



Entre dados e decisões: Quando empresas privadas de inteligência artificial influenciam o poder do estado

Thobias Karpinski | adv.thobias@gmail.com¹
Sarah Jane Souza da Silva | sarah.souza@ifsc.edu.br²
Roberval Silva Bett | roberval.bett@ifsc.edu.br³

Trabalho de Pesquisa
DT 4 - Inovação Tecnológica, Processos Produtivos e Futuro das Tecnologias

Resumo: A incorporação de sistemas de inteligência artificial (IA) na administração pública tem ampliado a dependência de soluções desenvolvidas por fornecedores privados, impactando a autonomia decisória do poder público. O trabalho analisa a influência dessas empresas sobre a discricionariedade administrativa, com ênfase nos princípios da transparência, motivação e controle dos atos públicos, por meio de revisão bibliográfica e análise documental de fontes entre 2020 e 2026. Os resultados indicam que sistemas com baixa transparência condicionam as decisões do gestor, limitando o controle democrático. Conclui-se que a adoção de IA no setor público demanda mecanismos de transparência, supervisão e auditabilidade.

Palavras-chave: inteligência artificial; administração pública; discricionariedade administrativa; dependência tecnológica; soberania digital.

Introdução

A inteligência artificial (IA) deixou de ser promessa distante e é hoje componente ativo da administração pública, com sistemas automatizados apoiando decisões em fiscalização tributária e triagem processual. A IARA do CARF, o SAPIENS da AGU e o programa AMPLIA do Ministério da Gestão evidenciam que essa adoção avança de forma acelerada (Serpro, 2026; Brasil, 2025).

Esse avanço ocorre sobre uma base que merece atenção crítica: a maior parte dos sistemas adotados é desenvolvida por corporações privadas estrangeiras. Pesquisa conduzida pelo GETIP/USP e GEPSI Data/UnB revelou que o setor público desembolsou R\$ 23 bilhões em licenças de software, serviços de nuvem e segurança digital a empresas estrangeiras entre 2014 e 2025 (Cugler *et al.*, 2025). Quando o Estado não controla a

¹ Discente do curso de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas do Instituto Federal de Santa Catarina — Câmpus Tubarão.

² Coordenadora do curso de Tecnologia em Sistemas Embarcados do Instituto Federal de Santa Catarina — Câmpus Tubarão

³ Professor da área de Tecnologia da Informação do Instituto Federal de Santa Catarina — Câmpus Tubarão.

arquitetura dos sistemas que utiliza para decidir, parte do poder decisório migra para os fornecedores privados.

A discricionariedade administrativa, margem de julgamento que a lei confere ao gestor público, pressupõe um agente humano capaz de motivar seus atos e submetê-los ao controle democrático. Quando mediada por sistemas opacos, essa margem não desaparece formalmente, mas se desloca de fato. Como advertem Araujo, Zullo e Torres (2020), algoritmos não eliminam a discricionariedade, eles a ocultam, transferindo escolhas valorativas para camadas técnicas inacessíveis ao controle público.

Este trabalho analisa a influência das empresas privadas de IA sobre a autonomia da administração pública, com ênfase na discricionariedade administrativa e nos princípios da transparência, motivação e controle dos atos públicos.

Fundamentação teórica

A análise apoia-se em três eixos: discricionariedade administrativa, adoção de IA pelo setor público brasileiro e estrutura do mercado privado fornecedor dessas tecnologias.

No direito administrativo brasileiro, a discricionariedade designa a margem de liberdade conferida por lei ao agente público para escolher entre soluções igualmente válidas. Valle (2020) alerta que sistemas automatizados suprimem essa margem ao formatar previamente as opções disponíveis, fenômeno conhecido como caixa-preta (*black box*). Muitos sistemas produzem resultados a partir de correlações que nem seus desenvolvedores conseguem explicar (Bollotti; Wachowicz, 2024), violando o dever constitucional de motivação dos atos públicos previsto no art. 50 da Lei n. 9.784/1999.

