

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

TARCÍSIO DE MORAES SOUZA

**O CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER  
JUDICIÁRIO À LUZ DA LEI Nº 14.129/21**

**BRASÍLIA**

**2022**

---

Souza, Tarcísio de Moraes

O Controle Democrático das Decisões Administrativas do Poder Judiciário à luz da Lei nº 14.129/21 / Tarcísio de Moraes Souza – Brasília: 2022.

107 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Direito e Administração Pública, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Carlos Vinícius Alves Ribeiro

1. Democracia Participativa 2. Poder Judiciário 3. Controle Social 4. Governo Digital

---

TARCÍSIO DE MORAES SOUZA

**O CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER  
JUDICIÁRIO À LUZ DA LEI Nº 14.129/21**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor Carlos Vinícius Alves Ribeiro apresentado para obtenção do Título de Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento.

**BRASÍLIA**

**2022**

TARCÍSIO DE MORAES SOUZA

**O CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER  
JUDICIÁRIO À LUZ DA LEI Nº 14.129/21**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Justiça e Desenvolvimento, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Carlos Vinícius Alves Ribeiro**  
**Prof. Orientador**

---

**Atalá Correia**  
**Prof. Avaliador**

---

**Marilda de Paula Silveira**  
**Prof.<sup>a</sup> Avaliadora**

Dedico este estudo à memória dos meus avós José Benício, Olga, Geraldo e Maria porque ousaram investir na educação dos seus filhos e, assim, proporcionaram aos seus descendentes ter acesso ao infindável horizonte que se inaugura a partir do conhecimento.

*“Não existe democracia sem opinião pública, sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser informado das decisões que são tomadas em nome do interesse coletivo e de exprimir sobre elas sua própria crítica livre. Qualquer forma de poder oculto, ao tornar vão este direito, destrói um dos pilares em que se apoia o governo democrático”.*

Norberto Bobbio, Democracia e Segredo.

## RESUMO

A crise de representatividade vivenciada pela democracia naturalmente tem efeitos no Poder Judiciário, contribuindo para o avanço do descrédito popular nas instituições e de questionamentos sobre a sua legitimidade. Como consequência, o movimento legislativo destinado a assegurar maior influência do povo nas decisões políticas do Estado deve ser adequadamente assimilado por esse Poder. Isso contribui para a superação da cultura tradicional que lhe impôs a postura de fechamento institucional responsável por torná-lo alheio a elementos externos, incluindo a vontade popular. Sob tal contexto, a pesquisa buscou resolver o seguinte problema: possibilitará a Lei nº 14.129/21 maior controle democrático das decisões administrativas do Poder Judiciário? A revisão bibliográfica sobre o regime democrático e o sistema de controle social proporcionou a ampliação do estudo teórico sobre a Administração Pública Democrática e, assim, a extração de relevantes premissas aplicáveis ao Poder Judiciário, tendo como referência a aptidão dos meios eletrônicos de comunicação para facilitar e assegurar a efetiva participação popular. A instituição do Governo Digital do Poder Judiciário e o uso das ferramentas previstas na referida norma para atrair a presença popular representaram alternativa real para minorar os danos advindos do momento de instabilidade do regime democrático, embora a influência do povo nas deliberações administrativas do Poder Judiciário ainda esteja em grau deficitário.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa; Poder Judiciário; Controle Social; Governo Digital.

## **ABSTRACT**

The crisis of representativeness experienced by democracy naturally has effects on the Judiciary, contributing to the advancement of popular discredit in institutions and questions about their legitimacy. Consequently, the legislative movement aimed at ensuring greater influence of the people in the political decisions of the State must be properly assimilated by this Power, helping to overcome the traditional culture that imposed on it the posture of institutional closure that makes it oblivious to external elements, including the popular will. In this context, the research sought to solve the following problem: will Law n° 14.129/21 allow greater democratic control of the administrative decisions of the Judiciary? The bibliographic review on the democratic regime and the system of social control made it possible to expand the theoretical study on Democratic Public Administration and, thus, extract relevant premises applicable to the Judiciary, having as a guide the ability of electronic means of communication to facilitate and ensure the effective popular participation. The institution of the Digital Government of the Judiciary and the use of the tools provided for in the aforementioned rule to attract popular presence represented a real alternative to lessen the damage arising from the moment of instability of the democratic regime, although the influence of the people in the administrative deliberations of the Judiciary is still in deficit.

**Keywords:** Participatory Democracy; Judicial power; Social Control; Digital Government.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1 O IMPACTO DA DEMOCRACIA DIGITAL NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER JUDICIÁRIO</b> .....	14
1.1 PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA DEMOCRACIA DIGITAL.....	15
1.2 DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER JUDICIÁRIO: DELIMITAÇÃO NECESSÁRIA .....	25
1.3 A DEMOCRACIA DIGITAL NO PODER JUDICIÁRIO: REALIDADE E PERSPECTIVAS .....	30
<b>2 O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO</b> .....	40
2.1 A DUPLA VERTENTE DA ATUAÇÃO POPULAR NA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE.....	42
2.2 POR QUE É NECESSÁRIO O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO? .....	53
2.3 OS LIMITES DO CONTROLE DEMOCRÁTICO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO.....	58
<b>3 OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL PREVISTOS NA LEI 14.129/21</b> .....	68
3.1 O GOVERNO DIGITAL DO PODER JUDICIÁRIO .....	71
3.2 OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E AS REDES DE CONHECIMENTO.....	80
3.3 DECISÕES ADMINISTRATIVAS BASEADAS NAS DELIBERAÇÕES DIGITAIS: RISCOS E BENEFÍCIOS.....	87
<b>CONCLUSÃO</b> .....	95
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	100

## INTRODUÇÃO

Entre promessas não cumpridas e obstáculos materiais aparentemente intransponíveis, a democracia segue o seu curso, inclusive apresentando evolução quantitativa a partir do ano de 1970 com a sua implementação em várias ex-colônias na África e na Ásia e a sucessão de regimes autocráticos na América Latina e nas ex-repúblicas da União Soviética. Sob o aspecto qualitativo, contudo, atualmente predominam prognósticos negativos, em geral justificados pela deficiência da representatividade no modelo indireto e pela crescente desconfiança nas instituições públicas.

As crises democráticas não se resumem hoje às ameaças tradicionais de golpes militares. A ruptura convencional não é descartada e continua sendo aplicada com a instituição de Estados ditatoriais, geralmente com o uso das forças militares ou paramilitares. No entanto, há formas modernas de declínio democrático que não passam necessariamente por essas revoluções violentas.

As atuais crises dispensam essa ruptura explícita, mas são suficientes para macularem o regime democrático, uma vez que minam o exercício das liberdades essenciais para o seu funcionamento; são exemplos: a propagação de notícias falsas, a falta de abertura de canais de diálogos para discussão dos caminhos de longo prazo e projetos de nação, o fisiologismo entre os partidos políticos e o aparelhamento das estruturas institucionais em nome de interesses privados.

Todos esses fatores prejudicam o aspecto qualitativo da democracia, porquanto criam estruturas institucionais que vão se deteriorando e minando paulatinamente esse regime. Desta forma, hodiernamente, a crise democrática não tem o fechamento simbólico dos poderes e a interrupção do direito de voto como ritos de passagem. Mesmo com o funcionamento dessas instituições e a preservação do sufrágio universal, a qualidade da democracia é reduzida a ponto de aproximá-la de traços autocráticos.

Atribui-se a esse movimento de descrédito do regime político o nome de erosão democrática, no qual, em suma, as liberdades e o pluralismo são mitigados, caracterizando uma democracia estritamente formal e desapegada dos ideais que a sustenta. Independentemente dessa classificação ou da denominação que se atribua ao movimento, observa-se que a chegada ao poder de governos extremamente populistas e nacionalistas, a descrença no sistema político e eleitoral, o implemento escasso dos direitos sociais e as crises econômicas denotam ser possível considerar a existência de recessão do desenvolvimento democrático sob o prisma qualitativo.

Os bruscos movimentos históricos de recuos e avanços da onda democrática na cena mundial revelaram que o regime possui meios de autoproteção para se resguardar de ameaças autoritárias. Assim, uma vez identificado o movimento de recessão, é necessário buscar internamente os mecanismos disponíveis para proteger e fortalecer novamente a democracia, possibilitando o aperfeiçoamento do regime e a superação da fase de instabilidade.

Essa problemática demanda estudos em diversas áreas do conhecimento. A delimitação proposta na pesquisa exige que a abordagem adiante desenvolvida se restrinja a um dos fatores que favorece essa retração democrática no Brasil: a falta de abertura institucional, especialmente do Poder Judiciário, para a absorção de maior protagonismo da participação popular.

Em paralelo a esses prognósticos pessimistas sobre o futuro da democracia, verifica-se recente movimento legislativo destinado a assegurar maior participação popular nas decisões políticas do Estado. Decerto, há relação de causalidade entre tais premissas. O déficit democrático e a evolução de questionamentos sobre a legitimidade dos Poderes, em certa medida, justificam esse gradativo processo de abertura institucional para absorver a vontade social levantada a partir de novos canais de deliberação.

Além da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que possibilita maior fiscalização da atividade estatal, recentemente foi possível verificar a existência de normas que asseguram maior protagonismo ao direito de participação política do povo. A implementação de mecanismos da governança participativa por meio da reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro/LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), por exemplo, corrobora essa constatação, ao preceituar que a edição de atos normativos por autoridade administrativa em qualquer órgão ou Poder poderá ser precedida de consulta pública (art. 29).

Na trilha desse movimento legislativo, pode-se mencionar também a Lei nº 14.129/21, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e o aumento da eficiência pública, estabelecendo logo no seu dispositivo inaugural que os objetivos por ela almejados serão alcançados especialmente “por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão”. Trata-se de norma que, efetivando o mandamento constitucional do protagonismo do cidadão no regime democrático, incorpora no ordenamento jurídico elementos da democracia digital para assegurar o exercício da democracia participativa, haja vista a previsão para criação de espaços de informação e deliberação que possibilitem o envolvimento direto e a participação dos cidadãos.

Considerado, pois, o contexto em que ocorreu a aprovação da norma objeto desta pesquisa, é possível vislumbrar que ela representará marco histórico relevante para a

participação popular na Administração Pública. Essa tendência, todavia, não permite que se conclua que a maior abertura institucional do Estado para permitir a influência da vontade do cidadão será também observada no âmbito do Poder Judiciário, particular em sua atuação quando comparado aos outros poderes dentro do regime democrático. Com efeito, embora a garantia da participação popular na Administração Pública tenha viés constitucional e não comporte ressalva sobre determinado Poder da República, a realidade verificada após a redemocratização brasileira não permite invocar tal silogismo em relação ao Judiciário.

Tradicionalmente, predomina a concepção de que o Poder Judiciário deve conservar maior introspeção institucional, com o propósito de assegurar a autonomia e a independência das suas funções. Todavia, apesar de ainda haver muito a ser desenvolvido, não se pode olvidar os significativos avanços obtidos na mitigação dessa cultura, sobretudo a partir da Emenda Constitucional nº 45/04.

Sob esse panorama, a pesquisa propõe-se a solucionar o seguinte problema: possibilitará a Lei nº 14.129/21 maior controle democrático das decisões administrativas do Poder Judiciário? Para dirimi-lo, revela-se essencial enfrentar dois importantes questionamentos secundários, a saber: (i) a gestão administrativa do Poder Judiciário está apta a comportar os instrumentos derivados da democracia digital?; e (ii) a atuação popular na gestão administrativa do Poder Judiciário é necessária e ilimitada?

O objetivo desta pesquisa será alcançado pela avaliação de três hipóteses. A primeira delas pressupõe que, no momento, é insuficiente a absorção dos mecanismos da democracia digital pela gestão administrativa do Poder Judiciário. A segunda assenta-se no reconhecimento da necessidade de protagonismo popular na Administração do Poder Judiciário, desde que tal não represente risco às garantias da independência e da autonomia. A última, por sua vez, considera que a Lei nº 14.129/21 contribuirá para ampliar o controle social do Poder Judiciário, mas os instrumentos de participação popular nela abarcados são insuficientes para indicar efetivo protagonismo popular nas decisões administrativas. A ressalva vislumbrada na terceira hipótese justifica-se uma vez que os instrumentos asseguradores de especial ênfase à participação popular previstos em referida norma, ou seja, os laboratórios de inovação e as redes de conhecimento, têm a principal virtude de prospectar a presença do povo na gestão administrativa sem, todavia, ensejar que essa atuação ocorra também no âmbito do processo decisório da Administração Pública.

É importante anotar que os mecanismos judiciais que instrumentalizam a participação popular na Administração Pública pela via da prestação jurisdicional, como o julgamento pelo Tribunal do Júri, os conselhos de comunidade que atuam na execução penal e as ações

populares, não são objeto da pesquisa, porquanto fogem do âmbito do controle social e ultrapassam o recorte temático proposto.

De igual forma, este estudo não tratará de temas específicos cuja pertinência é apropriada a outros ramos do conhecimento, embora seja inevitável tangenciar alguns conceitos e matérias estranhos ao Direito Público. Nesse sentido, proceder-se-á revisão bibliográfica sobre o regime democrático e o sistema de controle social, tendo por norte os referenciais teóricos das teorias participativa e deliberativa da democracia, de Jean-Jacques Rousseau (2018) e Jürgen Habermas (2020), respectivamente.

O marco espacial utilizado para esta pesquisa é o território da República Federativa do Brasil e a delimitação temporal abarca o período decorrido desde 10 de maio de 2016, data da publicação da Resolução nº 221 do Conselho Nacional de Justiça/CNJ, que institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do CNJ até a publicação da Lei nº 14.129/21 e as regulamentações dela provenientes. O desenvolvimento metodológico, pois, será pautado pela pesquisa teórica dos estudos referenciais da democracia participativa e deliberativa, além da análise dos atos normativos correlatos, em especial a lei que é objeto central de estudo e a sua regulamentação no âmbito do CNJ, órgão de cúpula da atuação administrativa do Poder Judiciário.

Além dos motivos já elencados, a pesquisa apresenta relevância e originalidade pela latente necessidade de ampliar o enfoque teórico que aborda a temática da Administração Pública Democrática e aplicar tais premissas no âmbito do Poder Judiciário, mormente após a vigência da Lei nº 14.129/21. Em termos práticos, o tema tratado possibilita a atribuição de um novo olhar sobre os instrumentos de participação popular nos atos administrativos do Poder Judiciário, tendo, por isso, aptidão para fomentar o debate sobre o uso efetivo das ferramentas previstas na aludida norma e aquelas implementadas no CNJ com vistas a ampliar o controle democrático. O objetivo específico da pesquisa, portanto, reside em abordar os instrumentos de participação popular previstos na Lei nº 14.129/21 e verificar a forma como eles podem ser utilizados na implementação do controle democrático do Poder Judiciário.

O presente trabalho é composto por três capítulos. No primeiro, serão desenvolvidos os pressupostos derivados dos marcos teóricos utilizados, ressaltando, assim, as bases das teorias participativa e deliberativa da democracia e a forma como elas repercutem na concepção de democracia digital, vertente da qual se originam as diretrizes da Lei nº 14.129/21. A partir dessas premissas iniciais, o estudo concentrará em contextualizar o Poder Judiciário e a democracia digital, destacando o estágio no qual se insere o Judiciário brasileiro. Com o fim de

viabilizar a pesquisa e a compreensão do trabalho a seguir desenvolvido, é apresentado o recorte utilizado para examinar a função administrativa do Poder Judiciário.

O segundo capítulo destina-se a desenvolver a temática do controle democrático do Poder Judiciário, inaugurando pela abordagem sobre as vertentes que integram a atuação popular na sua função administrativa. Propõe-se examinar questão relevante para o desenvolvimento da pesquisa, que consiste em avaliar a necessidade de controle democrático do Poder Judiciário e, ao final, apresentar os limites desse controle.

No terceiro capítulo as premissas extraídas da abordagem anterior serão transportadas para o objeto principal da pesquisa, permitindo a apreciação inicial sobre o Governo Digital do Poder Judiciário. Este trecho examinará precisamente os instrumentos previstos na Lei nº 14.129/21 para a participação popular, com ênfase na abordagem sobre a aptidão deles para assegurar tal propósito. Por derradeiro, serão abordados os riscos e benefícios das decisões administrativas baseadas em deliberações digitais.

Consoante exposto, o desenvolvimento dos meios eletrônicos de comunicação pode contribuir para amenizar o agravamento da crise democrática ao possibilitar maior influência popular nas decisões políticas. Esse processo, por conseguinte, assegura o aumento da legitimidade dos atos públicos. Tal compreensão é o que justifica o movimento legislativo em que está inserido a Lei nº 14.129/21, da qual são extraídas diretrizes impositivas que o Poder Judiciário precisa se ajustar, sob pena de suportar os efeitos danosos que o descrédito popular tem potencialidade para desencadear no âmbito do regime democrático. Nesse contexto, a pesquisa buscará elucidar como as ferramentas previstas na referida norma podem (ou deveriam) contribuir para o efetivo controle democrático do Poder Judiciário.

## **1 O IMPACTO DA DEMOCRACIA DIGITAL NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER JUDICIÁRIO**

Nas últimas décadas, o desenvolvimento tecnológico ensejou sensíveis impactos na sociedade, a ponto de ser possível equiparar, sob o viés histórico, os efeitos dessa evolução digital com aqueles oriundos da Revolução Industrial. Enquanto o início do uso das máquinas implicou a modificação dos processos de manufatura e dos métodos de produção no século XVIII, alterando a forma como o homem se relacionava com a exploração dos recursos naturais, a Revolução Tecnológica ou Digital modificou substancialmente a relação da sociedade com a informação, influenciando as modalidades de produção, transmissão e conservação do conhecimento (BREGA, 2015).

Com as ferramentas tecnológicas desenvolvidas a partir do ano de 1960, a humanidade iniciou a era da informática — vocábulo que representa a combinação contraída de “informação” e “automática” — na qual os dados passaram a ser agregados e sistematizados em computadores. Posteriormente, com o início da transmissão de dados entre esses equipamentos em rede, difundiu-se a telemática — contração, por sua vez, de “telecomunicação” e “automática” —, sendo a internet o seu instrumento mais importante, pois permite o desenvolvimento e a difusão da informação em rápida velocidade (BREGA, 2015).

Todo esse processo evolutivo resultou no atual modelo social, denominado de Sociedade da Informação, na qual o compartilhamento de dados e do conhecimento vem para manter o funcionamento de estruturas essenciais da humanidade, incluindo as relações sociais e os serviços públicos. É notória a influência dos meios digitais de comunicação em diferentes aspectos da sociedade contemporânea. Recentemente, com a difusão das redes sociais e a notável evolução das tecnologias móveis, revelou-se o quadro da hiper conexão, em que não mais se divisa a vida real da virtual, haja vista a disponibilidade imediata e praticamente ininterrupta de acesso às informações, ferramentas e meios de contato na via digital (GOMES, 2016). Essa circunstância social, responsável por remodelar o cotidiano e as relações sociais, naturalmente repercute também na relação do cidadão com o Estado.

A evolução tecnológica ensejou o rompimento das tradicionais formas de comunicação em massa, relativizando substancialmente o monopólio no setor que era exercido pelos canais de mídia impressa e televisiva, com a transformação da informação em massa para a massa de informação. Sendo os meios eletrônicos de comunicação instrumentos facilitadores do engajamento político e do controle social do poder público, eles são aptos a fomentar o

desenvolvimento de processos de transformação social e, em última análise, conferir maior legitimidade aos poderes instituídos.

É a partir dessa compreensão que se extrai a ideia de democracia digital, cuja definição, em apertada síntese, pode ser traduzida na identificação de mecanismos digitais aptos a efetivar ferramentas democráticas para aperfeiçoar o regime e conferir maior legitimidade à atuação estatal. Nesse contexto, considerando que a Lei nº 14.129/21 claramente incorpora elementos que integram a democracia digital, a abordagem feita no presente capítulo iniciará pela implicação dos pressupostos das teorias participativa e deliberativa no enfoque da democracia digital, visando averiguar se tais premissas extraídas dos marcos teóricos desta pesquisa são exequíveis a partir do desenvolvimento tecnológico implementado nos meios de comunicação.

Em seguida, serão abordadas as razões que justificaram o recorte realizado para delimitar o conceito de decisão administrativa do Poder Judiciário, considerando a expansão dessa função atípica e a necessidade de esclarecer o âmbito de incidência do controle democrático tratado neste trabalho. Após isso, os novos canais de reunião e deliberação social advindos do desenvolvimento dos meios eletrônicos de comunicação serão analisados com enfoque nas particularidades do Poder Judiciário no item 1.3, o que permite investigar as repercussões da democracia digital nesse Poder.

## 1.1 PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA DEMOCRACIA DIGITAL

A melhora da qualidade da democracia exige a revisão da tradicional compreensão de que o exercício das prerrogativas democráticas pelo seu verdadeiro titular (o povo) é restrito ao momento de escolha dos seus representantes. O direito ao sufrágio é apenas uma das vertentes derivadas do regime democrático, como bem expõe Luís Roberto Barroso (2019, p. 55):

A democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas relevantes. O protagonista da democracia deliberativa é a sociedade civil, em suas diferentes instâncias, que incluem o movimento social, imprensa, universidades, sindicatos, associações e cidadãos comuns.

O maior protagonismo político da sociedade é alternativa viável não apenas para facilitar a superação do momento de crise democrática, mas se apresenta como mecanismo apto a efetivar mandamentos constitucionais já previstos.<sup>1</sup> A renovação que se vislumbra necessária,

---

<sup>1</sup> Reiterando essa premissa, é elucidativa a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 159): “Mais do que qualquer de suas antecessoras, a Constituição de 1988 destacou e valorizou a democracia participativa. E o



além de “democratizar a democracia”, na expressão cunhada por Boaventura de Sousa Santos (2009), tem por finalidade implantar seu verdadeiro sentido, considerando o debate instituído entre duas grandes arenas a esse respeito, como explica Marcos Nobre (2004, p. 21-22):

A primeira delas abrange a disputa em torno de macroestruturas que definiram o quadro institucional mais abrangente de um regime democrático – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais etc. –, uma disputa que não se restringe às esferas nacionais, mas inclui guerras e arranjos diplomáticos de nível internacional e transnacional. Uma segunda arena – cuja circunscrição mesma já é objeto de disputa, dado que envolve o debate em torno da sua relação com a primeira arena de conflito – diz respeito à criação de novos espaços de participação e deliberação que desafiam as macroestruturas de um regime democrático, tanto no sentido de desafiar sua capacidade de dar guarida a essas novas formas de participação como no sentido de, em determinados momentos, colocar em xeque a lógica mesma do arranjo macroestrutural em vigor.

Sob esta ótica, atualmente destacam-se duas principais teorias democráticas que visam o aperfeiçoamento<sup>2</sup> do modelo representativo: a participativa e a deliberativa. Antes de iniciar o breve estudo dos pressupostos que as consubstanciam, é oportuno realçar que ambas surgem como métodos de efetivar as prerrogativas democráticas, mas não preconizam a conversão da democracia representativa para o modelo direto. Nesse particular, tais teorias convergem com o propósito defendido pela concepção de democracia digital, porquanto aquelas, embora divergentes no embasamento teórico, têm com esta última o objetivo comum de otimizar o regime democrático, buscando instrumentos já existentes no sistema sem a necessidade de ruptura drástica do modelo atualmente hegemônico.

É importante, desde logo, destacar essa posição, uma vez que as alternativas apresentadas para renovar a democracia representativa são geralmente criticadas e sequer demandam aprofundamento teórico sob a justificativa de que almejam, em última instância, a transformação para a democracia direta; opção considerada inalcançável no momento.<sup>3</sup> A alternância dos regimes democráticos, efetivamente, não constitui abordagem nem integra os objetivos da presente pesquisa, tendo em vista que tal solução afigura-se desnecessária em virtude dos mecanismos disponíveis e que cuja implementação apenas não ocorreu plenamente.

---

fez, afirmando claramente, logo em seu primeiro artigo, que ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’ (parágrafo único). A participação política erige-se, portanto, a princípio fundamental da nacionalidade, a ser realizado pelo Estado Brasileiro.”

<sup>2</sup> Para Boaventura Sousa Santos e Leonardo Avritzer deve haver relação harmoniosa entre as democracias representativa e participativa, as quais podem coexistir e serem reciprocamente complementadas (SANTOS, 2009, p. 39-42).

<sup>3</sup> Posição diversa é defendida, por exemplo, por Erick Beyruth de Carvalho (2018), segundo o qual o exercício da participação política representa vertente da democracia direta.

A propósito, é válida a transcrição do ensinamento de Norberto Bobbio (2019, p. 87):

Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, um sistema de democracia integral pode contê-las todas e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas, suficientes.

Seguindo, então, esse raciocínio, destaca-se o estudo apresentado por Thales Torres Quintão (2014) sobre as congruências e diferenças das teorias participativa e deliberativa da democracia. Nele, o autor conceitua e enfatiza as bases filosóficas de cada uma delas, tendo como premissa a ideia de que a participação e a deliberação democráticas não são conceitos sinônimos, apesar da confusão semântica derivada da polissemia dessas expressões no contexto democrático.

O ideal democrático participativo tem em Jean-Jacques Rousseau (2018) a sua maior inspiração, sobretudo a partir da ideia do contrato social, na qual o filósofo defende que o poder político é instituído em decorrência da vontade geral dos cidadãos, que aceitam esse ato de associação abdicando de suas vontades individuais. A concepção democrática, nessa vertente, enfoca a decisão como elemento principal da deliberação social aferida pela vontade da maioria, isto é, prestigia a solução em detrimento do processo, com destaque para a posição predominante e absoluto desprezo pela orientação vencida.

Sob essa concepção, as instituições democráticas e o próprio governo deveriam ser compreendidos como simples instrumentos de efetivação da vontade dos cidadãos, sem, portanto, existir divisão rígida entre o Estado e a sociedade civil (NOBRE, 2004). O desenvolvimento dessas bases teóricas para instrumentalizar o agir estatal a partir da vontade geral, conforme exposto por Quintão (2014, p. 58), passa pela compreensão de que a participação política:

[...] acontece como um processo direto na tomada de decisões, e que atua como um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo, sendo associada à ideia do controle político. A participação é compreendida também como possuidora de um efeito educativo e de aprendizado para com o indivíduo, em que se há o caráter de integração e do senso de pertencimento à comunidade, e da garantia da liberdade.

A partir do século XX, a democracia participativa avançou em países que experienciavam transição democrática ou processo de redemocratização, passando, então, a ter dois elementos constitutivos necessários:

[...] o procedimentalismo e as dimensões societárias. O elemento procedimental desenvolvido rompe com aquele da tradição liberal da democracia, que era compreendido como as regras do jogo, e as eleições para a formação e autorização do governo representativo, ao acentuar a relação de complementariedade entre o procedimentalismo e a participação, reconhecendo a pluralidade social existente na vida contemporânea. O procedimentalismo passa a ter uma dimensão social, cultural e participativa; e não se constitui apenas como um método para constituição de governos. As dimensões societárias se caracterizam no reconhecimento do papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural. Os movimentos sociais permitem que o espaço político se amplie, tendo uma transformação da relação presente entre Estado e sociedade, com o advento do reconhecimento de direitos e deveres dos cidadãos, por atores até então excluídos da política. (QUINTÃO, 2014, p. 65-66).

