

NEGATIVAS ADMINISTRATIVAS AUTOMATIZADAS E O DEVER DE EXPLICAÇÃO NO ESTADO DIGITAL BRASILEIRO

AUTOMATED ADMINISTRATIVE DENIALS AND THE DUTY TO EXPLAIN IN BRAZIL'S DIGITAL STATE

 <https://doi.org/10.63330/sasciencesv6n2-250>

Submetido em: 09/10/2026 e Publicado em: 22/10/2026

SAS: e26477

Felipe da Silva Ferreira

Especialista

Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera

E-mail: felipeferreira.inv@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0879674533952611>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9567-2062>

Resumo

O estudo examina o dever de explicação nas negativas administrativas produzidas ou materialmente influenciadas por sistemas automatizados no processo de transformação digital do Estado brasileiro, adotando pesquisa teórica, bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, fundada na Constituição Federal, na legislação administrativa e de proteção de dados, em documentos oficiais de governança de inteligência artificial e em literatura jurídica especializada. Busca-se identificar um padrão mínimo de inteligibilidade que permita conciliar eficiência tecnológica, motivação administrativa, proteção de dados e possibilidade real de contestação pelo cidadão, considerando que o artigo 20 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não esgota a matéria quando a decisão formalmente humana depende, de modo relevante, de recomendações, classificações ou inferências automatizadas. Os resultados indicam que o dever de motivação acompanha o ato administrativo independentemente da tecnologia empregada e que a explicação precisa reconstruir os elementos determinantes do percurso decisório em extensão compatível com o impacto produzido. Como contribuição analítica, propõe-se uma matriz composta por identificação da automação, base fática, base jurídica, critério decisório, contestabilidade e rastreabilidade institucional, concluindo-se que a legitimidade da digitalização depende da preservação concreta das condições de compreensão e revisão da decisão estatal.

Palavras-chave: Administração Pública; Decisões automatizadas; Governo digital; Inteligência artificial; Motivação administrativa.



Abstract

The study examines the duty to explain administrative denials produced or materially influenced by automated systems in the digital transformation of the Brazilian State, adopting theoretical, bibliographic and documentary qualitative research based on the Federal Constitution, administrative and data protection legislation, official artificial intelligence governance documents and specialized legal literature. It seeks to identify a minimum standard of intelligibility capable of reconciling technological efficiency, administrative reasoning, data protection and an effective possibility of contestation by citizens, considering that Article 20 of the Brazilian General Data Protection Law does not exhaust the matter when a formally human decision depends substantially on automated recommendations, classifications or inferences. The results indicate that the administrative duty to provide reasons follows the act regardless of the technology employed and that an explanation must reconstruct the decisive elements of the decision path to a degree proportionate to its impact. As an analytical contribution, the article proposes a matrix composed of identification of automation, factual basis, legal basis, decision criterion, contestability and institutional traceability, concluding that legitimate digitalization depends on preserving concrete conditions for understanding and reviewing State decisions.

Keywords: Administrative reasoning; Artificial intelligence; Automated decisions; Digital government; Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

A transformação digital da Administração Pública alterou não apenas a forma pela qual o cidadão protocola requerimentos, consulta processos e recebe comunicações oficiais, mas também, de maneira menos visível, o percurso interno que conduz à decisão administrativa, pois sistemas de triagem, cruzamento de bases de dados, modelos estatísticos, mecanismos de detecção de inconsistências e aplicações de inteligência artificial passaram a participar de atividades que antes dependiam quase integralmente da leitura individual de documentos por agentes públicos. Essa transformação pode produzir ganhos relevantes de escala, uniformidade e velocidade, embora o avanço deixe de representar simples melhoria operacional quando a eficiência passa a ser acompanhada pela perda de inteligibilidade da decisão para a pessoa que suportará seus efeitos.

A dificuldade se torna especialmente sensível nas decisões negativas, porque, para quem solicita um benefício, uma licença, uma inscrição, um reconhecimento, uma certidão ou qualquer outra prestação estatal, saber apenas que o pedido foi indeferido costuma ser insuficiente, sobretudo quando esse resultado pode impedir o acesso a renda, tratamento, atividade profissional, política pública ou condição jurídica relevante. A motivação, por essa razão, não pode ser tratada como ornamento formal acrescentado ao final



do procedimento, devendo funcionar como o elo que permite ao administrado compreender por que a Administração chegou àquele resultado e, a partir dessa compreensão, decidir se deve corrigir documentos, apresentar recurso, produzir nova prova ou questionar a própria legalidade do ato.

A Lei nº 9.784/1999 estabelece que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses sejam motivados com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, exigindo ainda que essa motivação seja explícita, clara e congruente e admitindo o uso de meios mecânicos para reproduzir fundamentos em assuntos de mesma natureza, desde que direitos e garantias dos interessados não sejam prejudicados (Brasil, 1999). A digitalização, portanto, não criou o dever de motivar, mas ampliou o risco de que ele seja cumprido apenas de forma aparente, por meio de códigos internos, mensagens padronizadas ou justificativas que comunicam um resultado sem revelar quais elementos foram efetivamente determinantes para sua formação.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais acrescentou outra camada ao debate ao assegurar ao titular a possibilidade de solicitar revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses e ao exigir informações claras e adequadas sobre os critérios e procedimentos utilizados (Brasil, 2018), embora a extensão dessa proteção continue sendo objeto de discussão acadêmica. Lima e Sá (2020) ressaltam a relevância de uma explicação que permita compreender a lógica decisória e exercer direitos, enquanto Franzolin, Monteiro e De Laurentis (2025) observam que a legislação brasileira não enuncia, de forma textual e autônoma, um direito geral à explicação, questão que se torna ainda mais importante porque o artigo 20 alcança diretamente decisões exclusivamente automatizadas, ao passo que parte expressiva da Administração trabalha com modelos híbridos, nos quais uma pessoa formalmente confirma o resultado produzido, sugerido ou filtrado por sistema automatizado.

