

Do Poder-Dever ao Dever-Poder

Ana Vitória Vanzin & Vinícius Oliveira · PPGD/UFSC · 2026

Companion de leitura gerado a partir do deck revisado. Os cenários e pareceres do Conselho são didáticos, as personas são fictícias e a supervisão humana prévia é uma proposta do seminário. O texto vigente da LGPD garante pedido de revisão sem exigir expressamente pessoa natural.

oo Abertura

01 Capa

Administração Pública orientada por dados.

Governo aberto · LGPD · processo administrativo digital · decisão algorítmica.

Quatro artigos — uma releitura crítica: o Estado que edita a regra é o que mais a descumpre contra o cidadão.

02 Pergunta

03 Chave de leitura

O Poder Público aparece, no mesmo gesto, em duas posições simultâneas.

Edita a regra.

LAI · Lei 12.527 / 2011

LGPD · Lei 13.709 / 2018

L. 14.129/21 · gov. digital

IN INSS 128 / 2022

CNJ · Res. 615 / 2025

Janus bifrons —a mesma pessoa jurídica,a olhar simultaneamente para dentro e para fora.

Descumpre a regra.

vazamento Gov.br · 251M CPFs

INSS · indef. sem motivação

TJ-MA · IA · 80 → 969

MP 954 · STF ADI 6.387

LAI art. 23 · sigilo seletivo

04 Parte I divisor

Proteção de dados& governo aberto.

05 Privacidade complexa

A privacidade como direito fundamental complexo.

Não há mais como reduzir a privacidade a uma esfera de retraimento contra o Estado: ela é um feixe de pretensões, posições e deveres que se irradiam pela ordem constitucional.

Salgado e Saito mobilizam a noção de multifuncionalidade dos direitos fundamentais para sustentar que a proteção de dados pessoais não se esgota na clássica função de defesa contra ingerências do poder público. Ela carrega, simultaneamente, uma função de prestação normativa — exigir do Estado a edição de leis protetivas, como a LGPD — e uma função de prestação fática, exigindo políticas, autoridades e instituições.

O argumento desloca a discussão técnica para o terreno constitucional: a privacidade vincula todos os Poderes, e o legislador não cumpre a Constituição apenas se abstendo, mas também produzindo o arcabouço protetivo que dá densidade ao direito.

Ao desenhar essa moldura, os autores criam o vocabulário que vai amparar a leitura dos artigos seguintes — e que será determinante quando a discussão chegar à decisão automatizada.

— Salgado & Saito, 2020, p. 124

o6 Três funções

Três funções simultâneas — e nenhuma delas exclui as outras.

i. Defesa. Contra ingerências do Estado — vigilância, retenção, compartilhamento sem finalidade. Esta é a função clássica, a que a LGPD não abandona.

ii. Prestação normativa. Dever de o legislador produzir o arcabouço protetivo: a própria LGPD, o regulamento da ANPD, instrumentos de tutela coletiva. O silêncio legislativo é, ele próprio, inconstitucional.

iii. Prestação fática. Estrutura administrativa para tornar o direito efetivo: ANPD, encarregados, canais de exercício de direitos, fiscalização. Sem instituição, a norma é decorativa.

A leitura é decisiva: regular não substitui defender. Quem trata os dados — o Estado, em larga medida — segue sendo aquele de quem o cidadão precisa ser defendido.

o7 LGPD gerações

A LGPD, lida em quatro ondas da história europeia.

Hesse (1970), Suécia (1973), Privacy Act EUA (1974). Foco em bancos de dados estatais — contenção do regulador-coletor.

Modelo francês (1978). Ainda baseada na privacidade como liberdade negativa — dever de abstenção do poder público.

Reconhece a vulnerabilidade do usuário. Princípios europeus — finalidade, qualidade, segurança — ganham densidade institucional.

GDPR (2016) e LGPD (2018). Direitos do titular, ANPD, compliance e sanções do regulador.

A LGPD brasileira é geneticamente híbrida: terceira-quarta geração — mas inscrita num Estado que ainda exhibe traços da primeira. O regulador-coletor segue sendo a maior fonte de risco.

o8 ANPD limites

A ANPD e o limite da prestação normativa.

A ANPD nasce, em 2018, sem autonomia, sem orçamento próprio, vinculada à Presidência. Estrutura mínima para uma tarefa máxima.

A criação tardia da autoridade — e a fragilidade institucional persistente — confirma o argumento central de Salgado e Saito: a prestação normativa sem prestação fática é insuficiente.

