característica digna de destaque diz respeito à adoção da tese "não positivista" de que existe uma necessária vinculação entre o direito e a moral. Todos os modelos juspositivistas são expressamente rejeitados, sob o argumento de que invariavelmente defendem alguma modalidade de separação entre as referidas ordens sociais. (Zanon Júnior, 2019, p. 362)

Com base nessa perspectiva, Alexy formula a tese da dupla natureza do direito, segundo a qual o sistema jurídico integra uma dimensão real ou institucional (legalidade e eficácia social) e uma dimensão ideal ou crítica (correção moral). Essa estrutura reflete a natureza híbrida do direito moderno — simultaneamente fato social e pretensão normativa de justiça.

Nas palavras de Alexy:

> O direito tem uma dupla natureza, e essa é a tese que eu quero expor. A tese da dupla natureza estabelece a afirmação de que o direito necessariamente compreende tanto uma dimensão real ou factual quanto uma dimensão ideal ou crítica. Na definição de direito, a dimensão factual é representada pelos elementos da legalidade autoritativa e da eficácia social, enquanto a dimensão ideal encontra sua expressão no elemento da correção moral. (Alexy, 2014, p. 354).

Essa compreensão implica que a validade do direito não é apenas um dado formal, mas uma pretensão que deve ser justificada racionalmente, estabelecendo o vínculo entre legalidade e moralidade. Assim, a exigência de fundamentação das decisões jurídicas não é apenas procedimental, mas decorre de uma necessidade estrutural do próprio conceito de direito, visando a avaliação de sua correção moral.

3.2 A Pretensão de Correção (*Anspruch auf Richtigkeit*)

A Pretensão de Correção constitui o núcleo da dimensão ideal do direito e expressa o elemento que o conecta à moral. Toda norma ou decisão que pretenda validade jurídica levanta, de forma implícita ou explícita, a pretensão de ser correta e justificável.

> A teoria da pretensão afirma que tanto normas jurídicas isoladas e decisões jurídicas isoladas quanto sistemas jurídicos como um todo levantam necessariamente uma pretensão de correção. Sistemas normativos que não levantam essa pretensão explícita ou implicitamente não são sistemas jurídicos; nessa medida, a teoria da pretensão tem um significado definitório. Sistemas jurídicos que levantam essa pretensão mas não a cumprem são sistemas jurídicos defeituosos; nessa medida, a teoria da pretensão tem um significado qualificatório. A teoria da pretensão chega a um significado exclusivamente qualificatório no caso de normas jurídicas isoladas e decisões jurídicas isoladas; elas são juridicamente defeituosas quando não levantam ou não cumprem a pretensão de correção (Alexy, 2014, p. 303/304)

Zanon Júnior (2019, p. 364), ao descrever a teoria de Alexy, sintetiza: "os sistemas jurídicos são caracterizados por possuírem uma pretensão à correção, ou seja, devem possibilitar que suas normas e as decisões tomadas com base nelas possam ser justificadas".

A ausência dessa pretensão, ou a recusa de justificá-la, conduz ao que Alexy chama de "contradição performativa", isto é, um ato que se autonega ao declarar-se jurídico, mas não pretender ser justo ou racional.

O autor apresenta a ideia de contradição performativa da seguinte forma:

> Uma maneira de responder a essa objeção é demonstrar que a pretensão de correção está necessariamente implícita no direito. O melhor método de demonstração é o método da contradição performativa. Um exemplo de uma contradição performativa é o primeiro artigo de uma constituição fictícia que reza: X é uma república soberana, federal e injusta. Dificilmente é possível negar que esse artigo é, de algum modo, absurdo. A ideia subjacente ao método da contradição performativa é explicar a absurdidade como decorrente de uma contradição entre o que implicitamente é pretendido quando se produz uma constituição, a saber, que ela é justa, e o que é explicitamente declarado, a saber, que ela é injusta. Ora, a justiça é um caso especial da correção, pois a justiça não é nada mais que a correção da distribuição e da compensação. Portanto, nosso exemplo mostra que o direito e a pretensão de correção não estão conectados somente, como afirma Eugenio Bulygin, através de razões prudenciais, mas também, o que é muito mais, através de razões que são, por natureza, conceituais (Alexy, 2014, p. 356-357).

