

# Democracia, Devido Processo Legal e Inteligência Artificial: Dilemas no Processo Administrativo

Laura Maria de Queiroz Melo<sup>1</sup>, Erik Henrique Da Costa Nunes<sup>1</sup>,  
Ingrid Teixeira Monteiro<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Ceará  
63902-580 – Quixadá – CE – Brasil

**Abstract.** *Limiting absolutist power and fostering a more equitable relationship between the state and the individual are both possible under the democratic rule of law. The purpose of this work is to discuss concerns surrounding the application of artificial intelligence within the framework of state logic, paying particular attention to administrative procedures that adhere to the rule of law. To clarify concepts and ideas, this work draws on the literature in a number of domains, including law, computer science, and the sociology of law. It comes to the conclusion that actions taken by public employees cannot exclusively be supported by inferences generated by AI.*

**Resumo.** *O Estado Democrático de Direito é uma forma de limitar poderes absolutistas, tornando a relação entre Estado e Indivíduo mais justa. Este trabalho visa pontuar questões que digam respeito ao uso de Inteligências Artificiais quando situadas dentro da lógica de Estado, especificamente pensando em processos administrativos que usam do princípio do devido processo legal. Este trabalho usa-se de revisão bibliográfica, em diversos campos, como direito, computação e sociologia do direito, para melhor entender e explicar conceitos e ideias. Conclui que as inferências produzidas por IAs não podem embasar exclusivamente as decisões dos servidores públicos.*

## 1. Introdução

O modelo político mais comum nas sociedades ocidentais dos últimos dois séculos, a democracia, cristaliza vários conceitos e necessidades dentro de uma perspectiva centrada no ser humano, mas prioritariamente permite e incentiva que novas situações sejam criadas. Nesses tempos, muitos movimentos inovadores traçam caminhos e encontram respostas para problemas mais ou menos gerais, transformando a realidade enquanto isso.

Este trabalho vem com a proposta de discutir sobre o uso e a aplicação de inteligências artificiais dentro de processos administrativos próprios de Estado (como foco no poder de tributar), pensando, especificamente, na questão do Devido Processo Legal, um dos pilares do Estado Democrático de Direito de maneira que coube falar sobre a principiologia das regulamentações de direito administrativo já estabelecidas.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, com fito em entender possíveis problemas no uso de Inteligências Artificiais dentro da lógica do Devido Processo Legal, entendendo quais os objetivos de cada uma e seus usos práticos. A pesquisa se desenvolveu com referências da computação, do direito e da sociologia do direito, com fim em entender e problematizar a questão.

Sabe-se que o debate das temáticas trazidas não é necessariamente novo, todavia se precisa endereçar os requisitos jurídicos mínimos para criação de modelos de IA quando se pensa na administração pública, vez que as implicações de tais modelos podem trazer profundas implicações negativas na sociedade. De igual forma, a vasta quantidade de possibilidades para os modelos de IA teve seu escopo reduzido a apenas modelos não-verificáveis que trabalham com aprendizado de máquinas ou com heurísticas capazes de viés.

Os dilemas trazidos advêm da necessidade da administração, pelo princípio da eficiência, em adotar novas tecnologias ao passo que essas tecnologias precisam seguir, quando aplicadas em processos, os requisitos do princípio do devido processo legal.

O trabalho é dividido em três seções: na primeira, levanta-se os conceitos de Estado, mostrando o avanço frente ao absolutismo a garantir decisões administrativas motivadas ao passo que novas tecnologias precisam ser aplicadas para garantia de um Estado eficiente; na segunda, levanta-se questões sobre os modelos de IA que podem prejudicar a adoção irrestrita de técnicas em situações que envolvam processos administrativos. Após esse levantamento teórico, pauta-se discussão sobre o conceito de devido processo legal e as problemáticas possíveis do uso de IAs passíveis de viés. Por fim, conclui que, enquanto os modelos de IA não possibilitarem um processo verificável, os servidores públicos não podem usá-los plenamente, mas apenas de forma subsidiária.

## **2. Estado contra o absolutismo na tributação**

A organização institucional a qual chamamos de Estado tem seus moldes atuais construídos há cerca de três séculos, surgindo da necessidade de administrar um povo ou nação. Nasce da luta contra o absolutismo e seus abusos nas situações que envolviam o direito de punir, *jus puniendi*, e o direito de tributar, *jus tributandi* [Coelho 2018, Harada 2020, Rebouças 2019].

Nessas situações, o absolutista, o rei-déspota, usava-se dos poderes mantidos nas justificativas sociais mais convenientes para julgar como queria àqueles sob seu controle, sem nenhuma baliza moral ou jurídica. Ele não tinha nenhuma obrigação de expor seu processo, de informar sua motivação, apenas atuava segundo seus desejos e vontades [Coelho 2018, Harada 2020, Rebouças 2019].

As reformas burguesas foram muito importantes para reconstrução social e a estruturação de outro modelo mais eficaz às necessidades de novos atores de poder, que viam, nas arbitrariedades de um poder centralizado, a injustiça [Coelho 2018, Harada 2020].