Sem a ANPD operante, a função de defesa volta a depender do controle externo — STF, Ministério Público, Defensoria — e do próprio cidadão, em uma assimetria que a LGPD se propunha a corrigir.

O retrato é, portanto, ambíguo: temos um direito robusto no papel que esbarra em uma estrutura administrativa frágil para concretizá-lo.

09 ★ Nossa leitura I

A função de defesa persiste — e o caso brasileiro acaba de provar.

O coração da tese deste seminário já está em Salgado & Saito, em uma única ressalva: a regulação não anula a função de defesa do direito fundamental. O Estado segue sendo, nas palavras dos autores, "um poderoso agente de tratamento" — e a LGPD, longe de neutralizar essa dimensão, a confirma.

A prova prática chegou rápido. Snowden mostrou que o aparato estatal é, por definição, o maior coletor. A MP 954/2020, no Brasil, transferiu dados de telecom para o IBGE sem finalidade clara — e foi preciso o STF, na ADI 6.387, conter o regulador-coletor.

O regulador não se autodefende. Foi necessário outro Poder.

É o sujeito que precisa, ainda hoje, ser protegido contra o aparato que escreve a norma. No nosso Conselho de Contestação Algorítmica, esta voz carrega Salgado & Saito — a autodeterminação informativa do administrado em face do regulador-coletor.

Voz do art. i · Mapeada 1:1 com o Conselho.

cit. STF · ADI 6.387 · Min. Rosa Weber · maio de 2020 — "O Estado, ao tratar dados, não deixa de ser destinatário do direito fundamental."

10 Governo aberto

Três marcos articulados num único ciclo.

Mark Moore.

Valor público como critério de desempenho: gestores devem maximizar benefícios para a coletividade. Revisitado em Recognizing Public Value (2013).

Dunleavy.

Sucedee a New Public Management. Duas ondas: (i) reintegração de serviços e digitalização; (ii) web social, cloud, apps. Fluxo de informação como elo Estado—cidadão.

OCDE.

Três áreas: governo de dados, dados para valor público, dados para confiança. Meta: serviços públicos melhores com salvaguardas éticas.

A pergunta deixa de ser "o Estado é transparente?" — e passa a ser "quem consegue ler os dados que ele abriu?"

11 INDA 4 princípios

Os quatro princípios que orientam a abertura.

- i. Transparência. Publicidade ativa de informações, formatos abertos, atualização sistemática.
- ii. Accountability. Possibilidade efetiva de pedir contas — não apenas ver, mas responsabilizar.
- iii. Participação. Canais para que o dado virado público alimente deliberação, e não só consulta.
- iv. Tecnologia. Padrões, APIs e interoperabilidade — sem os quais a abertura é apenas publicação inerte.

A INDA, criada em 2012, ainda hoje é pedra de toque. Mas sua implementação convive com vazios de governança que reaparecem nas barreiras estruturais do slide seguinte.

12 Marco normativo

Da Constituição à Lei do Governo Digital — um arcabouço normativo, agora completo.

A Constituição de 1988 inscreveu publicidade como princípio da Administração (art. 37) e habeas data como instrumento (art. 5º, LXXII). De lá para cá, o legislador foi adensando o vocabulário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) introduz a transparência ativa de finanças públicas. A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) generaliza a transparência passiva e ativa — e, simultaneamente, regulamenta o sigilo (art. 23).

A Lei do Marco Civil (12.965/2014) traz a neutralidade e a proteção de dados como princípios da internet. A LGPD (13.709/2018) define o regime geral. A Lei do Governo Digital (14.129/2021) consolida — e cria o federalismo de adesão.

Vinte anos, sete leis-chave: um arcabouço completo no papel. A pergunta seguinte, dos próprios autores, é o que se faz com ele.

13 Boas práticas

Portais municipais — e o limite da transparência.

Decreto 2021 — Estratégia de Transformação Digital da PCR

Conecta Recife — serviços e informações

Portal da Transparência — publicidade de dados

3 Selos Ouro consecutivos

SMIT · Dec. 57.653/2017

SP156 — serviços digitais

Atendimento digital e assistido

Descomplica Digital — atendimento assistido

GeoPortal — camadas e downloads vetoriais

Viabilidades urbanísticas automatizadas

ISS & alvará sanitário — online setoriais

Questão de leitura · integração de jornadas

14 ★ Nossa leitura II

A mesma LAI que abre, fecha — o Estado decide o que abre de si mesmo.