Por sua vez, a democracia deliberativa parte do paradigma da linguagem e da ação comunicativa, tendo como maior influenciador o alemão Jürgen Habermas (2020) e a compreensão de que o debate entre os cidadãos no âmbito da esfera pública<sup>4</sup> propiciaria a obtenção de consensos, ainda que parciais, capazes de implementar maior controle social e definir os planos de ação do Estado.

A deliberação, compreendida como processo de discussão e tomada de decisão, é elemento essencial para a legitimidade do processo democrático nessa vertente, servindo como verdadeiro ideal de justificação política. No entanto, a teoria deliberativa não se contenta com a redução da democracia ao modelo de organização política do Estado, mas propugna que ela deve ser entendida como “uma forma de vida, pressupondo uma cultura política da qual ela depende, para a institucionalidade política-estatal, inclusive” (NOBRE, 2004, p. 33). Ricardo Fabrino Mendonça (2016, p. 260) bem define essa concepção:

Sinteticamente, entende-se por teoria deliberativa o conjunto de abordagens que ressaltam o papel da discussão pública na construção coletiva de soluções mais legítimas e complexas para questões de interesse público. Encampando perspectivas e abordagens muito variadas, essa teoria se opõe à visão de que a democracia se resume a uma agregação de preferências e acredita no papel dos discursos que atravessam os próprios indivíduos e o modo pelo qual eles se estruturam como uma comunidade política.

---

<sup>4</sup> A esfera pública é descrita por Habermas (2020, p. 458) como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Da mesma maneira que o mundo da vida em seu conjunto, também a esfera pública se reproduz mediante a ação comunicativa, para a qual é suficiente o domínio de uma linguagem natural; ela se ajusta à compreensibilidade geral da práxis comunicativa cotidiana”.

A teoria deliberativa e a compreensão procedimental da democracia proposta por Habermas (2020) apresentam-se em contraposição aos regimes democráticos do liberalismo (no qual predomina a ideia de centralização política com a satisfação do bem comum conectada ao alcance dos planos pessoais, que são então executados pelo Estado), bem como do republicanismo (em que prepondera a autonomia pública, com o prestígio da soberania da coletividade sobre os interesses particulares).

Como crítica a esses modelos, Vitale e Melo (2008) apontam em sua obra que Habermas defende que a atuação do cidadão ficaria restrita ao direito de votar dentro de um modelo liberalista. Isso geraria a aceitação de decisões políticas lastreadas apenas nos interesses privados daqueles que têm acesso ao poder. Já no republicanismo o equívoco estaria em considerar a sociedade como única instituição capaz de agir em nome de todos, excluindo, assim, os influxos particulares nas decisões com repercussão coletiva.<sup>5</sup>

Em atenção aos limites da abordagem proposta na pesquisa, o aprofundamento nas inúmeras discussões que circundam tais teorias não se revela conveniente, porquanto fogem do escopo, sendo as breves considerações supramencionadas suficientes para apresentar os pressupostos que lastreiam os respectivos fundamentos teóricos que possibilitam o desenvolvimento deste trabalho. De todo modo, revela-se oportuno, em arremate, transcrever as conclusões apresentadas por Thales Torres Quintão (2014, p. 83-84) em sua elucidativa análise:

A teoria participativa se apropria da concepção de soberania popular (plebiscito, referendo, assembleia popular) e da vontade geral, iniciada em Rousseau, e se preocupa em ampliar a inclusão social e política (quantitativo) por parte dos cidadãos, tomando como referência inicial o domínio do poder local. Seu objetivo é transformar o domínio do poder e as desigualdades sociais estruturantes. Entretanto, as principais críticas feitas à corrente participacionista é que se limita a ser um processo agregativo (regra da maioria), sendo que os cidadãos são considerados como seres isolados. Não há uma discussão de como se dá a preferências dos cidadãos: estas são consideradas como já existentes e dadas. [...] Por outro lado, de forma geral, a democracia deliberativa se preocupa com a qualidade da decisão, sendo esta coordenada com base na fala e no discurso. A tomada de decisões deve ser um

---

<sup>5</sup> A distinção entre as políticas liberais e republicanas da democracia e as críticas dirigidas a elas pela teoria deliberativa são também abordadas por Tainah Simões Sales (2020, p. 34), confira-se: “outra diferença entre ambos reside na função da formação democrática da vontade: enquanto no liberalismo seria apenas a legitimação do exercício do poder político, no republicanismo seria a constituição de uma sociedade como corpo político, mantendo viva, a cada processo eleitoral, a lembrança de tal ato fundador (trata-se, portanto, de uma função muito mais relevante). Já para a democracia deliberativa, tal papel seria o de funcionar como uma comporta para a racionalização discursiva dos atos de um governo submetido ao sistema jurídico. Tal racionalização significaria, assim, mais que a simples legitimação (presente no primeiro modelo) e menos que a própria constituição do poder (ideia prevista no segundo)”.

intercâmbio de argumentos entre os participantes, que durante esse momento discursivo devem respeitar os pressupostos da imparcialidade, da ausência de coerção e do respeito mútuo [...]. As principais críticas se referem ao tom conservador e ao baixo teor crítico que esta teoria adquiriu, não possuindo um caráter reformista da política tradicionalmente injusta.

Em linhas gerais, as teorias examinadas visam assegurar maior aproximação do cidadão para com o Estado, ampliando as vias de participação social nas decisões políticas. Elas se diferenciam, substancialmente, na forma como a influência popular deve ser materializada e considerada, mas, repita-se, são congruentes em asseverar a necessidade de estabelecer o diálogo entre o povo e o Estado como elemento central do desenvolvimento da democracia.

É certo, porém, que não há consenso sobre o nível de protagonismo social no funcionamento das instituições no Estado Democrático, existindo ao menos três diferentes linhas de entendimento que, de certa forma, restringem os ideais das teorias participativa e deliberativa. São elas: (i) a elitista, que defende a participação social mínima e restrita ao voto, pois os representantes eleitos teriam maior capacidade (intelectual e econômica) de tomar as melhores decisões em prol da coletividade; (ii) a pluralista, que propugna que os cidadãos, de forma ampla, têm as prerrogativas de contestar e participar das decisões coletivas, mas restritos ao modelo do voto representativo; e (iii) a culturalista, segundo a qual a participação social deveria ser precedida de uma cultura cívica e aconteceria, no geral, por intermédio das associações civis.

A realidade verificada no modelo semidireto brasileiro sugere que o desenvolvimento da democracia passará pela adoção de um modelo híbrido e aglutinador, capaz de absorver com maior destaque traços de participação e deliberação social sem descuidar de aspectos pertinentes às restrições defendidas pelas diferentes linhas acima destacadas. Entretanto, é oportuno lembrar que, no momento, ainda não é possível asseverar que o Brasil possui mecanismos que asseguram efetiva e plena possibilidade de influência popular nas decisões políticas, conquanto haja notável movimento evolutivo nesse sentido, como é exemplo a Lei nº 14.129/21.

Nesse contexto, a democracia digital, concebida a partir do desenvolvimento tecnológico iniciado em momento posterior à fixação dos dogmas teóricos dos modelos democráticos em destaque, tem relevância para ajustá-los no que são discrepantes, implantar instrumentos capazes de tornar mais efetiva a participação popular e, por conseguinte, contribuir para a melhora da democracia brasileira.

Sob a perspectiva aqui analisada, a democracia digital não representa modelo democrático novo. Constitui, em verdade, uma simples concepção, de caráter estritamente

instrumental, que utiliza recursos tecnológicos para aperfeiçoar a democracia<sup>6</sup> (GOMES, 2018), sobretudo por ter como traço característico o maior engajamento político dos cidadãos a partir do aumento da interação social com o Estado pelos meios eletrônicos de comunicação. É essa a premissa principal sobre a qual paira o desenvolvimento da pesquisa.

O estudo da democracia digital, englobando as diferentes denominações que lhe foram empregadas,<sup>7</sup> teve maior relevo a partir do ano de 1970, antes mesmo da ampliação da internet, tendo caráter até então meramente especulativo sobre as implicações do desenvolvimento tecnológico na democracia. Na década seguinte, o debate<sup>8</sup> sobre o tema se intensifica, tendo como pano de fundo a utilização de recursos da TV a cabo como instrumento facilitador da maior participação democrática do povo. Anos depois, entre 1990 e 1995, as pesquisas relacionadas ao assunto voltaram-se para as novas tecnologias, considerando o uso de computadores domésticos com acesso à rede mundial (GOMES, 2018).

Com a difusão da internet a partir do ano de 1996 e a superação do foco da teledemocracia para os computadores, a democracia digital teve maior impacto nas pesquisas acadêmicas, inclusive com o predomínio dessa denominação. Já no início do novo século, a noção de democracia digital ficou atrelada com maior ênfase à participação política cidadã, assumindo, as novas tecnologias de comunicação, a posição de instrumento apto a socorrer a democracia (GOMES, 2018).

Os meios virtuais de comunicação contribuíram para superar obstáculos físicos e temporais, facilitando a interação entre os usuários. Esses benefícios sempre caracterizaram a era da internet, mas, nos últimos anos, especialmente com as limitações advindas do período pandêmico, foram potencializados a níveis nunca vistos. Recentemente, a comunicação virtual deixou de ser alternativa para a informação e para a interação social, tornando-se via predominante dessas medidas, até mesmo na relação entre cidadão/Estado. Com efeito, em diversas áreas, a utilização da comunicação via internet foi o único meio disponível, por exemplo, para tratar sobre serviços públicos, cadastramento de benefícios governamentais, realização de sessões no Poder Legislativo e de julgamentos pelo Poder Judiciário.

---

<sup>6</sup> Ana Júlia Possamai (2011) situa a democracia digital como uma das dimensões do governo digital, especialmente a da participação eletrônica no ciclo de políticas públicas, com atuação em todas suas fases, isto é, interfere na definição da agenda, deliberação das alternativas, tomada da decisão e avaliação dos resultados.

<sup>7</sup> É válido citar as principais: democracia virtual; ciberdemocracia; democracia eletrônica; teledemocracia; assembleias eletrônicas e computadorocracia.

<sup>8</sup> Na clássica obra “O futuro da Democracia”, publicada em 1984, Bobbio foi enfático ao rechaçar os benefícios tecnológicos para a melhora da democracia: “A hipótese de que a futura computadorocracia, como tem sido chamada, permitia o exercício da democracia direta, isto é, de cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril” (BOBBIO, 2019, p. 48).

As barreiras que ainda limitam a maior inclusão digital no Brasil,<sup>9</sup> apesar de existentes, sofreram notável relativização nesse período, solução que foi essencial para impedir o rompimento completo da indispensável relação democrática dialógica entre o cidadão e o Estado. Em caráter emergencial, alternativas de acesso a esses meios de comunicação foram disponibilizadas e utilizadas como opção exclusiva capaz de estabelecer esse diálogo institucional, de modo a possibilitar o atendimento de variadas demandas sociais e atuar para a continuidade do funcionamento das funções estatais.

Como consequência de uma rápida e impositiva evolução do uso das novas ferramentas tecnológicas de comunicação, é favorável o prognóstico sobre a adoção desses novos vínculos de interação capazes de ampliar e solidificar a relação do povo com o Estado. Efetivamente, a facilitação na difusão instantânea de informações institucionais, ampliando a efetividade da transparência dos atos públicos, e a abertura de canais de comunicação direta do cidadão com a Administração Pública dificilmente serão substituídas pelas antigas vias burocráticas até então predominantes nessas funções. No mínimo, haverá o uso simultâneo entre essas novas ferramentas de comunicação e os mecanismos tradicionais, sendo estes fadados à extinção assim que forem estabelecidos níveis aceitáveis de conectividade<sup>10</sup> da população a essas novas ferramentas.

A emergência sanitária derivada da pandemia de covid-19, portanto, potencializou o desenvolvimento de novos meios de comunicação social e institucional, com o avanço de um processo de implementação tecnológica — que demandaria décadas — em apenas alguns meses. Essas novas formas de aproximação do Estado para com o povo, em certa medida, conciliam todos os óbices indicados pelas teorias que relativizam a participação popular na democracia. Afinal, os canais ora instituídos que possibilitaram a manifestação popular direta não afastaram a atuação dos representantes dos cidadãos. A difusão dessas ferramentas de diálogo institucional sem limitações subjetivas para os usuários atende à ideia pluralista, ao passo que o notável engajamento político dos cidadãos, perceptível pelo maior interesse da sociedade nos temas públicos com repercussão coletiva, inclusive com auxílio de associações civis, prestigia os ideais culturalistas.

---

<sup>9</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2019 revelam que 82,7% dos domicílios nacionais possuem acesso à internet, um aumento de 3,6 pontos percentual em relação a 2018. No entanto, em pesquisa específica realizada pelo Instituto Locomotiva sobre a desigualdade do acesso à internet no Brasil consta que mais de 45% (quarenta e cinco por cento) da população brasileira está desconectada ou subconectada. (Disponível em: [https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/O\\_Abismo\\_Digital.pdf](https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/O_Abismo_Digital.pdf) - acesso em 16. jun. 2022).

<sup>10</sup> Diante do quadro atualmente verificado e para os fins ora analisados, reputa-se aceitável o nível de conectividade que abarque o percentual superior a 80% (oitenta por cento) da população, a fim de guardar a proporção com o percentual de eleitores que compareceram às urnas nas eleições presidenciais de 2018.

Sob essa perspectiva, verificam-se várias virtudes na democracia digital, valendo citar, em respeito à pertinência temática, os seguintes aspectos: (i) não constitui modelo autônomo, de modo a dispensar ruptura drástica do sistema vigente; (ii) fomenta a abertura de novas ferramentas de diálogo do Estado com os cidadãos, aperfeiçoando o modelo representativo; (iii) absorve ideais simultâneos das teorias participativa e deliberativa, porquanto comporta a abertura de canais que possibilitam o levantamento da vontade geral e o debate a partir do diálogo; e (iv) concilia os obstáculos propostos pelas teorias que relativizam a participação cidadã democrática.

Alguns benefícios derivados da aplicação desses novos mecanismos de informação e comunicação no âmbito digital na relação do cidadão com as instituições públicas já são perceptíveis. O redimensionamento do espaço público derivado da esfera digital, por exemplo, contribuiu para maior aproximação do Estado para com a sociedade e, por conseguinte, ensejou a superação de dogmas tradicionais do Direito Administrativo para que passasse a ser prestigiada a adoção do modelo dialógico e consensual.

Juarez Freitas e Anderson Teixeira (2019) apontam a possibilidade de avaliação continuada do serviço público prevista na Lei nº 13.460/2017 como outro exemplo concreto de benfeitoria decorrente da concepção de democracia digital, considerando que, nos termos previstos no seu artigo 5º, a “aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimento de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações” integra expressa diretriz a ser seguida pela Administração Pública. Para os autores, a referida norma constitui importante passo para atrair maior controle social prévio das políticas públicas. Confira-se:

O progresso normativo em tela não pode ser subestimado. Auxilia a vencer a distância, quase abismo, que separa as manifestações eleitorais esparsas da participação frequente e vigilante da cidadania quanto à satisfação atinente à implementação das políticas públicas. Trata-se de comando oportuno que prescreve – se bem interpretado – a travessia das relações analógicas para a pauta contemporânea das relações que posicionam o cidadão investido de influência no centro gravitacional, não mais como administrado ou súdito. A democracia digital demanda mais. Em primeiro lugar, importa *de lege ferenda* evoluir para consignar expressamente a hipótese do escrutínio realizado por meio de aplicativos, na senda da avaliação das políticas públicas e das respectivas prioridades orçamentárias. Desde logo, sem embargo da falta de explicitude normativa, nada obsta que se entenda admissível a avaliação *ex ante*, via construção hermenêutica, inclusive porque o legislador tomou o cuidado de fixar a aludida diretriz das soluções tecnológicas destinadas a facilitar a defesa dos direitos dos usuários. Nada proíbe, então, que se realize a avaliação continuada das prioridades, via aplicativos, inclusive antes da fixação positiva pela esfera estatal e da consequente implementação. (FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 241-242).



A aprovação da Lei nº 14.129/21 — em momento posterior à análise acima destacada — tem aptidão para suprir o vazio normativo apontado, conforme será abordado ao longo do desenvolvimento desta pesquisa em tópicos apropriados. De todo modo, por ora, é importante citar, em caráter exemplificativo, algumas outras melhorias na relação entre o Estado e a sociedade que foram possibilitadas pela democracia digital, dentre elas: (i) aperfeiçoamento do *accountability*; (ii) deliberação pública; (iii) participação política; (iv) confiança política; (v) redução da corrupção; (vi) eficiência institucional; e (vii) insumos para mobilização civil (SILVA, 2016).

Os canais de interação, pesquisa e participação com o Poder Legislativo também merecem ser destacados, sendo o portal *e-Democracia*<sup>11</sup> da Câmara dos Deputados, lançado no ano de 2016, o mais utilizado.<sup>12</sup> Ele disponibiliza aos usuários cadastrados a possibilidade de participar de audiência interativas com o envio de questionamentos aos parlamentares, auxiliar a priorização dos temas que devem entrar na pauta de votações e opinar sobre os trechos de propostas legislativa pela ferramenta *wikilegis*.

Em relação ao Poder Judiciário, vale ressaltar a instituição dos programas “Justiça 4.0 — Inovação e efetividade na realização da Justiça para todos”, do CNJ, e “Corte Aberta”,<sup>13</sup> pelo Supremo Tribunal Federal/STF. Eles ilustram a utilização de forma satisfatória dessas ferramentas tecnológicas na concretização das diretrizes do Governo Digital para assegurar o pleno exercício do princípio constitucional do amplo acesso à Justiça.

A breve exposição apresentada neste tópico revela que as ferramentas disponibilizadas pelos meios eletrônicos de informação e comunicação servirão para estreitar a relação do cidadão com o Poder Público, com o consequente aumento do engajamento social nas questões coletivas relevantes. Tais mecanismos representam alternativas plenamente viáveis para renovar o modelo representativo atual, com atenuação — ou até mesmo superação — da crise de representatividade ora vivenciada.

Entretanto, essa avaliação de viabilidade desses novos instrumentos tecnológicos para o aperfeiçoamento da democracia pressupõe a identificação do âmbito de incidência, pois é incogitável exigir do cidadão manifestação deliberativa em todos os atos que integram a extensa atividade estatal. Assim sendo, para os fins restritos do tema tratado nesta pesquisa, é essencial

---

<sup>11</sup> Cf. o link de acesso para o portal eletrônico: <https://edemocracia.camara.leg.br/> - Acesso em 14 de maio de 2022.

<sup>12</sup> Segundo os dados fornecidos pela ferramenta e-monitor disponível no próprio portal, 92.050 (noventa e dois mil e cinquenta) cidadãos haviam se cadastrado no site até o dia 05 de setembro de 2022.

<sup>13</sup> Cf. o link de acesso para o portal eletrônico: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/> - Acesso em 14 de maio de 2022.

esclarecer o conceito de “decisões administrativas do Poder Judiciário”, a fim de permitir que, ao final do capítulo, seja examinado o retrato atual do processo de evolução da democracia digital sob a ótica desse Poder.

## 1.2 DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER JUDICIÁRIO: DELIMITAÇÃO NECESSÁRIA

O desenvolvimento histórico da teoria da separação dos poderes, cujas principais raízes advêm das obras clássicas de Aristóteles (2017), John Locke (2001) e Montesquieu (2000), tem em comum o intuito de sistematizar o funcionamento do Estado para dirimir conflitos sociais e institucionais. O último autor, precisamente, tratou de organizar a divisão das funções do Estado com o inequívoco propósito de repartir o seu exercício entre blocos orgânicos distintos para evitar que a sua concentração afetasse a liberdade dos cidadãos.

A Constituição Federal/CF de 1988, seguindo a moderna evolução dessas matrizes teóricas, positivou o preceito da separação dos poderes, atribuindo-lhes os predicados de independência e harmonia (art. 2º, CF), cujas diretrizes contam com regulamentação pertinente estabelecida a partir do critério da preponderância. Assim, cada um dos Poderes exerce tipicamente a função que lhe denomina e, de maneira atípica, desempenha as funções destinadas precipuamente aos demais.

Essa repartição sistematizada das funções legislativa, executiva e jurisdicional, contudo, não afasta o traço comum existente entre os Poderes: todos, em alguma medida, desempenham a função administrativa, cabendo ao Executivo realizá-la como função típica, enquanto os demais exercem-na de maneira atípica. Embora tal afirmação seja sintomática a partir da compreensão da organização administrativa do Estado, é válido ressaltar que a CF a reconhece de modo expresso no seu artigo 37, ao tratar da “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Fixada essa premissa, para o avanço do tema ora tratado é importante identificar, em breves apontamentos, em que consiste a função administrativa do Poder Judiciário para, então, solidificar o campo de incidência dos reflexos da democracia digital ora abordados, espaço onde se insere a Lei nº 14.129/21. Em linhas gerais, a doutrina administrativista elenca três principais critérios para caracterizar a função administrativa: a) subjetivo ou orgânico; b) objetivo formal; e c) objetivo material.

O critério subjetivo ou orgânico prestigia estritamente a condição do agente, sendo, portanto, insuficiente para caracterizar a função administrativa no âmbito do Poder Judiciário.

Assim o é, pois restaria impossível identificar como atuação administrativa, por exemplo, aqueles atos expedidos pelo Presidente das Cortes de Justiça, autoridade investida de jurisdição, mas que não caracterizam provimento jurisdicional. Para o critério objetivo formal basta o tratamento normativo conferido à função para caracterizá-la como administrativa. Em relação ao Poder Judiciário, esse filtro do regime jurídico também não seria bastante para individualizar sua atuação como administrativa. Em seus atos de jurisdição voluntária ou de organização dos plenários de julgamento do Tribunal do Júri, por exemplo, apesar de as atividades serem essencialmente administrativas, o regime jurídico se além ao exercício da prestação jurisdicional.

Por fim, no critério objetivo material a função será administrativa a partir do conteúdo da atividade examinada em caráter residual, ou seja, “onde não há criação de direito novo ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 5). Sob o enfoque do Poder Judiciário, revela-se o critério mais adequado para identificar as atividades administrativas por ele exercidas, notadamente por adotar a definição residual para afastar a atuação típica da prestação jurisdicional e a sua atribuição legislativa atípica identificável em normas regimentais. Nessa perspectiva, pode-se concluir que o Poder Judiciário exercerá função administrativa sempre que no exercício das suas atribuições atípicas não inovar a ordem jurídica no desempenho excepcional da atividade legislativa.

Estabelecida a forma de identificação da atuação administrativa do Poder Judiciário, é necessário delimitá-la. Isto porque, além da ampla abrangência que o caráter residual impõe a qualquer classificação, não se pode olvidar que a estrutura do Poder Judiciário nacional é constituída por inúmeros órgãos que desempenham variadas atividades administrativas, as quais nem sempre exigem ou comportam a abertura de canais para a participação popular.

Em relação a esse aspecto, a Constituição Federal de 1998 outorgou ao Poder Judiciário condição até então inédita nos anteriores textos constitucionais e que é singular ou destacável no plano do direito comparado, ao lhe conferir independência institucional a partir da autonomia administrativa e financeira (MENDES; BRANCO, 2015). A instituição do autogoverno do Poder Judiciário tem sua base normativa no art. 96, incisos I, da CF,<sup>14</sup> onde estão previstas as

---

<sup>14</sup> Cf. Art. 96, inciso I, CF de 1988: “Art. 96. Compete privativamente: I - aos tribunais: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva; c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; d) propor a criação de novas varas judiciárias; e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos

principais atividades que integram a sua função administrativa. Tal previsão, além de evidentemente não ser exaustiva, tem por desígnio primordial estabelecer as raízes em que estão inseridas a autonomia e a independência do Poder Judiciário, ao ressaltar o núcleo material no qual impera a sua competência exclusiva que deve ser imune à interferência dos outros Poderes.

É certo que as atividades elencadas no referido dispositivo constitucional, como regra, têm pertinência apropriada à estruturação interna dos órgãos do Poder Judiciário e não estabelecem, ao menos de forma imediata, campo para a tomada das suas decisões políticas, onde há influência mais direta da participação democrática. Com efeito, a organização dos serviços auxiliares e juízos vinculados e provimento de cargos necessários à administração da Justiça não comportam, de imediato, espaço para absorção de influxos externos oriundos da participação ou deliberação popular.

Apesar disso, é válido frisar que no regime democrático é inválida toda vedação apriorística destinada a afastar a intervenção popular nos atos estatais. Sendo o engajamento social pressuposto indispensável para que a participação e deliberação ocorra de modo efetivo e não apenas simbolicamente, a atuação essencialmente vinculada do Poder Judiciário com as atividades burocráticas listadas acaba por esvaziar o interesse popular em neles intervir. Contudo, repita-se, não se cogita a vedação abstrata da participação da sociedade nesses atos administrativos, mas a realidade é sugestiva da sua inocorrência.

Diversamente, a apresentação de propostas para criação de novas varas judiciárias (art. 96, inciso I, alínea “d”, da CF) e as iniciativas legislativas elencadas no inciso II do aludido dispositivo constitucional têm maior aptidão para desvelar a adoção de políticas públicas do Poder Judiciário, uma vez que com elas é possível priorizar temas, potencializar a racionalização do serviço público e conferir maior efetividade à atividade jurisdicional — assuntos caros para a sociedade. Logo, com o interesse social imanente em tais atividades, afigura-se mais tangível neles identificar espaços para absorver a influência da vontade popular.

Não se pode perder de vista, porém, que o dispositivo constitucional em análise não esgota a definição das atividades que integram a função administrativa do Poder Judiciário, tarefa que, como já ressaltado, deve ser realizada a partir do critério residual das funções atípicas por ele desempenhadas. A distinção tratada entre essas atribuições previstas no texto constitucional tem por exclusiva finalidade explicitar premissa essencial para a delimitação proposta neste trabalho: o grau de efetivação e absorção dos ditames democráticos está condicionado à amplitude do interesse coletivo que reveste a atividade administrativa.

---

necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados”.

Tradicionalmente, a organização administrativa do Poder Judiciário não tinha relevo no debate social. A sua introspecção institucional e a percepção de que se tratava do órgão de soberania mais frágil por não ter condições de aplicar os seus próprios julgamentos contribuíram para esse quadro. Contudo, a partir da Constituição de 1988, tal realidade foi invertida, com o reposicionamento da relevância política do Poder Judiciário e o consequente despertar do interesse da sociedade sobre os seus atos, conforme será abordado com maior profundidade no curso deste trabalho.

Essa posição de maior destaque no cenário político impôs a releitura das atividades do Poder Judiciário, com realce para aquelas que integram as funções externas à prestação jurisdicional. Boaventura de Sousa Santos (2015, p. 14-15) explica esse movimento:

As transformações sofridas pelos tribunais ao longo do Estado moderno conferiram-lhe uma posição oscilante e ambígua. Ante os desafios e dilemas de acesso ao direito, do garantismo de direitos, do controle de legalidade, da luta contra a corrupção e das tensões entre a justiça e a política, os tribunais foram mais vezes parte do problema do que parte da solução. Daí que, no curso das transformações do significado sociopolítico do Estado, a compreensão do desempenho dos tribunais exija um entendimento mais amplo sobre o que devem ser as funções do sistema judicial, de modo a se discutir não só o exercício de funções instrumentais (resolução de conflitos, controle social), mas também as funções políticas e simbólicas que têm vindo a assumir.