O Estado, assim, é uma construção social posta em determinado tempo, não estando eterno e estanque, mas tendo sua construção baseada na luta por posições de poder e no foco a protagonistas diferentes do modelo absolutista [Coelho 2018, Harada 2020, Rebouças 2019, Campos 2013].

Essa construção foi paulatina e gradual, envolvendo culturas diferentes de diferentes formas, mas que podem se resumir na construção de alguns direitos com objetivo de tirar do monarca o poder para decidir sozinho o que era justo. Era ressignificar parte das ações diárias e estabelecer construções jurídico-sociais que se aproximasse do novo estilo de vida em ascensão. O Estado, então, seria a cristalização da necessidade gregária

do ser humano aliada à manutenção de um mínimo de justiça [ou de um novo modelo de justiça] quando comparado ao modelo anterior [Campos 2013].

A humanidade, sociável por princípio, depositou na ação estatal, desde então, a proteção de garantias mínimas. Vez que tirou de um indivíduo e passou a uma coletividade a possibilidade de criar e executar normas. Assim, ainda que existam controvérsias sobre como o Estado se posiciona frente ao indivíduo ou ainda à coletividade, quanto à maior ou menor agência e regulamentação, um ponto permanece: as normas institucionalizadas servem para pacificar conflitos ou possíveis conflitos entre os integrantes de um determinado lugar em determinado tempo [Campos 2013].

Para além do Estado, novas camadas de direitos foram sendo construídas se estabelecendo como novas garantias ou ampliando os horizontes de conquistas pelos indivíduos, visto que possuíam, ao menos formalmente, liberdade, igualdade e fraternidade, como o desejado na Revolução Francesa [Campos 2013, Horkheimer and Adorno 2011].

Essas conquistas foram cristalizadas em mais conceitos para além de somente Estado, como se percebe no Brasil, em: Estado Democrático de Direito. Nesse modelo, o povo é soberano e exerce sua soberania através de representantes eleitos, no caso das democracias indiretas, e cria os dispositivos legais que regem a todos. Ademais, os representantes políticos, chefes de governo e Estado, não detêm a totalidade do poder, sendo este tripartido e suas manifestações independentes e harmônicas. O documento que verifica e impõe esse estado jurídico-social é o texto constitucional [Campos 2013, Bandeira de Mello 2009, Machado Segundo 2009].

Uma Constituição é um documento político-jurídico que guarda em si uma diversidade de possibilidades as quais resolveu contemplar visto que assenta conceitos sociais advindo das mais diversas proposições culturais. No entanto, deve-se ressaltar que a complexidade humana não cabe perfeitamente dentro do quadro da *lex*. O povo vai além do retrato feito no texto constitucional [Campos 2013].

A lei é, neste cenário, além do fundamento existencial e organizacional do próprio Estado, um instrumento de transformação social, regendo relações sociais, limitando e norteando a atuação estatal, aplicada de forma isonômica e equitativa, estando a Constituição no topo de seu ordenamento, dentro de um panorama kelseniano [Machado Segundo 2009].

No fim, o poder de punir e o poder de tributar não foram extintos da relação entre humanos, mas mudou de mãos, saindo da individualidade absolutista para a coletividade estatal. Saindo da tomada de decisão individual e não motivada, para uma situação em que a liberdade era a regra e a retirada da regra devia ser acompanhada de motivações expressas [Bandeira de Mello 2009].

Nesse sentido, com olhos mais atentos ao Brasil, tem-se a Constituição Federal de 1988 como pedra fundamental do ordenamento jurídico nacional. Esse documento é a régua com que se medirá os parâmetros escolhidos em determinada situação. E, mesmo estando temporalmente distante, é como se avaliam e escolhem as regras vigentes, mesmo aquelas feitas sob outras constituições. Ainda se vê que ela possui no país o papel de determinar o funcionamento daqueles responsáveis pela administração das coisas públicas. A lei, neste cenário, é a baliza para entender o que e como deve ser feito [Ezequiel 2019, Coêlho 2018, Harada 2020].

As obrigações do Estado precisam ser realizadas por alguém. Dentro do contexto da democracia indireta, que é o caso nacional, tal situação é exercida primeiramente pelos representantes que criam e executam as determinações legais. A esse corpo de pessoas e a máquina pública, chama-se Administração Pública, que tem um papel permanente, sistemático, legal e técnico dos serviços de Estado, punir e tributar, ou aqueles outros que por ele foram assumidos em benefício da coletividade. Em sentido mais formalista, pode ser definida também como o conjunto de instituições que objetivam situações políticas, em geral, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos [Machado Segundo 2009, Coêlho 2018, Harada 2020, Rebouças 2019].

O primeiro foco do Estado são as funções próprias dele, por isso foram retiradas essas funções do monarca, despersonalizando a figura de quem cobra ou de quem puni. Evidentemente que pode se estabelecer em outras situações quando se obriga, e, no caso, por lei, a fazer determinada ação [Campos 2013, Machado Segundo 2009].