Em 2026, o debate ganhou dimensão prática mais concreta com a disponibilização, pela Administração Pública Federal, de instrumentos específicos de governança de inteligência artificial, entre eles o Guia Unificado de Inteligência Artificial para o Setor Público, o Framework para Autoavaliação de Impacto Ético, o Guia de Design de Transparência e a Matriz RACI, documentos que não substituem a lei, mas revelam orientação institucional voltada à informação sobre o uso de IA, à explicação de decisões influenciadas por sistemas automatizados, à organização de responsabilidades e à criação de mecanismos de contestação e rastreabilidade (Brasil, 2026a, 2026b, 2026c). A Agência Nacional de Proteção de Dados, no mesmo período, manteve em sua agenda regulatória o aprofundamento dos parâmetros interpretativos do artigo 20 da LGPD e registrou a centralidade do tema da contestação de decisões automatizadas (ANPD, 2026a, 2026b, 2026c, 2026e), demonstrando que a explicabilidade passou a integrar a própria agenda institucional de proteção de dados e governo digital.



Diante desse cenário, o problema de pesquisa consiste em determinar qual padrão mínimo de explicabilidade deve ser exigido de uma negativa administrativa quando a decisão é produzida, recomendada ou materialmente influenciada por processamento automatizado, partindo-se da hipótese de que a resposta não pode ser construída exclusivamente a partir do artigo 20 da LGPD, pois o regime jurídico aplicável resulta da leitura conjunta do dever constitucional de publicidade e devido processo, da motivação administrativa, do direito à informação, da proteção de dados pessoais e dos parâmetros contemporâneos de governança digital.

O objetivo geral consiste em desenvolver um padrão jurídico mínimo para que negativas administrativas digitais permaneçam compreensíveis e contestáveis, buscando-se, de maneira articulada, distinguir explicação de simples divulgação técnica, examinar a relação entre o artigo 20 da LGPD e o dever de motivação previsto na Lei nº 9.784/1999, identificar tendências recentes da governança federal de inteligência artificial e propor uma matriz analítica capaz de auxiliar órgãos públicos, pesquisadores e operadores do Direito na avaliação da suficiência de uma negativa automatizada ou assistida por automação.

2 METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza teórica, bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e finalidade exploratória e propositiva, empregando-se predominantemente o método dedutivo, por meio do qual se parte de normas gerais relacionadas à motivação administrativa, ao devido processo, ao acesso à informação e à proteção de dados para examinar sua incidência sobre uma situação mais delimitada, representada pela negativa administrativa produzida ou significativamente influenciada por sistemas automatizados.

O corpus normativo reúne a Constituição da República de 1988, a Lei nº 9.784/1999, a Lei nº 12.527/2011, a Lei nº 13.709/2018 e a Lei nº 14.129/2021, sendo também considerados documentos institucionais contemporâneos da Administração Pública Federal, especialmente os materiais de governança de inteligência artificial disponibilizados pela Secretaria de Governo Digital em 2026 e a Agenda Regulatória da Agência Nacional de Proteção de Dados. A Lei nº 9.784/1999 é utilizada como disciplina do processo administrativo federal, enquanto a Lei nº 14.129/2021 é examinada segundo o seu próprio âmbito de incidência, sem se pressupor aplicação automática de seus comandos aos demais entes federados. O Projeto de Lei nº 2.338/2023 é utilizado apenas como elemento de contexto legislativo, uma vez que, em outubro de 2026, a matéria ainda tramitava na Câmara dos Deputados e não integrava o direito positivo vigente (Brasil, 2026d), precaução necessária para que a análise não atribua força normativa atual a disciplina ainda submetida ao processo legislativo.

A revisão bibliográfica concentrou-se em trabalhos jurídicos sobre decisões automatizadas, explicabilidade, proteção de dados, devido processo tecnológico e opacidade algorítmica, privilegiando



estudos capazes de estabelecer diálogo entre Direito e tecnologia e publicações que examinassem especificamente o artigo 20 da LGPD, sem pretensão de constituir revisão sistemática exaustiva. Optou-se, assim, por revisão narrativa orientada pelo problema de pesquisa, combinando literatura brasileira e estrangeira considerada pertinente para compreender as funções jurídicas da explicação e os limites de uma abordagem que reduza a decisão pública ao funcionamento interno da ferramenta utilizada.