No âmbito nacional, o reposicionamento institucional do Poder Judiciário e, por conseguinte, a elevação do interesse social na compreensão da sua estrutura justificaram intenso debate acadêmico sobre a necessidade de criação de um órgão centralizador da organização administrativa desse Poder. Para ilustrar essa afirmação, é válido rememorar os apontamentos feitos por José Eduardo Faria (1995, p. 71) em artigo contemporâneo a essa nova perspectiva:

[...] como o Judiciário tem diferentes braços especializados organizados em diferentes instâncias, é natural que cada um deles e cada uma delas sintam-se tentado a definir seu próprio programa de ação, o que, obviamente, torna de fundamental importância a criação de um órgão representativo de todos esses braços e instâncias capazes de atuar numa dimensão de política-domínio, responsabilizando-se pela uniformização dos diferentes programas “parcialmente contraditórios” e “parcialmente compatíveis” sob a forma de uma estratégia global da instituição.

Atento à nova postura do Poder Judiciário, o Parlamento brasileiro promulgou a Emenda Constitucional nº 45/04, que promoveu alterações no texto originário com o propósito de implementar a “Reforma do Judiciário”. Das principais inovações, a criação do CNJ, órgão controlador da função administrativa do Poder Judiciário, foi a mais relevante, sobretudo por

possibilitar a edição e uniformização das políticas públicas emanadas desse poder, tornando-as mais palpáveis e perenes.

Traçado esse breve esboço histórico para contextualizar o assunto abordado neste item, obtém-se a conclusão de que o campo de incidência dos ditames democráticos na função administrativa do Poder Judiciário refere-se especialmente ao processo de tomada das suas decisões políticas. Isso porque, ao conciliar a premissa de que o interesse coletivo é essencial para promover o engajamento popular (do qual a efetivação da democracia é dependente) com a infinitude de atos administrativos realizados pelo Poder Judiciário anteriormente constatada, torna-se inevitável inferir que a participação e a deliberação popular, ao menos na quadra atual, serão verdadeiramente implementadas no âmbito das atividades administrativas revestidas de repercussão coletiva, característica presente, em regra, nas suas decisões políticas.

No espectro aqui tratado, decisão política consiste na definição dos atos de gestão e das medidas que serão implementadas nas diferentes esferas de atuação do Poder Judiciário com repercussão de efeitos diretos ou indiretos para a coletividade. O desempenho da prestação jurisdicional não deve integrar esse conceito, ao menos no contexto ora abordado. Novamente, é essencial valer-se da obra de José Eduardo Farias (1995, p. 69-70):

Política, esclareça-se desde já para evitar confusões, é um conceito plurívoco, cujos sentidos são tão distintos que costumam levar a grandes equívocos. Um dos mais comuns decorre do fato de essa expressão traduzir duas palavras inglesas, cada uma delas com acepção precisa: *policy* e *politics*. A primeira é usada para designar um programa de ação (ou, então, a própria ação) de um indivíduo, um grupo, uma corporação, uma instituição ou mesmo um governo. Já a segunda expressão traduz o campo ou o domínio onde esses diferentes programas de ação se opõem, ou seja, onde os métodos de ação, os interesses e os objetivos dos indivíduos, grupos, corporações, instituições ou governos se chocam, requerendo, portanto, uma decisão seletiva e harmonizadora. Embora sejam distintos, como lembra Raymond Aron em texto clássico, esses dois sentidos da política – *policy* e *politics* – são conexos. “As políticas definidas como programas de ação sempre se arriscam ao choque com outras políticas”. Desse modo, como a política jamais contém uma essência invariável, estando, pelo contrário, sempre condicionada por práticas sociais cambiantes e multiformes, os programas de ação invariavelmente encerram um potencial de conflito e outro de harmonização. As instituições de poder, conclui Aron “definem-se pela composição de planos de ação parcialmente contraditórios e parcialmente compatíveis”. Essa concepção, como se vê, define a política na perspectiva de um conjunto de metas claramente formuladas, conectada com os meios racionalmente adequados para atingi-las.

Destarte, o enfoque proposto nesta pesquisa tem por fim compreender as decisões políticas como o processo de seleção e implementação de atos na esfera administrativa do Poder Judiciário.

Em suma, embora seja ampla a função administrativa desempenhada pelo Poder Judiciário, cogita-se, no momento, a influência da democracia digital sobre as atividades realizadas nesse quadrante que tenham por escopo implementar a tomada das decisões políticas, essas naturalmente revestidas de interesse coletivo.<sup>15</sup> De todo modo, na delimitação proposta neste trabalho, as decisões administrativas passíveis de controle democrático são aquelas exaradas por qualquer órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário que caracterizam a implementação de políticas públicas destinadas a possibilitar a execução da atividade jurisdicional. A partir disso, e da fixação das premissas basilares do marco teórico adotado, a abordagem proposta no item seguinte traça o panorama da democracia digital no Poder Judiciário, tema essencial para a elucidação do problema de pesquisa.

### 1.3 A DEMOCRACIA DIGITAL NO PODER JUDICIÁRIO: REALIDADE E PERSPECTIVAS

No processo brasileiro de redemocratização, o Poder Judiciário deixou de ser simples coadjuvante para ser alçado à posição de maior destaque na estrutura institucional do Estado. O momento é de maior protagonismo a partir da compreensão de que suas funções precípua não mais se restringem a simplesmente assegurar observância ao direito posto, mas, sobretudo, perpassam pela concreta efetivação dos direitos fundamentais e sociais previstos na Carta Magna.

Estruturalmente, o Judiciário foi caracterizado como o mais frágil dos poderes no regime democrático. A escolha dos seus membros, em regra não submetida ao crivo popular, e a dependência material de outros poderes para executar suas decisões foram fatores que culturalmente contribuíam para essa realidade. No entanto, o caminho de transição democrática<sup>16</sup> que ainda é trilhado pelo Brasil revela que a propagada fragilidade do Judiciário em relação aos demais poderes não mais subsiste.

---

<sup>15</sup> Não se pode olvidar que a incrementação do controle democrático ainda carece de maior interesse social nas decisões políticas, o que decorre da qualidade da democracia brasileira nesse particular, como bem ressalta Wanderley Guilherme dos Santos: “a qualidade da democracia brasileira, talvez até o reconhecimento de sua própria existência, exigiria envolvimento de público muito superior ao registrado, juízo que é subscrito por estudiosos, jornalistas e parte da opinião pública. A indiferença do eleitorado em relação ao dia-a-dia [sic] do governo estimularia a negligência do Estado, fazendo com que o desempenho governamental tenda a ficar aquém do prometido durante o período de competição eleitoral. Acredita-se, é claro, que a qualidade do governo depende de permanente mobilização do eleitorado e que, à falta desta, o clima de mal-estar nacional tende a se perpetuar” (2007, p. 29).

<sup>16</sup> Conforme José Eduardo Faria (2013, p. 22), transição democrática “é uma expressão que tem sido utilizada para designar o processo de distensão do autoritarismo ao pluralismo. Longe de ser linear ou racional, esse processo

Com o significativo alargamento dos direitos sociais a partir da Constituição Federal de 1988 — ocorrido sem introduções cíclicas de acordo com as suas respectivas gerações — o Estado assumiu imediatas obrigações assistenciais sem que tivesse capacidade suficiente de implementá-las. Por conseguinte, parte significativa dessa demanda recaiu sobre o Poder Judiciário, que então passou a exercer maior intervenção em questões concernentes à implantação de políticas públicas. Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 24-25) explica essa evolução:

O Brasil, sem ter um Estado-providência muito denso, tem vindo a consolidar políticas sociais, algumas mais fortes, outras mais débeis, ainda que todas elas muito seletivas. Por outro lado, a Constituição de 1988, símbolo da redemocratização brasileira, foi responsável pela ampliação do rol de direitos, não só civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, como também chamados de direitos de terceira geração: meio ambiente, qualidade de vida e direitos do consumidor. No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de procura dos tribunais. [...] A redemocratização e o novo marco constitucional deram maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos.

O maior protagonismo do Poder Judiciário, nessa perspectiva, não repercutiu somente na elevação do número de litigância processual — um dos seus inegáveis efeitos. Talvez a principal consequência estrutural advinda desse processo foi posicionar o Judiciário como verdadeiro poder político. É nesse sentido a conclusão apresentada por Maurício Corrêa de Moura Rezende (2018, p. 41):

O Judiciário, sucintamente, está sob os holofotes de um direito (neo)constitucionalizado, ganhando um protagonismo inédito na efetivação do projeto constitucional. Assim, a sistemática atual parece conferir ao magistrado o dever de “proteger valores constitucionais”, tornando-o um agente político institucional de importância ímpar na efetivação do Estado Constitucional delineado na Lei Maior de 1988.

Esse reposicionamento institucional do Judiciário desencadeou um fenômeno de notável ambivalência: a politização da justiça e a judicialização da política. No primeiro vértice, o

---

não se esgota com a dissolução de um regime autoritário, mediante uma simples liberalização do sistema político. A elaboração teórica dos processos de ‘abertura’, especificamente aquela produzida nos anos 80, afirma que eles somente se consolidam efetivamente quando o regime recém-liberalizado, além de restaurar o pleno exercício do pluralismo, restituir os direitos políticos e as garantias públicas, restabelecer institutos jurídicos abolidos ou pervertidos durante o regime autoritário e definir regras democráticas para o jogo representativo, também institucionaliza os direitos sociais e econômicos e promove reformas e mudanças estruturais”.



protagonismo judicial impôs a análise do Judiciário em sua dimensão política, isto é, o exame de sua gestão, bem como da relação institucional com os demais poderes e com a sociedade.

Por outro lado, o desenvolvimento das funções do Judiciário na atual Carta Magna acarretou: (i) exponencial aumento da intervenção judicial em ações políticas, com a verificação de investigações criminais de políticos que desempenham papel importante na estrutura republicana; (ii) utilização dos Tribunais por parte da classe política como mecanismo para a resolução de conflitos internos destinados ao enfraquecimento daqueles pares que ocupam posição oposta; e, notadamente, (iii) a inércia deliberada dos demais poderes políticos em resolver os conflitos ou atender as demandas de grupos sociais (SANTOS, 2011). A pertinência temática com o objeto da pesquisa exige que a questão relativa à politização da justiça seja doravante explorada em maior amplitude, sem prejuízo da necessária correlação com a vertente da judicialização da política quando oportuno.

O protagonismo, em geral, implica naturalmente maior visibilidade e interesse social. Com o Judiciário, tal premissa não foi mitigada. A exponencial relevância do STF, órgão de cúpula desse Poder no cotidiano político e social nas últimas décadas, bem ilustra essa afirmação. De outrora desconhecido, a Corte Suprema brasileira passou a ter efetiva participação na vida dos cidadãos e na definição dos destinos da nação, com presença cativa no noticiário político nacional.

É comum atribuir o aumento do interesse social pelos atos do Judiciário como decorrência da sua maior exposição na mídia, sobretudo a partir da criação da TV Justiça pela Lei nº 10.461/2002. Todavia, não se pode desprezar o raciocínio inverso, no sentido de que a instituição da emissora pública de televisão decorreu da gradativa evolução da importância do Judiciário no cotidiano da sociedade, a exigir, assim, maior difusão de informações sobre o seu funcionamento.<sup>17</sup> Afinal, o protagonismo judicial na atual conjuntura constitucional criou uma aproximação recíproca para com a sociedade, porquanto o Judiciário passou a atrair o interesse dos cidadãos ao mesmo tempo em que esses passaram a presenciar e sentir os efeitos concretos dos atos judiciais em seu cotidiano.

Essa maior relevância na estrutura institucional do Estado e na concretização de direitos sociais previstos na Constituição Federal ensejou o necessário debate sobre a Administração da

---

<sup>17</sup> A propósito, é válido transcrever trecho da justificativa do Projeto de Lei nº 6.059/2002, apresentado pelo Deputado Federal Chiquinho Feitosa, que veio a ser convertido na Lei nº 10.461/2002, instituidora da TV Justiça: “Destaque-se que o princípio constitucional da publicidade dos atos processuais visa garantir que se esgotem os meios e os recursos para viabilizar o exercício do direito de defesa pelos cidadãos. Nesse sentido, a TV levará aos cidadãos informações sobre como chegar até o Poder Judiciário e ter seus direitos nele defendidos, contribuindo para ampliar o acesso das pessoas comuns à Justiça, ao permitir que acompanhassem, *pari passu*, o dia a dia do Judiciário.” (BRASIL, 2002, p. 469).

Justiça, isto é, “a forma pela qual se racionalizam e estruturam os mecanismos institucionais que organizam o funcionamento do Poder Judiciário” (REZENDE, 2018, p. 51). Conforme ressaltado no item anterior, a “Reforma do Judiciário”, implementada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, representou marco histórico sobre a temática, mormente por ter criado o CNJ. Tal órgão foi incumbido de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, sendo ainda responsável pela fixação de diretrizes de desenvolvimento e organização da justiça — atribuição que, em certa medida, representa a implementação de políticas públicas próprias do Poder Judiciário e confirma um dos aspectos da politização da justiça.

O enfoque dado à dimensão política da justiça na atual quadra constitucional é motivo suficiente para ensejar a releitura do papel do Poder Judiciário na democracia. De simples tutor da defesa das regras do jogo democrático, o Judiciário passa a materializar os próprios ideias da democracia, sugerindo uma tendência de democratização que, por sua vez, exige a criação de novos espaços para absorver os influxos da vontade popular na realização e na fiscalização dos seus atos administrativos, ao menos.<sup>18</sup> Nesse contexto, há uma questão relevante a ser dirimida: como assegurar o controle democrático se os membros do Poder Judiciário não passam pela escolha popular e, portanto, não podem ser qualificados como representantes do povo?

As diversas teorias que fundamentam a legitimidade do Poder Judiciário na democracia possuem premissas divergentes e extremamente complexas. Não é oportuno abordá-las aqui de modo verticalizado, já que representaria indesejável desvio do recorte temático da pesquisa. De todo modo, para elucidação do questionamento proposto e desenvolvimento do tema ora tratado é suficiente mencionar que, na concepção clássica, a legitimidade do Judiciário estaria apegada apenas ao seu critério formal, derivando da simples vontade do constituinte. Contudo, com a consolidação das teorias pós-positivistas, esse entendimento mereceu revisão, haja vista que a função judicial passou a representar mecanismo garantidor da efetividade dos direitos sociais, vinculando-se ao caráter substantivo da legitimação como verdadeiro cumpridor do seu papel institucional (REZENDE, 2018).

Na modernidade política a análise da legitimidade do Poder Judiciário demanda uma nova concepção, conforme precisa abordagem de Rezende (2018, p. 91-92):

---

<sup>18</sup> A discussão sobre a influência da soberania popular no exercício da jurisdição ultrapassa os limites do objeto da pesquisa, conforme registrado inicialmente.

[...] é possível se valer do conceito político de legitimação por *input/output*. A legitimação por *input* (*input legitimacy*) seria aquela relativa à origem da legitimidade, isto é, uma legitimação prévia — como a eleição dos demais Poderes, que, após sua legitimação via *input* através do sufrágio possuem liberdade para o exercício do mandato, pois foram legitimados previamente — e a legitimidade por *output*, pelo atingimento de certas finalidades. Na deficiência de legitimidade por *input*, isto é, da origem, ao Poder Judiciário, aquela por *output* se mostra como uma alternativa viável para que esse poder se legitime em sua atuação para além das formalidades. Nesse sentido, é claro que não se despreza a criteira das constatações positivas. Acaso o Poder Judiciário não se legitime por um *output* democrático, ainda assim será um poder legítimo porque a sua legitimidade constitucional-formal está hígida, no entanto, não será uma legitimidade democrática ampla — esta exige mais do que o mero formalismo. Assim, são os *outputs* (ou, ainda “resultado” ou “saída”, “os efeitos sociais” decorrentes do exercício da jurisdição) que podem ser um parâmetro de legitimação verdadeiro do Judiciário em uma democracia, em um Estado fundamentado na soberania popular. [...] Há, assim, uma recomposição, reformulação, guiada pela óptica da soberania popular compromissória no Poder Judiciário. Altera-se a velha imagem dos juízes perante a sociedade, outorgando a eles uma nova face de representação social, fazendo deles portadores de valores emergentes.

Desta forma, a releitura proposta para justificar a legitimação do Judiciário na democracia tem validade se adotada a seguinte trilha de raciocínio: atualmente a prestação jurisdicional é instrumento para a efetivação de direitos sociais e a execução desse papel institucional atribuí aos magistrados a condição de representantes do povo. Há, pois, o enfoque em dois elementos principais para essa vertente: prestação jurisdicional e modelo atual de democracia representativa para superar a legitimidade estritamente formal e considerá-la a partir de um critério substancial.

Entretanto, a crise ora vivenciada pelo modelo representativo e as alternativas apontadas no tópico precedente para buscar solucioná-la (participação e deliberação via democracia digital) são indicativos de que o simples destaque atribuído à função jurisdicional no atual regime constitucional é insuficiente para respaldar a legitimação do Poder Judiciário. Se a realidade então verificada demonstra que os cidadãos não se sentem representados por aqueles que foram escolhidos por uma maioria adequadamente designada para desempenhar tal função, o sentimento de representação em relação àqueles que simplesmente executam a função institucional de concretizar o direito plasmado na Constituição Federal — e que foram alçados a esse mister sem prévio escrutínio popular — fica ainda mais distante.

O momento exige que a real legitimidade do Poder Judiciário seja apurada a partir do grau de absorção da influência da participação popular nos seus atos. A intenção do constituinte e a relevância das funções desempenhadas não podem ser ignoradas, mas devem constituir elementos integrantes dessa análise que serão somados ao direito da participação política

intrinsecamente ligado à ideia de democracia. Do contrário, a instabilidade e as crises vivenciadas possivelmente não serão superadas ante a continuidade de um modelo democrático meramente simbólico, distanciado dos seus verdadeiros propósitos. Ressalta-se, então, que a aproximação das instituições para com o cidadão e o maior prestígio da vontade popular nas decisões políticas são necessários para uma maior legitimidade do Judiciário e avanço da democracia.

Conquanto seja possível verificar recente evolução na utilização de meios processuais destinados a possibilitar a participação popular na prestação jurisdicional — mormente nas demandas coletivas, como demonstram a ampliação da intervenção do *amicus curiae* implementada pelo Código de Processo Civil<sup>19</sup> e das audiências públicas nas ações com repercussão social —, tal processo não ocorre na mesma proporção no âmbito administrativo do Poder Judiciário. Com efeito, ainda é frágil o incentivo aos meios de captação da vontade popular em assuntos relacionados à Administração da Justiça, tendo o Judiciário brasileiro, nesse aspecto, preservado uma postura mais introspectiva e avessa à absorção de externalidades.

Como referência comparativa, é válido destacar o exposto assento constitucional assegurado à participação popular no Poder Judiciário pela Constituição da República Italiana de 1947 (ITÁLIA, 2018):

Art. 101

A justiça é administrada em nome do povo.  
Os juízes só são sujeitos à lei.

Art. 102

A função jurisdicional é exercida pelos magistrados ordinários instituídos e regradados pelas normas sobre o ordenamento judicial.

Não podem ser instituídos juízes extraordinários ou juízes especiais. Podem somente instituir-se junto dos órgãos judiciais ordinários, secções especializadas para determinados assuntos, também com a participação dos cidadãos idôneos alheios à magistratura.

A lei regula os casos e as formas da participação direta do povo na administração da justiça.

Os avanços alcançados na gestão administrativa com a criação do CNJ, no geral, foram obtidos a partir de decisões internas, submetidas, quando muito, ao conhecimento e debate dos

---

<sup>19</sup> Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

próprios magistrados ocupantes de órgãos de cúpula do Judiciário.<sup>20</sup> Não obstante as diretrizes e prioridades eleitas a cada gestão desse órgão buscarem atender, em certa medida, as demandas sociais, essa seleção refletiu com maior peso a percepção dos membros que exerciam atividades diretivas nos órgãos administrativos do Judiciário, ao invés de consubstanciarem o retrato preciso dos desejos dos cidadãos sobre os rumos da justiça brasileira.

A abertura institucional do Poder Judiciário, ocasionada pelo crescente déficit democrático ou medida natural derivada do desenvolvimento da democracia brasileira, representou recente preocupação e motivou a adoção de providências pelo CNJ. A mais representativa até o momento está ilustrada na sua Resolução nº 221, de 10 de maio de 2016, que “institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça”.

Tal norma administrativa, contudo, afigura-se insuficiente para satisfazer o ideal preconizado pela concepção de Administração Pública Democrática, porquanto veicula a participação dos jurisdicionados no processo decisório de forma restritiva e com viés subsidiário em relação aos integrantes da estrutura judicial. Corroborando essa assertiva, confira-se o teor das seguintes disposições:

Art. 1º - Instituir, na forma desta Resolução, princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. A gestão participativa e democrática constitui-se em método que enseja a magistrados, servidores e, **quando oportuno**, jurisdicionados a possibilidade de participar do processo decisório por meio de mecanismos participativos que permitam a expressão de opiniões plurais e a visão dos diversos segmentos e instâncias, no contexto do Poder Judiciário. [...]

Art. 4º - Os processos participativos realizam-se por meio de diferentes modalidades, conforme o objetivo pretendido, o público-alvo, o tempo e os recursos disponíveis para sua realização.

§1º São modalidades de participação democrática, entre outras:

I – mesa de diálogo: mecanismo de interação coordenado pelo CNJ, presencial ou a distância, com a participação de representantes de diferentes órgãos do Poder Judiciário, e, **eventualmente**, dos demais Poderes e da sociedade civil, com o objetivo de trocar livremente ideias e experiências sobre tema específico e obter sugestões. (grifos nossos).

Como se vê, a própria técnica legislativa adotada na redação dos dispositivos destacados denota a subsidiariedade da participação dos jurisdicionados. Afinal, a intenção de evitar a

---

<sup>20</sup> A propósito, é válido destacar o título de notícia veiculada no portal do Conselho Nacional de Justiça em 08 de novembro de 2018: “CNJ e TJs discutem prioridades para os próximos 2 anos”. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/toffoli-expoe-suas-prioridades-aos-presidentes-de-tribunais>. Acesso em: 21 out. 2022.

participação da sociedade nos casos excepcionais que justificadamente limitam a publicidade poderia ter sido abordada como exceção à regra da participação plena dos jurisdicionados e não o contrário, como restou previsto. Intencionalmente ou não, a constatação apresentada é reveladora do plano inferior no qual o povo ainda se encontra na gestão democrática do Poder Judiciário e será tratada com maior ênfase ao longo da pesquisa. Revela-se pertinente, neste particular, a observação de Juarez Freitas (2003, p. 177):

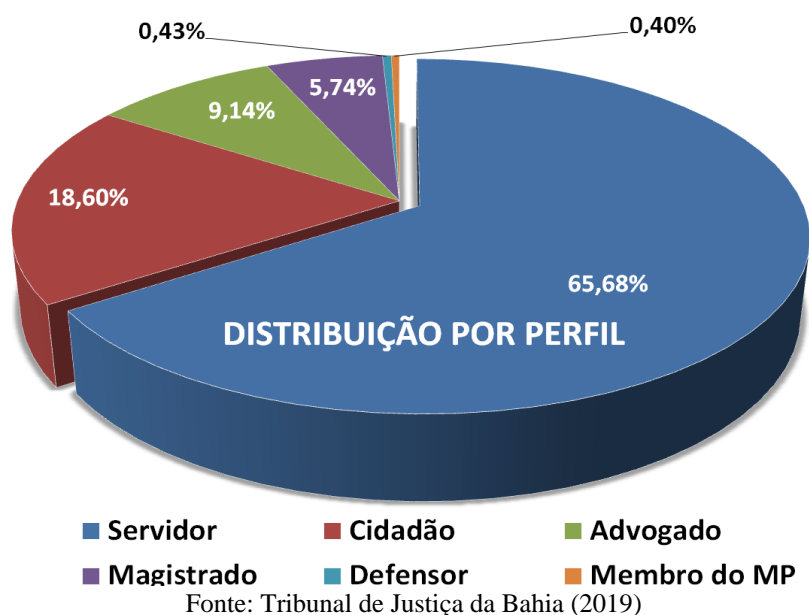
O controle social não pode ser de fachada ou simples ornamentação de estruturas avessas à cidadania protagonista, sendo incompatível com meras discussões ou audiências públicas concebidas, de antemão, para a esterilidade. Essencial, pois, a conquista de autêntica verticalização inclusiva, isto é, de expansiva vinculação ético-jurídica entre a atuação do controlador social e a dos que exercem poderes-deveres no seio do aparato estatal.

É oportuno mencionar, ademais, o teor da Portaria nº 59, de 23 de abril de 2019, do CNJ, responsável por regulamentar o funcionamento e estabelecer procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Nesse ato normativo, a participação popular sequer é mencionada, o que possivelmente decorre da restrição dos integrantes dessa gestão colaborativa a apenas “representantes dos órgãos do Poder Judiciário” (art. 2º).

A Resolução nº 221, de 10 de maio de 2016, do CNJ, como já citado, buscou alterar essa realidade. Desde então, conquanto percepção de maior incentivo à participação popular nas questões administrativas do Poder Judiciário, os resultados ainda se demonstram insatisfatórios.

Tal fato pode ser evidenciado pelo levantamento realizado pela Pesquisa de Gestão Participativa realizada no ano de 2019 englobando 25 (vinte e cinco) Tribunais de Justiça Estaduais, com coordenação do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (2019). Ela aponta que, entre os participantes, apenas 18,60% (dezoito vírgula sessenta por cento) utilizaram o perfil de cidadãos nas respostas apresentadas, sendo o restante composto de membros do próprio sistema de justiça, conforme o gráfico ilustrativo abaixo:

Gráfico 1 - Levantamento da Pesquisa de Gestão Participativa



Além do caráter inovador da pesquisa — pois derivada de ato normativo editado recentemente —, a tradicional postura introspectiva do Judiciário e o desinteresse geral da população pelas instituições públicas nesse momento de crise democrática são elementos que podem ter contribuído para a obtenção desse resultado. De todo modo, o percentual de participação popular, embora insuficiente para atestar que o Judiciário está sob a égide de uma gestão democrática em pleno compasso com os interesses da sociedade, permite a prognose otimista a esse respeito. Para tanto, é necessário que, em conjunto com a maior divulgação dos canais de participação popular, haja a superação da cultura de isolamento institucional do Judiciário e o incentivo à adoção de diretrizes dialógicas da Administração Pública.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento tecnológico dos meios eletrônicos de comunicação tem especial relevância, uma vez que, como já ressaltado, contribui para o aumento da transparência e estimula a interação bilateral entre o povo e as instituições, ações essenciais para alcançar a esperada e necessária aproximação entre o Poder Judiciário e a população.

O panorama verificado revela que, embora o Judiciário brasileiro esteja em processo de absorção da participação democrática, a intensidade com a qual os cidadãos podem fiscalizar e influenciar as decisões políticas desta esfera de poder ainda é baixa. A verdadeira atuação popular no Judiciário demanda uma concreta abertura institucional que, no momento, passa pela utilização das ferramentas tecnológicas disponíveis em toda a sua amplitude, isto é, considerando a participação social como elemento indispensável do processo de tomada de

decisão e explorando as facilidades que os meios tecnológicos proporcionam para a comunicação e interação social.

Com efeito, a instituição de diretrizes do Governo Digital e os instrumentos de participação popular previstos na Lei nº 14.129/2021 terão aptidão para fomentar a adoção desse reposicionamento do Estado em relação ao povo, com o predomínio da horizontalidade e do diálogo. O Judiciário, em razão do papel predominante que hoje desempenha na República, naturalmente deverá adequar-se a tal contexto, exigindo a releitura das modalidades de participação democrática supracitadas e a efetiva abertura desses canais, para possibilitar que eles possam verdadeiramente influenciar os rumos da justiça brasileira.