Nesse sentido, compreende-se que a pretensão de correção fundamenta a exigência de racionalidade, obrigando toda decisão jurídica a ser apresentada como resultado de justificação pública e controlável.

3.3 A tese do Caso Especial

A Tese do Caso Especial ("Sonderfallthese") formula o elo entre a razão prática geral e o discurso jurídico. Para Alexy, a argumentação jurídica é uma forma institucionalizada do discurso prático racional, mantida sob as restrições do sistema jurídico positivo, mas ainda orientada pela busca da correção moral:

> A tese do caso especial alega que o discurso jurídico é um caso especial do discurso prático geral. [...] A primeira [razão] é que, no final das contas, a discussão jurídica, assim como a argumentação prática geral, diz respeito àquilo que é comandado, proibido ou permitido [...]. A segunda razão é que uma pretensão de correção é levantada tanto pelo discurso jurídico quanto pelo discurso prático geral. (Alexy, 2014, p. 128)

O discurso jurídico distingue-se do discurso prático geral por suas condições institucionais (vinculação à lei, precedentes e dogmática), mas mantém sua essência racional e intersubjetiva.

> A argumentação jurídica é um caso especial porque [...] não se ocupa daquilo que é absolutamente correto, mas daquilo que é correto no contexto de um ordenamento jurídico validamente existente [...]. Pode-se dizer que a argumentação jurídica está

> vinculada às leis e aos precedentes, e tem ainda que observar o sistema jurídico elaborado pela dogmática jurídica. (Alexy, 2014, p. 128)

O discurso jurídico mantém sua natureza racional e intersubjetiva, embora sujeito às condições institucionais específicas do direito positivo. Diante da textura aberta do direito, a argumentação racional preenche os espaços de indeterminação normativa com base em razões públicas e justificáveis.

3.4 O Dever de Justificação Pública e sua Extensão à Administração Pública

A primeira regra do discurso prático estabelece: "todo falante deve fundamentar aquilo que afirma quando solicitado, a não ser que ele possa apresentar razões que justifiquem uma recusa de fundamentação" (Alexy, 2014, p. 80).

No contexto jurídico, essa regra converte-se em dever de fundamentação das decisões públicas. Alexy enfatiza:

> Os juízes tentam, mesmo em casos difíceis, decidir com base em motivos jurídicos e legais suficientes a dar explicações racionais – ou, pelo menos, deveriam fazer isso. Eles suscitam a alegação de que sua decisão, embora possa não ser a única resposta correta, estará, ainda assim, correta (Alexy, 2010, p. 3).

A motivação manifesta a pretensão de correção, permitindo o controle racional do discurso jurídico e impedindo que o poder decisório se converta em exercício de vontade arbitrária. Como afirma Alexy, "argumentos são a expressão pública da reflexão" (Alexy, 2015, p. 599).

A racionalidade discursiva também exige que o percurso entre normas e juízos de dever-ser seja acessível ao controle intersubjetivo. Ao formalizar as regras do discurso, objetiva-se "tornar expostos em uma extensão total os problemas de uma teoria do discurso, possibilitar controles de coerência e facilitar ou possibilitar a revisão da utilidade das teorias do discurso" (Alexy, 2014, p. 76).

O controle intersubjetivo das decisões constitui condição de legitimidade racional:

> Se a corte quiser decidir corretamente ela tem que ouvir todos os argumentos [...] e se a correção de sua decisão deve estar submetida a um controle ela deve justificar o seu julgamento diante dos participantes, do público em geral e do público jurídico (Alexy, 2014, p. 129-130).