Para ilustrar um cenário mais específico, toda cobrança, no Brasil, de tributos precisa ser permitida pela Constituição. De fato, ela só pode ocorrer com a permissão legal expressa e anterior à situação a qual se planeja tributar. Nesse sentido, é mais difícil que haja excessos por parte dos representantes [Rebouças 2019].

Como conjunto de órgãos institucionais, a Administração pública se divide para que possa se especializar e atingir seus objetivos de forma mais coerente. Para poder cobrar os tributos, desde 1968, a Administração depositou na Receita Federal a obrigação de coordenar a fiscalização e a cobrança das obrigações tributárias contra a população [Rebouças 2019].

Para esse fim, a Receita Federal usa-se de diversos métodos e processos, inclusive de modelos de IA, para dar vazão a obrigação de fiscalizar e punir excessos por realizados pelos contribuintes que, eventualmente, vierem a cometer algum ilícito [Brasil 2019, Brasil 2022a, Brasil 2022b, Ezequiel 2019].

Esse uso de abordagens tecnológicas é permitido pela Constituição ao falar sobre a Administração pública [Federal et al. 1988]. O uso de tecnologia é fundamental para atingir um patamar de eficiência essencial para o bom funcionamento da máquina pública e se negar a usar novas técnicas é também desrespeitar o texto legal [Bandeira de Mello 2009].

### **3. Dilemas no uso de tecnologias de IA no contexto do processo administrativo**

A inovação permitiu a humanidade uma série de construtos, de técnicas ou de processos que facilitam a vida em todos os aspectos. É bem mais fácil realizar trabalhos que, outrora, demandavam muito mais de cada um [Carvalho 2016, Rampazzo 2019, Grier 2001].

No último século, uma das tecnologias que mais se constata como avançando sobre cada aspecto da realidade humana é o computador. Mais ou menos, cada vez mais postos de trabalho humano têm sido ocupados por máquinas que conseguem, física e, algumas vezes, intelectualmente, realizar atividades de forma ainda mais efetiva que dezenas de pessoas [Grier 2001].

De fato, diante da necessidade de escalonar o processamento de informações, concebe-se a Inteligência Artificial. É complicado para o humano, por exemplo, reali-

zar inúmeros cálculos complexos, e ainda mais quando demandam precisão e agilidade [Bartik 2013].

Não só para verificar equações, o computador foi sendo construído para lidar com situações ainda mais complexas, inclusive na interação com humanos, passando, assim, a realizar novas atividades, agregando-se de novas funções, enquanto se tornam constantemente mais compactos [Sperandio 2018].

A complexidade trazida pela construção de algoritmos mais diversos permitiu que mais opções fossem trazidas à realidade. Emular uma conversa com seres humanos, analisar elementos de uma amostra ou diagnosticar doenças, dentro da lógica algorítmica ficou menos difícil captar, analisar e responder a diversas situações [Sperandio 2018, Bartik 2013, Mass 2016].

Entretanto, ainda com essa multiplicidade de atuações, a Inteligência Artificial, não consegue dar vazão a aspectos singulares e específicos da Inteligência Humana [Sperandio 2018].

É, ainda, impossível de ver uma IA com autoconsciência, capacidade de discernimento do que é ético, correto ou aprazível. Na verdade, a condição e a capacidade de mudança é ainda limitada e está situada de forma diferente da humanidade. Essa falta não é computada em muitas vezes que se fala de IA, principalmente quando se está fora dos campos da ciência da computação [Sperandio 2018].

No fim, em razão da possível escolha equivocada do termo inteligência, e dos paralelismos com a inteligência humana, tem-se expectativas quanto ao funcionamento e os resultados dos algoritmos e da Inteligência Artificial que induzem ao erro <sup>1</sup> [Sperandio 2018, Mass 2016, Neiva 2020].

### **3.1. Falibilidade das respostas de IAs**

Pode existir uma crença de que os algoritmos são infalíveis, por se tratarem de matemática. Todavia, quando se colocam dados distorcidos como verdade dentro de um modelo lógico, nada mais justo que se espere a geração de resultados também distorcidos, principalmente quando se tratam de modelos estatísticos. Os dados que representam um passado causam a manutenção desse passado e isso ocorrerá independentemente deste passado ser sombrio ou glorioso [Eco 2011, Angwin et al. 2016].

A cientista da computação Joy Buolamwini [Buolamwini and Gebru 2018] detectou viés de gênero e raciais em inteligências artificiais de reconhecimento facial, que tinha uma taxa de reconhecimento menor de rostos de mulheres e pessoas negras, em comparação com a taxa de reconhecimento de rostos de homens caucasianos.