Nesse sentido, o desenvolvimento da pesquisa contará, no capítulo seguinte, com a necessária abordagem sobre o controle democrático do Poder Judiciário, aspecto essencial para a compreensão do tema e elucidação do problema apresentado.



## 2 O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO

A democracia, além de simples opção de regime político, representa um paradigma capaz de nortear todo o sistema jurídico, a começar pelo texto constitucional; trata-se do princípio dos princípios constitucionais (BRITTO, 2021). Esse processo de democratização normativa repercute, por evidente, na formação e interpretação das normas, mas também tem especial relevância na orientação do modo como o aparato estatal irá organizar-se e apresentar-se perante a sociedade.

No contexto brasileiro, a tradicional relação hierarquizada entre o Estado e os cidadãos precisou ceder aos ditames desse novo paradigma constitucional, a fim de introduzir o povo na posição de destaque que lhe é conferida dentro do Estado Democrático de Direito. Para tanto, além da gradativa mitigação do procedimento culturalmente adotado, o aparato estatal passou a comportar novos espaços de comunicação e interação com a sociedade, com o propósito de buscar aderir sua atuação ao autêntico interesse público.

O avanço das diretrizes da Administração Pública Democrática, calcadas no desenvolvimento de efetivo diálogo com os administrados constitui, no momento, o parâmetro mais relevante para aferir o grau de desenvolvimento da democracia brasileira. Afinal, com a estabilidade do processo eleitoral, a abertura de novos canais destinados a absorver os interesses do particular na atuação cotidiana do Estado é o melhor indicativo do amadurecimento democrático.<sup>21</sup>

Destarte, a moderna concepção dos reflexos da democracia na Administração Pública pressupõe a abertura institucional para comportar a efetiva influência dos interesses da sociedade e, conseqüentemente, assegurar mais legitimidade à atuação administrativa. A esse respeito, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (2014, p. 234) observa:

Para além do sistema jurídico de liberdades formais estabelecido após o advento das Revoluções Liberais, em que a representação política por meio do sufrágio era tida como suficiente para fundamentar escolhas legítimas dos administradores, os novos paradigmas que norteiam a gestão e a implementação das funções administrativas apontam para a necessidade

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, escreve Norberto Bobbio (2019, p. 50): “Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social — não tanto na resposta à pergunta “Quem vota?”, mas na resposta a esta outra pergunta: “Onde se vota?”. Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito”.

premente de construção, na esfera pública, de decisões amparadas num critério mais amplo de legitimidade, baseado na participação efetiva dos cidadãos nas deliberações sociais e políticas realizadas pelo Poder Público.

O pluralismo que reveste o tecido social inevitavelmente torna hercúlea a tarefa da Administração Pública de identificar o interesse público — seu inafastável norte. Assim, a existência de canais de absorção da participação popular aptos a promover a deliberação de assuntos relevantes para a sociedade é imprescindível para que a atuação administrativa não se distancie de seu propósito. As teorias monológicas e elitistas de legitimidade estatal, na qual o Estado apenas impõe sua vontade, necessitam ser substituídas pela justificação das decisões administrativas tomadas após a deliberação pública (OLIVEIRA, 2020).

A releitura da atividade administrativa no Estado Democrático de Direito exige que a tradicional submissão à legalidade seja acrescida pela reforçada observância da legitimidade. Essa exigência natural impôs a criação de diversos mecanismos de participação popular na elaboração de normas e na tomada de decisões administrativas, possibilitando o fenômeno de democratização da Administração Pública, cujas virtudes se traduzem na permissão de melhor ponderação pelas autoridades administrativas dos interesses dos particulares e aumento da probabilidade de aceitação dos destinatários das decisões administrativas (OLIVEIRA, 2020).

As múltiplas funções da participação popular na Administração Pública, servindo, a um só tempo, de mecanismo de superação de crise democrática e instrumento facilitador do necessário realce que a legitimidade merece ter no Estado Democrático de Direito, revela que a abertura institucional ora defendida não é simples retórica, mas rito indispensável para a preservação e consolidação da democracia em sua plena essência. É justamente por essa razão que o Brasil, seguindo tendência mundial dos países democráticos, tem vivenciado nas últimas décadas movimento legislativo<sup>22</sup> destinado a fomentar a aproximação do povo para com o Poder Público, sendo a Lei nº 14.129/21 uma integrante fundamental desse conjunto de normas.

Deste modo, é possível verificar nesse processo a presença de relação causal na qual a abertura institucional — o efeito — é resultante da crise democrática e do necessário ajuste que deve ser observado pela Administração Pública no Estado Democrático de Direito — a causa.

---

<sup>22</sup> É pertinente transcrever o levantamento apresentado a esse respeito por Odete Medauar (2020, p. 168): “Na legislação, a expressão ‘controle social’ passou a figurar na Constituição Federal, na segunda década do século XXI, em virtude do art. 216-A, inciso X, acrescentados pela Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012, Emenda esta editada após o ano 2000. Também se encontra nos seguintes diplomas, por exemplo: Lei nº 10.180, de 06.02.2001, art. 24, XI (Sistema de Controle Interno); Lei nº 11.445, de 05.01.2007, art. 2º, X (saneamento básico); no Projeto de Lei nº 4.162, para fixar nova disciplina do saneamento básico, que tramita no Congresso, a expressão aparece no art. 3º, X); Lei nº 12.305, de 02.08.2010, art. 6º, X (resíduos sólidos); Lei nº 12.527, de 18.11.2011, art. 3º, V (acesso à informação); Lei nº 13.848, de 25.6.2019, na ementa e no art. 15, §1º, I (agências reguladoras). Todos são diplomas legislativos editados a partir do século XXI”.

É sob esse enfoque que a abordagem realizada neste capítulo é desenvolvida. As definições e projeções sobre o controle democrático da função administrativa do Poder Judiciário serão apresentadas sem descurar da causalidade apontada, de forma a permitir sempre a contextualização que ora se apresenta.

Consoante exposto, a elucidação do problema de pesquisa exige que sejam apresentadas as diretrizes do controle democrático da atuação administrativa e, principalmente, esclarecidos os benefícios e os limites dessa participação popular no âmbito da Administração Pública do Poder Judiciário, abordagens propostas neste capítulo.

Nessa trilha, o item inaugural apresentará as principais vertentes resultantes da atuação popular na função administrativa do Poder Judiciário, destacando o sentido etimológico delas, os critérios a que estão submetidas e a justificativa pela adoção do termo controle democrático. Também apontar-se-ão as razões que justificam a necessidade de implementar-se o controle democrático do Poder Judiciário, conciliando aspectos indispensáveis para o desenvolvimento do tema, como a relação entre o momento de déficit democrático e a legitimidade dos atos estatais. Serão abordados, ainda, os mecanismos de controle social do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, destacando seus limites.

## 2.1 A DUPLA VERTENTE DA ATUAÇÃO POPULAR NA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

A atuação popular na Administração Pública passou por distintas fases de evolução histórica, confundindo-se com o próprio desenvolvimento do Direito Administrativo e a instituição do Estado de Direito. Com a consagração dos ideais da Revolução Francesa, uma das vertentes da limitação do poder estatal tratou de assegurar o direito dos indivíduos de fiscalizar as contas públicas, conforme previsão expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, cujo artigo 15º preconiza: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.

No Estado Social de Direito, caracterizado pela significativa expansão dos interesses públicos, diminuição da separação entre Estado e sociedade e complexidade crescente da organização administrativa e da burocracia estatal, deflagrou-se o primeiro período de maior ênfase da participação popular na Administração Pública. Em decorrência da extensão da demanda por serviços públicos, os particulares participavam dos atos administrativos por intermédio do fomento do Estado para que certas atividades de interesse público fossem

desempenhadas pela iniciativa privada, numa espécie de colaboração paraestatal que não descaracterizava o intervencionismo do Estado na economia (DI PIETRO, 1993).

A partir da primeira metade do século XX, verificou-se que no Estado de Bem-Estar Social a ampliação das funções da Administração teve por inevitável consequência a instituição de tarefas mais complexas, ao mesmo tempo em que havia um crescente anseio por uma atuação pública mais eficiente. À vista disso, a própria concepção de cidadania foi afetada, pois os cidadãos deixaram de compreender a Administração como mera fiadora de uma esfera de liberdades individuais para admiti-la como responsável pela garantia da eficiência dos serviços, programas e bens coletivos por ela fornecidos (PEREZ, 2004).

Esse modelo de organização da Administração Pública, calcado no trinômio burocracia, eficiência e legitimidade, segundo anota Marcos Augusto Perez (2004), ao final do século XX revelou severas deficiências. Dentre essas, é oportuno destacar o distanciamento entre a Administração Pública e a sociedade que, embora idealizado para assegurar a impessoalidade, racionalidade e maior técnica, apresentou-se, na verdade, como pretexto para dominação de interesses políticos divorciados dos interesses público sendo, assim, ineficiente e ilegítimo. Consequentemente, deflagraram-se as crises do Estado de Bem-Estar e do próprio Direito Administrativo, cuja superação, conforme destaca o autor ora referenciado, passa pela estruturação de um novo modelo organizacional da Administração Pública capaz de afastar o seu distanciamento para com a sociedade por meio da utilização de métodos baseados em um diálogo que melhor absorva os interesses sociais.

No Estado Democrático de Direito, os ideais buscados pela democracia passaram a ser compreendidos como verdadeiros paradigmas, de modo a compor e guiar o sentido das práticas jurídicas contemporâneas, impondo-se, desta forma, a necessidade de que nelas fosse observado maior protagonismo popular. Na compreensão procedimentalista da democracia, como defende Habermas (2020), essa releitura perpassa pela adequada compreensão do princípio participativo, definido por José Afonso da Silva (2003, p. 141) “como a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”, decorrência, pois, inafastável da organização administrativa consentânea com o Estado Democrático de Direito. A esse respeito, escreve Di Pietro (1993, p. 32):

Nesta terceira fase da evolução da Administração Pública, a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado Democrático de Direito, porque ela aproxima mais o particular da

Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.

Na obra citada, Perez (2004) defende que o princípio geral do Estado de Direito extraído do art. 1º da Constituição Federal da República do Brasil assegura, ainda que implicitamente, o direito do cidadão de participar das decisões políticas, mormente aquelas relativas à Administração Pública. Na compreensão defendida pelo autor, deve ser afastada a concepção restritiva do preceito constitucional, atribuindo-lhe sentido que suplanta a trivial ideia de que ele preconiza apenas a necessidade de observância de regras basilares da democracia representativa, como eleições periódicas, separação de poderes e liberdade partidária. Em arremate, enfatiza que “os institutos de participação popular tendem a tornar a Administração Pública mais controlada e permanentemente associada ao papel de efetivação dos direitos humanos ou fundamentais” (PEREZ, 2004, p. 71-72).

Conforme anotado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1993) e Marcos Augusto Perez (2004) defendem que o aumento do controle social é um dos benefícios da participação popular na Administração Pública. Odete Medauar (2020, p. 170), por sua vez, traça precisa distinção entre a participação popular e o controle social, asseverando que:

O vínculo com a participação pode levar a inserir no âmbito do controle quaisquer atividades do cidadão em relação à Administração Pública, o que se mostra errôneo. O cidadão isolado ou por meio de associações pode participar da tomada de decisões da Administração Pública, sem que se apresente aí um controle. Sem dúvida, não se mostra fácil estabelecer uma fronteira precisa entre as atuações participativas em geral e o controle exercido pelo cidadão. Muitas vezes as atuações participativas propiciam ou facilitam o controle, mas nem sempre se revestem de cunho verificador.

Parece adequado inserir, no âmbito do controle social, atuações do cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas e a decisões em vias de adoção, com o intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade de quaisquer aspectos de todas as atuações da Administração Pública. Nesta sede o controle social se refere a verificações realizadas diretamente pelas pessoas físicas ou por associações da sociedade civil, com o intuito de analisar e examinar atuações administrativas já ocorridas ou que irão ocorrer, estas com base em propostas, projetos, programas, medidas que a Administração pretende adotar.

Em outros termos, para tal concepção, o controle social é uma das faces da atuação popular na Administração Pública, não significando, porém, que toda a forma de participação do povo resultará em controle social. O principal embasamento para essa distinção encontra-se na premissa de que o controle social, por pressupor a avaliação dos elementos do ato administrativo desenvolvido ou consolidado, é cabível sobre as decisões administrativas

tomadas ou próximas de efetivação, enquanto a participação popular poderia ocorrer nas fases antecedentes à decisão administrativa sem implicar necessariamente no cotejo daqueles pressupostos.

Com o exclusivo intuito de esclarecer a opção terminológica empregada neste trabalho — e sem a menor pretensão de simplificar as ricas bases teóricas que embasam as posições defendidas por esses importantes autores do Direito Administrativo brasileiro—, mostra-se pertinente anotar que a revisão das obras supramencionadas sugere que a aparente divergência na definição e na classificação das modalidades de atuação do povo na Administração Pública reside, pontualmente, na extensão atribuída aos termos “participação popular” e “controle social”. Isto porque, na visão defendida por Di Pietro (1993)<sup>23</sup> e Perez (2004)<sup>24</sup> a participação popular, como decorrência do princípio democrático, possibilitaria a atuação do cidadão diretamente na gestão e no controle da Administração, ao passo que Medauar (2020a), sem negar a mesma ideia dos reflexos da democracia participativa na Administração Pública, orienta-se pela distinção das atividades de participação e controle.

Esse registro é também importante para introduzir a abordagem proposta neste item da pesquisa, que paira exatamente sobre a compreensão dessas duas formas de atuação popular na função administrativa. Portanto, é o momento de examiná-las com maior verticalidade apresentando as especificidades que devem ser aplicáveis na Administração Pública do Poder Judiciário, consoante o recorte temático proposto.

A organização administrativa é o mecanismo viável para propiciar o funcionamento do Estado e satisfazer os interesses que devem ser por ele implementados. Trata-se do aparato instrumental que possibilita a coordenação das entidades administrativas e dos órgãos públicos com o fim de realizar as atribuições que são afetas ao Poder Público, estando, por essa razão, intrinsecamente ligado e subordinado à própria evolução histórica do Estado.

Com efeito, a concepção de organização administrativa alterou-se significativamente à medida que acompanhava as modificações nas diferentes formas de Estado. Se no Estado Liberal de Direito e no Estado Social de Direito a Administração Pública apresentava-se organizada a partir dos dogmas que caracterizavam tais períodos (com viés abstencionista e

---

<sup>23</sup> Di Pietro (1993) defende a existência de duas grandes modalidades de participação popular na Administração Pública: direta e indireta. Na primeira, destacam-se o direito de ser ouvido e as enquetes (consulta à opinião pública sobre assuntos de interesse geral). Já na segunda modalidade são elencadas a participação popular em órgãos de consulta; a participação popular em órgãos de decisão; participação por meio do “ombudsman” e a participação pela via do Poder Judiciário.

<sup>24</sup> Perez (2004) divide a aplicação dos institutos de participação popular na Administração Pública em três grupos: i) institutos participativos de caráter deliberativo; ii) institutos participativos de caráter não vinculante, de consulta, ou meramente opinativos; e iii) institutos de participação de caráter vinculante e autônomo, cooperativos ou de delegação atípica.

assecuratório das liberdades dos indivíduos no primeiro período e caracterizado por mecanismos destinados a propiciar maior intervencionismo na economia e ampliação do rol de atribuições conferidas às entidades administrativas no segundo), no Estado Democrático de Direito não foi diferente. Na fase Pós-Social, houve a redefinição das atividades administrativas que deveriam ser prestadas diretamente pelo Estado, ensejando a difusão da organização estatal antes concentrada e burocratizada.

A instituição da democracia como regime político também ensejou que a organização administrativa fosse reestruturada de forma que assegurasse maior protagonismo ao particular. Desde então, o particular deixou (ou ao menos deveria ter deixado) de ser mero receptor dos atos administrativos para ganhar relevância no processo de formação dessas decisões. A propósito, escreve Rafael Oliveira (2020, p. 65-66):

Não se concebe mais o Estado com uma organização piramidal, fundada exclusivamente na hierarquia. Em razão da pluralidade da sociedade contemporânea e da aproximação entre o Estado e a sociedade, a organização administrativa liberal, marcada pelo unitarismo (centralização) e pela imperatividade, é substituída por uma administração “pluricêntrica” ou “multiorganizativa”, caracterizada pela adoção de diversos modelos organizativos e pela busca do consenso. [...] na relação com os particulares, é possível perceber uma forte tendência em substituir a administração “autoritária”, que impõe a vontade estatal ao cidadão por meio de atos unilaterais, por uma administração “consensual”, com legitimidade democrática reforçada, que busca na parceria a legitimidade e a eficiência administrativa.

A aproximação entre Estado e a sociedade, a busca por maior legitimidade e o prestígio da consensualidade são inequívocos traços do regime democrático que repercutem na organização administrativa e têm como consequência elevar o nível de protagonismo do cidadão nas decisões políticas. É sob esse contexto, destarte, que a análise das formas de atuação popular na Administração Pública deve ser examinada.

A participação popular na Administração Pública é classificada por Perez (2004, p. 74) como princípio de organização<sup>25</sup> que impõe “além de uma acepção meramente axiológica, uma forma de organização das funções do Estado que seja voltada à plena realização da democracia participativa e dos objetivos do Estado de Direito material”. De fato, é manifestamente contraditório instituir a democracia como regime político que assegura o protagonismo do povo

---

<sup>25</sup> Segundo Perez (2004), o princípio da participação administrativa está conectado ao princípio democrático, ao princípio do Estado de Direito e ao princípio da eficiência administrativa, os quais conjuntamente integram a categoria de princípios de organização.

e, por outro lado, vivenciar a Administração Pública, que nada mais é do que o aparato instrumental do Estado, imune aos influxos sociais.

As críticas a essa ampliação da presença da sociedade nas decisões políticas, em geral, baseiam-se na alegação de que o modelo ideal de democracia direta, com plena participação do povo nos atos públicos é atualmente utópico, ante as dificuldades materiais e geográficas de sua instituição no momento. Olvida-se, porém, que o protagonismo popular é elemento essencial da democracia em qualquer de suas modalidades e não apenas na sua forma direta. Aliás, as inquestionáveis limitações que impedem o restabelecimento das deliberações tais como na *Ágora* devem servir como fundamento para justificar a adaptação da democracia à realidade e não sua exclusão ou limitação das suas características elementares. Assim, mesmo na forma representativa e com instrumentos semidiretos, é plenamente possível experimentar a democracia e a Administração Pública Democrática.

Ao expor o seu conceito juspolítico, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1993) define participação como sendo uma manifestação de poder exercida pelos indivíduos que atua sobre outra parcela da manifestação política de poder institucionalmente atribuída ao Estado. Nessa ótica, o direito da participação política constituiu, em verdade, o simples exercício do poder que é originalmente assegurado aos indivíduos. Cuida-se de prerrogativa inerente à liberdade humana e que subsistiu às limitações advindas do processo de institucionalização, no qual a sociedade consentiu transferir parcela do poder ao Estado para que este, então, a dirigisse.

Tratando propriamente da participação na função administrativa, Moreira Neto (1993) enfatiza que essa manifestação de poder político tem por finalidade primordial alcançar a legitimidade dos atos da Administração Pública, o que, a seu ver, representa uma das faces da moderna compreensão da eficiência, consubstanciada na adoção da decisão que melhor corresponde aos interesses dos administrados. Nessa perspectiva, e com amparo na classificação proposta por Agustín Gordillo (1982), o autor ora referenciado enumera as diferentes fases de participação do administrado, a saber: (i) informativa; (ii) executiva; (iii) consultiva; e (iv) decisória.

Em relação à primeira, a participação informativa representa o grau inaugural e relaciona-se com o dever de publicidade, de dar conhecimento sobre as questões públicas administradas pelo Estado. Está intrinsecamente ligada à adoção do Estado de Direito e à forma republicana de governar, a qual, nos dizeres de Norberto Bobbio (2015, p. 40), representa “o duplo sentido de governo público e governo em público”. Com efeito, a informação pública qualifica-se no estágio inicial das vias participativas nas funções administrativas porque é o pressuposto para o desenvolvimento das demais, na medida em que implementa “o acesso do



cidadão às instâncias e à atuação no poder estatal e o controle de atuação do Estado” (SADEK; ROCHA, 2021, p. 22).

Já a participação na execução ocorre no momento de implementação das decisões, ainda que estas tenham sido tomadas sem a interferência social. Pode ocorrer por diferentes formas que vão desde a simples informação até as delegações de execução, como ocorre nos serviços públicos.

Na via consultiva, por sua vez, a participação é implementada pela abertura da possibilidade de ouvir indivíduos e as entidades interessadas antes da tomada de decisão. Há inúmeras previsões constitucionais e legais que tratam das diferentes maneiras como a Administração Pública pode extrair a consulta popular, sendo oportuno destacar a previsão inserida no artigo 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.<sup>26</sup> Apesar da problemática relativa à representatividade dos órgãos de consulta para caracterizar efetivo instrumento de participação popular, não se pode olvidar a importância que eles podem desempenhar quando exprimem conclusões vinculantes para a Administração e, de toda forma, contribuem para maior aproximação do particular na gestão administrativa (DI PIETRO, 1993).

Ao fim, a participação decisória constitui a modalidade mais graduada, haja vista a capacidade que ostenta para concretizar a vontade social. Representa, na essência, a ideia de gestão democrática, na qual assegura-se ao administrado a possibilidade de interferir no processo decisório da Administração. Tradicionalmente, os obstáculos materiais e geográficos eram invocados para limitar a intervenção direta do particular nesse processo decisório. Na atual conjuntura, porém, admite-se a relativização dessa cultura, considerando os benefícios advindos do desenvolvimento dos meios eletrônicos de comunicação, assunto que será abordado com maior verticalidade adiante. De todo modo, é necessário registrar que o modelo prioritário de atuação do particular nas decisões administrativas ainda ocorre de forma indireta, por meios dos órgãos de decisão.

Conforme exposto, todas as fases do ato administrativo comportam a participação popular. Porém, é recomendável que essa forma atuação social na Administração Pública observe a linha tênue existente entre a implementação dos ideais democráticos e o excesso de democracia, a fim de evitar que a saciedade política resulte em apatia popular (BOBBIO, 2019), e leve o Estado à própria ruína (ROUSSEAU, 2018). Deste modo, para que a figura do cidadão-

---

<sup>26</sup> Art. 29, LINDB: Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

total não resulte em dano à democracia, seria adequado reservar a participação popular aos atos administrativos com significativa repercussão coletiva.

No que concerne ao controle social, inicialmente é importante destacar o caráter polissêmico do termo controle, o qual, segundo destaca Odete Medauar (2020a), pode significar: a) dominação; b) direção; c) limitação; d) vigilância ou fiscalização; e) verificação; e f) registro. Sob o espectro do controle da administração pública, a referida autora (2020a, p. 31-32) apresenta precisa delimitação conceitual:

Em acepção restrita, considera-se controle a atividade que possibilita a edição de ato ou medida pelo agente controlador em decorrência do confronto que realizou. Daí o conceito seguinte: Controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado. Em acepção ampla, o controle significa a verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou agente.

Transportando essa distinção especificamente para o controle social da Administração Pública, o significado amplo do termo afigura-se mais adequado, haja vista que nem sempre a atuação popular repercutirá juridicamente nas decisões administrativas, como, por exemplo, ocorre nas consultas e audiências públicas não vinculativas. Desta forma, é possível definir, na esteira dos ensinamentos de Odete Medauar (2020a), controle social ou controle extraorgânico<sup>27</sup> como o exercício de prerrogativa do cidadão derivada do Estado Democrático de Direito e que tem por finalidade efetivar a fiscalização da atividade administrativa, verificando a sua conformidade com os pressupostos legais. A repercussão jurídica desse juízo de verificação, como ressaltado, não integra o conceito proposto.

Tal como ocorre com a participação popular, o controle social também é decorrência do Estado Democrático de Direito e da forma de governo republicana. Daí porque, neste ponto, são perfeitamente aplicáveis as considerações acima tratadas a respeito da adaptação da organização administrativa ao modelo de regime político adotado pelo Estado e da materialização do poder conferido ao povo de participar das decisões políticas, restando suficientes para explicar a afirmação de que o controle social representa o exercício de prerrogativa do cidadão.

Além desse fundamento, o controle social da Administração Pública também se justifica a partir da constatação de que os instrumentos ordinários de controle se revelaram incapazes de

---

<sup>27</sup> Assim denominado por ser realizado externamente aos órgãos que atuam na função de controle.

cumprir a função isoladamente. Nesse sentido, os recentes e mais emblemáticos casos de corrupção envolvendo a Administração Pública brasileira demonstraram que o controle atualmente realizado foi insuficiente para inibi-los, como também foram e ainda são inaptos para atender à crescente demanda social por melhores serviços públicos (KELLES, 2007).

A finalidade primordial do controle social, qual seja, a fiscalização da atividade administrativa, também pressupõe a transparência. A atuação administrativa às ocultas dispensa o controle da sociedade porque, além de praticamente inviabilizá-la, caracteriza faceta mais apropriada a governos aristocráticos, no qual é possível a convivência com o poder invisível e imune à fiscalização. A propósito, escreve Bobbio (2015, p. 41):

De resto, quem promove formas de poder oculto, e quem a elas adere, deseja precisamente isto: excluir suas próprias ações do controle democrático, não se submeter aos vínculos que toda constituição democrática impõe a quem detém o poder de tomar decisões que vinculem a todos os cidadãos. Pretende, eventualmente, controlar o Estado sem ser por ele controlado. No Estado despótico, o soberano vê sem ser visto. O ideal de toda forma de poder oculto é que o soberano, neste caso o governo democrático, que age à luz do sol, possa ser visto sem poder ver.

A evidente relação entre a publicidade e o controle social, aliás, é objeto de expressa previsão normativa, conforme estabelece o inciso V do art. 3º da Lei nº 12.527/11,<sup>28</sup> ao erigir o desenvolvimento do controle social da administração pública ao patamar de diretriz do direito fundamental de acesso à informação. É válido frisar que o controle social tem previsão expressa em várias normas do ordenamento jurídico brasileiro, valendo citar, representativamente, a Lei nº 9.784/99 (relativa ao Processo Administrativo Federal); Lei nº 10.180/01 (referente ao Sistema de Controle Interno); Lei nº 12.305/10 (que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos); Lei 13.848/19 (que dispõe sobre o controle social das agências reguladoras); Lei nº 14.026/20 (responsável por atualizar o marco legal do saneamento básico) e a Lei nº 14.129/21 (que abarca princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital).

Ressalte-se, ademais, que o controle social da Administração Pública também tem amparo expresso no vigente texto constitucional, conforme se verifica nos seguintes

---

<sup>28</sup>Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...] V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

dispositivos: art. 31, §3º<sup>29</sup>, art. 74, §2º<sup>30</sup> e 216-A, inciso X.<sup>31</sup> É ponto comum das previsões constitucionais e legais ora citadas a referência ao controle social a partir da técnica legislativa da adoção de cláusula aberta ou de conceito jurídico indeterminado, o que autoriza a adequada colmatação do alcance do termo pelas vias doutrinária e jurisprudencial. Ademais, embora o controle social possa ocorrer de diferentes formas, as modalidades mais frequentes são pelas vias das consultas e audiências públicas. É oportuno também a referência ao *blockchain*, protocolo aliado à criptografia que confere maior fidelidade aos atos realizados dentro do processo administrativo, cuja virtude é evitar improvisos e alterações indevidas na cadeia processual.