Conquanto Alexy tenha desenvolvido e aprofundado a Teoria Discursiva dentro de âmbito jurisdicional, sua aplicação a outras esferas, inclusive a administrativa, não é afastada.

Alexy deixa claro que a exigência de fundamentação pública se estende a todos os que aplicam o direito:

> Os funcionários que trabalham com o sistema jurídico não podem se esquivar de uma responsabilidade pública por decisões, que embora não tenham sido tomadas por eles, são por eles aplicadas [...] devem levantar a pretensão de que suas decisões, enquanto decisões jurídicas, são corretas (Alexy, 2014, p. 403-404).

A Administração, ao exercer atividades decisórias, atua dentro de uma comunidade argumentativa, devendo oferecer razões suscetíveis de crítica e revisão. A fundamentação constitui a forma institucionalizada da razão pública, vinculando a racionalidade discursiva ao princípio constitucional da motivação dos atos administrativos.

Em conclusão, pode-se afirmar que a Teoria Discursiva do Direto de Robert Alexy parte da ideia de que o direito é um empreendimento racional que integra as dimensões institucional e moral. Rejeitando o positivismo jurídico, Alexy sustenta que o direito possui uma dupla natureza: é simultaneamente um fato social (legalidade e eficácia) e uma pretensão normativa de justiça (correção moral). Toda norma ou decisão jurídica, ao reivindicar validade, levanta implicitamente uma pretensão de correção ("Anspruch auf Richtigkeit"), ou seja, deve poder ser justificada racionalmente como correta. Essa pretensão conecta o direito à moral e se realiza por meio da argumentação jurídica, que, segundo a tese do caso especial, constitui uma forma institucionalizada do discurso prático racional. Assim, o direito só se legitima quando suas decisões são justificáveis discursivamente, ou seja, quando permanecem abertas à crítica, ao controle intersubjetivo e à revisão racional. Dessa estrutura decorre que a fundamentação pública das decisões é condição essencial da juridicidade, pois materializa a racionalidade discursiva e impede que o poder decisório se converta em exercício arbitrário da vontade.

4. O Desafio da Inteligência Artificial e a Opacidade Algorítmica

4.1 Transparência, explicabilidade e motivação

A introdução de sistemas de decisão automatizada por Inteligência Artificial opaca na Administração Pública desafia os pressupostos da racionalidade discursiva delineada por Alexy. A ausência de transparência, explicabilidade e motivação dos processos decisórios tomados por algoritmos opacos compromete a estrutura do discurso jurídico fundada na reconstrução racional das razões decisórias e consequentemente a possibilidade de controle intersubjetivo e revisão racional.

A transparência algorítmica manifesta-se como conceito multifacetado que pode ser compreendido sob diversas perspectivas conceituais e operacionais. Para os fins deste trabalho, conceitua-se como a capacidade de atores internos ou externos ao desenvolvimento de um algoritmo obterem informações, monitorarem, testarem, criticarem ou avaliarem a lógica, os procedimentos e o desempenho de um sistema algorítmico. O conceito apresenta-se

simultaneamente como capacidade, princípio, padrão, direito de acesso à informação e obrigação estatal de divulgação sobre a adoção, design, funcionamento e impactos potenciais dos sistemas automatizados de tomada de decisão (Wirtz e Müller, 2022, p. 2-5).

A transparência algorítmica não constitui variável dicotômica, mas apresenta gradações e classificações múltiplas conforme diferentes critérios analíticos. Quanto à fonte da iniciativa, distingue-se entre transparência *supply-driven* (ativa ou proativa), na qual o governo fornece proativamente informações mediante repositórios públicos de algoritmos, publicações e respostas automatizadas, e transparência *demand-driven* (passiva ou reativa), provocada por solicitação específica de indivíduos, organizações ou determinação judicial. No que concerne às dimensões informacionais, diferencia-se a transparência de resultados, focada nas saídas ou classificações produzidas pelo sistema, da transparência de processos, que abrange informações sobre dados, código-fonte, metodologias de avaliação e *compliance* aplicadas durante o design, desenvolvimento e operação (Wirtz e Müller, 2022, p. 7-11).