Quando treina-se esse tipo de IA, alimentando seu banco de dados com majoritariamente rostos de homens caucasianos, o algoritmo estabelecerá seus critérios, do que é um rosto humano, como aquele que possui traços masculinos e a cor da pele mais

---

<sup>1</sup>Cabe dizer que se sabe da complexidade quanto às expressões de inteligência tanto para psicologia quanto para a computação, não sendo em nenhuma das áreas um termo de significado passivo, entretanto é próprio da linguagem natural esses desentendimentos sobre termos e essa imprecisão conceitual. Sendo possível, para pessoas menos habituadas a discussão uma resposta simplista ou declive lógico sobre o funcionamento das IAs.

clara, e não reconhecerá alguns rostos de mulheres, caucasianas ou não, e homens negros [Buolamwini and Gebru 2018].

Ainda, Steve Wozniak afirma que recebeu dez vezes mais limite de crédito, no serviço Apple Card, em comparação a sua esposa. O co-fundador da Apple afirmou, em suas redes sociais, que compartilha todo o seu patrimônio com sua esposa, contas bancárias e linhas de créditos ativas, sendo esta, vítima do viés do algoritmo utilizado pela empresa para análise de solicitação de crédito. O mesmo aconteceu com o empresário Davis Heinemeier Hansson e sua esposa, quando esta recebeu um limite de crédito vinte vezes menor que seu marido, concedido pela mesma prestadora de serviço [Bangalore 2019].

O programa de reconhecimento facial utilizado pela Polícia Metropolitana da Inglaterra tem uma taxa de erro ao reconhecer possíveis suspeitos de 81 pontos percentuais, segundo pesquisa publicada pela Universidade de Essex [Fussey and Murray 2019].

Nos Estados Unidos, o Estado da Flórida se utiliza de uma IA que calcula o risco de recidiva de um detento, atribuindo aos réus uma pontuação, de baixo à alto risco de reincidência, o que influenciava na sentença final, sujeitos a receberem uma pena superior com base na pontuação de risco de reincidência. Ocorre que réus caucasianos, em comparação aos réus afro e latinoamericanos, que possuíam antecedentes mais graves e que haviam praticado delito idêntico, recebiam pontuação de baixo risco em comparação [Angwin et al. 2016]. Restou comprovado que algoritmos são passíveis de vieses, seja pela sua codificação, pela sua definição de sucesso ou pelos dados utilizados para seu treinamento, contidas em seu banco de dados.

### 3.2. Necessidades de verificação

Além do viés ao qual os dados inseridos para treinamento de máquina são sujeitos, há situações em que eles são inaudíveis e irrecorríveis dada a complexidade ao qual tomam. Quando um programa oferece um resultado, poucos caminhos ficam disponíveis: ou se aceita o resultado como certo e inequívoco, ou se despreza o resultado, visto que ele não necessariamente dispõe de uma representação fidedigna da realidade. Não há como argumentar com o algoritmo, não há a possibilidade de argumentar com a “matemática” [Angwin et al. 2016, Munárriz 1994, Sperandio 2018].

Durante o processamento realizado pelo sistema de *machine learning*, entre a entrada de dados (*input*) e o resultado do processamento (*output*), a depender da complexidade e do volume de dados, não se entende perfeitamente o processo de tomada de decisão da inteligência artificial. Isso ficou conhecido como *Black Box Problem*, sendo atualmente um dos campos de pesquisa mais explorados pelos programadores, que visam desenvolver uma IA explicável [Munárriz 1994, Sperandio 2018].

Fica-se então o desafio de se pôr a conhecer e traçar um caminho certo e ético para a IA quão mais avançada ela se torna. Tornar as “caixas-pretas do algoritmo” acessíveis é garantir que estão funcionando como deveriam. É fazer os valores da criação do código de forma mais coerente. É entender o porquê a inteligência chegou em determinado resultado e aceitar de forma consciente [Munárriz 1994, Angwin et al. 2016, Gray et al. 2018].

Evidente que esse processo de encontrar respostas erradas e informá-las a IA faz parte do processo de aprendizado de máquina. Em igual verdade, tem-se que uma resposta

errada não invalida uma tecnologia, vez que, como criado por pessoas, que são falhas, sistemas, técnicas e processos podem falhar e a disposição deste trabalho se encontra em situações em que as respostas precisam percorrer um caminho claro e auditável, dado que uma resposta errada em sequência pode ocasionar dano na liberdade de várias pessoas quando processo tem escala gigantesca.

Veja-se que existem muitas situações da vida humana que muito se parecem com os problemas enfrentados no campo das IA. A tomada de decisão de um magistrado, por exemplo, ao fim de um processo judicial parece-se muito com o processo de *machine learning*. O juiz é como um modelo de IA, que recebe os *inputs* (petição inicial, memoriais, depoimentos, provas e laudos periciais) e de acordo com a sua programação (as leis vigentes, jurisprudência, doutrina, princípios) vai produzir um *output* (sentença) [Sperandio 2018, Federal et al. 1988].

Enquanto inteligência humana, o magistrado também foi treinado, por toda sua graduação, estágio, cursos e especializações, sua prática anterior, na magistratura ou em outros cargos e profissões, e, por isso, pela sua experiência acumulada, sabe que, por mais semelhantes os casos sejam, nem sempre eles terão a mesma sentença final, sendo valorados ou afastados determinados aspectos, serão aplicados determinados diplomas legais e princípios, em vez de outros, com base nas minúcias daquele processo [Federal et al. 1988].