A análise foi organizada em quatro eixos articulados, começando pela permanência do dever de motivação no ambiente digital, avançando para a distinção entre o direito de revisão previsto na LGPD e a exigência mais ampla de inteligibilidade das decisões públicas, examinando em seguida os documentos federais de governança de inteligência artificial publicados ou atualizados em 2026 e, ao final, reunindo os achados em uma proposta de matriz de explicabilidade da negativa administrativa digital, sendo desnecessária a submissão a Comitê de Ética em Pesquisa porque o trabalho utiliza legislação, documentos públicos e bibliografia, sem coleta de dados pessoais ou participação de seres humanos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA DIANTE DA AUTOMAÇÃO

A análise normativa permite partir de uma constatação que parece simples, mas se mostra decisiva para todo o problema, pois a automação do procedimento não altera a natureza jurídica do ato final e, sempre que a Administração nega, limita ou afeta direito ou interesse do administrado, permanecem aplicáveis os princípios que regem a atividade administrativa e o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito determinantes da decisão, uma vez que a Lei nº 9.784/1999 não condiciona a motivação ao modo pelo qual as informações foram processadas internamente, vinculando a exigência ao efeito jurídico produzido pelo ato (Brasil, 1999).

Essa leitura impede que a arquitetura tecnológica seja utilizada como zona de irresponsabilidade, porque o fato de um sistema realizar cruzamentos, atribuir pontuações, identificar inconsistências ou recomendar o indeferimento não afasta o dever estatal de produzir uma razão controlável, nem autoriza a autoridade administrativa a converter a própria tecnologia em fundamento autossuficiente. Expressões como "não atende aos critérios do sistema", "inconsistência identificada" ou "indeferido pela análise automática" podem comunicar que determinado processamento conduziu a um resultado, mas permanecem insuficientes quando não revelam quais razões jurídicas e fáticas sustentaram a negativa e quais elementos do caso foram considerados relevantes.

A distinção entre resultado e motivação assume importância particular porque sistemas automatizados trabalham frequentemente com variáveis intermediárias que não correspondem diretamente às categorias conhecidas pelo cidadão, podendo uma base registrar divergência de vínculo, incompatibilidade temporal, risco estatístico ou ausência de correspondência cadastral sem que o



significado jurídico dessa informação seja imediatamente perceptível. O administrado precisa saber qual fato de seu caso foi considerado relevante, qual norma incidiu sobre esse fato e como a relação entre ambos conduziu à negativa, pois, sem essa tradução entre processamento técnico e consequência jurídica, existe informação sobre o funcionamento do sistema, mas não compreensão suficiente da decisão.

A literatura sobre devido processo tecnológico há anos chama atenção para esse deslocamento, sendo relevante a observação de Citron (2008) de que sistemas automatizados podem reproduzir decisões governamentais em larga escala ao mesmo tempo em que dificultam a identificação da origem do erro e da responsabilidade por sua correção. Crawford e Schultz (2014), ao examinarem riscos produzidos por análises preditivas de grandes volumes de dados e por perfis inexatos capazes de afetar a vida das pessoas, defendem uma estrutura de devido processo de dados que ofereça instrumentos para contestar a forma pela qual informações pessoais são utilizadas em decisões, enquanto Reis e Furtado (2022), no contexto brasileiro, reconhecem os ganhos de rapidez e padronização proporcionados por decisões automatizadas, mas destacam riscos associados à opacidade, à qualidade dos dados e à dificuldade de revisão.

O próprio desenho normativo da Lei nº 9.784/1999 antecipa parte dessa dificuldade ao admitir, no § 2º do artigo 50, o uso de meio mecânico para reproduzir fundamentos em decisões sobre assuntos da mesma natureza, desde que direitos ou garantias dos interessados não sejam prejudicados, solução que permanece especialmente atual diante da capacidade tecnológica de decidir em grande escala. A regra admite padronização, mas não autoriza vazio justificativo, de modo que o fundamento padrão somente permanece juridicamente adequado quando conserva relação com o caso concreto e permite reconhecer as circunstâncias efetivamente consideradas, tornando mais necessária a preservação de elementos mínimos de individualização à medida que aumenta a capacidade de processamento em massa.

A Lei do Governo Digital reforça essa compreensão ao associar transformação digital, eficiência e participação do cidadão, tratando a digitalização como instrumento destinado a melhorar a relação entre Estado e sociedade e não como valor autônomo capaz de afastar a LGPD, a Lei de Acesso à Informação ou a legislação de proteção dos usuários de serviços públicos (Brasil, 2021). A eficiência administrativa, nesse contexto, não pode ser medida apenas pelo tempo interno de processamento, porque uma decisão rápida, mas incompreensível, tende a gerar novos contatos, repetição de requerimentos, recursos, litigância e custos institucionais que poderiam ser evitados com uma motivação capaz de orientar concretamente o destinatário.

3.2 LGPD, REVISÃO E EXPLICAÇÃO DAS DECISÕES HÍBRIDAS

A aproximação entre proteção de dados e Direito Administrativo evidencia que o artigo 20 da LGPD, embora central, não coincide integralmente com o dever administrativo de motivação, pois assegura ao titular a possibilidade de solicitar revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento



automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses e determina que o controlador forneça, quando solicitado, informações claras e adequadas sobre os critérios e procedimentos utilizados, observados os segredos comercial e industrial (Brasil, 2018). A norma cria proteção importante para decisões exclusivamente automatizadas, mas sua delimitação literal não resolve todas as situações em que a Administração formalmente mantém uma autoridade humana no fluxo, embora o conteúdo material da decisão dependa de classificações, inferências ou recomendações produzidas por sistemas.