Do conceito proposto para controle social, resta examinar a sua segunda finalidade, qual seja, a verificação da conformidade dos pressupostos legais. Dentre as variadas acepções aplicadas referidas por Medauar (2020a), a verificação é compreendida como a atividade de examinar ou constatar determinada atuação tendo por base determinado parâmetro de adequação. Trata-se, na verdade, da causa e efeito da atividade fiscalizatória, na medida em que a avaliação dos aspectos legais é o que motiva a ação vigilante e, ao mesmo tempo, representa a consequência dessa atividade.

O parâmetro adequado para qualquer espécie de controle da Administração Pública é o exame da legalidade do ato, assim compreendida como a plena observância aos seus elementos essenciais, incluindo o padrão ético e a conformidade com o direito posto. Com o controle social, essa regra, além de não sofrer qualquer relativização, é acentuada porque possibilita a fiel identificação — uma vez que advém de fonte autêntica — do fim máximo que deve sempre ser buscado pela atuação administrativa: o interesse público. Se por um lado a intervenção popular possa carecer de aptidão técnica para a avaliação precisa dos pressupostos do ato administrativo com o confronto das normas legais, não se pode ignorar que não há outra melhor fonte para expressar o interesse público do que o próprio povo.

---

<sup>29</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] §3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

<sup>30</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] §2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

<sup>31</sup> Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. §1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Essa afirmação, por certo, não desconhece a prática comum na Administração Pública brasileira em que a defesa dos interesses por entidades da sociedade civil prioriza os anseios dos seus membros em detrimento dos verdadeiros desejos da coletividade. Cuida-se, inequivocadamente, de verdadeira mácula no processo de controle social, mas que não pode jamais ser utilizada como fator de exclusão desse instrumento.

Como solução ao problema, apresenta-se o fomento e a difusão do controle social institucionalizado, a fim de permitir que a atuação junto à Administração Pública não ocorra apenas por parcela representativa de interesses particulares, mas tenha a real representatividade do interesse público, com o caráter pluralístico que permeia o tecido social. Enquanto isso não ocorre, o enfrentamento do obstáculo deve ser realizado com o exame crítico do controle promovido por essas entidades da sociedade civil organizada, mas nunca com a exclusão delas do processo de deliberação, o que, em última instância, contrariaria frontalmente os ideais democráticos antes abordados.

Fixada a premissa de que a atuação popular na função administrativa deve ocorrer pelas vertentes da participação e do controle, é oportuno justificar a terminologia adotada neste trabalho: controle democrático. Conforme salientado, o termo controle é polissêmico e a expressão adotada ao intitular a pesquisa comporta praticamente todas as acepções antes referidas, além de englobar a participação popular. Já o termo democrático é aqui empregado porque representa o exercício desse poder-dever pelo povo, adequando a organização administrativa com o regime político derivado da opção constitucional. Então, por controle democrático deve-se entender o exercício da prerrogativa conferida ao povo de direcionar, limitar, fiscalizar, verificar e, sobretudo, participar da atuação administrativa.

Essa opção terminológica<sup>32</sup> também é adotada por Licurgo Mourão, Diogo Ribeiro Ferreira e Sílvia Motta Piancastelli (2017, p. 153) para os quais:

[...] pode-se conceituar como controle democrático ou social da Administração Pública a participação da sociedade no acompanhamento da execução e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas, no tocante ao alcance de seus objetivos, processos executórios desenvolvidos e resultados, quantitativa e qualitativamente considerados.

Destarte, a acepção ampla atribuída ao controle democrático da Administração Pública é capaz de englobar a dupla vertente examinada: a participação popular e o controle (sentido

---

<sup>32</sup> No mesmo sentido estão duas relevantes obras que serviram de fonte para esta pesquisa: a dissertação de mestrado de Pedro Rafael Malveira Deobleciano (2010) com o título: O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível? e a tese de doutorado de Márcio Ferreira Kelles (2007) intitulada: Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no Controle da LRF.

estrito) social. Resta, então, transpor tais premissas para o enfoque do Poder Judiciário, tarefa executada no item seguinte, apresentando resposta a questionamento fulcral para o desenvolvimento deste trabalho. Uma vez sedimentadas as razões que amparam a necessidade de se assegurar maior protagonismo popular na gestão administrativa do Poder Judiciário, torna-se possível avançar na elucidação do problema de pesquisa e tratar, especificamente, da eficácia dos mecanismos previstos na Lei nº 14.129/21.

## 2.2 POR QUE É NECESSÁRIO O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO PODER JUDICIÁRIO?

As bases da moderna concepção de democracia vigoram desde o final do século XVIII, com os seus ideais sendo extraídos da Revolução Francesa. No âmbito nacional, a recente experiência democrática perdura há mais de três décadas, considerando a promulgação do texto constitucional vigente como o seu marco inicial. Esse período de vivência do modelo de democracia liberal, a rigor, seria suficiente para impingir ao questionamento que titula o presente item a pecha de pergunta retórica, ante a correta concepção de que no regime democrático toda função estatal deve ser submetida ao crivo da avaliação popular.

Contudo, o processo de transição democrática ainda em curso no Brasil afasta a tentativa de atribuir esse tom trivial e pejorativo à questão, mesmo que a premissa de submissão dos atos estatais ao controle social esteja correta e consentânea com qualquer modelo de democracia. Isto ocorre porque, simultaneamente ao caminho para a consolidação, a democracia brasileira tem suportado os reflexos de uma tendência mundial em sentido inverso.

Esse movimento disruptivo, além de naturalmente retardar a efetiva implementação dos ideais do regime, sobretudo nas recentes democracias, também pode ser compreendido como justificativa da necessidade de se buscar o fortalecimento da atuação popular no Poder Judiciário. Dos inúmeros motivos apontados para justificar a crise do atual modelo democrático, a erosão do sistema de freios e contrapesos e o constitucionalismo abusivo<sup>33</sup> são os que mais afetam o Poder Judiciário.

A experiência recente vivenciada no Brasil demonstra que a reiteração de questionamentos sobre os limites da atuação do Poder Judiciário na apreciação de atos oriundos dos outros poderes e a profusão de propostas para atenuar a efetividade da intervenção judicial

---

<sup>33</sup> Segundo Souza Neto (2020, p. 39), a expressão representa o “uso de mecanismo de mudança constitucional com o propósito de tornar o Estado menos democrático do que antes”.

nesse contexto são medidas que, em última instância, afetam a credibilidade da democracia<sup>34</sup>. Em certa medida, destarte, pode-se inferir que as recentes intervenções autoritárias têm como alvo preferencial instituições neutras, em especial o Poder Judiciário (SOUZA NETO, 2020).

Nesse contexto, o desejo de ampliação do controle do Poder Judiciário, à primeira vista, poderia ser entendido como mais uma medida destinada a fragilizá-lo. Todavia, na concepção defendida neste trabalho, impõe-se concluir de maneira diversa. Conforme já ressaltado, a participação popular e o controle social contribuem para aproximar a sociedade do Poder Judiciário e, ao emprestar esse protagonismo aos cidadãos, assegurando-lhes relevância dentro de um modelo efetivo de gestão colaborativa, o Judiciário, reflexamente, atrai o apoio popular — comprovadamente o antídoto mais eficiente contra tentativa de ruptura. Logo, revela-se possível apontar como primeira justificativa ao questionamento proposto que, considerado o contexto de instabilidade, o controle democrático é mecanismo válido para a autoproteção do Poder Judiciário.

Preservado o panorama de crise democrática, importa atentar para outro aspecto que também repercute no Poder Judiciário: a deficiência da representatividade. Como explica Manuel Castells (2018), depois de milênios de construção de instituições aptas a receber o poder soberano que, teoricamente, era titularizado pelo povo, a sociedade passou a ter novas aspirações da democracia, surgindo, então, o modelo de democracia liberal, responsável por buscar a concretização desses desejos sociais. Apesar disso, a disparidade entre o interesse dos representados e as ações dos representantes tem deflagrado tensionamento cujas consequências ainda não podem ser previstas, mas apresenta sua causa muito bem delineada pelo referido professor espanhol:

Na realidade, a democracia se constrói em torno das relações de poder social que a fundaram e vai se adaptando à evolução dessas relações, mas privilegiando o poder que já está cristalizado nas instituições. Por isso não se pode afirmar que ela é representativa, a menos que os cidadãos pensem que estão sendo representados. Porque a força e a estabilidade das instituições dependem de sua vigência na mente das pessoas. Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política; a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político

---

<sup>34</sup> Vale frisar que esse processo orquestrado de ataques ao Judiciário tem se repetido em outras nações que também experienciam certa instabilidade democrática, como, por exemplo, ocorreu recentemente na Hungria e na Polônia. Cf. O GLOBO. Hungria cria sistema judicial paralelo e consolida controle de Orbán sobre o Judiciário” – Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/hungria-cria-sistema-judicial-paralelo-consolida-controle-de-orban-sobre-judiciario-23302480> - Acesso em 15/07/2022. e PODER 360. UE multará Polónia em € 70 mi por reforma judicial irregular – Disponível em <https://www.poder360.com.br/internacional/ue-multara-polonia-em-e-70-mi-por-reforma-judicial-irregular/> - Acesso em 15/07/2022.

não nos representam. [...] a recorrente frustração dessas esperanças vai erodindo a legitimidade, ao mesmo tempo que a resignação vai sendo substituída pela indignação quando surge o insuportável. (CASTELLS, 2018, p. 12-14).

A identificação mais complexa da representatividade do Poder Judiciário, por não decorrer do silogismo de que os seus agentes políticos derivam do sufrágio universal, não impediu que a crise democrática extraída do contexto do déficit de representação erigisse o Sistema Judicial à posição de maior visibilidade na democracia. Neste ponto, explica Antoine Garapon (2001, p. 47-48):

O espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a justiça. Em um sistema provedor, o Estado é o todo-poderoso e pode tudo, preencher, corrigir, tudo suprir. Por isso, diante de suas falhas, a esperança se volta para a justiça. É então nela, e portanto fora do Estado, que se busca a consagração da ação política. O sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial compensa o “déficit democrático” de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos. O juiz é chamado a socorrer uma democracia na qual “um legislativo e um executivo enfraquecidos, obcecados por fracassos eleitorais contínuos, ocupados apenas com questões de curso prazo, reféns do receio e seduzidos pela mídia, esforçam-se em governar, no dia-a-dia [sic], cidadãos indiferentes e exigentes, preocupados com suas vidas particulares, mas esperando do político aquilo que ele não sabe dar: uma moral, um grande projeto.

Com efeito, as distorções da representatividade política repercutem no Poder Judiciário sob diferentes aspectos. Elas criam o vácuo de poder e o déficit democrático nos quais a justiça é instada a intervir, assim como geram, por consequência, questionamentos sobre a legitimidade da atuação judicial.

Conforme abordado no capítulo anterior, o protagonismo conferido ao Poder Judiciário nas últimas décadas foi essencial para posicioná-lo definitivamente como verdadeiro poder político, o que, por sua vez, acarretou a necessidade de assegurar maior relevância da presença popular na sua atuação, a fim de revesti-la de maior legitimidade. A relevância atribuída a esse critério finalístico para justificar a legitimação do Poder Judiciário com destaque ao papel institucional por ele realizado não despreza que a confiança pública é indispensável para validar na sociedade essa constatação puramente técnico-jurídica (REZENDE, 2018). Com efeito, a legitimidade, entendida como a conciliação do poder político com os interesses e valores prevaletentes na sociedade, representa mais uma percepção popular do que uma abstrata definição jurídica.



Como observa o professor Paulo Alexandre Batista de Castro (2019),

[...] os tribunais não são naturalmente dotados de legitimidade. A confiança pública depositada nessas instituições, ao contrário, é acumulada gradualmente com a construção da percepção de que os juízes, apesar de não serem constituídos pelo voto, detêm o direito e a autoridade para tomar decisões coletivas e de que essas decisões são dignas de respeito e obediência.

A confiança pública é, destarte, instrumento essencial para a compreensão da legitimidade do Poder Judiciário no regime democrático. Naturalmente, o grau de confiança pública é proporcional ao nível de participação popular, ante a instintiva sensação humana de acreditar no palpável e duvidar do intangível. Logo, quanto mais próxima estiver a sociedade do Poder Judiciário maior será a percepção de que os atos dele emanados estão revestidos de legitimidade. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 124): “Não haverá justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça”.

Não é por outra razão que a prestação jurisdicional tem se aperfeiçoado de mecanismos de participação popular, como as audiências públicas e a intervenção de *amicus curiae*, cumprindo os ideais da política deliberativa proposta por Habermas (2020) para a qual mais de que uma cidadania capaz de agir coletivamente é necessária a institucionalização dos processos e pressupostos comunicacionais. A partir desses instrumentos de participação popular, a prestação jurisdicional dialoga com a sociedade e confere a possibilidade de que os afetados pela decisão judicial sejam previamente ouvidos e possam influenciar a solução final. Em última instância, essa aproximação do Judiciário com a sociedade contribui para atenuar o déficit democrático e a crise de representatividade.

Idêntico raciocínio deve ser aplicado no desempenho da função administrativa pelo Poder Judiciário. Deve-se conferir ao jurisdicionado a possibilidade de ter voz ativa e participar da tomada das decisões políticas do Judiciário, considerando que estas, tal como os pronunciamentos jurisdicionais, também se revestem de aptidão para repercutirem efeitos concretos na esfera jurídica dos cidadãos. Ademais, a percepção de que as opções que permeiam a gestão administrativa foram escolhidas respeitando a vontade popular inequivocadamente contribui para elevar a aceitação social da solução adotada, elevando a confiança pública e, por conseguinte, a legitimidade do Poder Judiciário.

Nesse contexto, é importante ter presente a compreensão de que a participação no processo de tomada decisões tem a mesma relevância daquela que ocorre durante o sufrágio universal para atender aos ditames do paradigma democrático. A propósito, explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 27-28):

[...] a participação é crucial para as três modalidades: a participação na escolha dos detentores do poder produz a legitimidade originária; a participação no exercício do poder produz garante a legitimidade concorrente; a participação na destinação e no controle dos resultados do poder asseguram a legitimidade finalística. Não há, portanto, prevalência de nenhuma das modalidades no processo, como não deve haver prevalência de participação em nenhuma das suas fases: é tão importante a escolha de um representante legítimo como uma tomada de decisão legítima, como, ainda, a correção de uma decisão ilegítima. Todas essas modalidades de participação em relação à legitimidade a que visem são igualmente essenciais à realização de uma democracia plena; por outro lado, a participação restringida ou limitada a um aspecto de legitimidade, com esquecimento dos demais, só realiza uma democracia parcial.

Em linhas gerais, portanto, a participação popular e o controle social contribuem positivamente para atrair a sociedade para o debate institucional e possibilitar a outorga da decisão política sem desprezar os valores e desejos predominantes no seio social. Então, respondendo objetivamente ao questionamento proposto: o controle democrático do Poder Judiciário também é necessário para incrementar a confiança pública na sua atuação, conferindo, assim, maior legitimidade aos seus atos. Por fim, um viés prospectivo deve integrar a abordagem ora tratada. O controle democrático do Poder Judiciário também representa vertente essencial para lhe conferir desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade é tratada no texto constitucional como princípio destinado a promover o desenvolvimento ao bem-estar coletivo com a preservação e aprimoramento dos direitos fundamentais das gerações atuais e futuras. Essa definição, à primeira vista bastante trivial, carrega os elementos indispensáveis para atestar o seu caráter multidimensional.

Em suma, a preservação do direito ao futuro é a principal finalidade desenvolvida pelos diversos aspectos que gravitam a ideia de sustentabilidade. O alcance desse objetivo requer o alinhamento de variados fatores, os quais transcorrem a defesa ambiental, o desenvolvimento econômico, os avanços éticos/sociais e atingem a evolução jurídica-política. Todas essas dimensões devem estar alinhadas para constituir o bem-estar coletivo e, assim, assegurar o desenvolvimento sustentável (FREITAS, 2019).

Além de diretrizes de observância individual para a preservação do interesse comum para a humanidade, a sustentabilidade reflete na atuação do Estado em relação ao particular, alterando o paradigma tradicionalmente estabelecido pelo Direito Administrativo, então preso à relação jurídica verticalizada e com notável preponderância da posição estatal. É, portanto, esse aspecto da dimensão jurídica-política da sustentabilidade que justifica o controle democrático do Poder Judiciário no enfoque proposto neste trabalho.

A releitura da sustentabilidade nessa compreensão multidimensional acompanha os diversos aspectos que integram o conceito de bem-estar. Afinal, não basta o progresso econômico se o meio ambiente é explorado desmedidamente; o desenvolvimento social sem avanços éticos também é indesejável, como também o é a atuação administrativa autista, desprovida de qualquer diálogo ou interlocução com a sociedade (MARQUES NETO, 2012).

A alteração do paradigma do Direito Administrativo para respeitar os reclames sociais e ajustar a Administração Pública aos influxos derivados da sustentabilidade — que exigirá a priorização do bem-estar duradouro e a tutela de demandas intergeracionais —, revela-se imperiosa para o alcance do desenvolvimento sustentável. A participação popular e o controle social dos atos administrativos do Poder Judiciário, nesse contexto, apresentam-se como instrumentos de implementação concreta das prerrogativas democráticas derivadas do texto constitucional e efetivam o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 da ONU, no sentido de: (i) desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; (ii) garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; e (iii) assegurar o acesso público à informação.

Em trato conclusivo, infere-se que o controle democrático do Poder Judiciário, aqui entendido como participação e fiscalização das decisões administrativas, é essencial para esse desenvolvimento sustentável. A maior legitimação do Poder Estatal e o alinhamento das diretrizes adotadas pelo Estado com os anseios do povo são resultados esperados desse processo de efetivação das prerrogativas democráticas conferidas ao povo e que contribuem para a sustentabilidade das instituições e, em última análise, do próprio regime político.

Estabelecidas, pois, as principais razões que respaldam a necessidade de controle democrático do Poder Judiciário, impõe-se destacar adiante os seus respectivos limites. Para isso, será necessário considerar a estreita linha existente entre a democratização da atuação administrativa e interferência abusiva na autonomia e independência, garantias tuteladas constitucionalmente e indispensáveis para o exercício da prestação jurisdicional no contexto democrático.

### 2.3 OS LIMITES DO CONTROLE DEMOCRÁTICO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO

Historicamente, as propostas destinadas a instituir ou ampliar o controle do Poder Judiciário não contaram com irrestrito apoio da comunidade acadêmica. As discussões que

permearam a criação do CNJ, por exemplo, bem ilustram o grau de intensidade do amplo debate instaurado acerca do tema.

Dada a relevância desse evento histórico para a adequada exposição do objeto ora tratado, mostra-se pertinente anotar que a controvérsia então instaurada pairava sobre uma questão fulcral: o controle externo afronta a autonomia e independência do Poder Judiciário? Não se olvida que outras tantas incertezas consubstanciaram o contraponto doutrinário (GOMES, 1993), porém, os demais argumentos contrários à instituição do mencionado controle orbitavam essa temática. Assim, para avançar na análise dos limites do controle democrático, faz-se necessário esclarecer tal questionamento.

A divisão orgânica dos poderes adotada pelo Estado brasileiro pressupõe a autonomia e independência no exercício das suas funções precípua. Para Canotilho (2002), o princípio da separação dos poderes carrega uma dupla dimensão: positiva, ao estabelecer a ordenação e organização dos poderes instituídos, e negativa, por criar limites e controles na dinâmica entre os poderes. Essa dupla perspectiva é facilmente notada na organização do Estado prevista no texto constitucional, na medida em que se pode identificar a presença de dispositivos destinados a fixar as bases da estrutura de funcionamento dos Poderes e implementar o mecanismo de freios e contrapesos.

Como regra, portanto, o desempenho das atribuições típicas dos Poderes não deve sofrer interferência dos demais, ante a eficácia da dimensão negativa que decorre da própria ideia da separação harmônica. Seguindo essa vertente e atendo-se ao recorte temático proposto, tem-se que a função jurisdicional atribuída tipicamente ao Poder Judiciário, a rigor, deve ficar imune às intromissões advindas do Legislativo e do Executivo. A esse respeito, explica Luiz Flávio Gomes (1993, p. 17-18):

O legislador de 1988, já tivemos ocasião de afirmar, encarregou a Justiça e os juízes de duas tarefas primordiais: a da tutela real dos direitos e garantias fundamentais do Homem (no âmbito criminal, nos referimos inclusive aos direitos das vítimas de delitos) e a do controle jurídico dos demais poderes, especialmente do poder político (Executivo e Legislativo). Mas para que um Juiz possa cumprir suas missões constitucionais é evidente que ele necessita ser totalmente independente (o que não significa que ele não tenha que ter responsabilidade no exercício de suas funções, seja administrativa, civil e/ou penal). Juiz independente é o que não está sujeito a nenhum tipo de pressão ou ingerência na sua estrita atividade de aplicar o ordenamento constitucional e infra-constitucional, para a resolução dos conflitos que lhe são apresentados. Tanto a autonomia coletiva ou institucional da Magistratura como a independência pessoal do juiz, desse modo, não podem ser vistas como privilégios pessoais, senão como sustentáculos da segurança jurídica, da liberdade individual e do próprio Estado de Direito.

De fato, é inimaginável alcançar a efetiva prestação jurisdicional sem que se assegure a independência ao Poder Judiciário. A atribuição de solucionar conflitos dizendo o direito aplicável requer imparcialidade que, por sua vez, pressupõe independência funcional (relativa aos membros) e política (concernente ao Poder).<sup>35</sup> Destarte, é possível classificar a autonomia do Poder Judiciário como pressuposto indissociável da prestação jurisdicional adequada.

Consequentemente, as medidas atinentes a mitigar ou afastar as garantias previstas no art. 95 da CF, as quais consubstanciam a base estruturante da autonomia do Poder Judiciário, afrontam o princípio da separação de poderes, cláusula pétrea do texto constitucional (art. 60, §4º, inciso III, CF). Por outro lado, no desempenho das suas funções atípicas, máxime na gestão administrativa, a intervenção dos outros Poderes dentro dos limites constitucionais<sup>36</sup> advindos do sistema de freios e contrapesos é desejável e, inclusive, merece ser fomentada para que se respeite o próprio pressuposto da teoria montesquiana, segundo o qual apenas o poder limita o poder.

Em certa medida, essa questão foi objeto de apreciação pelo STF por ocasião do julgamento da ADI 3.367/DF,<sup>37</sup> na qual se discutiu a constitucionalidade da criação do CNJ. Naquela oportunidade, a Corte Suprema afastou a alegação de que o referido órgão de controle interferiria na autonomia e na independência do Poder Judiciário, assentando, em linhas gerais, que estaria preservado o núcleo político do princípio da separação e independência dos poderes a partir da conservação no Judiciário da função jurisdicional que lhe é típica, além das condições materiais do seu exercício imparcial e independente.

As premissas desenvolvidas permitem, desde logo, alcançar a conclusão de que o controle externo do Poder Judiciário somente é legítimo quando realizado sobre o desempenho das suas funções atípicas, ou seja, aquelas atividades estranhas à prestação jurisdicional. Do contrário, haverá fundado risco de interferência na autonomia e independência do Poder Judiciário, valores indispensáveis para a efetivação do direito fundamental à imparcialidade dos

---

<sup>35</sup> Oportuna a advertência de Boaventura de Sousa Santos (2019, p. 123): “A independência judicial é um dos bens mais preciosos das sociedades democráticas. Só que, infelizmente, em muitos países, ela se transformou numa independência corporativa. E a independência corporativa é um boicote à independência judicial democrática. A independência judicial foi criada para que o tribunal possa defender os interesses democráticos dos cidadãos, não os interesses de uma classe. Para isso, há outros mecanismos, há sindicatos, há associações. Ao contrário do que se pensa em alguns meios judiciários, a independência judicial democrática pode exigir o controle externo do poder judicial”.

<sup>36</sup> As atividades orçamentária, financeira e contábil do Poder Judiciário, por exemplo, estão submetidas ao controle do Tribunal de Contas, órgão integrante do Poder Legislativo (art. 70 e 71 da CF/88).

<sup>37</sup> Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 3367. Relator Cezar Peluso. Julgado em 13 abr. 2005. Disponível em: [https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&doc\\_ID=363371](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&doc_ID=363371). Acesso em: 10 maio 2022.

juízos e pressupostos indissociáveis da democracia, como bem explicado por Hamilton, Jay e Madison (2021, p. 407):

[...] embora a opressão individual possa esporadicamente provir dos tribunais de justiça, a liberdade geral do povo jamais poderá ser ameaçada a partir dessa frente; isso desde que o judiciário permaneça verdadeiramente distinto tanto do legislativo como do executivo, pois concordo que “não há liberdade se o poder de julgar não for separado dos poderes legislativo e executivo”.

Deste modo, os limites do controle externo do Judiciário têm o seu contorno extraído do princípio da separação dos poderes, na dupla dimensão a ele aplicada. Considerando a pertinência temática e o contexto abordado, calha responder o seguinte questionamento: esse mesmo fundamento deve ser igualmente aplicado para limitar o controle democrático? Em outros termos, a preservação da autonomia e independência do Poder Judiciário pode ser invocada como fator limitador do controle democrático? A resposta adequada a essas questões perpassa pela avaliação de dois aspectos fundamentais: o primeiro é atinente à compreensão exata do poder titularizado pelo povo na democracia brasileira e o segundo guarda relação com os modelos contemporâneos de Poder Judiciário.

O texto constitucional vigente é claro ao reconhecer que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único) antes mesmo de tratar dos Poderes instituídos, independentes e harmônicos (art. 2º). Essa precedência não decorre de simples acaso ou técnica legislativa, mas representa algo que é sintomático na estruturação da democracia brasileira: o indispensável protagonismo popular, mesmo quando cotejado com o poder institucionalizado. Além de justificativas apropriadas à observância de premissas básicas do regime democrático, essa ordem preferencial também decorre de critério temporal, como descreve Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 55-56):

O poder nasce com o indivíduo, mas passa aos grupos e, afinal, ao Estado, pelo processo da institucionalização. A integração e complexificação das manifestações difusas do poder até as coalescências institucionais tem o nome técnico de concentração. Pode-se mesmo afirmar, com GUMPLOWICZ, que, por um “imperativo interno”, o poder se torna cada vez mais organizador, integrando vontades e capacidades disponíveis no meio social, para voltar-se a objetivos que escampam das possibilidades de atendimento pelos indivíduos e pelas concentrações menores. A concentração de poder é, pois, um fenômeno espontâneo na sociedade, nascido da necessidade de atender a interesses que demandam escala metaindividual. São as concentrações do poder que, estabilizadas pelo consenso e pelo costume, levam ao surgimento das instituições. As instituições, dentre as quais o Estado é a mais importante, não são, portanto, senão concentrações socialmente estabilizadas do poder.

O poder originário reconhecido ao povo não se esgota com a transferência feita em favor do Estado com o propósito de outorgar a este a função de direcionar a sociedade. Nesse sentido, arremata Moreira Neto aduzindo que, em paralelo à parcela de poder institucionalmente atribuída ao Estado, coexistem poderes remanescentes com os indivíduos, dentre os quais insere-se “o de participar em qualquer expressão do poder institucionalizado” (1992, p. 28).