Ao contrário das atuais IA's, o magistrado, em sua sentença, respeitando garantias constitucionais, fundamenta suas decisões, é obrigado a explicar porque aquele caso subsume-se aquele diploma legal específico e não a outros, porque sua sentença final determina aquela específica reparação ou pena, porque aquele caso é ou não de sua jurisdição, por exemplo [Sperandio 2018]. Isso ocorre porque ainda que seu *output* seja errado e esteja cometendo uma injustiça, para que, mostrando a inconsistência no julgamento do juiz, possa o injustiçado buscar outros meios para fazer valer seu direito.

Tanto é por isso que o sistema jurídico brasileiro tem um princípio (que pode ser relativizado para algumas exceções), o do duplo grau de jurisdição. Nele, as decisões judiciais podem ser recorridas a um grupo de magistrados que irão verificar os aspectos que levaram o juiz a tomar a decisão proferida, negando, reformando ou confirmando a decisão dele [Cintra et al. 2005].

#### **4. Discussão**

No Estado Democrático de Direito, o povo é soberano e exerce sua soberania através de seus representantes eleitos, no caso das democracias indiretas, e cria os dispositivos legais que a todos rege. Essa lei não só permite que várias ações sejam tomadas, mas as deseja céleres e eficientes [Coelho 2018, Campos 2013].

É difícil, de fato e de direito, compor um cenário em que o governo não seja cada vez mais ativo no digital. É preciso que o poder público e seus gestores se comportem de forma atualizada e condizente com as novas necessidades sociais [Carvalho 2016, Carvalho 2016, Coelho 2018, Sperandio 2018].

Lembra-se que o Estado Brasileiro é guiado pela Constituição Federal de 1988: um dispositivo legal que possui muitos princípios e normas que são (ou deveriam ser) seguidos na construção de políticas públicas e na adoção do modelo de gestão

estabelecido pelas entidades administrativas [Campos 2013, Machado Segundo 2009, Sperandio 2018].

Nesse sentido, é até contraproducente não pensar que existem meios e métodos eficazes utilizados por outros atores, inclusive os da iniciativa privada ou do terceiro setor, na construção de uma solução que vise melhorar uma ou outra questão. Deve-se pensar, para que se possa ter a melhor solução aos anseios e desejos sociais de equidade e dignidade humana, tem-se que usar o melhor disponível [Campos 2013, Machado Segundo 2009, Sen 2018].

Assim, toda tecnologia que leve a sociedade a um melhor patamar não está na esfera do poder ser utilizado. O princípio da eficiência nos leva a dever utilizar. Isso para toda a administração, na medida que se aplique e seja aceito pela comunidade que utilizará [Campos 2013, Machado Segundo 2009, Eco 2011, Bandeira de Mello 2009].

Essa mesma Constituição Federal Brasileira consagrou diversos princípios e normas que regulam e limitam a atuação estatal, buscando o equilíbrio que a sociedade não alcança por conta própria, além de ser o principal garantidor das liberdades dos membros da sua sociedade. É necessário entender que há fragilidade nas relações humanas, por isso que a lei trabalha com a resolução de demandas que ameacem o bom funcionamento das garantias histórico-sociais [Campos 2013, Machado Segundo 2009, Bandeira de Mello 2009].

Há, por exemplo, expresso na Constituição, o princípio do devido processo legal. Este está intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana e ao direito à liberdade, pessoal ou patrimonial. Sua proteção é intimamente ligada a noção de legalidade, a mesma legalidade que barrou as ações do déspota-rei com seus excessos. Ele serve para garantir que toda punição precisa passar por um processo com ritos específicos, igual para todos, e que busque pela justiça. [Campos 2013, Machado Segundo 2009, Bandeira de Mello 2009]

Esse princípio serve como base para um Estado Democrático de Direito, visto que abrange todo o devido proceder de atos coativos do Estado, principalmente os que incidem diretamente na liberdade de seus cidadãos, só podendo ser executado após uma decisão judicial favorável, autorizando a atuação estatal, devidamente fundamentada, ou mediante uma lei autorizativa, acompanhada da devida motivação do ato.

A decisão judicial, por exemplo, trata-se da pacificação de um conflito entre partes distintas, em que as pretensões das partes se chocam, sobrepõem-se ou são opostas, fazendo-se necessário um terceiro imparcial que a solucione, estabelecendo quem faz jus a sua pretensão individual [Cintra et al. 2005].

Já o processo administrativo, próprio do Estado, é uma sucessão de atos administrativos que tendem a um resultado final e conclusivo. A concepção de processo, em geral, necessita de uma determinação anterior, todos os atos precisam estar embasados e motivados. Precisam também respeitar uma sequência lógica, mantendo-se dentro da temática pré-estabelecida. Por fim, terminam em um ato administrativo que resolve a questão, criando uma obrigação [Cintra et al. 2005, Bandeira de Mello 2009].