Cristóvam e Hahn tratam abertura, transparência, proteção e regulação como ciclo único. Mas existe uma assimetria estrutural que merece nome: a abertura é um dever jurídico do Estado e, ao mesmo tempo, é o próprio Estado quem decide o que abre.

A LAI, no art. 23, autoriza a classificação como reservado, secreto ou ultrassecreto. Recife, SP, Florianópolis são boas práticas; a opacidade seletiva é a prática corrente. O regulador da transparência também é o operador do sigilo.

É a tensão que define a persona Administrador Público: governança que promete abertura e controla as chaves do sigilo.

Voz da governança: capacidade técnica, dever de transparência ativa, fundamentação. Mas também: discricionariedade na classificação do sigilo, na seleção do que se publica, na arquitetura do portal.

Voz do art. ii · Mapeada 1:1 com o Conselho.

cit. LAI · art. 23 — informações classificadas em três graus de sigilo. O Estado escreve o que pode ser ocultado dele mesmo.

15 Síntese Parte I

O ciclo proteção ↔ abertura — e seu ponto cego.

Defesa que persiste.

Salgado & Saito: o direito fundamental complexo não se reduz à LGPD; a função de defesa segue ativa. O Estado é o maior agente de tratamento.

Transparência seletiva.

Cristóvam & Hahn: ciclo único de transparência, dados, participação, regulação. Mas o regulador também é operador do sigilo (LAI art. 23).

A decisão automatizada.

Nenhum dos dois artigos chega à decisão algorítmica concreta. O cidadão pode ver e ser protegido — mas a decisão que o afeta pode permanecer opaca.

A Parte II atravessa este ponto cego — saúde, big data e explicabilidade.

16 Parte II divisor

Saúde, big data& explicabilidade.

17 Big data saúde

Big data na saúde — o lugar onde a proteção de dados encontra seu maior estresse.

Dados sensíveis, populações inteiras, decisões clínicas e administrativas entrelaçadas: a saúde digital expõe os limites de uma LGPD desenhada num paradigma pré-big-data.

Cinco campos em que big data, IA e governança de saúde se sobrepõem: pesquisa clínica, prontuário eletrônico nacional, telemedicina, vigilância epidemiológica e financiamento. Em todos, o Estado é, simultaneamente, regulador e principal coletor.

Soberania de dados — não como nacionalismo digital, mas como capacidade institucional de manter governança sobre fluxos transfronteiriços.

Princípios clássicos da LGPD entram em tensão com a lógica do big data, que opera agregando, recombina e inferindo.

18 Cinco campos

Cinco campos onde a LGPD já chega tarde.

- i. Pesquisa clínica — consentimento granular versus reanálise futura de coortes.
- ii. Prontuário eletrônico nacional — integração entre níveis de atenção; risco de inferência identificadora a partir de quase-identificadores.
- iii. Telemedicina — captação de dados biométricos contínuos; assimetria entre paciente, plataforma e operadora.
- iv. Vigilância epidemiológica — uso emergencial vira regime permanente (lição da pandemia).
- v. Financiamento e regulação — bases administrativas (SUS, SIH, SIA) alimentando modelos preditivos pelo próprio gestor.

Em todos, finalidade, minimização e anonimização ficam frágeis justamente quando o Estado é o grande coletor.

19 Soberania by design

Soberania de dados e privacy by design — o que a tradição europeia oferece.

Sarlet e Molinaro mobilizam o conceito alemão-europeu de soberania informacional não no registro geopolítico, mas no registro institucional: capacidade do Estado de manter governança e arbitragem sobre fluxos de dados que, por natureza, são transfronteiriços.

A categoria importa porque o big data em saúde envolve, quase sempre, processadores estrangeiros, infraestruturas em nuvem e modelos treinados em outros contextos. A pergunta não é se devemos abrir mão — é como manter autoridade decisória.

No plano técnico, privacy by design (Cavoukian) — princípios incorporados na arquitetura do sistema, e não acoplados a posteriori — aparece como condição mínima. Para os autores, é ele, não a anonimização posterior, que faz a LGPD funcionar em ambiente big data.

— Cavoukian, 2009

20 ★ Nossa leitura III

Quando o coletor é o regulador — a minimização vira letra morta.

Sarlet e Molinaro mostram que a LGPD foi concebida em um paradigma pré-big-data. Finalidade, minimização e anonimização ficam frágeis quando o Estado é o grande coletor. O seminário põe essa tensão em diálogo com bases públicas de saúde, assistência, educação e serviços digitais, sem tomar seu volume como prova de uso preditivo.