Parte da doutrina identifica no conjunto dessas disposições um direito à explicação, posição em que Lima e Sá (2020) destacam a necessidade de uma justificativa capaz de permitir ao titular compreender a lógica decisória e exercer os seus direitos, enquanto Franzolin, Monteiro e De Laurentis (2025) adotam formulação mais cautelosa e observam que a legislação brasileira de proteção de dados não enuncia, de forma textual e autônoma, um direito geral à explicação, o que exige reconstruir seu conteúdo a partir das garantias de informação, revisão e transparência. Esse debate impede simplificações em sentidos opostos, porque não se pode afirmar que a LGPD assegure acesso irrestrito ao código-fonte ou a todos os detalhes técnicos do sistema, assim como não se mostra adequado reduzir o dever informacional a uma descrição abstrata que nada ofereça ao exercício da contestação.

A explicação juridicamente útil não exige necessariamente a abertura integral do funcionamento interno do modelo, pois Wachter, Mittelstadt e Floridi (2017), ao examinarem o regime europeu, sustentam que o GDPR não consagrou um direito geral a explicações posteriores de decisões individuais e que as obrigações informacionais se concentram em informações significativas, embora limitadas, sobre a lógica e a funcionalidade do sistema. No campo administrativo, essa premissa precisa ser conjugada com o dever de motivação, que exige tornar compreensíveis os elementos determinantes da decisão e permitir que o interessado identifique aquilo que poderá corrigir ou contestar.

A natureza pública da decisão acrescenta uma consequência que não pode ser ignorada, pois, mesmo quando o artigo 20 da LGPD não incide diretamente em razão da existência de participação humana formal, o dever de motivação permanece e alcança os chamados sistemas de apoio à decisão, nos quais a autoridade recebe recomendação automática, alerta de risco ou classificação produzida por algoritmo e, ao final, confirma o resultado. Quando essa intervenção humana se limita a uma etapa ritual, a decisão continua materialmente condicionada pelo sistema, razão pela qual a eventual interpretação de que o artigo 20 exige automação exclusiva não libera a Administração de explicar como os fatos do caso e as normas aplicáveis sustentam o ato praticado.

A existência de um agente humano na última etapa tampouco resolve, por si só, o problema da responsabilização, porque a revisão humana somente se torna significativa quando há capacidade institucional de discordar do sistema, acesso aos elementos relevantes e competência para corrigir o resultado, de modo que uma assinatura inserida depois de processamento opaco pode funcionar apenas



como transferência formal de responsabilidade. Binns (2022) demonstra que a inserção de julgamento humano em processos algorítmicos não resolve automaticamente as tensões de justiça individual, porque a atuação humana ocorre em contextos sociotécnicos concretos, com diferentes poderes, pressões e condições de intervenção.

Também merece atenção o princípio da não discriminação previsto na LGPD, uma vez que sistemas automatizados podem utilizar variáveis aparentemente neutras que funcionem como substitutos de características protegidas ou que reproduzam padrões históricos presentes nos dados, sem que seja necessária intenção discriminatória por parte de quem desenvolveu ou utilizou a ferramenta. O problema pode decorrer da forma de treinamento, da qualidade da base, da definição do objetivo ou do emprego de correlações inadequadas, e a explicabilidade, embora não elimine esses riscos, cria condições mínimas para percebê-los quando permite à pessoa afetada identificar que a decisão se apoiou em dado incorreto, desatualizado ou juridicamente irrelevante.

3.3 GOVERNANÇA FEDERAL DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DEVERES DE TRANSPARÊNCIA EM 2026

A leitura dos instrumentos de governança publicados pela Secretaria de Governo Digital revela uma aproximação progressiva entre princípios jurídicos e requisitos operacionais para projetos de inteligência artificial, ainda que esses documentos possuam caráter predominantemente orientador, pois a própria Administração Federal passou a traduzir transparência, responsabilidade, avaliação de risco e ética em procedimentos aplicáveis ao ciclo de vida dos sistemas. Esse movimento se mostra compatível com a Estratégia Federal de Governo Digital, que estabeleceu metas de ampliação do uso de IA acompanhadas de boas práticas de governança e avaliação de riscos (Brasil, 2024), sinalizando que a expansão tecnológica deixou de ser tratada apenas como questão de capacidade computacional.

O Guia Unificado de Inteligência Artificial para o Setor Público organiza o ciclo de vida dos projetos desde a prospecção até a desativação e prevê verificações de conformidade com a LGPD, avaliação de impacto ético, definição de responsáveis e acompanhamento de resultados, deslocando parte relevante da preocupação jurídica para o momento em que a solução ainda está sendo concebida. Em vez de verificar a legalidade somente depois que o sistema produz decisão problemática, a governança passa a exigir que riscos, responsabilidades e mecanismos de controle sejam considerados durante o desenho e a implementação da ferramenta (Brasil, 2026a), o que aproxima prevenção tecnológica e boa administração.