Por sua vez, o ato administrativo é uma manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que tem por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, mo-

dificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos cidadãos ou a si própria [Cintra et al. 2005, Bandeira de Mello 2009].

A decisão processual favorável, seja concedida ao Estado ou qualquer indivíduo, só será considerada válida caso preencha requisitos específicos do devido proceder, de forma justa, sendo eles a ampla defesa, igualdade de tratamento pelas partes, estabelecimento de um órgão julgador imparcial, oportunização do contraditório e vedação ao uso de provas ilícitas. Assim, mesmo o indivíduo, que se situa em uma posição hierárquica inferior ao Estado, tem sua dignidade respeitada, ainda que tenha sua liberdade cerceada, pois isto ocorre somente por motivos legais e justificados [Cintra et al. 2005, Sperandio 2018].

Ao final do procedimento, a decisão proferida deve ser devidamente fundamentada, correndo o risco de invalidação na ocasião de não preencher este requisito. Tal determinação é que está consagrada explicitamente na Constituição Federal [Bandeira de Mello 2009].

O princípio da devida motivação do ato administrativo está previsto implicitamente na Constituição, tendo em vista que para que seja possibilitada a apreciação do Poder Judiciário, o ato administrativo deve vir acompanhado de sua devida motivação. O princípio da devida motivação do ato administrativo é a combinação dos fundamentos da República: (a) cidadania e que (b) todo poder emana do povo, e o (c) direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito [Bandeira de Mello 2009].

Com efeito, o ato administrativo, e por consequência o processo administrativo, necessita que seus requisitos de validade sejam preenchidos para que possa produzir efeitos e se aperfeiçoe, sendo eles, competência, finalidade, forma, motivo e objetivo.

A motivação do ato administrativo é obrigatória para uma administração democrática, quando por sua vez, em um Estado autoritário, o líder político não justifica seus atos, posto que ele é o sujeito soberano, titular do poder, empunha, e está acima de qualquer lei. Em um Estado Democrático, o administrado é, ao mesmo tempo, soberano e titular último do poder, como está sujeito ao mando do administrador, as autoridades que constitui e exerce este poder em seu nome [Bandeira de Mello 2009].

O Estado é a encarnação dos interesses públicos, em que os serviços prestados não estão sujeitos à volatilidade dos indivíduos que agem em seu nome, devendo estes, agirem com o objetivo de atender ao interesse público. Ao contrário do direito privado, em que é governado pela autonomia da vontade, o direito público se ocupa dos interesses da sociedade como um todo, sendo um dever jurídico inescusável. [Campos 2013, Machado Segundo 2009]

O papel da organização estatal é de grande importância na sociedade atual, sendo o Estado responsável por prover serviços essenciais, como saúde, educação, transporte, segurança, bem como de promover o desenvolvimento da sociedade e seus indivíduos, tudo isso custeado pelos tributos pagos pelo seus cidadãos [Machado Segundo 2009].

Devido a grande importância do papel exercido pela máquina estatal, seus órgãos e agentes devem atuar de forma diligente, seguindo os princípios constitucionais, expressos e implícitos, e normas reguladoras. Ora, é uma grande repetição histórica: todo homem que possui poder tende a abusar dele. É fundamental para que o poder não seja usado

para interesses escusos, que seja intrínseco ao poder sua limitação, que o poder detenha o poder [Machado Segundo 2009].

Com a devida motivação dos atos administrativos e a devida justificativa da decisão do processo judicial e administrativo, o indivíduo, que se sujeita a ambos, tem assegurado, desta forma, que não se submeterá à arbitrariedades, e caso elas ocorram, terá como recorrer e reverter o desmando [Bandeira de Mello 2009, Cintra et al. 2005].

Somente sabendo qual o raciocínio lógico seguido para chegar naquela decisão, o cidadão pode se insurgir, tendo em vista que a fundamentação da decisão processual atua como mecanismo de controle revisional de uma decisão de mérito proferida, possibilitando o debate acerca da pertinência dos elementos motivadores da decisão ou ato [Bandeira de Mello 2009, Cintra et al. 2005].

O Estado desempenha diversas atividades de fomento e prestação de serviços e a maior parte do financiamento dessas atividades advém da arrecadação tributária, oriunda da administração tributária brasileira, consistindo na fiscalização e arrecadação tributária. É através da administração fiscal que o Estado pode financiar o atendimento às necessidades do povo, dando efetividade à persecução dos objetivos fundamentais da República brasileira, como estabelecido na Constituição Federal [Bandeira de Mello 2009, Cintra et al. 2005, Federal et al. 1988, Bonavides 2014].

A administração tributária é, portanto, o procedimento administrativo (conjunto de atos administrativos) voltado para a fiscalização, lançamento e cumprimento das obrigações tributárias, devendo, assim, respeitar os princípios da administração pública na sua atuação. O caso de não preenchimento dos requisitos, por si só, como já dito, enseja invalidação do ato em apreciação do Poder Judiciário, bem como a ausência, especificamente, do requisito de devida motivação do ato administrativo inviabiliza a discussão do mérito [Coelho 2018, Harada 2020, Rebouças 2019].

