

Governança digital, IA e o dever de bom desempenho

Autor(a): Vitor Soliano

Publicado em: 27 de setembro de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-set-27/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho>

Identificador citável:

juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho#ep-2295404c

Resumo

Em 2017, ao auditar a Política de Governança Digital, o Tribunal de Contas da União descreveu algo que qualquer cidadão brasileiro reconhece

Texto integral

Em 2017, ao auditar a Política de Governança Digital, o Tribunal de Contas da União descreveu algo que qualquer cidadão brasileiro reconhece: os órgãos federais não trocam entre si os dados de que já dispõem e empurram para a sociedade a tarefa de reunir certidões e informações. O particular acaba funcionando como despachante administrativo do próprio Estado [1] . Passada quase uma década, já com a Lei do Governo Digital em vigor, o gov.br consolidado e sistemas de inteligência artificial operando em vários órgãos, o achado continua atual por um motivo incômodo, que é o de nunca ter sido tecnológico o gargalo da digitalização brasileira, e sim de governança. Embora a Lei nº 14.129/2021 seja com frequência lida como diploma de informática, suas diretrizes de desburocratização, inovação, transparência, participação social, interoperabilidade entre sistemas e prestação de serviços centrados no cidadão [2], não se resolvem no departamento de tecnologia, porque o que a norma faz é redistribuir competências e impor deveres de coordenação. Digitalizar significa escolher quais serviços priorizar, segundo quais critérios, a que custo e sob qual controle, perguntas de organização administrativa antes que de engenharia de software. Foi aí que a auditoria de 2017 encontrou os problemas. Faltava panorama consolidado dos serviços já ofertados, o que inviabilizava priorizar investimentos; faltava mecanismo único e barato de identificação do cidadão, lacuna depois enfrentada pelo gov.br ; faltavam análises formais de custo e benefício, diretrizes de qualidade e critérios objetivos de priorização. As políticas de inclusão digital seguiam desarticuladas das de governo digital. O ponto mais sensível, porém, era estrutural: extinto o Comitê Executivo de Governo Eletrônico, a condução da política coube a um ministério sem hierarquia sobre os demais e sem meios para arbitrar conflitos entre órgãos [3] . No plano subnacional o quadro piora. Municípios menores reúnem escassez de pessoal qualificado, conectividade precária e orçamento apertado, razão pela qual a cooperação federativa é condição da digitalização, não seu complemento [4] . Sem ela, o governo digital produz um federalismo de duas velocidades, no qual o acesso ao serviço público passa a depender do CEP. Tampouco se trata de diagnóstico datado, pois em acompanhamentos posteriores o TCU voltou a registrar que as estruturas de governança da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital não são efetivas o bastante para assegurar a

implementação, o controle, o monitoramento e a avaliação das ações estratégicas [5] . Achado que se repete por quase dez anos deixa de ser deslize de execução e passa a revelar falha de desenho institucional. ... É sobre esse terreno que a inteligência artificial se instala, com ganhos que existem e são verificáveis. Na Advocacia-Geral da União, a passagem do Sapiens para o Super Sapiens trouxe algoritmos de compreensão de linguagem e etiquetagem automática, com classificação de processos, extração de informações relevantes e apoio à elaboração de minutas [6] . No Judiciário, a triagem automatizada, a identificação de precedentes e o agrupamento de demandas repetitivas encurtaram prazos de tramitação e liberaram servidores para atividades finalísticas [7] . Nos órgãos de controle, a leitura automatizada de grandes bases tornou viável auditar contratos de forma contínua e antecipar padrões de fraude [8] . Os riscos, porém, são igualmente concretos. Sistemas treinados sobre bases historicamente enviesadas reproduzem a distorção que herdaram. Algoritmos opacos corroem a motivação do ato administrativo. E o tratamento massivo de dados pessoais pelo poder público permanece vinculado aos princípios da finalidade, da necessidade, da transparência, da não discriminação e da responsabilização [9] . A objeção mais aguda é de outra ordem, e é prática: de nada adianta restringir a IA ao papel de apoio à decisão se não houver como auditar que a máquina efetivamente não decidiu, cabendo ao agente humano apenas ratificar o resultado sem verificação prévia [10] . Daí uma consequência direta. A supervisão humana precisa deixar rastro documental. Não basta a cláusula genérica de que a decisão final é do servidor; a motivação deve registrar que houve sugestão do sistema, qual base a alimentou e o que foi conferido pelo agente. Sem isso, a revisão humana existe no organograma e não no processo. Convém notar que o Direito Positivo já fornece o essencial desse regime. A Lei nº 9.784/1999 exige motivação explícita, clara e congruente nos atos que neguem, limitem ou afetem direitos, e a LGPD garante ao titular pedir a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado [11] . O que falta, portanto, não é norma, e sim rotina administrativa capaz de produzir a prova de que a norma foi cumprida. Tudo isso reposiciona o princípio da eficiência, acrescentado ao artigo 37 da Constituição pela Emenda nº 19/1998 [12] . Ele nunca autorizou a leitura de que basta ser rápido: o bom desempenho administrativo vem qualificado pela legalidade, pela impessoalidade, pela moralidade e pela publicidade. Decisão automatizada célere, porém imotivada, não configura bom rendimento, já que gera nulidade, litígio e retrabalho, isto é, custo. Ganho de produtividade obtido ao preço da opacidade tampouco se sustenta, pois apenas transfere à sociedade um passivo de controle. Convertida em exigências verificáveis, a agenda mínima para projetos de IA na administração não é extensa. Inventário público dos sistemas em uso, com finalidade, base legal e dados tratados. Classificação de risco conforme o tipo de decisão afetada, distinguindo atos vinculados de discricionários e atos ampliativos de restritivos de direitos. Motivação que explicita a participação do sistema no iter decisório. Trilha de auditoria que permita reconstruir a decisão depois. Avaliação de impacto à proteção de dados antes da implantação. E cláusulas contratuais de explicabilidade e de acesso à documentação técnica, para que a dependência de fornecedor não se converta em obstáculo ao controle. Resta um requisito silencioso, que costuma decidir o êxito desses projetos: capacidade institucional. Sistema adquirido sem quadro apto a compreendê-lo produz duas patologias conhecidas. Na primeira, a ferramenta é subutilizada e o uso vira cerimônia. Na segunda, o servidor acata o resultado por não dispor de meios para questioná-lo, e a delegação se consuma de fato. Nenhuma das duas é falha de tecnologia, e nenhuma se resolve no edital de contratação. Nada disso exige lei nova, e sim tratar a governança digital como estrutura institucional permanente, com instância de coordenação dotada de autoridade e orçamento, em vez de um somatório de projetos de tecnologia da informação [13] . Enquanto a coordenação seguir frágil, cada órgão