O padrão de "transparência algorítmica significativa" abrange tanto a dimensão quantitativa (quanto e que tipo de informação está disponível) quanto a dimensão qualitativa (garantindo que a informação acessível seja relevante) (Gutiérrez e Castellanos-Sánchez, 2023, p. 9).

Funcionalmente, a transparência pode ser classificada em três fases progressivas: a informação (*making visible*), que visa tornar o sistema visível; as explicações (*making understandable*), que buscam tornar a decisão compreensível mediante explicabilidade específica (para um resultado particular) ou global (relacionada à lógica geral do sistema); e a justificativa (*making acceptable*), que fundamenta a decisão em elementos externos como estatutos e objetivos de ação pública (Defenseur des Droits, 2024, p. 30).

Dentro dessa graduação, a explicabilidade significa fornecer as razões ou justificativas para um resultado particular. Em outras palavras, entende-se como a descrição interpretável por humanos do processo pelo qual um tomador de decisão pegou um conjunto particular de *inputs* e chegou a uma conclusão particular (Doshi-Velez e Kortz, 2017, p. 2-3).

A explicabilidade (ou "*explainability*") está relacionada à capacidade de tornar inteligíveis os processos internos que conduzem a uma decisão automatizada. (Defenseur des Droits, 2024, p. 30). Em termos gerais, ela diz respeito à possibilidade de que os resultados produzidos por um algoritmo sejam compreendidos e justificados de modo que um observador humano possa entender como e por que determinada decisão foi alcançada. A explicabilidade é

um componente da transparência algorítmica. Enquanto a transparência (no sentido de *making visible* ou *tornar visível*) visa a lógica do sistema, a explicabilidade (no sentido de *making understandable* ou *tornar compreensível*) visa a compreensão do resultado da decisão individual.

Por fim, dentro da graduação da funcionabilidade, sob o aspecto de justificativa (*making acceptable*), que fundamenta a decisão em elementos externos como estatutos e objetivos de ação pública, chega-se a sua associação com o conceito de motivação.

Sob o aspecto do Direito Administrativo, o princípio da motivação exige que a Administração Pública justifique seus atos, explicitando os fundamentos de fato e de direito que os levaram a ser praticados. Tais características são apontadas por diversos doutrinadores.

Mazza (2023, p. 229-230) acrescenta ao nome do princípio o termo "obrigatória" e destaca:

> O princípio da obrigatória motivação impõe à Administração Pública o dever de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a prática do ato (art. 2º, parágrafo único, VII, da Lei n. 9.784/99). Assim, a validade do ato administrativo está condicionada à apresentação por escrito dos fundamentos fáticos e jurídicos justificadores da decisão adotada.
> Trata-se de um mecanismo de controle sobre a legalidade e legitimidade das decisões da Administração Pública.

Por sua vez, Carvalho (2017. p. 92-93) destaca a indispensabilidade da motivação para o controle dos atos administrativos:

> É dever imposto ao ente estatal indicar os pressupostos de fato e de direito que determinaram a prática dos atos administrativos. Dessa forma, a validade da atuação administrativa depende da apresentação formal dos fundamentos fáticos e jurídicos justificadores da decisão adotada, assim como da correlação lógica entre esses motivos e a conduta deles decorrentes, demonstrando que a atividade estatal se direciona à busca do interesse da coletividade.
>
> Assim como o princípio da publicidade, a motivação é indispensável ao controle dos atos administrativos, uma vez que demonstra à sociedade as razões pelas quais o poder público atuou de determinada forma, tornando possível a análise dos cidadãos acerca da legitimidade e adequação de seus motivos.