Acontece que em atos administrativos embasados exclusivamente em produto de processamento de dados realizado por Inteligência Artificial que carecem da devida motivação, tornam o processo vazia na medida que o produto das IAs não vem acompanhado do raciocínio utilizado por elas para chegar naquela inferência. De forma que quando se tratou do assunto na I Jornada de Direito Administrativo, a comissão temática aprovou moção que torna a decisão administrativa feita exclusivamente por IA e sem motivação como inválida [Monteiro and Castillo 2019, Federal 2020, Sperandio 2018].

Máquinas, assim como seres humanos, são passíveis de viés, o que afeta diretamente suas ações. Entretanto, quando o indivíduo está investido de jurisdição ou exerce qualquer outra função em cargo público, o servidor tem o dever de agir de forma imparcial, independentemente do indivíduo alvo de suas ações, deixando de lado suas idiosincrasias. Entretanto, como os humanos são falíveis, seus preconceitos podem se infiltrar nas suas ações, e nestes casos, há a possibilidade de verificar se os motivos determinantes de suas decisões são legítimos ou estão contaminados, através da manifestação da motivação do ato [Cintra et al. 2005].

Mas, como as máquinas, além de passíveis de viés, elas também não possibilitam a auditabilidade de seus produtos, o que as tornam incapazes de ser dotadas de autoridade exclusiva para emitir juízo de valor, substituindo servidores públicos neste papel [Monteiro and Castillo 2019, Sperandio 2018].

Tal como a decisão condenatória não pode ser embasada exclusivamente em elementos informativos do inquérito policial, ressalvadas as exceções pertinentes ao processo criminal, tendo em vista que o inquérito penal não oportuniza o exercício à ampla defesa, essencial ao devido processo legal, as inferências produzidas pelas IAs também não podem embasar exclusivamente a decisão do servidor público, considerado que as mesmas carecem de requisitos essenciais do ato administrativo, a devida motivação do ato, devendo o produto do processamento de dados ser utilizado como ferramenta para verificação da decisão administrativa [Bandeira de Mello 2009, Federal 2020].

Tome-se como exemplo a IA de reconhecimento facial de viajantes (IRIS). O sistema apenas classifica e aponta os passageiros de maior risco, baseado em cruzamento de dados de outras instituições, ainda se fazendo necessário a abordagem pessoal e confirmação da identidade do passageiro sinalizado [Thompson et al. 2017].

O mesmo acontece com o Batimento Automatizado de Documentos na Importação (BatDoc) que não declara, *a prima facie*, a inexistência do documento, ou possível tentativa de sonegação decorrente, mas aponta as declarações que contém divergências e que devem ser encaminhadas para o Auditor-Fiscal, acompanhada de relatório, para verificação do servidor [Barbosa 2017].

## 5. Conclusão e Trabalhos Futuros

Em decorrência do dito, é relevante dizer que a administração pública, da mesma forma que a sociedade em geral, tem a possibilidade de usar as novas tecnologias para construir uma sociedade mais forte democraticamente. Contudo, para isso, os princípios construídos ao longo do tempo na história da humanidade não podem ser esquecidos.

A administração pública precisa adotar, em decorrência de ter que seguir o princípio da eficiência, formas e processos que a tornem mais eficaz. Vários modelos de IA podem ajudá-la a chegar em um ponto de qualidade, permitindo, no caso da Receita Federal, o processamento do grande volume de dados que precisa computar.

Todavia, ainda observando os deveres da administração, o Devido Processo pode ser uma questão a ser observadas quando do uso ou não de tecnologias, vez que, quando não capazes de gerar decisões motivadas, os modelos de IA precisam ser usados com cautela.

Enquanto questões mais próprias não são resolvidas no âmbito tecnológico, resolve-se por entender que as inferências produzidas pelas IAs não podem embasar exclusivamente a decisão do servidor público brasileira. Em verdade, o produto do processamento de dados precisa ser usado como ferramenta para verificação da decisão administrativa, não devendo ser o único objeto probatório.

Em trabalhos futuros, espera-se fazer levantamento, por meio de uma revisão sistemática, das abordagens tecnológicas usadas pela Receita Federal, classificando essas tecnologias com fim de, em outro momento, ao criar um conjunto de valores jurídicos, avaliar se há algum potencial desrespeito às normas constitucionais.

Cabe ainda entender qual a visão dos trabalhadores da Receita para com a tecnologia, tanto os ligados à área jurídica quanto aos desenvolvedores, de maneira que se perceba se há divergência de percepção quanto ao limite de ação dos modelos e dos processos. Nesse sentido, será relevante questionar profissionais fora desse ambiente, juristas

e desenvolvedores, para entender se há divergência entre um e outro ambiente.

