4. CONSTITUCIONALISMO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E CENTRALIZAÇÃO BUROCRÁTICA NO SÉCULO XXI: novas dinâmicas de governança

Mattheus Mazzei Mahmud Machado - Universidade Federal Fluminense, e-mail:mmazzei@id.uff.br Marco Aurélio L. Casamasso- Universidade Federal Fluminense

RESUMO EXPANDIDO

Introdução

Nos princípios do século XXI, a difusão da Inteligência Artificial (IA) pelo aparato burocrático da Administração Pública tem alterado o modo como decisões administrativas são tomadas, deslocando parte do processo decisório de agentes humanos, que interpretam normas e ponderam evidências dentro de um espectro de discricionariedade, para mecanismos de inferência estatística mediados por tecnologia. Essa mudança tensiona pressupostos centrais do constitucionalismo, que associa o exercício legítimo do poder público à existência de agentes identificáveis, capazes de deliberar, justificar suas decisões e responder por elas legal e politicamente. O presente trabalho tem como objetivo investigar, por meio da análise da doutrina constitucional e da teoria burocrática, como a adoção da IA pela Administração Pública afeta os princípios estruturantes do constitucionalismo e qual poderia ser uma resposta constitucional adequada para a orientação e governança da atuação administrativa contemporânea.

Desenvolvimento

O constitucionalismo estrutura-se sobre a premissa de que o poder público é exercido por agentes humanos identificáveis, capazes de deliberar, justificar suas decisões e responder legal e politicamente por elas (Srinivas; Benjamin, 2026, p. 1-2). A burocracia, por sua vez, constitui uma forma de racionalização do exercício do poder público, cuja organização ideal, em uma perspectiva weberiana, assenta-se na formalização de regras, na especialização das funções, na estrutura hierárquica e na distribuição e delimitação das competências, de modo a conferir previsibilidade e segurança jurídica às relações entre Administração e administrados. A impessoalidade desse modelo pretende assegurar que a atuação administrativa não dependa das características pessoais ou da vontade particular dos agentes, mas seja orientada por procedimentos e competências previamente estabelecidos. É justamente essa racionalização que permite identificar a autoridade responsável pela decisão e submetê-la a mecanismos de controle e responsabilização (Cetina Presuel; Martínez Sierra, 2024, p. 1-3). Já a IA não constitui tão somente uma ferramenta neutra, mas a possibilidade de uma nova modalidade de exercício do poder público, que exige disciplina constitucional e é capaz de moldar resultados sociais em escala (Srinivas; Benjamin, 2026, p. 4, 13): ao se integrar às funções centrais do Estado, ela passa a compor a própria infraestrutura decisória da Administração Pública e de seu aparato burocrático, deslocando o *locus* decisório, antes

dependente de agentes humanos que interpretam normas jurídicas, ponderam evidências e decidem dentro de um espectro de discricionariedade, para a inferência estatística mediada por tecnologias (Nunes, 2026, p. 2, 45). Esse deslocamento fragmenta a responsabilidade entre múltiplos atores, como desenvolvedores de software, operadores, provedores de dados e agências administrativas, dificultando identificar quem responde constitucionalmente por violações de direitos ou resultados ilícitos (Srinivas; Benjamin, 2026, p. 2; Nunes, 2026, p. 33). Diante dessas condições, a Administração Pública que pretende operar sob um Estado de Direito deve sujeitar-se a um denso conjunto de vínculos constitucionais e garantias procedimentais que exigem que toda decisão administrativa seja legal, fundamentada, atribuível, contestável e sujeita a supervisão. O Estado de Direito democrático pressupõe segurança e estabilidade jurídicas, ao limitar a discricionariedade administrativa e assegurar tratamento igualitário aos cidadãos (Nunes, 2026, p. 3, 7, 16). Nessa moldura, o dever de fundamentação ocupa posição fundamental, pois, sem uma exposição clara de motivos, os administrados não conseguem compreender os fundamentos da decisão, avaliar sua legalidade ou contestá-la eficazmente, de modo que esse dever está diretamente vinculado às garantias de defesa e à prevenção de decisões opacas ou arbitrárias que afetem, e possivelmente violem, seus direitos (Nunes, 2026, p. 11). Tais exigências ganham relevância adicional diante da própria natureza do poder administrativo, historicamente caracterizado por prerrogativas que colocam a Administração "acima" das relações jurídicas comuns para assegurar a continuidade e a efetividade do serviço público (Nunes, 2026, p. 14), poder este que deve permanecer sujeito a controles reforçados de governança democrática quando mediado por sistemas algorítmicos permeados de opacidade, dinamismo e autonomia, proporcionados pela IA, que desafiam os modelos tradicionais de accountability administrativa (Nunes, 2026, p. 4). Essa fragilidade, ainda, pode assumir a forma de uma "privatização indireta do poder público": funções governamentais centrais passam a ser moldadas por algoritmos privados que não são plenamente transparentes nem para o público, nem para reguladores, comprometendo as expectativas constitucionais de decisões fundamentadas e revisáveis (Srinivas; Benjamin, 2026, p. 5). Direitos fundamentais como a igualdade, a privacidade, o devido processo legal e a liberdade de expressão são diretamente afetados por sistemas centralizados de IA, que dependem da concentração e do processamento de dados pessoais, muitas vezes sensíveis, sem claros delineamentos de responsabilização jurídica, o que reforça a constatação de que a governança de dados seria indissociável da governança por trás das próprias decisões administrativas (Srinivas; Benjamin, 2026, p. 4, 6; Nunes, 2026, p. 40).

Conclusão

A IA, ao integrar a infraestrutura decisória do Estado, constitui uma nova modalidade de poder público cuja legitimidade depende da preservação dos atributos clássicos da administração lícita: legalidade, fundamentação, responsabilização e controlabilidade (Srinivas; Benjamin, 2026, p. 2, 13; Nunes, 2026, p. 3, 46). A resposta constitucional adequada não requer uma ruptura com as doutrinas existentes, mas sua adaptação em torno de modos de governança que proporcionem responsabilidade, transparência, proporcionalidade e supervisão democrática, de modo a evitar que a IA passe a ser uma autoridade técnica

isolada do escrutínio público (Srinivas; Benjamin, 2026, p. 10-11; Nunes, 2026, p. 33). Trata-se, em suma, de assegurar, através de novas dinâmicas de governança, que essa nova modalidade de exercício do poder público permaneça sujeita às mesmas exigências de legalidade e controle que legitimam o exercício tradicional da autoridade burocrática estatal (Cetina Presuel; Martínez Sierra, 2024, p. 1).

Referências

CETINA PRESUEL, Rodrigo; MARTÍNEZ SIERRA, José M. The adoption of artificial intelligence in bureaucratic decision-making: a Weberian perspective. Digital Government: Research and Practice, v. 5, n. 1, art. 6, p. 1-20, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1145/3609861. Acesso em: 9 set. 2026.

SRINIVAS, M. K.; BENJAMIN, M. S. AI governance and constitutional law: recalibrating constitutional frameworks in the age of artificial intelligence. ILE Constitutional Review, v. 5, n. 1, p. 1-16, 2026. Disponível em: https://doi.org/10.65393/AWEY4198. Acesso em: 9 set. 2026.

NUNES, Catarina Santos. Constitutional AI Governance in the Public Sector: Precaution, Accountability, and the Limits of Automation. [S. l.]: Starkdata.ai, 2026. Working paper / preprint. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6291982. Acesso em: 9 set. 2026.