Apontando a motivação como requisito de validade do ato administrativo, Spitzcovsky (2024, p. 127) expõe:

> Outro princípio a ser mencionado é o da motivação, que se traduz na obrigação atribuída ao Poder Público de apresentar as razões que justificaram a necessidade da edição do ato, surgindo inclusive como requisito de validade dos atos administrativos.
>
> Por motivação deve-se entender não só a referência ao dispositivo legal embasador do ato editado pela Administração, mas também a necessidade de se relacionarem os elementos que concretamente contribuíram para formar a convicção do administrador.
>
> Outrossim, a necessidade de motivação abrange todos os atos administrativos, até mesmo como forma de controle de legalidade.

Carvalho Filho (2023, p. 293) enfatiza que "[...] a motivação exprime de modo expresso e textual todas as situações de fato que levaram o agente à manifestação da vontade".

A transparência, a explicabilidade e a motivação encontram amparo, mesmo que indiretamente, nos fundamentos da teoria discursiva de Robert Alexy, na medida em que são condições indispensáveis para a operacionalização da racionalidade prática: a justificação da decisão pressupõe o conhecimento dos elementos racionais que conduziram à conclusão, bem como a sua pretensão de correção.

4.2 A Opacidade Algorítmica e a Racionalidade da Justificação

A partir das ideias acima já expostas, pode-se concluir que o uso de algoritmos cuja lógica não pode ser conhecida ou traduzida em argumentos proposicionais compromete a estrutura da justificação discursiva. Sem compreender e justificar as inferências que conduzem ao resultado não é possível o efetivo exercício do controle intersubjetivo que caracteriza a argumentação jurídica ao mesmo tempo em que a pretensão de correção resta fragilizada pela falta de justificação expressa da decisão.

Tal fragilidade se repete na ponderação de princípios, necessária para muitas decisões.

Para Alexy, o sopesamento ("Abwägung") dos princípios é o momento central em que a racionalidade discursiva se manifesta na prática jurídica. Trata-se de um procedimento que permite transformar juízos valorativos em argumentos controláveis, mediante a aplicação da metarregra da proporcionalidade (" *Verhältnismässigkeitsgrundsatz").*

Conforme nos ensina Zanon Junior (2019, p. 376):

> A forma característica de aplicação dos princípios é a ponderação, haja vista que, diferentemente das regras, carecem de densificação normativa em cada situação concreta, mediante sopesamento dos valores relevantes para a solução do problema apresentado na realidade fática.

A ponderação só é racional porque permite que as premissas fáticas e normativas sejam explicitadas e justificadas. Um modelo algorítmico que não oferece condições para identificar quais princípios foram considerados, quais valores foram ponderados e quais pesos foram atribuídos inviabiliza a própria noção de racionalidade jurídica e a legitimidade da decisão.

Nas palavras de Alexy (2014, p. 196):

> A fim de mostrar que juízos racionais sobre a intensidade de interferência e graus de importância são possíveis [...] a racionalidade de um esquema inferencial depende essencialmente da questão se ele combina premissas que, enquanto tais, podem por sua vez ser fundamentadas.

Nesse contexto, a transparência, explicabilidade e motivação podem ser compreendidas como requisito funcional da racionalidade discursiva, ainda que Alexy não a tenha formulado em termos tecnológicos. Tais elementos são fundamentais para possibilitar a reconstrução discursiva do raciocínio que conduziu ao resultado, tornando-o sujeito às mesmas exigências de justificação e crítica que se aplicam à decisão humana.

4.3 A Opacidade Algorítmica e o Controle Intersubjetivo

A dupla natureza do direito defendida por Alexy está estruturada sobre a ideia de que toda decisão jurídica levanta uma pretensão de correção que deve ser suscetível de verificação pública. Essa exigência implica que o percurso entre as normas, os fatos e os juízos de valor sejam acessíveis à crítica e ao controle dos participantes do discurso jurídico, decorrendo daí sua legitimidade.

Conforme bem resumido por Zanon Júnior (2019, p. 369): "da possibilidade de uma argumentação jurídica racional dependem não só o caráter científico da ciência do direito, mas também a legitimidade das decisões judiciais".