## Referências

- Angwin, J., Larson, J., Mattu, S., and Kirchner, L. (2016). Machine bias. In *Ethics of Data and Analytics*, pages 254–264. Auerbach Publications.
- Bandeira de Mello, C. A. (2009). Curso de direito administrativo. *São Paulo: Malheiros*, 26.
- Bangalore (2019). Cofundador da apple diz que apple card deu a sua esposa limite de crédito mais baixo. [urlhttps://www1.folha.uol.com.br/tec/2019/11/cofundador-da-apple-diz-que-apple-card-deu-a-sua-esposa-limite-de-credito-mais-baixo.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/tec/2019/11/cofundador-da-apple-diz-que-apple-card-deu-a-sua-esposa-limite-de-credito-mais-baixo.shtml).
- Barbosa, D. d. B. (2017). Batimento automatizado de documentos na importação - batdoc. In *Administração pública: Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB*.
- Bartik, J. J. (2013). *Pioneer programmer: Jean Jennings Bartik and the computer that changed the world*. Truman State University Press.
- Bonavides, P. (2014). *Ciência Política*. Malheiros.
- Brasil, R. F. D. (2019). Fiscalização de alta performance – fape. In *Administração pública: Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB*.
- Brasil, R. F. D. (2022a). e-defesa. [encurtador.com.br/cwAS7](http://encurtador.com.br/cwAS7).
- Brasil, R. F. D. (2022b). Encarregado pelo tratamento de dados pessoais. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/lgpd/encarregado>.
- Buolamwini, J. and Gebru, T. (2018). Gender shades: Intersectional accuracy disparities in commercial gender classification. In *Conference on fairness, accountability and transparency*, pages 77–91. PMLR.
- Campos, J. C. D. (2013). *Nomogênese e poder constituinte: fundamentação racional e legitimação democrática da norma constitucional*. PhD thesis, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Carvalho, R. L. d. (2016). Inovação intraorganizacional: influência do intraempreendedorismo no fomento à disrupção digital de mercados. Master's thesis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.
- Cintra, A. d. A., Grinover, A. P., and Dinamarco, C. R. (2005). Teoria geral do processo.
- Coêlho, S. C. N. (2018). *Curso de direito tributário brasileiro*. Grupo Gen-Editora Forense.
- Eco, U. (2011). *Apocalípticos e integrados*. Perspectiva.
- Ezequiel, M. d. S. (2019). *Receita Federal: 50 years (1968-2018)*. Receita Federal.
- Federal, B. S. T. et al. (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Supremo Tribunal Federal.
- Federal, J. (2020). I jornada de direito administrativo aprova 40 enunciados. <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2020/08-agosto/i-jornada-de-direito-administrativo-aprova-40-enunciados>.

- Fussey, P. and Murray, D. (2019). Independent report on the london metropolitan police service's trial of live facial recognition technology.
- Gray, C. M., Kou, Y., Battles, B., Hoggatt, J., and Toombs, A. L. (2018). The dark (patterns) side of ux design. In *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, CHI '18, page 1–14, New York, NY, USA. Association for Computing Machinery.
- Grier, D. A. (2001). The human computer and the birth of the information age. *Joseph Henry Lecture of the Philosophical Soc. of Washington*, pages 42–43.
- Harada, K. (2020). *Direito financeiro e tributário*. Atlas.
- Horkheimer, M. and Adorno, T. W. (2011). *A indústria cultural: o iluminismo como mistificação da massa*, page 179–238. Terra e Paz.
- Machado Segundo, H. d. B. (2009). *Fundamentos do ordenamento jurídico : liberdade, igualdade e democracia como premissas necessárias à aproximação de uma justiça possível*. PhD thesis, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE.
- Mass, B. (2016). Cinco exemplos práticos que provam que já vivemos no mundo do big data. [urlhttps://www.feaerj-rio.edu.br/cinco-exemplos-praticos-que-provam-que-ja-vivemos-no-mundo-do-big-data/](https://www.feaerj-rio.edu.br/cinco-exemplos-praticos-que-provam-que-ja-vivemos-no-mundo-do-big-data/).
- Monteiro, M. and Castillo, V. (2019). *Ruined by design: How designers destroyed the world, and what we can do to fix it*. Mule Design.
- Munárriz, L. Á. (1994). *Fundamentos de inteligencia artificial*, volume 1. Editum.
- Neiva, L. (2020). *Big Data na investigação criminal: desafios e expectativas na União Europeia*. Edições Húmus.
- Rampazzo, N. L. (2019). *O significado da inovação na indústria de tecnologia: um estudo no Porto Digital de Recife*. PhD thesis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.
- Rebouças, M. V. P. (2019). *Elementos para uma teoria da tributação redistributiva para o Brasil contemporâneo*. PhD thesis, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará.
- Sen, A. (2018). *Desenvolvimento como liberdade*. Editora Companhia das letras.
- Sperandio, H. R. d. C. (2018). Desafios da inteligência artificial para a profissão jurídica. Master's thesis, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.
- Thompson, R. C., Andrade, C. M. d., Silva, M. d. S., Moraes, F. M., Netto, F. J., Coelho, F., Araujo, J. C. d., Neves, J. B. d. J., Simões, N. C., and Medina, R. L. (2017). Projeto iris - reconhecimento facial de viajantes. In *Administração pública: Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB*.