O Framework para Autoavaliação de Impacto Ético reforça direitos humanos, dignidade, equidade, transparência e responsabilização como princípios de utilização de inteligência artificial no setor público e, de maneira especialmente relevante para o objeto desta pesquisa, o conjunto de materiais de implementação procura verificar se existem canais de contestação e se o cidadão consegue compreender a participação da



tecnologia na decisão. Essa abordagem aproxima ética, proteção de dados e processo administrativo em um mesmo fluxo de governança (Brasil, 2026b, 2026c, 2026e), demonstrando que a qualidade do sistema não pode ser avaliada apenas pela precisão técnica de seus resultados.

O Guia de Design de Transparência torna essa conexão ainda mais explícita ao incluir, entre suas perguntas de controle, a necessidade de informar claramente quando o usuário interage com inteligência artificial e, nos casos em que decisões sejam tomadas ou significativamente influenciadas por IA, a existência de mecanismo que permita solicitar explicação sobre como o resultado foi alcançado. O documento estende essa preocupação a comunicações automatizadas, interfaces de serviços públicos e sistemas internos que fundamentem decisões sobre direitos, benefícios ou obrigações (Brasil, 2026c), o que aproxima o desenho da interface do próprio dever jurídico de tornar a decisão compreensível.

A Matriz RACI complementa esse desenho ao distribuir, ao longo do ciclo de vida do sistema, as funções de responsável, aprovador, consultado e informado, enfrentando um problema recorrente da automação administrativa, representado pela dispersão de responsabilidade entre a área de negócio, a equipe de tecnologia, o fornecedor e a autoridade que assina o ato. Ao exigir identificação de quem executa, quem aprova e quem responde por cada etapa, a governança cria condições para que a decisão seja explicável ao cidadão e, simultaneamente, auditável pela própria instituição (Brasil, 2026e), reduzindo o risco de que um erro permaneça sem responsável claramente identificável.

Esses documentos não transformam automaticamente toda orientação administrativa em obrigação jurídica autônoma, mas possuem valor interpretativo porque concretizam deveres já existentes de transparência, proteção de dados, motivação e boa governança, além de demonstrarem que a própria Administração reconhece uma categoria mais ampla do que a decisão exclusivamente automatizada mencionada pela LGPD, representada pela decisão significativamente influenciada por inteligência artificial, formulação especialmente útil para o Direito Administrativo por alcançar situações híbridas nas quais o agente público conserva formalmente a competência, embora dependa de classificações ou recomendações produzidas por sistemas.

O contexto regulatório permanece em construção, pois a Agenda Regulatória da ANPD registra como projeto em andamento a definição de parâmetros interpretativos para o artigo 20 da LGPD e inclui, entre os aspectos a serem considerados, direitos dos titulares, princípios, hipóteses legais e governança de inteligência artificial (ANPD, 2026a), enquanto debate promovido pela Agência em junho de 2026 voltou-se especificamente à contestação de decisões automatizadas, à transparência algorítmica e ao direito de revisão (ANPD, 2026b). No plano legislativo, o Projeto de Lei nº 2.338/2023, aprovado pelo Senado em 2024, seguia em tramitação na Câmara dos Deputados em outubro de 2026 (Brasil, 2026d), razão pela qual suas disposições podem servir como elemento de contexto, mas não devem ser tratadas como direito vigente.



3.4 MATRIZ DE EXPLICABILIDADE DA NEGATIVA ADMINISTRATIVA DIGITAL

A análise conjunta das normas e dos documentos examinados permite propor um padrão mínimo de explicabilidade voltado às negativas administrativas, não como substituição dos modelos técnicos de explicabilidade da inteligência artificial nem como criação de obrigação legislativa nova, mas como forma de organizar, em linguagem jurídico-administrativa, as perguntas que precisam ser respondidas para que o cidadão consiga compreender e contestar o ato. Parte-se da premissa de que uma boa explicação não corresponde à exposição integral da tecnologia utilizada, mas à reconstrução suficiente do caminho decisório, de modo que os elementos relevantes possam ser conhecidos, discutidos e, quando necessário, revistos.

A primeira dimensão corresponde à identificação da automação e exige que o cidadão consiga saber se a decisão foi produzida automaticamente, se houve recomendação algorítmica relevante ou se a tecnologia foi empregada apenas em tarefas auxiliares, porque a transparência sobre a participação do sistema interfere tanto na compreensão do resultado quanto na identificação do fluxo de responsabilidade. O silêncio sobre o papel da tecnologia amplia a assimetria informacional, dificulta a formulação do recurso e pode impedir que o próprio órgão reconheça, no momento da revisão, quais etapas precisam ser examinadas novamente.

A segunda dimensão refere-se à base fática e exige que a negativa indique quais fatos e dados foram considerados determinantes, de modo que, se o sistema identificou ausência de vínculo, renda incompatível, documento vencido, inconsistência cadastral ou qualquer outro elemento, essa informação apareça em linguagem compreensível para quem suportará os efeitos da decisão. Não se exige exposição de dados de terceiros ou de informações legalmente protegidas, mas se mostra indispensável que o interessado consiga reconhecer qual fato precisa confirmar, corrigir ou contestar, sem ser obrigado a reconstruir por tentativa e erro a hipótese que levou ao indeferimento.