O Estado brasileiro tem ampliado progressivamente o uso de IA. O programa AMPLIA orienta o uso responsável de IA generativa no serviço público (Brasil, 2025). Em 2026, o CARF iniciou o uso da IARA para apoiar 75 mil recursos fiscais, com projeção de reduzir a tramitação de seis para um ano (Serpro, 2026). Na AGU, o SAPIENS apoia a triagem e distribuição automatizada de processos judiciais, ampliando a capacidade de produção jurídica do órgão (Bollotti; Wachowicz, 2024).

A adoção de IA pelo setor público ocorre sobre base tecnológica majoritariamente externa. Estudo conduzido pelo GETIP/USP e GEPSI Data/UnB mapeou mais de dez mil contratos e concluiu que o Estado desembolsou R\$ 23 bilhões a fornecedores estrangeiros

entre 2014 e 2025, com Microsoft, Oracle e Google como principais beneficiários (Cugler *et al.*, 2025). Para Schaake (2024), corporações privadas de tecnologia têm assumido funções governamentais, comprometendo o Estado de Direito. Sistemas norte-americanos estão sujeitos ao *Cloud Act*, que autoriza o governo dos EUA a acessar dados dessas empresas mesmo no exterior. O PL 2338/2023 ainda aguarda deliberação na Câmara, criando um vácuo regulatório em que decisões públicas são mediadas por tecnologias cujo controle pertence a atores privados sem legitimidade democrática (Brasil, 2023).

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa possui natureza qualitativa e caráter exploratório (Creswell, 2007), modalidade adequada à análise de fenômenos emergentes cujas relações não se reduzem a dados quantificáveis. O caráter exploratório justifica-se pela novidade do tema: a interseção entre dependência tecnológica de fornecedores privados e discricionariedade administrativa carece de tratamento sistemático na literatura nacional.

A coleta de dados realizou-se por dois procedimentos complementares. O primeiro consistiu em revisão bibliográfica narrativa, com buscas realizadas entre março e abril de 2026 nas bases Web of Science, SciELO, Google Scholar e Portal de Periódicos CAPES. Utilizaram-se os seguintes descritores, combinados por operadores booleanos: *inteligência artificial AND administração pública, governança algorítmica AND transparência, discricionariedade administrativa AND algoritmos e dependência tecnológica AND setor público*. Foram considerados artigos, teses e dissertações publicados entre 2020 e 2026, em português e inglês, com preferência por trabalhos com revisão por pares e alta relevância temática. Excluíram-se publicações anteriores a 2020, exceto obras de referência consolidada na área, como Pasquale (2015) e Zuboff (2019), cuja contribuição conceitual permanece central ao debate. Ao final do processo de triagem, foram selecionadas dez referências bibliográficas, priorizadas pela aderência direta aos três eixos analíticos da pesquisa.

O segundo procedimento consistiu em análise documental de fontes primárias, incluindo a Lei n. 9.784/1999, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709/2018), o Projeto de Lei n. 2.338/2023 e o estudo técnico de Cugler *et al.* (2025), produzido pelo GETIP/USP e GEPSI Data/UnB. A inclusão dessas fontes justifica-se pela

sua centralidade normativa e empírica: a Lei n. 9.784/1999 fundamenta o dever de motivação dos atos públicos; a LGPD estabelece o direito à explicação sobre decisões automatizadas; o PL 2338/2023 representa o principal marco regulatório em tramitação no país; e o estudo de Cugler *et al.* (2025) oferece o único levantamento sistemático disponível sobre contratos públicos de tecnologia no Brasil. A análise seguiu a técnica de análise de conteúdo, com categorização temática pelos três eixos da fundamentação teórica: discricionariedade administrativa, adoção de IA no setor público e estrutura do mercado privado fornecedor.

Resultados e discussões

A análise dos casos concretos permite avançar além da fundamentação teórica: a opacidade não é apenas um problema técnico de explicabilidade, mas jurídico de imputabilidade. Quando o gestor subscreve uma recomendação algorítmica, a fundamentação do ato permanece ancorada no sistema, o que esvazia o dever de motivação do art. 50 da Lei n. 9.784/1999 (Bollotti; Wachowicz, 2024). O caso da IARA ilustra essa tensão: antes de deliberar, o conselheiro recebe sugestões de fundamentos geradas com base em 500 mil acórdãos, tornando o algoritmo o primeiro filtro da decisão e potencialmente reproduzindo vieses históricos da jurisprudência (Serpro, 2026; Hoffmann, 2024). A Portaria CARF n. 142/2026 exige supervisão humana e rastreabilidade, avanço que não elimina a opacidade estrutural do modelo.