A opacidade das decisões tomadas por sistemas de Inteligência Artificial — entendida como impossibilidade de reconstrução racional das razões decisórias, fáticas e jurídicas — inviabiliza o controle intersubjetivo, que só pode ser realizado se as razões que fundamentam a decisão puderem ser compreendidas, reproduzidas e criticadas.

Quando um sistema algorítmico decide sem permitir essa reconstrução discursiva, a decisão torna-se incontrolável, escapando às condições de legitimidade que a teoria do discurso estabelece.

4.4 A Opacidade Algorítmica e a Discricionariedade Administrativa

A teoria alexyana reconhece que a aplicação do direito envolve uma zona de abertura (*Spielraum*) que permite ao aplicador escolher entre alternativas justificáveis, traduzida como discricionariedade (Alexy, 2015, p. 12). Essa margem de manobra é, contudo, também delimitada pelas exigências de justificação racional — ou seja, pela necessidade de que toda escolha possa ser explicada dentro do discurso jurídico.

> Tudo aquilo que servir para fins de fundamentar uma decisão, no âmbito de abertura do direito (margem de manobra ou zona de textura aberta), passa a integrar o sistema jurídico, a exemplo dos princípios e de outros elementos normativos. (Zanon Júnior, 2019, p. 368).

A opacidade algorítmica, entretanto, tende a transformar essa margem de manobra em um espaço insuscetível de controle, no qual a decisão escapa ao dever de fundamentação e à

crítica racional. Ao não permitir a identificação das premissas que determinaram o resultado, o algoritmo amplia a discricionariedade para além dos limites discursivos do direito.

Assim como a fundamentação é o instrumento de legitimação no plano humano, a transparência, explicabilidade e motivação devem ser compreendidas como seus correlato normativo no plano algorítmico, condição sem a qual não se pode falar em juridicidade plena das decisões automatizadas.

5. Conclusão

A Teoria Discursiva do Direito de Robert Alexy fornece um arcabouço teórico para debater os limites e as exigências de legitimidade das decisões administrativas proferidas por sistemas de Inteligência Artificial. Ao conceber o direito como um empreendimento racional dotado de dupla natureza — institucional e moral —, Alexy subordina a validade jurídica à possibilidade de justificação racional e pública das decisões. A pretensão de correção, núcleo conceitual de sua teoria, impõe que toda decisão que pretenda validade jurídica deva poder ser reconstruída discursivamente, isto é, sujeita ao controle intersubjetivo das razões que a fundamentam.

A opacidade algorítmica desafia diretamente essa estrutura discursiva. Modelos de Inteligência Artificial cuja lógica decisória não é transparente nem explicável inviabilizam a aplicação do princípio da motivação dos atos administrativos e, consequentemente, o controle racional exigido pelo Estado Democrático de Direito. Quando a Administração Pública adota sistemas decisórios que não permitem identificar as premissas fáticas e normativas subjacentes, ela abdica, em parte, da própria racionalidade que legitima o exercício do poder.

A ausência de transparência, explicabilidade e motivação rompe o vínculo entre direito e moral que Alexy identifica como essencial à juridicidade. Decisões administrativas baseadas em algoritmos opacos não apenas reduzem a possibilidade de crítica e revisão pública, mas convertem a discricionariedade administrativa em um espaço imune ao discurso jurídico, substituindo a argumentação racional pela operação técnica inverificável.

Dessa forma, a aplicação de sistemas de IA na esfera administrativa deve ser condicionada à observância das exigências discursivas que garantem a legitimidade do direito. A transparência corresponde à visibilidade do processo decisório; a explicabilidade, à possibilidade de compreender como e por que uma decisão foi alcançada; e a motivação, à justificação normativa e fática que a torna aceitável no plano jurídico. Esses elementos constituem o equivalente funcional da argumentação racional no contexto tecnológico,

assegurando que a decisão automatizada possa ser compreendida, criticada e revisada pelos destinatários e pela comunidade jurídica.