Seguindo essa linha de raciocínio, tem-se que a soberania popular, por representar a forma de instituição do poder originário e constituir princípio fundamental assegurado no texto constitucional, não deve sofrer limitações apriorísticas por motivos relacionados à organização do poder estatal. É dizer, sendo o poder institucionalizado decorrência de parcela outorgada pelo povo, não cabe ao Estado limitar antecipadamente a soberania popular com base em fundamentos que têm relevância com a sua própria organização, como a dupla dimensão do princípio da separação dos poderes acima tratada.

Por evidente, a assertiva defendida não tem o condão de justificar a ampla e irrestrita incidência do controle democrático em toda atividade estatal. Há situações relativas a temas sensíveis, tais como aquelas relacionadas à segurança pública e nacional, intimidade privada ou de caráter investigativo, em que a participação popular deve necessariamente ser limitada, até mesmo como forma de resguardar o interesse público. O próprio texto constitucional legitima essa restrição, por exemplo, ao limitar o direito à informação e à publicidade dos julgamentos do Poder Judiciário nesses casos excepcionais (art. 5º, inciso XXXII, e art. 93, inciso IX). O que se está a afirmar é que a soberania popular e o seu consequente direito fundamental à participação política não podem ser limitados aprioristicamente sob o fundamento de resguardar a organização do Estado.

Nessa perspectiva, tem-se que o interesse na preservação da autonomia e independência do Poder Judiciário não se sobrepõe ao direito fundamental da sociedade de conhecer, fiscalizar e influenciar as decisões por ele tomadas, sobretudo aquelas com teor político adotadas no exercício da função administrativa. Aqui, é válido recapitular que a independência judicial foi criada para que o Judiciário defendesse os interesses democráticos dos cidadãos (SANTOS, 2011), de sorte que invocá-la para inibir o exercício pleno da democracia representativa, no mínimo, um absoluto contrassenso.

A consolidação da premissa ora desenvolvida, registre-se, não deve se distanciar do recorte temático proposto neste trabalho, consistente em examinar o controle democrático das decisões políticas do Poder Judiciário, isto é, aquelas que integram o processo de seleção e a implementação de atos administrativos destinados a implementar políticas públicas judiciais, conforme esclarecido no item 1.2. Sendo assim, a construção realizada para demonstrar a

predominância do direito à participação política em relação a relevantes dogmas da organização administrativa do Poder Judiciário leva em consideração esse contexto específico e não se aprofunda em questões correlatas, como o controle democrático da prestação jurisdicional ou da atividade disciplinar.

Fundamentos igualmente relevantes para o esclarecimento da questão apresentada são extraídos da análise das estruturas judiciais ou dos modelos contemporâneos de Poder Judiciário desenvolvidos por Zaffaroni (1994) e abordados de forma elucidativa na dissertação de Maurício Corrêa de Moura Rezende (2015). Segundo o professor argentino, ao menos três modelos de magistratura se destacaram na modernidade política: a) empírico-primitivo; b) técnico-burocrático; e c) democrático. Sobre eles, é oportuno apresentar breves considerações.

O modelo empírico-primitivo, adotado com predominância na Europa após a Revolução Francesa até o final do século XIX,<sup>38</sup> tem sua nomenclatura explicada por Rezende (2015, p. 73):

Denomina-se esse primeiro modelo de “empírico” em razão de decorrer da própria experiência política material, isto é, sem uma grande esquematização teórico-abstrata, da França pós-revolucionária, bem da Alemanha e Inglaterra no mesmo período histórico. Surgiu das necessidades pragmáticas do momento. Igualmente, “primitivo” porque foi o modelo mais primário, estruturado com o único fito de resolver os conflitos interprivados, e, assim, estruturar primitivamente o quadro judiciário, não só na Europa, mas, pouco tempo depois, nas Américas.

Sua principal característica está na ausência de capacidade técnica do juiz, tido como simples aplicador mecânico da lei, o que ensejava a falta de rigor no recrutamento e formação desses profissionais, além de significativa relativização das garantias institucionais destinadas a assegurar a independência judicial. Os magistrados eram escolhidos por simples indicação política e o governo do Judiciário era exercido exclusivamente pelo seu órgão central de cúpula, com firme vinculação hierárquica.

Por sua vez, o modelo técnico-burocrático, cuja denominação evidencia a relevância conferida à valorização técnica da magistratura, surge em aperfeiçoamento da estrutura anteriormente abordada. O recrutamento de juízes obedece a critério técnico e a carreira é estruturada de modo a prestigiar a qualificação profissional. Dada a aproximação da atuação judicial com os ditames do positivismo clássico, tal modelo se estabilizou na Europa simultaneamente à expansão dessa escola. Por conseguinte, essa metódica avaliativa

---

<sup>38</sup> Na América Latina esse modelo foi preponderante até o final do século XX, sendo o Brasil uma exceção (ZAFFARONI, 1994).



contribuiu para que o modelo prestigiasse a separação entre o puramente jurídico e político e, assim, surgissem os primeiros parâmetros destinados a assegurar a independência do Judiciário para que ele não se influenciasse com a política (REZENDE, 2015).

Essa independência política, contudo, não gera reflexos internos, pois a estrutura hierarquizada verificada no modelo empírico-primitivo mantém-se praticamente inalterada. Com efeito, a organização administrativa do Judiciário no modelo técnico-burocrático preserva a hierarquia, confundindo competência jurisdicional com capacidade administrativa. Essa estrutura favorece o isolamento institucional e social do Poder Judiciário, conforme aponta Boaventura Sousa Santos (2011, p. 99):

[...] a organização judicial estruturada de forma piramidal controlada no vértice por um pequeno grupo de juízes de alto escalão, onde o prestígio e a influência social do juiz dependem de sua posição na hierarquia profissional, acaba perpetuando o *ethos* profissional dominante e fortalece o espírito corporativista, o que, na prática, contribui para um isolamento social do judiciário, fechando-o, enquanto a sociedade em que ele se assenta vai diversificando e torna-se cada vez mais plural.

O distanciamento entre o Judiciário e a sociedade nesse modelo burocrata também decorre da criação da figura da magistratura como sacerdócio, na qual “*el juez se pierde en una extraña y nebulosa imagen de santo y padre severo y moralista que condena al mundo*” (ZAFFARONI, 1994, p. 161).

O modelo da magistratura democrática, na lição do mencionado jurista argentino, surge no segundo período pós-guerra, como tentativa de superar o fracasso político da estrutura técnico-burocráticas. As frustradas experiências do Judiciário frente ao autoritarismo e totalitarismo revelaram que a atividade judicial burocrática, essencialmente vinculada à aplicação do direito posto e à repetição de posições jurisprudenciais estandardizadas, tornava-se refém de circunstâncias políticas bárbaras e, de tal modo, frágil e inoperante na execução da sua tarefa primordial de assegurar a dignidade da pessoa humana. O contemporâneo movimento de constitucionalização do Direito, igualmente, impôs a necessidade de se ter magistrados preparados para acompanhar a transição do Estado Legal de Direito para o Estado Constitucional de Direito (REZENDE, 2015).

Embora seja possível identificar traços<sup>39</sup> dessa estrutura judicial no Poder Judiciário em alguns países, é na Itália onde ela melhor se desenvolve. A instituição do Conselho Superior da

---

<sup>39</sup> Na América Latina, até o momento, não há nenhum Estado cuja magistratura seja instituída sob o modelo democrático. No Brasil, a Reforma do Judiciário implementada pela emenda constitucional nº 45/04, ao criar o Conselho Nacional de Justiça, em certa medida, incorporou parte dos pressupostos dessa estrutura judicial, o que, porém, é insuficiente para romper o modelo técnico-burocrata ainda predominante.

Magistratura e a participação popular no Poder Judiciário, como garantia expressamente prevista na Constituição Italiana, servem bem para ilustrar essa afirmação, como já explicitado neste trabalho. Com efeito, a transferência do governo do Poder Judiciário a um órgão diverso da estrutura do Executivo ou da Suprema Corte, constituído majoritariamente por magistrados e contando com a presença de juristas representantes da sociedade, é a melhor característica que possibilita classificar a magistratura como democrática, cujas bases estruturais são delineadas por Zaffaroni (1994, p. 172):

En síntesis, creemos que es importante puntualizar que el modelo democrático contemporáneo tiene sus límites dentro de un previo acuerdo acerca de la jurisdicción como ejercicio de poder estatal y que, por ende, su virtud se hallará en que acote la tendencia a operar por inercia de lo que en buena parte no puede dejar de ser una burocracia. El gobierno plural, el voto igualitario de todos los jueces para participar en el gobierno, la desjerarquización administrativa de los colegiados, formas de participación directa de la ciudadanía, publicidad de las actuaciones, oralidad, supresión de los secretos, pluralización nominativa del tribunal constitucional, etc., son todas medidas que tienden a impedir que el poder burocrático se desborde por inercia y que los objetivos de éste sustituyan a los propios de las funciones judiciales.

Essas diretrizes, em linhas gerais, contribuem para alterar a imagem do juiz severo, sancionador e defensor inflexível da moralidade para a figura do juiz cidadão, que conhece e sente a realidade dos jurisdicionados. Desta forma, o Judiciário sofre os influxos da democratização e direciona-se em aproximação da sociedade, deixando aberto o canal para que o povo também caminhe nesse sentido.

Cabendo ao Poder Judiciário efetivar o Estado Democrático de Direito, parece claro que o modelo mais apropriado para a consecução desse fim é o da magistratura democrática. Afinal, é ele que “se dispõe à realização de um projeto a partir da atuação política independente do Judiciário, enquanto o empírico-primitivo se prosta perante a vontade dos outros Poderes e o técnico-burocrático se nulifica, isto é, não é idôneo a realizar projeto algum” (REZENDE, 2015, p. 111).

Na esteira desse raciocínio, caso suplantada a ideia de prevalência da soberania popular sobre o poder institucionalizado, o afastamento da alegação de que o controle democrático afeta a autonomia e independência do Poder Judiciário estaria respaldado nessa inafastável tendência de adoção da estrutura da magistratura democrática em âmbito nacional. É verdade que o texto constitucional não prevê mecanismos institucionais para a imediata implementação desse modelo. Contudo, o protagonismo conferido ao Judiciário pela própria Carta Magna tornará imperiosa essa vislumbrada reestruturação administrativa, cujos contornos advirão do paradigma

democrático e não podem ser, portanto, limitados por obstáculos institucionais criados justamente para assegurar o exercício pleno da democracia.

Com efeito, a função administrativa do Poder Judiciário pode ser objeto de controle externo, em especial aquele efetivado pela sociedade nas modalidades ora tratadas da participação popular e do controle social. O paradigma democrático materializado no texto constitucional torna imperativa a implementação de ferramentas que assegurem a verdadeira relevância que a sociedade deve desempenhar nesse regime, que em muito suplanta sua simples presença periódica no processo eleitoral.

Os efeitos irradiados por esse mandamento paradigmático na Administração da Justiça devem afetar a forma desta de se relacionar com o povo, permitindo que o poder seja efetivamente exercitado pelo seu verdadeiro titular. Seguindo esse caminho, evita-se a criação de autoridades despóticas, aumenta-se a legitimidade dos atos administrativos e obtém-se o desenvolvimento sustentável mais consentâneo com a desejável eficiência — características essenciais para a estabilidade democrática.

Na democracia, a posição do Judiciário reclama mais do que o encargo de simples garantidor das regras do jogo. É necessário que ele viva, na essência, os ideais democráticos para permitir que o povo tenha o poder de ser ouvido, influenciar e fiscalizar as decisões políticas desse Poder. Para tanto, é indispensável a implementação da dupla vertente que integra o controle democrático aqui tratado. Somente assim será desconstituído o aparente paradoxo que se verifica ao constatar a imprescindibilidade do Judiciário para a subsistência da democracia e, ao mesmo tempo, identificar a irrelevância da participação popular na sua organização administrativa.

Observado o espectro deste trabalho, tem-se que o controle democrático das decisões administrativas do Poder Judiciário deve encontrar dois excepcionais limites, a fim de que a atuação popular seja restrita ou, em casos extremos, até mesmo afastada quando: a) estiverem presentes as hipóteses nas quais a Constituição Federal autoriza a relativização da publicidade; e b) o objeto de controle tiver aptidão para afetar, direta e concretamente, as garantias previstas no art. 95 da CF, indispensáveis para a preservação da independência judicial.

Conforme ressaltado, o controle democrático do Poder Judiciário assenta-se em duas vertentes: participação popular e controle social. Por meio delas, a sociedade aproxima-se da gestão judicial, condição essencial para alcançar a efetividade da atividade administrativa e, notadamente, afastar as principais causas que ameaçam a estabilidade do regime político. Aliás, essa superação do déficit democrático integra o rol dos motivos abordados para justificar a necessidade do controle ora defendido juntamente com a conclusão de que a atuação popular

representa mecanismo de autoproteção e implementação do desenvolvimento sustentável do Poder Judiciário, nos termos expostos no item precedente.

Adiante, a abordagem transporá as premissas até então levantadas para, enfim, elucidar o problema de pesquisa, examinando, pois, os instrumentos de participação popular e controle social previstos na Lei nº 14.129/21. Para tanto, inicialmente será analisada a estrutura normativa do Governo Digital do Poder Judiciário para, em seguida, tratar especificamente dos instrumentos previstos na referida norma destinados a implementar o controle democrático. Ao final, serão apresentados os riscos e benefícios das decisões administrativas baseadas em deliberações digitais, temática essencial para a formação do juízo crítico sobre as premissas aqui desenvolvidas.

### 3 OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL PREVISTOS NA LEI 14.129/21

A evolução tecnológica vivenciada nas últimas décadas modificou sobremaneira a forma de interação do cidadão com o Estado. A maior disponibilidade de acesso aos dados produzidos pela Administração Pública, aliada à simplificação e rapidez do ambiente virtual proporcionado pelos meios eletrônicos de informação e telecomunicação, contribuíram para ampliar o controle social e instrumentalizar mecanismos, proporcionando à sociedade uma maior participação em diferentes vertentes da atuação estatal. De plano, a digitalização dos dados produzidos pelo poder público representa a força motriz da repaginação desse relacionamento, mas é necessário ter em mente que ela constitui fator que deve somar-se a outros igualmente relevantes que contribuíram para a consecução desse fim.

A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, ao instituir formalmente princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, é também responsável por congrega as inovações praticadas no âmbito do avanço das novas tecnologias de informação e comunicação. Ela estimula a criação de ferramentas com os fins de inserir a Administração Pública brasileira na agenda contemporânea internacional e, especialmente, acompanhar as demandas de uma sociedade que, a cada dia mais, se organiza em ambiente virtual. Trata-se de marco normativo<sup>40</sup> de significativa importância neste constante processo de adequação do Direito e do Estado ao seu tecido social de forma a seguir as profundas alterações que tal evolução já ocasionou nas relações estabelecidas sob os ditames da iniciativa privada.<sup>41</sup>

A Lei do Governo Digital/LGD representa, portanto, norma representativa da conversão da estrutura do Estado Democrático em plataforma digital, mas não se resume a essa nítida constatação. Na verdade, sua principal virtude está em reconhecer e normatizar a tendência de

---

<sup>40</sup> Sobre o tema: “O que se extrai da Lei nº 14.129/2021, combinada com os demais diplomas legais já editados (Lei nº 10.973/2004 – incentivos à inovação; Lei nº 12.527/2011 – acesso à informação; Lei nº 13.460/2017 – participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos; Lei nº 13.566 – alterações na LINDB; Lei nº 13.709/2018 – lei geral de proteção de dados pessoais, dentre outras), é um roteiro detalhado do comportamento da Administração em prol do Governo Digital e da eficiência na prestação dos serviços públicos, com forte redução na liberdade de apreciação e valoração de opções legítimas que excluam a aplicação da inovação” (GODINHO; MARINOT; VAZ, 2022, p. 228).

<sup>41</sup> A esse respeito, é pertinente a observação apresentada por Fabrício Motta e Vanice Regina Lírio do Valle (2022, p. 48): “Num mundo em que boa parte das relações sociais e mesmo empresariais se dá, no todo ou em parte, com o concurso de plataformas digitais, manter-se a Administração apartada desse mesmo ambiente é prejudicial sob uma dupla perspectiva. De um lado, não pode a cidadania alcançar a Administração pelo canal pelo qual ela fala com seus provedores de serviços privados, seus amigos, seu partido político. De outro lado, a Administração perde a sensibilidade para o tipo de preocupação ou postulação que esta mesma cidadania esteja diuturnamente veiculando com seus pares. O *delay* causado por esse distanciamento pode determinar uma súbita eclosão de indignação cidadã na busca de uma informação ou conduta que a Administração sequer sabia estivesse sendo postulada”.

um novo modelo de gestão pública, mais eficiente, racional e aberto a comportar o envolvimento do cidadão. Para Jaime Rodríguez-Aranã Munõz (2022), a inserção dessas novas tecnologias é responsável por alterar a concepção clássica de boa administração,<sup>42</sup> a qual passa a exigir uma Administração Pública mais transparente, participativa e adequada à nova cidadania digital, sempre centrada no objetivo primordial de assegurar a preservação da dignidade humana e dos direitos fundamentais.

Com efeito, notadamente a partir da implantação do modelo gerencial com a EC nº 19/98, a tradicional estrutura administrativa puramente burocrática não mais encontra amparo no texto constitucional. Desde então, a orientação valorativa inserida na Carta Magna para impor que a atuação administrativa buscasse sempre a eficiência, além de respaldar a legalidade finalística, possibilita o controle de adequação dos meios empregados para alcançar os resultados, suplantando a sindicabilidade meramente formal e prestigiando o aspecto instrumental do agir administrativo (MOTTA; VALLE, 2022). Como bem sintetizado por José Fernando Brega (2015, p. 102-103), o “princípio da eficiência implica o dever de escolher os melhores instrumentos para alcançar os objetivos da Administração, de sorte que os meios passam a ser tão importantes quanto os fins a serem atingidos”.

É nesse contexto que a implantação do Governo Digital está inserida. Afinal, sendo a utilização dos meios eletrônicos de comunicação e informação uma das mais avançadas técnicas de gestão administrativa, como revelam as exitosas experiências em países mais desenvolvidos<sup>43</sup> e as práticas usualmente adotadas no setor privado, a Administração Pública não poderia ignorá-la, sob pena de desvirtuar a esperada eficiência da sua atuação e, o que é pior, afastar a governabilidade diante de um governo desconectado em tempos de sociedade e cidadania interconectadas (MOTTA; VALLE, 2022). Assim, a modernização tecnológica do Estado proposta pela LGD, representa, em suma, o cumprimento de imperativo instituído para

---

<sup>42</sup>A ampliação do rol de atividades sociais da Administração Pública para atender as diversas demandas da coletividade, além de ensejar a necessidade de potencializar a eficiência como objetivo comum dos atos administrativos, acarreta o aumento do desejo coletivo de participar das decisões políticas, uma das facetas da Administração Pública Societal. Em importante obra sobre a nova gestão pública a partir da experiência contemporânea, Ana Paula Paes de Paula (2005, p. 122) aborda a relação entre a mudança nos paradigmas da Administração Pública e o desenvolvimento social, ressaltando que: “a vertente societal ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento, mas tende a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo o que entendemos por privação e bem-estar, além de reformular as práticas e políticas que conduzem a isso. Assim, o desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos através do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã”.

<sup>43</sup>Cf. Lições globais do governo da Estônia, com experiência em tecnologia. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/abril-junho-2017/licoes-globais-do-governo-da-estonia-com-experiencia-em-tecnologia> - Acesso em 20.07.22

alcançar a boa administração vislumbrada no texto constitucional, além de assegurar o exercício da governabilidade democrática.

Se sob o viés instrumental a conclusão sobre a eficiência da implantação do Governo Digital parece clara, na perspectiva dos resultados não há discrepância. Para isso, basta verificar os já destacados efeitos benéficos obtidos com a maior aproximação entre o cidadão e o poder público, reflexo inegável da difusão mais abrangente de dados e da facilitação da interação da sociedade com o Estado e inequívocos frutos advindos da utilização dos meios informáticos e telemáticos. Essas novas tecnologias revelam-se, por ora, essenciais para implementar os ditames propostos pela Administração Pública Democrática, o que não apenas contribui para a consolidação do regime político, mas fortalece sobremaneira a cidadania.

Nesse sentido, Rafael Martins Costa Moreira (2022, p. 89) destaca que:

A 4ª Revolução Industrial chegou para todos, inclusive para o Estado, que precisa inovar e se reinventar em tempos de transformação digital da sociedade. O desenvolvimento do Governo Digital se insere, ainda, em um ponto fulcral da evolução da própria Administração Pública, que deixou para trás as abordagens regaliana e burocrática, superou o exclusivismo da perspectiva gerencial, para acolher uma versão mais holística da nova governança e do novo serviço público, conectada às necessidades dos cidadãos, flexível, consensual, mas sem abandonar fórmulas de “comando e controle” quando necessário.

De acordo com a abordagem realizada nos capítulos antecedentes, a utilização dessas novas ferramentas disponibilizadas pelos meios digitais de comunicação e informação para reformular a interação da sociedade com o Estado e assegurar maior controle democrático do processo de tomada das decisões políticas constitui, em apertada síntese, o cerne da concepção de democracia digital. A LGD, então, positiva elementos essenciais para buscar a implementação de mecanismos da democracia participativa e deliberativa por intermédio de ferramentas digitais. Trata-se de tendência legislativa verificada em âmbito nacional na última década que defluiu como reflexo natural da evolução tecnológica e reação necessária ao momento de instabilidade democrática. Logo, a repercussão operada pela norma em estudo no modelo de Administração Pública configura evidente reflexo dos benefícios propugnados pela democracia digital, já abordados anteriormente.

No âmbito do Poder Judiciário, o emprego dessas novas tecnologias digitais faz parte do seu cotidiano há quase uma década com especial ênfase no exercício da prestação jurisdicional, conforme ilustra a disciplina do processo judicial eletrônico objeto da Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013, do CNJ. É certo que não há uniformidade no emprego

dessas ferramentas entre as diferentes estruturas do Judiciário no território nacional, sendo possível verificar a existência de órgãos altamente digitais e outros ainda dependentes da tramitação processual em meio físico e presencial, porém, de um modo geral, a utilização do ambiente virtual não se trata de novidade para o sistema de justiça.

Nada obstante, a LGD tem potencial para modificar o Poder Judiciário, afetando notadamente a sua função administrativa com o intuito principal de adequá-la ao mencionado modelo de boa administração, na qual se privilegia a relação consensual e participativa com o cidadão. Malgrado não tenha drástica repercussão no aspecto da digitalização dos dados — considerando que tal processo encontra-se em avançado estágio no Judiciário —, a norma, em tese, revela-se apta para modificar a forma de interação com o jurisdicionado.

Sob essa trilha de raciocínio, este capítulo está estruturado em três tópicos. No primeiro, a abordagem cuidará de apresentar panorama geral do Governo Digital do Poder Judiciário, com destaque para as diretrizes previstas na LGD que repercutem no campo da sua gestão administrativa, em atenção ao recorte temático da pesquisa. Na ocasião, serão ressaltadas as previsões contidas no diploma legal em estudo que amparam a compreensão sobre a adoção impositiva do modelo digital para a gestão administrativa do Poder Judiciário.

Adiante, no item 3.2, o enfoque será direcionado a examinar precisamente os instrumentos previstos na referida norma para estimular e concretizar a participação popular na Administração da Justiça. Tal análise partirá da exposição dos estímulos que a Constituição Federal emprega para que temas relacionados ao desenvolvimento da tecnologia e da inovação integrem políticas públicas. Serão apresentados os conceitos de redes de conhecimento e de laboratórios de inovação, a fim de que, ao final, seja possível alcançar a conclusão sobre a aptidão dessas ferramentas para implementar o efetivo controle democrático da gestão administrativa do Poder Judiciário.

Por derradeiro, o item 3.3, após contextualizar os levantamentos obtidos durante a pesquisa, tratará de abordar os riscos e benefícios vislumbrados com as decisões administrativas baseadas em deliberações digitais, aspecto essencial para o embasamento de um o juízo crítico sobre as conclusões apuradas neste trabalho.

### 3.1 O GOVERNO DIGITAL DO PODER JUDICIÁRIO

A Lei nº 14.129/21 não delimita o conceito de Governo Digital. Por certo, essa opção legislativa espelha tendência própria às inovações disruptivas da área da tecnologia de não se



restringir a significados estandardizados. Ademais, no contexto em que se verificam constantes mutações evolutivas em curto lapso temporal, o risco de obsolescência com a cristalização de um conceito legal pode ter sido levado em consideração para respaldar o emprego dessa técnica legislativa. De todo modo, a definição formal de Governo Digital pode ser extraída da recomendação publicada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014), nos seguintes termos:

Governo Digital se refere ao uso de tecnologias digitais, como parte integrante das estratégias de modernização dos governos, para criar valor público. Ele se baseia em um ecossistema, composto por atores governamentais, organizações não governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos, que apoia a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos através de interações com o governo.

No campo doutrinário, é oportuno destacar a definição de José Fernando Brega (2015) que aglutina as noções de democracia eletrônica e a administração eletrônica para conceituar o que ele denomina de “governo eletrônico”. Em obra publicada antes da edição da LGD, o mencionado autor aborda elementos básicos que vieram a ser positivados na norma em questão. Confira-se:

[...] procurando alguma sistematização terminológica em língua portuguesa, sem desprezar a designação corrente no Brasil e as diversas contribuições doutrinárias para a devida precisão conceitual, este estudo considera a utilização das tecnologias da informação e da comunicação no âmbito do Poder Público sob o conceito de governo eletrônico em sentido amplo. Este incluiria tanto a democracia eletrônica quanto o governo eletrônico em sentido estrito ou administração eletrônica.

A democracia eletrônica compreende todos os mecanismos que permitem ao cidadão, utilizando as tecnologias informáticas, participar ativamente da vida pública, tais como voto eletrônico, o envio de propostas e a participação em procedimentos de decisão política e administrativa. Dentro da democracia eletrônica está ainda incluído o relacionamento direto com as instituições públicas e representantes políticos (diálogo com os partidos políticos, correio eletrônico de deputados, enquetes por meio da internet, foros de discussão, jornadas virtuais dos partidos, etc.), conhecido como *e-politics*.

A administração eletrônica, ou governo eletrônico em sentido estrito, objeto do presente estudo, pode ser definida como o fenômeno, situado no contexto da chamada sociedade da informação, consistente no uso das tecnologias da informação e da comunicação, especialmente da internet, no âmbito da Administração Pública, em substituição aos instrumentos tradicionais, baseados no documento em papel. Por meio da utilização dos meios eletrônicos, surge a oportunidade para melhorar a circulação da informação nas relações administrativas internas e externas, de forma a obter mais eficácia, eficiência, rapidez e transparência na atuação administrativa, em especial na prestação dos serviços (BREGA, 2015, p. 44-45)

A falta de um conceito positivado na legislação federal de Governo Digital não afasta a possibilidade de se extrair tal definição do próprio texto normativo. Nesse sentido, a base principiológica contida no art. 3º da LGP é crucial para o alcance desse objetivo. Destarte, a fim de estabelecer a premissa conceitual sobre a qual este trabalho está desenvolvido, a partir dessa breve exposição realizada, é possível conceituar Governo Digital como o modelo de governança administrativa que prioriza a facilitação do acesso a dados e serviços públicos por meio da disponibilização em plataformas digitais simplificadas com o propósito de aumentar a eficiência pública, o controle da atividade administrativa e a interação do cidadão com o Estado.