Esse quadro de opacidade se agrava quando considerada a base tecnológica sobre a qual opera o setor público. Os dados de Cugler *et al.* (2025) demonstram que Microsoft, Oracle e Google concentram a maior parte dos contratos públicos de tecnologia no Brasil. Parte dessa infraestrutura está sujeita ao *Cloud Act* norte-americano, o que significa que dados sensíveis do Estado podem ser acessados pelo governo dos EUA sem autorização judicial brasileira. Esse quadro confirma Schaake (2024): corporações privadas já exercem poder sobre funções estatais, e a margem de liberdade do gestor passa a ser delimitada pelo código, não pela lei.

A LGPD garante o direito à explicação sobre decisões automatizadas, mas o PL 2338/2023 ainda aguarda deliberação na Câmara (Brasil, 2023); sem esse marco,

inexistem obrigações legais de transparência algorítmica ou auditabilidade nas contratações públicas de IA.

Os resultados derivam de fontes secundárias e documentais, o que limita generalizações; pesquisas com dados primários são, portanto, necessárias para avançar na agenda proposta.

Considerações finais

A expansão do uso de IA na administração pública introduz riscos estruturais quando ocorre sobre base tecnológica controlada por atores privados sem legitimidade democrática. Sistemas opacos e sem exigências de auditabilidade não apenas auxiliam decisões: eles as condicionam. A discricionariedade do gestor passa a ser exercida dentro dos limites do código, não da lei, e o poder que deveria residir no Estado migra silenciosamente para fornecedores privados.

A aprovação do PL 2338/2023 é necessária, mas não suficiente: será preciso desenvolver capacidade técnica estatal para auditar sistemas e criar soluções soberanas. Este trabalho evidenciou que competências técnicas e reflexão sobre impacto social são indissociáveis na formação em Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, em consonância com a indissociabilidade entre ensino e pesquisa do IFSC. Como agenda futura, sugere-se análise empírica de contratos públicos de IA e estudo comparado com o AI Act europeu.

Referências

ARAUJO, Valter Shuenquener de; ZULLO, Bruno Almeida; TORRES, Maurílio. Big Data, algoritmos e inteligência artificial na Administração Pública: reflexões para a sua utilização em um ambiente democrático. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 20, n. 80, p. 241–261, 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1219.

BOLLOTTI, Joelson Júnior; WACHOWICZ, Marcos. A aplicação da inteligência artificial pela administração pública diante do princípio da eficiência. Revista da AGU, Brasília, v. 23, n. 4, p. 103–130, dez. 2024. DOI: 10.25109/2525-328X.v.23.n.4.2024.3429.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Cartilha de IA Generativa no Serviço Público. Brasília: MGI, fev. 2025. Disponível em:



<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/governo-lanca-cartilha-inteligencia-artificial-generativa-no-servico-publico>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2338, de 2023. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial. Senado Federal, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: abr. 2026.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUGLER, Ergon; ROCHA, Isabela; VAZ, José Carlos; MODANEZ, Camila; VENEZIANI, Julia. Contratos, códigos e controle: a influência das big techs no Estado brasileiro. São Paulo: GETIP/USP; Brasília: GEPSI Data/UnB, jul. 2025. Disponível em: <https://getip.net.br/contratos-codigos-e-controle-a-influencia-das-big-techs-no-estado-brasileiro>. Acesso em: abr. 2026.

HOFFMANN, Susy Gomes. A IA (IARA) nos julgamentos pelo CARF. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/susy-gomes-hoffman.pdf>. Acesso em: abr. 2026.

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados. CARF inicia uso de IA para acelerar julgamentos tributários. Contabeis, abr. 2026. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/noticias/76154/carf-prepara-uso-de-ia-para-acelerar-julgamentos>. Acesso em: abr. 2026.

SCHAAKE, Marietje. The Tech Coup: How to Save Democracy from Silicon Valley. Princeton: Princeton University Press, 2024. 336 p. ISBN 978-0-691-24117-3.

VALLE, Vanice Lírío do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 20, n. 81, p. 179–200, 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1346.