A terceira dimensão alcança a base jurídica e exige conexão entre o fato identificado e a norma utilizada para fundamentar o indeferimento, porque a simples reprodução de uma lista extensa de dispositivos, embora possa transmitir aparência de fundamentação, não cumpre a função da motivação quando não permite compreender qual requisito jurídico foi considerado ausente e por que a informação processada pelo sistema se mostrou relevante para esse requisito. A qualidade da explicação depende, portanto, menos da quantidade de normas citadas e mais da capacidade de relacionar a situação concreta ao fundamento que efetivamente determinou o resultado.

A quarta dimensão corresponde ao critério decisório e representa o ponto em que explicabilidade técnica e jurídica se encontram, pois, embora sistemas complexos não exijam necessariamente divulgação do código-fonte ou de todos os parâmetros internos, permanece necessária informação suficiente sobre o critério que transformou os dados disponíveis em resultado. Quando houver limiar, regra de classificação,



condição lógica ou variável decisiva que possa ser comunicada sem violar segredo juridicamente protegido, o nível de detalhe deve ser compatível com a possibilidade de contestação, uma vez que a incapacidade institucional de explicar minimamente o critério utilizado por sistema que afeta direitos revela problema de governança anterior ao próprio ato.

A quinta dimensão é a contestabilidade, compreendida como a possibilidade concreta de pedir revisão por canal acessível, apresentar documentos pertinentes e obter reexame por pessoa dotada de autoridade e condições efetivas para avaliar novamente o resultado, já que o recurso perde substância quando o cidadão apenas reenvia o mesmo dado ao mesmo sistema e recebe resposta produzida pela mesma lógica que originou a negativa. A abertura institucional para correção, nesse sentido, não constitui etapa externa à explicabilidade, mas parte do próprio significado de uma decisão que se pretende controlável.

A sexta dimensão corresponde à rastreabilidade e exige que a Administração conserve registros suficientes para reconstruir a decisão, identificar a versão do sistema ou da regra utilizada, localizar os dados relevantes, reconhecer a intervenção humana ocorrida e determinar a autoridade responsável, pois uma explicação fornecida externamente perde utilidade quando não pode ser confrontada com o percurso efetivamente registrado pela instituição. Embora essa dimensão seja menos visível ao cidadão no momento inicial, ela se mostra essencial para auditoria, responsabilização, identificação de erros sistêmicos e correção de problemas que se repetem em grande número de casos.

Quadro 1. Matriz de explicabilidade da negativa administrativa digital

Dimensão	Pergunta de controle	Fundamento jurídico predominante
1. Identificação da automação	O cidadão sabe se e como sistema automatizado ou IA participou da decisão?	Publicidade, transparência e governança digital
2. Base fática	A negativa informa quais dados e fatos foram determinantes?	Motivação administrativa e qualidade dos dados
3. Base jurídica	A decisão conecta os fatos ao requisito legal efetivamente não preenchido?	Legalidade, motivação e devido processo
4. Critério decisório	Há explicação suficiente sobre o critério que converteu dados em resultado?	Transparência, art. 20 da LGPD e controlabilidade
5. Contestabilidade	Existe canal claro e revisão efetiva, com possibilidade real de correção?	Contraditório, revisão e direitos do titular
6. Rastreabilidade	A instituição consegue reconstruir o caminho da decisão e identificar responsáveis?	Accountability, auditoria e responsabilidade institucional

Fonte. Elaboração própria a partir de Brasil (1999, 2018, 2021, 2026a, 2026b, 2026c, 2026e).

A matriz evidencia que a explicabilidade administrativa possui natureza relacional, porque nenhuma de suas dimensões isoladamente garante uma decisão adequada, sendo possível informar que houve utilização de inteligência artificial e, ainda assim, omitir os fatos determinantes, assim como apresentar os fatos e a base legal sem oferecer possibilidade efetiva de contestação. A legitimidade depende da conexão entre informação, motivação, revisão e responsabilidade, já que o cidadão somente consegue reagir de



maneira racional quando esses elementos formam um percurso coerente entre o pedido apresentado, a razão do indeferimento e o caminho disponível para questioná-lo.

Outro aspecto relevante está na proporcionalidade do nível de explicação, pois decisões de baixo impacto fundadas em regras simples podem ser justificadas de maneira relativamente direta, enquanto o aumento do impacto sobre direitos, da complexidade do sistema e da possibilidade de erro ou discriminação exige maior documentação, revisão e detalhamento. Essa lógica se mostra compatível com abordagens de governança baseada em risco e evita dois extremos igualmente inadequados, representados pela exigência irreal de revelar todos os detalhes técnicos de qualquer sistema e pela aceitação de justificativas vazias sob o argumento de que a tecnologia utilizada seria complexa demais para ser explicada.

A proposta também permite diferenciar explicação individual e transparência geral, uma vez que a publicação de política de uso de inteligência artificial, ficha do sistema ou informações institucionais sobre governança possui relevância coletiva, mas não substitui a motivação do ato concreto, assim como a explicação dirigida ao indivíduo não dispensa transparência sobre bases de dados, mecanismos de auditoria e responsabilidades organizacionais. Os dois níveis se complementam porque a pessoa precisa compreender a sua negativa, enquanto a sociedade precisa conseguir avaliar como o Estado estrutura sistemas capazes de produzir milhares de decisões semelhantes e quais mecanismos existem para identificar problemas que ultrapassem um caso isolado.