Atento ao recorte temático da pesquisa, o enfoque doravante realizado tratará de elucidar as finalidades elencadas na definição ora proposta, mitigando a questão relativa à digitalização dos dados e serviços públicos para o segundo plano. Não obstante, cabe destacar a respeito dessa temática ora ofuscada que a LGD não se restringe a estimular a digitalização dos dados públicos, medida que, aliás, já se encontra em avançado curso no território nacional. Em verdade, o principal benefício da norma no aspecto citado é o de fomentar a divulgação (abertura de dados) e o acesso facilitado dos cidadãos a informações que, em sua grande maioria, já constavam em ambientes virtuais internos da Administração Pública.

Feito esse registro, é oportuno justificar que o prestígio atribuído ao caráter finalístico do conceito aqui adotado decorre da constatação de que o uso do paradigma digital pela Administração Pública tem como principal virtude o foco do — e não apenas no — cidadão.<sup>44</sup> Isso significa que é insuficiente a compreensão dos serviços a serem oferecidos sob a ótica dos seus destinatários finais, sendo necessário compartilhar responsabilidades para oferecer à sociedade a possibilidade de assumir papel ativo na concepção, construção e operação desses serviços (COSTA, 2017).

Nessa senda, como primeiro aspecto a ser ressaltado em relação ao aumento da eficiência pública, deve-se observar que a LGD não é responsável por criar a governança digital na Administração Pública brasileira e, muito menos, do Poder Judiciário.<sup>45</sup> A norma tão somente reúne previsões contidas em atos normativos esparsos e inferiores, bem como estabelece novas diretrizes programáticas para consolidar e desenvolver esse gradativo processo de digitalização dos serviços públicos em curso há quase uma década.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Entre os princípios da Estratégia de Governo Digital em vigor pelo Decreto nº 10.332/20 está o governo centrado no cidadão, o que, porém, não desvirtua a concepção ora defendida, haja vista que o incentivo ao protagonismo popular nas decisões administrativas integra os objetivos visados pela norma regulamentadora.

<sup>45</sup> A tramitação processual em autos eletrônicos foi instituída pela Lei nº 11.419/06, regulamentada administrativamente no âmbito do CNJ pela Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013.

<sup>46</sup> Nesse sentido, veja-se a evolução normativa do tema apresentada por Rafael Martins Costa Moreira (2022, p. 95-96): “Desde a primeira ‘Política de Governança Digital’ (Dec. nº 8.638/16, revogado pelo Dec. nº 10.332/20),

O grande êxito da normatização implementada pela LGD está em implantar uma nova concepção da eficiência pública, propósito que é facilmente perceptível na objetiva enunciação prevista no seu art. 1º: “Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão”. Ademais, em várias passagens do texto legal há associação dos princípios e diretrizes do Governo Digital com o alcance da eficiência pública. Isso denota que o fim imediato da norma é possibilitar que esse novo modelo de governança alcance os melhores resultados para o poder público, ótica na qual deve estar incluída a obtenção da decisão que melhor corresponda aos interesses dos administrados.

Em decorrência da digitalização dos dados e serviços públicos visando o aumento da eficiência, o controle democrático da Administração Pública, na dupla vertente aqui analisada, surge como objetivo incentivado pela LGD. Em um primeiro plano, tem-se o incentivo ao controle social e fiscalização da administração pública (art. 3º, inciso V) como diretriz derivada da “implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados” (art. 3º, inciso XXIII). Conforme já ressaltado, a eficácia do controle social pressupõe acesso à informação, o que se espera efetivar no Governo Digital com a implantação da diretriz da “transparência ativa: disponibilização de dados pela administração pública independente de solicitações”, prevista no art. 3º, inciso XI, da LGD.

A norma em estudo também estabelece a utilização dos laboratórios de inovação como instrumento para incentivar “a participação do cidadão no controle da administração pública” (art. 44). Sem prejuízo da abordagem mais aprofundada dessa ferramenta feita em tópico seguinte, desde logo é importante destacar que ela também se destina a ampliar a legitimidade da atuação administrativa mediante a abertura de canal para aproximar a sociedade do processo decisório. Trata-se, portanto, de controle exercido na fase de formação do ato administrativo, o que o difere daquele que geralmente é realizado com o acesso aos atos públicos já consolidados.

O controle social incentivado com a implantação do Governo Digital surge como resposta ao momento em que o engajamento político dos brasileiros, sobretudo da população mais jovem, apresenta notável crescimento gerado a partir da maior difusão dos meios

---

a instituição do ‘Sistema Nacional para Transformação Digital’ (SinDigital) (Dec. nº 9.319/18), a ‘Rede Nacional de Governo Digital’ (‘Rede Gov.br’) (Dec. nº 9.584/18, revogado pelo Dec. nº 10.332/20), a ‘Política Nacional de Segurança da Informação’ (Dec. 9.637/18), a criação do portal único ‘gov.br’ e das regras de unificação dos canais digitais do Governo Federal (Dec. nº 9.854/19), até a mais recente ‘Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022’ (Dec. 10.332/2020) e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/21), percebe-se uma gradual adoção e migração dos serviços e informações da Administração Pública para plataformas digitais, com a digitalização progressiva do governo, da participação e da democracia (*e-Government, e-participation e e-democracy*)”.

eletrônicos de comunicação, especialmente as redes sociais. A medida também atende aos reclames sociais por uma democracia plena cuja existência suplanta os limites do Estado e os momentos eleitorais, tal como idealizado por Rousseau (2018).

Sob a outra vertente do controle democrático, a LGD também estimula a participação popular como consequência da instituição da governança em ambiente digital, o que, aliás, replica mandamento já estampado na Lei nº 12.965/14 — o Marco Civil da Internet.<sup>47</sup> São várias as passagens do texto legal que revelam esse conteúdo programático, sendo os mais relevantes aqueles previstos no art. 1º, com a expressa vinculação do alcance da eficiência da administração pública à participação do cidadão, e nos incisos V do art. 3º e VIII do art. 4º, que estabelecem como diretrizes do Governo Digital a presença popular no controle e fiscalização da administração pública, inclusive mediante a utilização dos laboratórios de inovação.

Nesse aspecto, a exposição já apresentada neste capítulo denota que a norma legal em estudo representa marco de significativa relevância na formação de uma nova concepção de governança pública, centrada na valorização da cidadania e, assim, mais consentânea com o paradigma democrático. De acordo com José Fernando Brega (2015, p. 182):

A utilização dos meios eletrônicos faz surgir uma autêntica oportunidade para intensificar a integração com a população e melhorar a transparência dos processos decisórios e da gestão dos assuntos públicos, aperfeiçoando o debate público e o controle da atividade administrativa, ao estabelecer novos canais de relacionamento e simplificar o contato com as autoridades, oferecendo, assim, uma abertura inédita para intensificar o caráter democrático da Administração. De fato, o governo eletrônico deve servir não só para a modernização das estruturas administrativas e para a melhora dos serviços que presta aos cidadãos, mas também para a democratização do poder público, por meio da participação.

Estabelecidas essas premissas gerais, é o momento de tratar especificamente do Governo Digital do Poder Judiciário. De início, destaca-se que há previsão expressa da LGD no sentido da sua aplicação à administração pública do Poder Judiciário Federal (art. 2º, inciso I). Já no âmbito estadual, a observância da norma está condicionada à existência de regra local própria adotando os comandos da LGD (art. 2º, inciso III). Isso, a rigor, permitiria a conclusão de que o Governo Digital do Poder Judiciário Federal deve ser instituído, enquanto a incidência das diretrizes previstas em relação à Justiça Estadual dependeria de regulamentação própria por cada ente federado.

---

<sup>47</sup> Art. 25. As aplicações de internet de entes do poder público devem buscar:  
V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.

Essa condição estabelecida com o propósito de resguardar a autonomia dos entes federados, porém, não impediu que o CNJ editasse atos normativos com repercussão para todos os órgãos do Poder Judiciário a ele submetidos, ou seja, excluindo apenas o STF.<sup>48</sup> Desta forma, avançando no processo de transformação digital já em curso em boa parte dos Tribunais brasileiros, o Poder Judiciário Nacional possui parâmetros mínimos instituídos pelo CNJ em conformidade com a LGD para a implementação de diretrizes do Governo Digital.

Nessa perspectiva, destacam-se a Resolução nº 345, de 09 de outubro de 2020, que disciplina o “Juízo 100% Digital”, a Resolução nº 385, de 06 de abril de 2021, que dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e a Recomendação nº 130, de 22 de junho de 2022, que recomenda aos Tribunais a instalação de Pontos de Inclusão Digital para maximizar o acesso à Justiça e resguardar os excluídos digitais. Cuida-se, a toda evidência, de atos normativos vocacionados a potencializar o oferecimento do serviço judicial ao cidadão mediante o emprego de ferramentas tecnológicas.<sup>49</sup>

O primeiro dos atos destacados é responsável por autorizar a criação de unidades judiciárias nas quais todos os atos processuais serão exclusivamente praticados pelos meios eletrônico e remoto, desde que tal não implique alteração da competência. Sendo o principal escopo da medida facilitar o acesso de justiça, para o seu real alcance, o CNJ buscou orientar os tribunais a disponibilizarem infraestrutura de informática e telecomunicação, além de espaço físico para participação das partes nos atos por videoconferência (FUX, 2021).

A sistemática de funcionamento do Juízo 100% Digital é bem sintetizada por Eunice Maria Batista Prado (2021):

No ato do ajuizamento do feito, a parte e seu advogado deverão fornecer endereço eletrônico e número de telefone celular, cientes de que a citação, a notificação e a intimação poderão ser realizadas por qualquer meio eletrônico. Por sua vez, a parte ré, até sua primeira manifestação nos autos, pode se opor à escolha de tramitação pelo Juízo 100% Digital que fora feita pela parte autora. Existe ainda a possibilidade de alguma parte expressar, por uma única vez, seu desejo de desistir do processamento pelo novo método, o que não pode acarretar modificação do juízo natural da causa. No que se refere ao atendimento às partes, aos advogados e ao público em geral, deverá ser feito na forma remota, durante o horário de expediente forense, por telefone, por e-mail, por videochamadas, por aplicativos digitais ou por outros meios de comunicação disponíveis. Especificamente no que diz respeito ao atendimento exclusivo de advogados pelos magistrados e servidores, é preciso observar a

---

<sup>48</sup> Exclusão esta que não afastou a adequação da Corte Suprema às diretrizes do Governo Digital, como confirma o já referenciado programa Corte Aberta idealizado para tornar o Supremo Tribunal Federal cada vez mais transparente e próximo da sociedade. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/> - Acesso em 10. ago. 2022.

<sup>49</sup> São normas interdependentes que integram o eixo de promoção de acesso à Justiça, um dos objetivos da gestão do Min. Luiz Fux na Presidência do CNJ, no período compreendido entre os anos de 2020 e 2022.

ordem de solicitação, os casos urgentes e as preferências legais. Quando o advogado manifestar expresso interesse em ser atendido pelo magistrado, deve-se registrar o requerimento com dia e hora, por meio eletrônico, quando então a resposta sobre o atendimento deverá ocorrer no prazo de até 48 horas, a não ser em caso de urgência. Quanto às audiências e sessões de julgamento, no Juízo 100% Digital todas deverão ocorrer exclusivamente por videoconferência. Contudo, as partes podem requerer a participação presencial na audiência por videoconferência em local disponibilizado pelo Poder Judiciário para tal finalidade. A propósito, a realização de alguns atos processuais de forma física não inviabiliza ou desnatura a proposta desse sistema, sobretudo nesses primeiros momentos de adaptação à novidade.

Os Núcleos de Justiça 4.0 foram criados com nítido propósito de alcançar a eficiência da prestação jurisdicional, porquanto asseguram a possibilidade de criação de unidades judiciárias especializadas e com competência territorial sobre toda área de jurisdição do respectivo Tribunal, cujo funcionamento deve ocorrer integralmente em ambiente virtual, observando a regulamentação do Juízo 100% Digital. Os ganhos vislumbrados com essa medida, conforme esclarecimentos disponibilizados no portal eletrônico do CNJ,<sup>50</sup> estão no oferecimento de um serviço totalmente digital ao jurisdicionado e na qualificação de demandas nas varas de primeiro grau de jurisdição.

O último dos atos normativos do CNJ acima referenciados estabelece alternativa para mitigar o que talvez seja o principal entrave para a implantação efetiva da prestação jurisdicional em ambiente digital: assegurar o acesso à justiça aos jurisdicionados excluídos digitalmente. Apesar dos significativos avanços na inclusão digital com reflexos na sua própria atividade administrativa,<sup>51</sup> há no Brasil uma parte considerável da população que está excluída desse contexto principalmente por esses dois fatores: falta de acesso à tecnologia e o desconhecimento do uso dessas novas ferramentas.<sup>52</sup>

A criação dos pontos de inclusão digital pelos Tribunais atenua o primeiro desses obstáculos, na medida em que se apresenta como mecanismo para evitar que a exclusão digital derivada da falta de acesso à tecnologia seja entrave para a prestação jurisdicional isonômica em ambiente virtual. Contudo, além de ser insuficiente para tal propósito, a ferramenta não

---

<sup>50</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/nucleos-de-justica-4-0/>. Acesso em 31. ago. 2022.

<sup>51</sup> Conforme aponta o relatório elaborado pela ONU “Governo digital na década de ação para governo sustentável”. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>. Acesso em 23 ago. 2022.

<sup>52</sup> Nesse sentido, aponta Vivian Cristina Lima López Valle (2022, p. 125): “A exclusão digital acontece de várias maneiras na sociedade brasileira. Instrumental (pela falta de computadores e equipamentos tecnológicos), infraestrutural (pela dificuldade de conexão à internet por falta de infraestrutura como cabeamento, sinal ou transmissão, especialmente nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos), cognitiva (pela falta de compreensão de como funciona a internet) e institucional (onde a falta de acesso aos cidadãos os impede de saber ou ter seus direitos por falta de acesso)”.

ataca a outra face do problema relativa à alfabetização digital. Aliás, a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia realmente é tema essencial a ser considerado pelo Estado brasileiro para implantação efetiva do Governo Digital em qualquer dos Poderes.

A Administração Pública deve atentar-se para essa questão, a fim de impedir que a difusão de uma cultura informatizada não aprofunde a exclusão digital<sup>53</sup>, dividindo a sociedade em cidadãos em classes distintas a partir do critério de interação com o Estado. Como solução, é necessário adotar uma política ativa para evitar essas situações discriminatórias, em verdadeira transposição do Estado Social para o Governo Digital com o propósito de integrar a população na sociedade da informação (BREGA, 2015). Sem prejuízo, nessa fase de transição, a manutenção de pontos físicos para a continuidade da prestação do serviço nos moldes tradicionais deve ser considerada.

Em outro vértice, imperativo ressaltar que a alfabetização digital deve ser perseguida interna e externamente. Nesse sentido, escrevem Motta e Valle (2022, p. 49):

[...] incorporar um modo de relacionamento que contemple o ambiente digital era inevitável para a Administração – mas os obstáculos serão de várias ordens. Indispensável será o desenvolvimento de um intenso esforço de alfabetização digital, que compreenda não só o aprendizado do uso funcional dos sistemas disponíveis, mas também o contexto em que eles foram gerados, e os potenciais efeitos de sua existência e utilização. Importante ainda observar que esse mesmo esforço de alfabetização deve ser dirigido não apenas aos agentes públicos, responsáveis por uma dimensão operacional do governo digital, mas também aos usuários desta mesma plataforma – que por vezes, hão de conjugar o aprendizado do que sejam as estruturas de governo, com aquele do uso adequado das ferramentas disponibilizadas para a prestação de serviços públicos.

Retornando às medidas implementadas pelo CNJ em consonância com as diretrizes da LGD, nota-se que elas têm como ponto comum o propósito de facilitar o acesso e a realização da atividade-fim desempenhada pelo Judiciário. Efetivamente, elas buscam oferecer ao usuário da Justiça a possibilidade de obter a prestação jurisdicional mais célere e disponível, dispensando providências em meio físico e deslocamentos até as unidades judiciais. Em suma, cuida-se de normas destinadas a assegurar a melhoria no serviço precípua oferecido pelo Poder Judiciário.

---

<sup>53</sup> Ainda podem ser citados como obstáculos para a efetiva implantação do Governo Digital: (i) a exigência de elevados investimentos; (ii) diferença de adaptação das pessoas às tecnologias, o que resultaria na atribuição de atividades restritas a um grupo de servidores especializados; e (iii) incertezas jurídicas realizadas à utilização dessas novas ferramentas tecnológicas (BREGA, 2015).

Apesar disso, as normas administrativas realçadas não tratam sobre a segunda vertente objetivada pela LGD, relacionada à melhoria da administração da Justiça, ligada em especial ao aumento da participação popular. É verdade que o CNJ disponibiliza o canal da ouvidoria, que também funciona em ambiente digital, com o propósito de possibilitar a comunicação direta do cidadão com o órgão para orientar, transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades lá desenvolvidas (art. 2º da Resolução nº 103/10), atualmente já implementado por todos os Tribunais.

Há ainda o emprego do processo eletrônico para tramitação de procedimentos administrativos, inclusive com viés disciplinar, e ferramentas digitais (consulta e audiência públicas, videoconferência, enquetes e pesquisas) que podem ser utilizadas para a participação democrática, conforme já abordado por ocasião da referência à Resolução nº 221/16, do CNJ. Entretanto, esses instrumentos, além de anteriores à vigência da LGD, precisam ser utilizados com aproveitamento de todo potencial que o ambiente digital oferece para aproximar o cidadão da atuação administrativa do Judiciário.

Com efeito, os mecanismos elencados nas normas administrativas ora destacadas ainda são frágeis para alcançar o objetivo de facilitar a absorção da vontade popular durante o processo de formação da tomada das decisões políticas pelo CNJ e, conseqüentemente, pelos órgãos do Judiciário a ele vinculados administrativamente. Não se pode olvidar que o Governo Digital “está orientado para criação de valor público e transformação do ecossistema que envolve a Administração Pública, a sociedade civil e as empresas, em que no centro está o cidadão” (GARCIA; IOCKEN, 2021, p. 69). Nesse sentido, a simples presença representativa da sociedade sem poder de influenciar a decisão a ser tomada não atende a esse propósito.

Desta forma, a realidade atualmente verificada demonstra que o Governo Digital do Poder Judiciário está avançado no aprimoramento de seu serviço público, produto do incentivo à utilização da plataforma digital para instrumentalizar a prestação jurisdicional, fato verificado na última década e doravante potencializado com a LGD. Conquanto ainda falha a governança digital do Judiciário, sob o viés da melhora da participação do cidadão nos atos administrativos, a recenticidade da norma em estudo deve ser levada em conta nesta avaliação.

Apresentado esse panorama sobre a realidade atual do Governo Digital do Judiciário, a abordagem realizada no item seguinte tratará de analisar especificamente os instrumentos previstos na LGD que estimulem a participação popular e o controle social, essenciais para a resolução do problema de pesquisa.



### 3.2 OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E AS REDES DE CONHECIMENTO

De acordo com o texto constitucional, o Estado Brasileiro promoverá e incentivará a ciência, a capacitação tecnológica e a inovação, o que deve ocorrer internamente na formação de recursos humanos e condições especiais de trabalho para os servidores que se ocupem da extensão tecnológica, bem como no ambiente externo por intermédio do apoio ao investimento da iniciativa privada nesse setor.<sup>54</sup> A dupla perspectiva do incentivo estatal ao desenvolvimento tecnológico “voltar-se-á preponderantemente para solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema nacional e regional” (art. 218, §2º, CF). Em outras palavras, o intuito comum é oferecer uma atividade administrativa consentânea com as técnicas mais atualizadas, transpondo o desenvolvimento verificado na iniciativa privada para o setor público em busca da concretização da eficiência.

A abordagem da Constituição Federal, dedicando um capítulo específico da ordem social para tratar da tecnologia e da inovação, desvela um verdadeiro dever estatal de observância pelos três poderes e em todos os níveis federativos. Com efeito, incumbe ao Estado a impositiva obrigação de incentivar os seus entes, bem como o setor privado, a participarem do desenvolvimento tecnológico e da inovação. Ao assim agir, o Estado atua no exercício da sua atividade estimulativa, entendida como “aquela que não está constitucionalmente reservada a si, se não que tocam a interesses públicos compartilháveis, que tanto podem ser promovidos pelo Estado quanto particulares” (SADDY; SOUZA, p. 205).<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Nesse sentido, a CF prevê em seu art. 218: “Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. §1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. §2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. §3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. §4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho. §5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. §6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas do governo.”

<sup>55</sup> Ainda sobre a atividade estatal estimulativa, Saddy e Souza (2022, p. 205) acrescentam os seguintes contornos: “Trata-se de uma atuação voltada a atender interesses públicos de forma indireta e mediata, em que os poderes públicos contam com os particulares (ou até mesmo com outros entes ou órgãos da Administração) para o seu atingimento, pois são esses que prestarão determinadas atividades em favor de toda coletividade. A atividade estimulativa busca apoio, em regra, na iniciativa privada, mas nada impede que o Poder Público possa vir a ser titular dessas atividades. Essa atividade administrativa visa à colaboração ou à cooperação de outrem, que não o ente ou órgão que esteja estimulando, sem o emprego de coerção”

Imbuída de concretizar o referido mandamento constitucional, a Lei do Governo Digital prevê as redes de conhecimento e os laboratórios de inovação como dois importantes mecanismos vocacionados a fomentar essa perspectiva colaborativa da cidadania. Registre-se que os laboratórios de inovação representam, em última análise, uma forma de implementação das redes de conhecimento, havendo uma relação de continência entre tais ferramentas, conforme demonstrado adiante.

As redes de conhecimento, segundo o art. 17 da LGD, poderão ser criadas pelo Poder Executivo federal para a consecução dos seguintes objetivos: (i) gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências; (ii) formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais; (iii) discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação quanto ao Governo Digital e à eficiência pública; e (iv) prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais. A faculdade de criá-las, como destacado, é exclusiva do Poder Executivo federal, mas todos os órgãos da Administração Pública dos três poderes, inclusive dos demais entes federados, poderão delas participar.<sup>56</sup> Em síntese, cuida-se de mecanismo que executa o mandamento previsto no artigo 218, §6º, da CF, estimulando a articulação entre os entes que integram o poder público para alcançar os objetivos visados com o desenvolvimento tecnológico.

Em levantamento realizado acerca do tema, Rodrigo Guerra Garcia e Sabrina Nunes Iocken (2022) apontam que essa forma de gerir o conhecimento no âmbito da Administração Pública apresenta o aspecto positivo de proporcionar maior profundidade e amplitude dos temas compartilhados em rede, não obstante a criação de barreiras para a efetividade da medida em decorrência da falta de eminente delimitação de divisão de competência e autoridade.

De certa forma, o Decreto nº 10.332/20, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, buscou superar parte desses entraves ao regulamentar a matéria e criar a “Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br”, de natureza colaborativa e com a finalidade de promover o intercâmbio de informações e a articulação de medidas conjuntas à expansão da Estratégia de Governo Digital (art. 7º).

A partir dessa breve exposição, duas constatações têm especial pertinência com o presente trabalho: (i) nos precisos termos da LGD, o Poder Judiciário pode participar das redes de conhecimento, mas não tem a responsabilidade de criá-las; e (ii) a identificação de novas

---

<sup>56</sup> Cf. o art. 17 da Lei nº 14.129/21: “Art. 17. O Poder Executivo federal poderá criar redes de conhecimento, com o objetivo de: [...] §1º Poderão participar das redes de conhecimento todos os órgãos e as entidades referidos no art. 2º desta Lei, inclusive dos entes federados.”

tecnologias para facilitar a participação social pelos meios digitais integra um dos objetivos almejados com a ferramenta.

Acerca do primeiro ponto realçado, é oportuno observar que não é incomum verificar nas administrações dos Tribunais e, sobretudo, no CNJ a instituição de grupos de trabalho e comitês<sup>57</sup> com integrantes da estrutura de outros poderes para tratar de temas diversos afetos à melhoria da prestação jurisdicional. Apesar de essas formas de reunião em busca do progresso da atividade judicial não receberem a denominação de “redes de conhecimento”, cuidam-se, substancialmente, de mecanismos com composição e objetivo no mínimo semelhantes ao ora abordado. Logo, é possível inferir que a regulamentação específica do tema pela LGD poderá servir de incentivo para que o Judiciário doravante estabeleça formalmente suas próprias redes de conhecimento, assim como participe daquelas criadas e geridas pelo Poder Executivo.

Ressalte-se, neste particular, que a LGD não impõe vedação a essa iniciativa pelo Poder Judiciário, tendo apenas estabelecido, em caráter facultativo, que a criação das redes de conhecimento ficaria a cargo do Executivo. Assim, no desígnio de promover maior abertura institucional do Poder Judiciário, o compartilhamento de experiências e conhecimento obtido em diferentes perspectivas revela-se meio apto para adequar a Administração da Justiça ao paradigma democrático e ao moderno modelo de magistratura.

Com relação ao segundo aspecto destacado, nota-se que as redes de conhecimento não atuam finalística e diretamente como instrumento destinado a realizar o controle democrático do poder público. Em verdade, trata-se de ferramenta disponível para prospectar novas tecnologias que, então, poderão facilitar a participação social em meios digitais. Efetivamente, nos termos preconizados pela LGD, a composição das redes de conhecimento deve ocorrer apenas com integrantes da estrutura estatal, sem espaço, portanto, para a participação da sociedade.

Contudo, essa restrição imposta no texto legal não deve ser considerada como motivo apto a apartar os cidadãos desse espaço. Isso porque, além dos fundamentos apresentados anteriormente sobre o protagonismo popular no regime democrático e a evidente contribuição que as experiências e o conhecimento do setor privado promovem para o desenvolvimento tecnológico nacional, a atividade estatal estimulativa à ciência, à tecnologia e à inovação propugnada na Constituição Federal (art. 218, §6º, CF) direciona-se para a articulação entre entes públicos e privados, descartando, a rigor, a delimitação implementada na legislação ordinária. Ademais, a participação do cidadão integra o rol de medidas previstas na própria

---

<sup>57</sup> A Instrução Normativa nº 58, de 20 de junho de 2014, do CNJ, dispõe sobre a constituição e a gestão de Comitês e Grupos de Trabalho no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.

LGD para o alcance dos seus objetivos (art. 1º, LGD), de modo que se propõe considerar como facultativa a limitação levada a efeito na referida norma, a fim de possibilitar e incentivar a participação da sociedade nas redes de conhecimento.

Sob o enfoque do Poder Judiciário, a proposta exegetica apresentada é relevante para enquadrar alguns grupos de trabalho e comitês relacionados ao tema do desenvolvimento tecnológico, criados antes da edição da LGD e que, em substância, constituem verdadeiras redes de conhecimento,<sup>58</sup> tendo em vista o objetivo comum almejado nesses instrumentos. A prosperar a compreensão ora desenvolvida, tornar-se-ia possível rotular as redes de conhecimento previstas na LGD como ferramenta do controle democrático da Administração Pública, considerando que em tal conceito insere-se a possibilidade, nos moldes acima retratados, de o cidadão ser ouvido e influir na atividade estatal. Do contrário, repita-se, restaria às redes de conhecimento a função de servir como mecanismo interno da Administração para projetar instrumentos destinados a assegurar a participação popular.