digitalizará o que lhe for conveniente, e o cidadão continuará cumprindo, agora por aplicativo, o papel de despachante que o TCU descreveu em 2017. A tecnologia terá mudado; o desperdício, não. [1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.469/2017 – Plenário. Processo TC 010.638/2016-4. Relator: ministro Benjamin Zymler. Sessão de 12 jul. 2017, p. 47. [2] 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. [3] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.469/2017 – Plenário, cit., p. 61. Sobre a desarticulação institucional do período, ver RODRIGUES, Cristina Barbosa; CAMMAROSANO, Flávia Giorgini Fusco. Governança digital: avanços e desafios do processo administrativo eletrônico no Brasil. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 9, n. 9, p. 198-219, 2022. [4] MELLO, L. de; TER-MINASSIAN, T. Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n. 31. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 20. [5] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acompanhamento na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). In: Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2024. Brasília: TCU, 2024. No mesmo sentido, os Acórdãos nº 3.145/2020, 1.784/2021, 2.004/2022, 744/2025, 1.962/2025 e 2.919/2025, todos do Plenário. [6] BOLLLOTTI, Joelson Júnior; WACHOWICZ, Marcos. A aplicação da inteligência artificial pela Administração Pública diante do princípio da eficiência. *Revista da AGU*, v. 23, n. 4, p. 115, 2024. [7] TOLEDO, Adriana Teixeira de; MENDONÇA, Milton. A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, v. 74, n. 2, p. 410-438, 2023. [8] CRUZ, José Denilson de Sousa; SILVA, Jefferson Franco. O uso da inteligência artificial (IA) no exercício do controle da Administração Pública: potencialidades, riscos e implicações jurídicas. *Scientia et Ratio*, v. 6, n. 10, 2026. [9] BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 6º. Ver ainda CARVALHO, Rodston Ramos Mendes de. Governança pública orientada por dados e os limites jurídicos do uso de inteligência artificial na Administração Pública. *Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 8, n. 3, p. 1-13, 2026. [10] CARDOSO, Oscar Valente. Inteligência artificial e políticas públicas: desafios regulatórios e perspectivas futuras. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 27, n. 141, p. 60, 2025. [11] BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, art. 50, caput e § 1º; BRASIL. Lei nº 13.709/2018, art. 20. [12] Ao longo deste texto, o princípio é referido também como dever de bom desempenho administrativo. A expressão é empregada como sinônima da eficiência inscrita no artigo 37 da Constituição, sem qualquer alteração de seu conteúdo normativo. [13] SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da governança digital da administração pública federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25, p. 331-355, 2021. Sobre maturidade digital e capacidades institucionais, ver JANUÁRIO, César Henrique Gonzaga. Transformação digital, inovação aberta e capacidades dinâmicas. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, 2025.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SOLIANO, Vitor. Governança digital, IA e o dever de bom desempenho. *conjur_import*, 27 set. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-set-27/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Soliano, V. (2026, September 27). Governança digital, IA e o dever de bom desempenho. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-set-27/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SOLIANO, Vitor. 2026. "Governança digital, IA e o dever de bom desempenho." **conjur_import**, September 27. <https://conjur.com.br/2026-set-27/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho>

BibTeX

```
@article{vitor-soliano-governan-a-digital-ia-e-o-dever-de-bom-d-2026,  
  author = {Soliano, Vitor},  
  title = {Governança digital, IA e o dever de bom desempenho},  
  journal = {conjur_import},  
  year = {2026},  
  url = {https://conjur.com.br/2026-set-27/governanca-digital-ia-e-o-dever-de-bom-desempenho},  
  urldate = {2026-09-27}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>