A concentração de bases públicas suscita riscos de acesso indevido e exige fiscalização. Alegações de vazamento precisam identificar base, responsável e fonte verificável; não as usamos aqui como fato comprovado sobre o Gov.br. Nossa pergunta permanece: quem controla o controlador?

leitura autoral · cenário de risco — o controlador e o regulador coincidem.

21 Algoritmo × IA

Algoritmo simples, modelo preditivo, IA generativa: três coisas distintas.

Sob o mesmo guarda-chuva — "decisão por algoritmo" — convivem ferramentas técnica e juridicamente distintas. A precisão dessa distinção é o que torna a discussão sobre explicabilidade possível.

O algoritmo simples é determinístico — uma regra explícita, auditável linha a linha. Decisões tomadas por ele são, em princípio, plenamente reconstituíveis. A explicabilidade é, no limite, o próprio código.

O modelo preditivo estatístico (regressões, árvores, gradient boosting) já opera em terreno probabilístico. Há explicabilidade — mas em importância de variáveis, em graus de contribuição, e não em "porquê" no sentido jurídico.

A IA contemporânea — redes neurais profundas, modelos de linguagem — apresenta um gap explicativo estrutural: o sistema responde, mas a justificativa não é endogenamente recuperável. Tratar uma rede neural como planilha é o que cria a opacidade administrativa.

22 Três tipologias

Três modos: humana, híbrida, algorítmica.

Humana. O agente público analisa, decide e fundamenta. Pode usar ferramentas, mas a decisão é dele — e o ônus argumentativo permanece humano.

Híbrida. O sistema sugere, classifica, prioriza; o agente decide. Aqui mora o risco da "humanização decorativa" — a decisão real é da máquina, o carimbo é humano.

Algorítmica pura. A decisão é tomada e comunicada sem interveniente humano. A tipologia é uma leitura doutrinária. A LGPD garante pedido de revisão (art. 20); o art. 19 da Lei do Governo Digital trata da Base Nacional de Serviços Públicos.

Para Tavares e coautores, cada tipologia exige arquitetura própria de explicabilidade e contraditório. A diferença é constitucional, não cosmética.

23 Explicabilidade 3 tempos

A explicabilidade tem três tempos.

Antes da decisão.

Avaliação de impacto algorítmico, transparência ativa sobre critérios, prazos, parâmetros. Não é «publicação do código»; é compreensibilidade pública dos pressupostos.

Durante a decisão.

Logging, trilhas de auditoria, identificação dos dados efetivamente usados e do modelo em execução. Esta é a camada que possibilita o contraditório posterior.

Depois da decisão.

Motivação ao destinatário em linguagem inteligível, indicação dos dados, base legal, modelo usado e canal direto de contestação. Aqui a explicabilidade vira devido processo.

24 Contraditório algorítmico

O contraditório tem que ser prévio — recurso depois não sana a nulidade.

A leitura constitucional do art. 5º, LV, é direta: o devido processo administrativo exige contraditório prévio. Adiar para o recurso é, na prática, suprimir o instituto — porque a decisão já produziu efeitos sobre o destinatário.

Tavares e coautores fazem a translação para a decisão automatizada: direito à explicação antes, direito a manifestar-se antes, direito à revisão por agente competente. Sem os três, não há contraditório — há comunicação de resultado.

Essa releitura é o que vira software no nosso protótipo. O Conselho de Contestação Algorítmica é uma materialização desse esquema: explicar, abrir, deliberar, recorrer.

Aqui é onde o Estado-regulador mais descumpre o Estado-norma. A próxima parte do seminário mostra como.

25 ★ Tese desenvolvida

O regulador é o maior infrator. Quem edita a regra é o que mais a descumpre contra o cidadão.

Quem edita a regra.

LAI · transparência

LGPD · proteção

L. 14.129/21 · gov. digital

CF art. 5º LV · contraditório

IN 128/22 INSS · motivação

CNJ Res. 615/25 · IA judicial

Quem descumpre.

LAI art. 23 · sigilo seletivo

Gov.br · risco de exposição

MP 954 · STF a conteve

INSS · sem contraditório

INSS · viola própria IN

TJ-MA · 80 → 969 sentenças por IA

26 Cenário didático INSS

A trabalhadora rural recebe isto, no celular.

Uma mulher de 62 anos, aposentadoria por idade rural negada por inferência entre CadÚnico, RAIS e CNIS. O sistema decide. O aplicativo comunica. Não há motivação, não há contraditório, não há rosto.

O regulador-do-recurso é quem suprime o recurso.