Sob a perspectiva da eficiência, uma explicação adequada também pode reduzir custos posteriores, pois a negativa que identifica o dado divergente e o requisito jurídico correspondente permite ao cidadão compreender o problema e, quando possível, corrigi-lo sem multiplicar contatos, requerimentos e recursos, enquanto uma resposta genérica tende a deslocar a dúvida para canais de atendimento, instâncias recursais ou mesmo para o Judiciário. A qualidade da motivação, portanto, não se opõe à automação, podendo funcionar como indicador de maturidade da própria transformação digital ao reduzir retrabalho e tornar mais previsível a relação entre Administração e administrado.

3.5 IMPLICAÇÕES PARA DIREITOS SOCIAIS E ACESSO À JUSTIÇA

A discussão ganha relevância adicional quando sistemas automatizados são utilizados em políticas públicas de grande escala, porque benefícios previdenciários e assistenciais, programas de transferência de renda, serviços de saúde, processos educacionais, seleções públicas e autorizações administrativas operam com grande volume de dados e forte pressão por rapidez, justamente os ambientes em que a automação oferece maior potencial de ganho e, simultaneamente, maior capacidade de multiplicar um erro. A possibilidade de decidir milhares de casos com regras uniformes amplia a eficiência, mas também amplia a responsabilidade de detectar rapidamente padrões de falha antes que se convertam em exclusão repetida de pessoas submetidas ao mesmo critério inadequado.



A decisão administrativa em massa apresenta risco específico de repetição, uma vez que um equívoco humano tradicional pode permanecer restrito a determinado processo, enquanto regra automatizada inadequada pode reproduzir o mesmo problema em milhares de casos antes que alguém identifique o padrão, circunstância que altera a função dos mecanismos de revisão. A rastreabilidade e os canais de contestação individuais passam a desempenhar também função coletiva, porque recursos e reclamações podem revelar recorrências, alimentar o monitoramento da qualidade do sistema e indicar que determinada falha não corresponde a episódio isolado, mas a característica do modo como a decisão está sendo produzida.

Também existe dimensão diretamente relacionada ao acesso à justiça, pois a explicação adequada pode evitar que a pessoa precise judicializar apenas para descobrir por que perdeu administrativamente, enquanto uma motivação insuficiente transfere para o processo judicial a função de esclarecer fatos e critérios que deveriam estar compreensíveis ainda na esfera administrativa. Quando o Judiciário se transforma no primeiro espaço efetivo de explicação, parte do custo da opacidade é deslocada para o cidadão e para o próprio sistema de justiça, razão pela qual uma tecnologia pública orientada ao usuário deve reduzir essa assimetria e não ampliá-la.

A proteção se torna ainda mais importante para pessoas em situação de vulnerabilidade digital, considerando que os cidadãos não possuem o mesmo domínio tecnológico, acesso à internet, capacidade de interpretar telas ou facilidade para reunir documentos, circunstâncias que podem transformar uma explicação tecnicamente correta em informação materialmente inútil quando ela é oferecida apenas por percurso complexo ou em linguagem indecifrável. A Lei do Governo Digital preserva a preocupação com acessibilidade e com tecnologias de amplo acesso, inclusive para a população de baixa renda e para residentes em áreas rurais ou isoladas (Brasil, 2021), parâmetro que também deve orientar a maneira pela qual os fundamentos de uma negativa são comunicados.

A inteligibilidade precisa ser compreendida, por essa razão, também como qualidade comunicacional, pois o Estado não necessita simplificar o Direito a ponto de torná-lo impreciso, mas deve traduzir o fundamento para linguagem que permita ao destinatário agir, indicando o que ocorreu, qual regra incidiu, o que pode ser corrigido e como pedir revisão quando houver discordância. A clareza não reduz a densidade jurídica da decisão, ao contrário, torna o fundamento utilizável por quem precisa decidir se aceita o resultado, se apresenta novos elementos ou se questiona a atuação administrativa pelos meios disponíveis.

4 CONCLUSÃO

A transformação digital ampliou a capacidade da Administração Pública de processar dados e decidir em escala, mas não modificou a exigência fundamental de que o exercício do poder estatal permaneça controlável, razão pela qual negativas administrativas produzidas ou influenciadas por sistemas



automatizados precisam ser examinadas à luz de conjunto normativo mais amplo do que o artigo 20 da LGPD. A motivação prevista na Lei nº 9.784/1999, a publicidade e o devido processo constitucional, o direito de acesso à informação, a proteção de dados pessoais e os princípios do Governo Digital formam uma rede de garantias que acompanha o ato mesmo quando parte do percurso decisório se torna algorítmica, impedindo que a mudança do instrumento altere a exigência de justificativa.

O artigo 20 da LGPD desempenha papel central nas decisões exclusivamente automatizadas e reforça a possibilidade de revisão e de acesso a informações claras sobre critérios e procedimentos, embora sua literalidade não deva produzir zona de menor proteção para decisões híbridas nas quais uma autoridade humana adota resultado materialmente formado por processamento automatizado. Nessas situações, o dever administrativo de motivação permanece íntegro e exige que os elementos determinantes possam ser compreendidos e controlados, sem que a presença formal de uma assinatura humana seja utilizada para ocultar a participação substancial do sistema no percurso que conduziu ao resultado.