Em síntese, a integração da Teoria Discursiva de Alexy ao debate sobre a Inteligência Artificial na Administração Pública revela que a legitimidade das decisões automatizadas não pode ser aferida apenas em termos de eficiência, mas sobretudo de racionalidade comunicativa e de justificação pública. A Inteligência Artificial aplicada à decisão administrativa só será legítima na medida em que seus procedimentos e resultados forem passíveis de serem reconstruídos discursivamente, conforme as regras da argumentação racional.

6. Referências

ALEXY, Robert. A argumentação jurídica como discurso racional. Tradução de Daniel de Vasconcelos Costa. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, Elton Somensi de (orgs.). **Correntes contemporâneas do pensamento jurídico**. Barueri, SP: Manole, 2010. cap. 1, p. 1-13.

ALEXY, Robert. **Teoria discursiva do direito.**1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ADA LOVELACE INSTITUTE; AI NOW INSTITUTE; OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Algorithmic accountability for the public sector: learning from the first wave of policy implementation.** London; New York; Washington, D.C.: Ada Lovelace Institute; AI Now Institute; Open Government Partnership, ago. 2021. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/algorithmic-accountability-public-sector/>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). **IA para o bem de todos: Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA).** Brasília, DF: MCTI; CGEE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 6 set. 2025.

BURRELL, Jenna. How the machine ‘thinks’: understanding opacity in machine learning algorithms. **Big Data & Society**, v. 3, n. 1, p. 1–12, jan./jun. 2016. Disponível em: < https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053951715622512>. Acesso em: 29 out. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 37. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023. E-book.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL.**TIC Governo Eletrônico 2023 mostra que 91% das prefeituras disponibilizam ao menos um serviço online aos cidadãos.** São Paulo: Cetic.br, 2024. Disponível em: <https://www.cetic.br/pt/noticia/tic-governo-eletronico-2023-mostra-que-91-das-prefeituras-disponibilizam-ao-menos-um-servico-online-aos-cidadaos/>. Acesso em: 6 set. 2025.

DEFENSEUR DES DROITS. **Algorithms, AI systems and public services: what rights do users have? Critical considerations and recommendations.** Paris: Defender of Rights, 2024. Disponível em: <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2025-01/DDD_rapport_algorithmes-systemes-d-IA-et-services-publics_EN_2024_20250109.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

DOSHI-VELEZ, Finale; KORTZ, Mason. **Accountability of AI under the law: the role of explanation.** Berkman Klein Center Working Group on Explanation and the Law, Berkman Klein Center for Internet & Society Working Paper. Cambridge: Harvard University, 2017. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/34372584/2017-11_aiexplainability-1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

FINK, Melanie; FINCK, Michele. Reasoned A(I)dministration: explanation requirements in EU law and the automation of public administration. ***European Law Review***, *47*(3), 376-392. 2022. Disponível em: https://hdl.handle.net/1887/3439725 Acesso em: 6 set. 2025

GUTIÉRREZ, J. D.; CASTELLANOS SÁNCHEZ, M. Transparencia algorítmica y Estado Abierto en Colombia. **Reflexión Política**, v. 25, n. 52, p. 6–21, 2023. Disponível em: < https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/4789>. Acesso em: 20 set. 2025.

MAZZA, Alexandre.**Manual de direito administrativo.**13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. E-book.

SOBRINHO, Hananda de Freitas; DIAS, Taciana de Lemos; GIANORDOLI, Victor. Inteligência artificial: desafios da administração pública para capacitar os servidores no uso de

IA. **Aracê**, v. 7, n. 5, p. 22289–22321, 2025. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/4880>. Acesso em: 6 set. 2025.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo.** 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. E-book.

WIRTZ, Bernd W.; MÜLLER, Werner M. Algorithmic transparency in the public sector: explaining and reducing the opacity of automated decision-making. **Public Administration Review**, v. 82, n. 5, p. 885–898, set./out. 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13554>. Acesso em: 29 set. 2025.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Curso de filosofia jurídica.**2. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2019. E-book.