Aposentadoria por idade rural

Inconsistência cadastral e risco elevado de inelegibilidade detectado em modelo automatizado.

27 Black box INSS

Os dados entram. A decisão sai. Tudo no meio está oculto.

Cada caixa pontilhada é um hook que o devido processo administrativo prevê — e que o INSS não cumpre. Sete nulidades em um único ato.

28 SyRI × INSS espelho

Holanda já conteve. Brasil ainda está no estágio da denúncia.

SyRI — Systeem Risico Indicatie

Direcionamento territorial e racial

Cruzamento de bases sem finalidade clara

Opacidade sobre critérios e pesos

Tribunal de Haia · proibido por violar privacidade, finalidade, minimização e devido processo

INSS · aposentadoria rural

Direcionamento por inferência cadastral

Cruzamento opaco entre CadÚnico, RAIS, CNIS

Sem motivação personalizada

Sem decisão judicial estruturante — ainda no estágio de denúncia

29 Tabela Estado contra si

Episódios e cenários: o Estado diante das próprias regras.

MP 954

telecom > IBGE · LGPD em vacatio · finalidade

STF · ADI 6.387

SyRI · Haia

espelho internacional · CEDH art. 8

SUSPENSO · trib. Haia

Bases públicas · segurança

risco ilustrativo · LGPD art. 46 · segurança

RISCO EM DISCUSSÃO

INSS · cenário didático

IN 128/2022 · CF 5º LV · LGPD art. 20

EXEMPLO DIDÁTICO

TJ-MA · correção e IA

80/mês → 969 em agosto/2024 · sindicância em 2025

CORREGEDORIA

A comparação pergunta como o Estado controla os próprios sistemas. Os cenários didáticos não comprovam ocorrências históricas; no TJ-MA, a correção apontou uso inadequado de IA e determinou sindicância em 2025. Decisão de 07/04/2025, p. 1–2.

30 Propedêutica literacia

Duas camadas que precisam vir antes da contestação.

Literacia algorítmica.

O cidadão muitas vezes nem sabe que foi uma máquina que decidiu — e não faz ideia do que é «inteligência artificial» ou «decisão algorítmica».

Não se contesta o que não se compreende. Empoderar não é só abrir um canal de recurso: é traduzir a decisão em linguagem que a pessoa entenda. Transparência não basta — falta inteligibilidade.

Notícia humana.

Tese normativa: certas decisões podem ser automatizadas — mas a comunicação de uma decisão adversa a alguém em situação de vulnerabilidade deveria ser feita por uma pessoa, não por uma máquina.

Humano no circuito não apenas na decisão — também no cuidado da comunicação. Notificar um indeferimento por um app frio, a quem depende do benefício para comer, é violência burocrática silenciosa.

31 Protótipo Conselho

Protótipo: devolver à pessoa o contraditório que o Estado suprimiu.

A pessoa submete o ato. O sistema lê o documento bruto.

Diagnóstico do que falta à decisão.

Bases possíveis; quase-identificadores; risco de inferência.

Defensoria · Cientista · Administrador · Cidadão. As 4 leituras do seminário, virando software.

LAI, LGPD, recurso administrativo — em linguagem da pessoa.

personaartigo que ela carrega

Defensoria PúblicaTavares et al.contraditório prévio · art. 5º LV · LGPD art. 20

Cientista de Dados— transversal —explicabilidade · viés de proxy · auditabilidade

Administrador PúblicoCristóvam & Hahngovernança · IN 128/2022 · L. 14.129/2021

CidadãoSalgado & Saito · Sarlet & Molinara autodeterminação informativa · exclusão digital

32 Demo ao vivo

Agora, em simulação.

A trabalhadora rural, indeferida automaticamente, leva seu caso ao Conselho de Contestação Algorítmica. Quatro perspectivas jurídicas — as quatro leituras do seminário — deliberam em três fases. No fim, o sistema não decide pela pessoa: ele devolve a ela o contraditório que o Estado suprimiu.

33 Demonstração acadêmica

O Conselho, publicado.

Esta demonstração foi pensada para o seminário. A interface React/Gemini apresenta quatro perspectivas em uma única chamada no projeto original. Aqui, usamos casos e pareceres preparados, sem chamada de IA e sem dados pessoais.

33 Tese final

Não há Administração Pública 4.0 democrática sem quatro colunas.

A Administração Pública digital está decidindo melhor — ou apenas decidindo mais rápido, com menos chance de compreensão, contestação e participação?

Ana Vitória Vanzin & Vinícius Oliveira · PPGD/UFSC · 2026