Os documentos federais de governança de inteligência artificial divulgados em 2026 confirmam tendência institucional relevante ao aproximarem transparência sobre o uso da tecnologia, possibilidade de explicação, contestação, avaliação de impacto, definição de responsabilidades e rastreabilidade, temas que passaram a integrar o vocabulário operacional da transformação digital do setor público. Embora esses instrumentos não substituam a legislação, concretizam deveres jurídicos existentes e oferecem parâmetros úteis para a interpretação contemporânea da boa administração, especialmente porque demonstram que o próprio Estado reconhece a necessidade de governar o processo tecnológico antes que a decisão alcance o cidadão.

Como contribuição analítica, a pesquisa propôs uma matriz de explicabilidade da negativa administrativa digital composta por seis dimensões que se complementam, abrangendo a identificação da automação, a base fática, a base jurídica, o critério decisório, a contestabilidade e a rastreabilidade, de modo que o modelo não procura exigir exposição integral do funcionamento técnico, mas verificar se a decisão oferece ao cidadão mais do que um resultado final e reconstrói, em extensão proporcional ao impacto do ato, o caminho necessário para que a pessoa compreenda o que ocorreu e possa reagir de maneira informada.

A conclusão central é que eficiência e explicabilidade não constituem valores opostos, pois sistemas públicos maduros precisam reunir rapidez, escala e razões compreensíveis, sem transformar a automação em espaço no qual o cidadão seja chamado a confiar em um resultado que a própria instituição não consegue justificar, uma vez que, no Estado digital, a preservação da capacidade de compreender e contestar a negativa é condição para que a pessoa continue sendo tratada como sujeito do processo administrativo e não apenas como registro submetido ao processamento de uma máquina.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Agenda Regulatória**. Brasília, DF: ANPD, 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatoria-1>. Acesso em: 8 out. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Decisão automatizada é tema de workshop em Fórum da Internet no Brasil**. Brasília, DF: ANPD, 2 jun. 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/decisao-automatizada-e-tema-de-workshop-em-forum-da-internet-no-brasil>. Acesso em: 8 out. 2026.

BINNS, Reuben. **Human judgment in algorithmic loops**: individual justice and automated decision-making. *Regulation & Governance*, v. 16, n. 1, p. 197-211, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12358>. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portaria SGD/MGI nº 6.618, de 25 de setembro de 2024**. Estratégia Federal de Governo Digital. Alterada pelas Portarias SGD/MGI nº 473, de 20 de janeiro de 2026, e nº 2.794, de 1º de abril de 2026. Brasília, DF: MGI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/EFGD/portaria-sgd-mgi-no-6-618-de-25-de-setembro-de-2024>. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Guia Unificado de Inteligência Artificial para o Setor Público**. Brasília, DF: Secretaria de Governo Digital, 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/publicacoes/guia-unificado-de-inteligencia-artificial-para-o-setor-publico-1/guia-unificado-de-inteligencia-artificial-para-o-setor-publico>. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Framework para a Autoavaliação de Impacto Ético em Inteligência Artificial no Setor Público Federal**. Brasília, DF: Secretaria de



Governo Digital, 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/publicacoes/framework-aie>. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Guia de Design de Transparência**. Brasília, DF: Secretaria de Governo Digital, 2026c. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/publicacoes/guia-de-design-de-transparencia/>. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Matriz RACI para sistemas de inteligência artificial**. Brasília, DF: Secretaria de Governo Digital, 2026e. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/publicacoes/matriz-raci>. Acesso em: 8 out. 2026.

CITRON, Danielle Keats. Technological due process. **Washington University Law Review**, St. Louis, v. 85, n. 6, p. 1249-1313, 2008. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol85/iss6/2/. Acesso em: 8 out. 2026.

CRAWFORD, Kate; SCHULTZ, Jason. Big data and due process: toward a framework to redress predictive privacy harms. **Boston College Law Review**, Boston, v. 55, n. 1, p. 93-128, 2014. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol55/iss1/4/>. Acesso em: 8 out. 2026.

FRANZOLIN, Cláudio José; MONTEIRO, Giovanna Voorn; DE LAURENTIS, Lucas Catib. A (in) existência de um direito à explicação de decisões automatizadas. **THEMIS: Revista da Esmecc**, Fortaleza, v. 23, n. 1, p. 65-91, 2025. DOI: <https://doi.org/10.56256/themis.v23i1.1103>.

LIMA, Taisa Maria Macena de; SÁ, Maria de Fátima Freire de. Inteligência artificial e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: o direito à explicação nas decisões automatizadas. **Revista Brasileira de Direito Civil**, Belo Horizonte, v. 26, p. 227-246, out./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.33242/rbdc.2020.04.011>. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/584>. Acesso em: 8 out. 2026.

REIS, Nazareno César Moreira; FURTADO, Gabriel Rocha. Decisões automatizadas: definição, benefícios e riscos. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1-25, 2022. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/763>. Acesso em: 8 out. 2026.

WACHTER, Sandra; MITTELSTADT, Brent; FLORIDI, Luciano. Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation. **International Data Privacy Law**, Oxford, v. 7, n. 2, p. 76-99, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/idpl/ix005>.