Quanto aos laboratórios de inovação é necessário destacar que, a despeito da previsão do tema na Lei nº 14.129/21, as iniciativas de instituição desses espaços no território nacional surgiram há quase uma década e estavam sendo desenvolvidas em todas as esferas de governo, inclusive no Poder Judiciário.<sup>59</sup> A LGD, na verdade, não visou criar ou normatizar o funcionamento dos laboratórios de inovação, até porque seria desnecessária autorização legal. Para tanto, a norma apenas buscou aplanar a discussão do assunto em nível nacional (CUNHA; QUIRINO, 2022).

De toda forma, o diploma legal objeto deste estudo apresenta relevantes informações para a adequada compreensão do assunto. Segundo previsão expressa no inciso VIII, do art. 4º da LGD, considera-se laboratório de inovação o:

espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideais, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública.

---

<sup>58</sup> A Resolução nº 395/2021, do CNJ, instituiu a “Rede de Inovação do Poder Judiciário Brasileiro (RenovaJud) para impulsionar a gestão de inovação no âmbito do Poder Judiciário, com a finalidade de torná-la um processo contínuo e produzir alto impacto nos resultados dos órgãos componentes da estrutura do Judiciário. A princípio, é inviável qualificá-la como rede de conhecimento, haja vista que a sua composição é exclusiva por órgãos do próprio Poder Judiciário (artigos 9º e 10).

<sup>59</sup> Por exemplo, o iJuspLab, da Justiça Federal da Seção Judiciária de São Paulo foi criado no ano de 2016 e é considerado o primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário.

O caráter meramente programático empregado pela LGD ao assunto torna possível emprestar ao laboratório de inovação diferentes naturezas jurídicas. Nesse sentido, escrevem Saddy e Souza (2022, p. 214):

[...] o laboratório de inovação poderá adotar qualquer forma admitida pelo Direito, como, por exemplo, o laboratório como infraestrutura física ou digital, como órgão ou mesmo como entidade da administração pública (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, consórcios públicos entre entes da Federação), tudo a depender da importância, complexidade e volume das atividades a serem desenvolvidas pelo citado laboratório de inovação. Nenhuma dessas formas será vedada, desde que se tenha adequada motivação para a adoção da estrutura pretendida, demonstrando o planejamento, a juridicidade, a eficiência, a economicidade, eficácia e a economicidade do formato jurídico-administrativo e institucional adotado.

O estímulo à participação social é o traço marcante da regulamentação do laboratório de inovação implementada nos artigos 44 e 45 da LGD. Das dez diretrizes legais aplicáveis a esse espaço, três realçam o ideal de compreendê-lo como instrumento destinado a absorver o exercício da cidadania colaborativa. São elas: (i) colaboração interinstitucional e com a sociedade; (ii) foco na sociedade e no cidadão; e (iii) fomento à participação social e à transparência pública. É nítido, destarte, o propósito de utilizar os laboratórios como mecanismos de realização da democracia participativa ao incentivar o envolvimento da sociedade na discussão e no controle de políticas públicas relacionadas à temática tecnológica e de inovação, principalmente em ambientes digitais.

A amplitude do incentivo à participação social nesses espaços, entretanto, contrasta com a limitação do seu espectro de atuação. Os laboratórios, como a própria definição sugere, são destinados a tratar de inovações<sup>60</sup> tecnológicas, o que delimita significativamente o rol de cidadãos interessados e aptos a deles participarem, seja em razão do restrito interesse público da matéria ou então pela ainda deficitária formação educacional de grande parte da população brasileira.

Estabelecidas as diretrizes gerais, é necessário atentar para o enfoque atribuído ao assunto no Poder Judiciário, destacando que, ao contrário da restrição prevista na LGD sobre a responsabilidade exclusiva do Poder Executivo federal para criar as redes de conhecimento,

---

<sup>60</sup> O conceito de inovação, apesar de permear constante debate acadêmico, é previsto no artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 10.973/04 como: a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

todos os entes públicos podem instituir laboratórios de inovação. Segundo o texto legal, tais espaços devem ser

[...] abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da administração pública. (art. 44, LGD).

Como o laboratório de inovação, em última análise, constitui espécie do gênero redes de conhecimento, haja vista os aspectos comuns das suas composições e dos objetivos perseguidos, a autorização conferida a todos entes públicos para criarem aqueles espaços é mais um indicativo que esvazia a pertinência da previsão restritiva sobre estas últimas.

O CNJ, em 07 de junho de 2021, aprovou a Resolução nº 395, que institui a Política de Gestão da Inovação e, dentre outras medidas, ratifica a criação do Laboratório de Inovação do Conselho Nacional de Justiça realizada pela Portaria nº 119, de 21 de agosto de 2019, denominado “Laboratório de Inovação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS/CNJ)”. Tal como mencionado na abordagem do laboratório da inovação na LGD, a regulamentação implementada pelo CNJ, em linhas gerais, visou unificar as discussões sobre o tema em nível nacional, considerando que já existiam vários laboratórios de inovação<sup>61</sup> instituídos pelos Tribunais quando da edição da referida norma administrativa.

Em atenção ao recorte temático, três informações pertinentes ao tema ora tratado podem ser extraídas dessa regulamentação administrativa: (i) na exposição das razões que embasam a edição do ato há expressa referência a regramentos anteriores do CNJ que tratam da gestão participativa e democrática na elaboração das políticas judiciárias, bem como da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, todas já abordadas neste trabalho; (ii) a participação é considerada princípio da gestão de inovação no Poder Judiciário (art. 3º, inciso III) sendo competência do laboratório de inovação do CNJ abrir espaço para a participação cidadã (art. 7º, inciso V); e (iii) o Conselho Consultivo Nacional da Inovação contará com representantes de entidades do setor público e privado, da academia e do terceiro setor (art. 14). Ademais, a citada Resolução também apresenta a definição autêntica de inovação, conceituando-a como

[...] a implementação de ideias que criam uma forma de atuação e geram valor para o Poder Judiciário, seja por meio de novos produtos, serviços, processos

---

<sup>61</sup> Cf. Tribunais brasileiros investem em laboratórios de inovação. Disponível em: <https://bernardodeazevedo.com/conteudos/tribunais-brasileiros-investem-em-laboratorios-de-inovacao/> - Acesso em 30. ago. 2022.

de trabalho, ou uma maneira diferente e eficaz de solucionar problemas complexos encontrados no desenvolvimento das atividades que lhe são afetas. (art. 2º, Resolução nº 395, CNJ).

A partir dessas informações levantadas, nota-se que a gestão da inovação do Poder Judiciário fundamenta-se na necessidade de promoção da abertura institucional para comportar espaços de participação popular, alinhando-se, assim, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030 da ONU, abordados anteriormente. Em duas passagens relevantes do texto normativo há indicação expressa da participação de atores externos ao Poder Judiciário, inclusive na composição do Conselho Consultivo Nacional da Inovação. Trata-se, portanto, de relevante avanço da Administração da Justiça.

Efetivamente, os laboratórios de inovação do Poder Judiciário têm aptidão para fomentar a melhora da sua relação interinstitucional com outros órgãos da Administração Pública e, sobretudo, com a sociedade, rompendo barreiras culturais e tradicionais que são inconciliáveis com o modelo democrático moderno. O incentivo à participação popular nesses espaços corrobora essa assertiva. Todavia, na vertente do controle social, especialmente nas atividades de fiscalizar e verificar a conformidade da decisão administrativa com o interesse público, a ferramenta ainda é ineficaz.

Nesse sentido, é importante reprimir que a LGD estabelece a “participação do cidadão no controle da administração pública” como objetivo a ser perseguido pelos laboratórios de inovação (art. 44), o que, aparentemente, não foi tratado na Resolução nº 395/2021 do CNJ. Em suma, a normatização administrativa do CNJ estimula a participação popular, mas é silente quanto ao controle social, aspecto que integra a definição de controle democrático defendida neste trabalho.

Destarte, é possível inferir que os instrumentos previstos na Lei nº 14.129/21, nos moldes atualmente regulamentados pela alta cúpula da Administração da Justiça, são insuficientes para implantar o controle democrático do Poder Judiciário como ele realmente deve acontecer numa democracia. Tal se justifica porque as redes de conhecimento e os laboratórios de inovação são ferramentas que comportam uma atuação bem restrita de cidadãos, na medida em que o esclarecimento técnico é pressuposto natural para integrar esses ambientes e, atualmente, a difusão do conhecimento ainda é precária em nosso país.

Não se pode olvidar, ainda, que os assuntos submetidos a esses espaços invariavelmente são específicos aos ramos de desenvolvimento científico e da inovação, os quais não despertam significativo interesse público para justificar o engajamento social. As decisões políticas do Judiciário, acaso apresentadas à deliberação nesses ambientes, estarão necessariamente ligadas

a tais áreas, o que, ao menos por ora, afasta a mobilização social necessária para identificar e apresentar o interesse da sociedade. De fato, a realidade vivenciada no país torna utópico imaginar que, a curto prazo, a sociedade civil estará plenamente engajada a envolver-se em inovações tecnológicas para a Administração Pública.

Diante desse quadro, conclui-se que esses mecanismos não são eficientes para implementar diretrizes básicas das teorias participativa e deliberativa da democracia. Afinal, a restrita casta de cidadãos aptos a integrarem tais espaços impede a apuração valorativa da vontade geral, excluindo o pressuposto indispensável que lastreia a teoria participativa na concepção de Rousseau (2018), bem como inviabiliza a qualidade da decisão sob o enfoque da tutela da sociedade, mitigando premissas essenciais do entendimento habersiano sobre o regime democrático.

A recenticidade da norma em estudo é fator que deve ser considerado nesse exame crítico sobre a efetividade das redes de conhecimento e dos laboratórios de inovação na execução do controle democrático do Poder Judiciário. Conforme ressaltado, a LGD é fruto de um movimento legislativo que, além de buscar readequar o Estado à realidade tecnológica vivenciada pela sociedade, visa implementar uma alteração intraorganizacional da Administração Pública, com o fito de torná-la mais adequada ao paradigma democrático. Logo, o futuro aperfeiçoamento da LGD e da regulamentação promovida pelo CNJ durante o curso dessa evolução do Estado poderá suprir as deficiências ora identificadas.

### 3.3 DECISÕES ADMINISTRATIVAS BASEADAS NAS DELIBERAÇÕES DIGITAIS: RISCOS E BENEFÍCIOS

Conforme mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, o uso das ferramentas tecnológicas no aprimoramento da democracia pressupõe o interesse da sociedade em conhecer e participar das decisões políticas do Estado. Em certa medida, a agilidade na difusão de informações por esses mecanismos digitais e a possibilidade de interação instantânea contribuíram para o recente aumento do engajamento popular em assuntos com repercussão coletiva. Por outro lado, a significativa parcela da população brasileira desconectada, a descrença nos representantes no atual momento de crise democrática e a dominação dos meios eletrônicos por um reduzido número de grupos comerciais segmentados são desafios que precisam ser superados para a plena implementação das diretrizes da democracia digital.

A abordagem proposta neste tópico analisa as consequências da participação popular por via digital nas decisões políticas do Estado, ressaltando os riscos e benefícios dela advindos.



Para tanto, são inicialmente tratadas as implicações derivadas do aumento da participação política dos cidadãos no geral para, em seguida, realizar o exame delas sob a ótica da democracia digital.

Antes, contudo, é necessário reprimir a afirmação de que as propostas de aprimoramento do modelo democrático representativo não pressupõem a repriminção da democracia direta ateniense. Em verdade, como já afirmado, busca-se apenas explorar o potencial fornecidos pelos meios digitais de comunicação para superar a instabilidade vivenciada pelo regime e, em última instância, propiciar a concreta implementação dos ideais democráticos.

O aumento da participação política dos cidadãos, além de cumprir o que está preconizado na Constituição Federal, proporciona a melhoria da qualidade da democracia. Esse silogismo, entretanto, há de ser empregado com cautela, pois existe uma linha tênue entre o aumento e o excesso de participação cuja superação poderá ser prejudicial para a própria democracia. É o que defende Norberto Bobbio (2019, p. 48) ao analisar a participação do cidadão no processo legislativo:

A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir o próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia.

O extremo de imaginar a figura do cidadão-total, que participa intensa e permanentemente da vida política do Estado a ponto de renunciar seus interesses privados para viver a esfera pública, justifica o receio acima ventilado. Afinal, a partir do momento em que o desinteresse social cresce vertiginosamente por questões coletivas e o descrédito das instituições públicas, impor ao cidadão o dever de se vincular ao cotidiano público e opinar sobre todas as ações do Estado — como solução para o aperfeiçoamento democrático — constitui utopia capaz de frustrar a própria sobrevivência da democracia. No ponto, são adequadas a lembrança e a advertência apresentadas por Moreira Neto (1992, p. 188):

[...] como qualquer movimento que finca suas bases em inequívocos valores éticos, a busca da legitimidade pela participação pode incorrer em desvios e exageros. A História está cheia de exemplos de como grandes causas levaram espíritos generosos a grandes equívocos. Será até compreensível que esse anseio geral pela retomada da legitimidade possa supervalorizar a participação nesses primeiros estádios, em que, mais que resultados imediatos, devemos nos preocupar com a prudente escolha e travejamento dos seus instrumentos políticos. Mas, da mesma forma que repudiamos as instituições celebradas

[sic] em gabinetes, desconfiamos das adotadas ao calor de uma precipitação emocionalmente instigada.

O equilíbrio capaz de calibrar a necessidade de maior influência da vontade popular nas ações públicas com os fatores que desencadearam a atual crise de representatividade e que contribuíram para afastar o cidadão do cotidiano institucional é o objetivo almejado. Além da intensidade da participação popular, a abertura desses canais de absorção dos interesses sociais pela Administração Pública precisa ocorrer de forma progressiva e simultânea ao avanço da cultura política da população, pois “a simples participação, sem um entendimento esclarecido, pode ser cega, ameaçando o próprio valor da participação” (NOBRE, 2004, p. 12). Desta forma, evita-se que o povo, sem o necessário preparo, seja capturado por militâncias organizadas ou arque com os custos da ineficiência legitimada e os institutos de participação política se tornem instrumentos de opressão utilizados por minorias oligárquicas ativistas ou de legitimação de oportunistas ineficientes (MOREIRA NETO, 1992, p. 190-191).

Portanto, nas linhas gerais inicialmente examinadas, a participação popular tem a virtude de aumentar a legitimidade e restabelecer os ideais democráticos. Por outro lado, ela carrega o risco de criar a simples presunção de protagonismo do povo que, desprovido do necessário preparo político, apenas serviria para justificar ainda mais a atuação de uma restrita casta no exercício do poder, contribuindo, dessa maneira, para o aumento do descompasso entre os interesses dos cidadãos e os do Estado.

Por essas razões, a influência popular nas decisões políticas, embora desejada, deve ser absorvida com prudência e sem descurar dos danos que esse processo pode ocasionar. Essa mesma ambivalência, por evidente, permeia a análise da participação popular sob o enfoque da concepção da democracia digital. Contudo, é possível perceber que há nítido aumento da intensidade dos benefícios e riscos elencados, como se passa a demonstrar.

Primeiramente, é importante ressaltar que a deliberação on-line, realizada em ambiente virtual, concretiza o propósito do sistema deliberativo, segundo o qual a efetivação de uma democracia plena exige que haja o intercâmbio de razões em múltiplas arenas com a absorção dos fluxos discursivos nesses mais variados ambientes. A internet, ainda que não efetive os ideais da esfera pública propostos por Habermas, não pode, por outro lado, ser excluída do espectro de possibilidades de fomento da discussão pública (MENDONÇA, 2016).

Partindo dessa premissa, verifica-se que a deliberação digital tem espaço para comportar os principais critérios<sup>62</sup> do discurso racional defendidos pelo citado filósofo alemão, porquanto possibilita (i) a igualdade discursiva com a oportunidade de todos os participantes se manifestarem; (ii) a reciprocidade mediante a instauração de um debate real; (iii) a justificação com a possibilidade de exposição dos argumentos de forma racional e intelectualmente acessível; e (iv) a inclusão a partir da absorção de todas as pessoas afetadas direta ou indiretamente no processo de discussão e tomada de decisão (KIES, 2016). Ademais, o ambiente virtual permite a aferição da vontade da maioria sob o critério mais quantitativo do debate, assegurando, assim, o devido prestígio aos ideais da democracia participativa previamente abordados.

As plataformas destinadas à interação dos usuários, como as redes sociais com as comunidades e fóruns nelas existentes, servem para ilustrar essas assertivas. Mesmo com a difusão nem sempre organizada das manifestações, o que prejudica a assimilação do consenso ou da maioria estabelecida ao final do processo deliberativo de tomada de decisão, trata-se de ambiente apto a possibilitar a discussão fundamentada e fornecer pelo menos uma amostragem do verdadeiro interesse dos usuários. Não se pode olvidar, porém, do risco presente nessas deliberações em redes sociais que deflui do seu uso político para formação de “bolhas de identidade”, como bem alerta Souza Neto (2020, p. 31):

Em todo mundo, o emprego político da internet, em especial das redes sociais, cria desafios inéditos para a estabilidade democrática. Sem incrementar a deliberação no espaço público, pela via da ampliação do diálogo entre quem pensa diferente, a “ciberdemocracia” tem dado lugar à formação de “bolhas de identidade”: “câmaras de eco” que abrigam interações restritas a pessoas que compartilham dos mesmos valores, interesses específicos ou visões de mundo. Ao invés de buscar construir consensos, por meio da formulação de mensagens moderadas, dirigidas ao centro de espectro político, as campanhas eleitorais tendem a elaborar discursos radicalizados e fragmentários, específicos para cada segmento ativo na internet. O resultado do pleito não é a aprovação de um programa consensual: é um pastiche, integrado por retalhos de ideologias diversas, e até dissonantes.

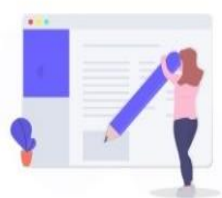
Por seu turno, os canais criados especialmente para fomentar o debate acerca de assuntos determinados possibilitam a preservação dos critérios do discurso racional com melhor identificação do consenso e da vontade predominante. Nesse sentido, além do portal e-democracia da Câmara dos Deputados já referenciado, a aplicação “Processo Coletivo

---

<sup>62</sup> Insta destacar, por oportuno, que, em contraponto a esse modelo habersiano, há o entendimento de que o cidadão deliberativo representa simples fenômeno natural e universal, não sendo meramente construído a partir de determinados critérios.

Eletrônico”,<sup>63</sup> vencedora em 2021 do 18º Prêmio Innovare na categoria Juiz, representa modelo de ferramenta digital hábil a incentivar os debates e colher os resultados com maior efetividade do que as discussões difundidas nas redes sociais. A figura abaixo, extraída do site do respectivo portal eletrônico, elucida o funcionamento dessa ferramenta:

Figura 1 – Funcionamento do Aplicativo “Processo Coletivo Eletrônico”  
O Processo Coletivo Eletrônico permite a criação e a participação em um processo de participação coletiva, podendo ser utilizado desde uma audiência pública de interesse público até uma deliberação de uma associação ou condomínio, por exemplo.



#### Fase de Pedidos

Nesta fase você pode fazer um edital propondo a discussão sobre o objeto do conflito de interesses, ou mesmo a pauta de questões a serem deliberadas e decididas. Você vai fixar os prazos para os interessados formularem seus pedidos e estabelecer as regras da discussão.



#### Fase Instrutória

Período para os participantes formularem suas pretensões diante do objeto a ser deliberado. Nessa fase, é possível juntar provas e documentos que ficarão disponíveis para os participantes comentarem e visualizarem.



#### Fase Decisória

Na fase decisória é possível criar uma audiência pública ou mesmo realizar uma votação online após as discussões.

Fonte: Processo Coletivo

Em observância aos propósitos da pesquisa, os quais não incluem a abordagem técnica e pormenorizada dos mecanismos eletrônicos destinados a fomentar a participação popular na Administração Pública, os exemplos acima destacados são suficientes para respaldar a premissa sobre a qual este estudo está calcado: a evolução tecnológica ora vivenciada representará importante marco divisor na compreensão da democracia e, sobretudo, na relação do cidadão com o Estado. De fato, ainda que limitada a aspectos gerais e breves sobre o funcionamento de específicas ferramentas dentro da imensidão de possibilidades que a internet disponibiliza, a exposição ora apresentada revela que as tradicionais barreiras que impediam o controle democrático da Administração Pública, no duplo sentido apropriado a esse conceito — fiscalização e participação —, não mais subsistirão.

<sup>63</sup> Cf. COMO funciona. Processo Coletivo. Disponível em: <https://processocoletivo.com>. Acesso em: 29 jan. 2022.

Na perspectiva verificada a partir do desenvolvimento dos meios eletrônicos de comunicação, a preservação do comportamento introspectivo de algumas instituições públicas, acaso mantida, decorrerá de simples opção política dessas, as quais arcarão com os elevados custos do aumento da crise de legitimidade em uma democracia. A invocação de obstáculos costumeiramente apresentados para respaldar esse comportamento introvertido, como a dificuldade de divulgação de informações de interesse público e a impossibilidade de levantamento do interesse popular sobre determinados assuntos, ao que tudo indica, estará em absoluto descompasso com a realidade, não sendo, portanto, plausíveis para fundamentar tal proceder.

Para Wilson Gomes (2018), há três aspectos que necessitam ser analisados em relação à participação popular no processo de tomada de decisão política com o uso dos instrumentos tecnológicos de comunicação. Primeiro, há um conjunto de decisões para as quais a influência da vontade popular é demandada, de modo que o Estado transfere aos cidadãos a decisão sobre as políticas públicas selecionadas, outorgando a estes as prerrogativas de ratificar as decisões tomadas pelos representantes dos Poderes ou escolher entre opções predeterminadas, por meio de referendos ou plebiscitos. A mediação da tecnológica, nesse aspecto, acarretaria a diminuição dos custos dos atos necessários para a aferição da vontade popular, como também atuaria como instrumento a garantir uma oportunidade de participação eficiente, acessível e mais adequada às conveniências do cidadão.

Em segundo, encontram-se as tomadas de decisão em que o sistema político se abre para a colaboração dos cidadãos por força de normas constitucionais ou legislações específicas, propiciando “a regulamentação de normas ou políticas de políticas públicas, da produção colaborativa de projetos de lei, da formulação de políticas etc.” (GOMES, 2018, p. 38). O emprego dos meios eletrônicos de comunicação nessa forma intermediária de participação do cidadão claramente facilita a intervenção popular e incentiva o envolvimento dos cidadãos com a coisa pública.

Por fim, o autor destaca o centro da decisão política, caracterizado pela decisão legislativa típica do trabalho parlamentar regulamentar ou pela decisão governamental, ambas atinentes à implementação de políticas públicas. Embora essa dimensão esteja normalmente reservada aos representantes dos Poderes, e a transferência para a deliberação popular seja sugestiva de restauração da democracia direta, as ferramentas tecnológicas surgem como alternativa intermediária sob duas possibilidades: (i) monitoramento, por meio do qual o cidadão acompanha como e por quem as decisões são tomadas, fiscalizando a natureza e o alcance dessas decisões políticas e (ii) demanda de transparência pública desde o processo

legislativo, passando pela gestão pública, até ao exercício do poder discricionário pelos servidores públicos.

A concepção de democracia digital, ao incentivar o uso dos meios eletrônicos de comunicação na interação do cidadão para com o Estado, é o caminho mais exitoso para o alcance da participação popular nos processos de tomadas de decisão políticas em qualquer das três vertentes supramencionadas. Mesmo sem resgatar a democracia direta, a maior aproximação do povo com a vida pública tem o condão de instituir um modelo democrático com menor protagonismo dos intermediários e com preponderância da figura do cidadão. Dessa forma, é possível evoluir no resgate dos ideais da sociedade democrática, seguindo a linha da abordagem histórica apresentada por Norberto Bobbio (2018, p. 42-43):

Partindo da hipótese do indivíduo soberano que, entrando em acordo com outros indivíduos igualmente soberanos, cria a sociedade política, a doutrina democrática tinha imaginado um Estado sem corpos intermediários, característicos da sociedade corporativa das cidades medievais e do Estado de estamentos ou de ordens anterior à afirmação das monarquias absolutas, uma sociedade política na qual entre o povo soberano composto por tantos indivíduos (uma cabeça, um voto) e os seus representantes não existem as sociedades particulares [...]. O que aconteceu nos Estados democráticos foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações de mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos. [...] O modelo ideal da sociedade democrática era o de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos diante dos olhos é uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rousseau) mas muitos, merecendo por isso nome, sobre o qual concordam os estudiosos da política, de sociedade policêntrica ou poliárquica (ou ainda, com uma expressão mais forte mas não de tudo incorreta, policrática).

A superação de distâncias físicas e culturais é a principal virtude da democracia digital. Em contrapartida, verifica-se que a realidade brasileira, com cerca de mais de 70% da população subconectada ou totalmente desconectada,<sup>64</sup> não permite ainda que sejam adotados os meios eletrônicos de informação e comunicação como forma exclusiva para instrumentalizar a influência da sociedade nas decisões políticas. Ademais, o despreparo político de grande parcela da população também é fator que contribui negativamente para a permanência de um modelo democrático meramente simbólico e que muito se aproxima de uma plutocracia.

---

<sup>64</sup>Cf. O abismo digital no Brasil. Como a desigualdade de acesso à internet, a infraestrutura inadequada e a educação deficitária limitam nossas opções para o futuro. Disponível em: [https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/O\\_Abismo\\_Digital.pdf](https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/O_Abismo_Digital.pdf).

Outros riscos de distorção das funcionalidades de participação popular são apontados por Marcos Augusto Perez (2004): captura pelo governo; corrupção; captura pelo mercado; deficiência de análise e falhas de coordenação. Não se pode olvidar ainda o risco de criação de “ditaduras digitais” a partir do controle de dados possibilitado pelo uso das redes sociais. A esse respeito, escreve Yuval Noah Harari (2017, p. 76):

Quando os algoritmos passarem a nos conhecer tão bem, governos autoritários poderiam obter o controle absoluto de seus cidadãos, ainda mais que na Alemanha nazista, e a resistência a esses regimes poderá ser totalmente impossível. [...] A democracia em seu formato atual não será capaz de sobreviver à fusão da biotecnologia com a tecnologia da informação. Ou a democracia se reinventa com sucesso numa forma radicalmente nova, ou os humanos acabarão vivendo em ‘ditaduras digitais

No mesmo sentido, adverte Souza Neto (2020, p. 34):

O emprego de dados pessoais, com auxílio das ferramentas de Big Data, produz grande impacto na comunicação política, comparável, como sustenta Empoli, ao produzido pelo microscópio na pesquisa biológica. Com a utilização de dados dos usuários, a comunicação pode funcionar como um apito para cães – apenas o destinatário ouve o chamado. Os demais usuários não são expostos à mensagem, deixando de experimentar seu eventual impacto negativo.

Com efeito, a democracia tem no desenvolvimento dos meios tecnológicos de comunicação um importante desafio cujos resultados ainda são incertos. Os aspectos positivos destacados inicialmente, que em geral representam o fortalecimento da presença popular nas decisões políticas do Estado, encontram limites no temor justificado de que a opinião pública e a vontade popular sejam sequestradas por aqueles que ostentam o controle desses meios tecnológicos, como revelou o recente escândalo envolvendo o uso de dados dos usuários do *facebook* pela empresa *Cambridge Analytica* na campanha eleitoral vitoriosa na eleição presidencial dos Estados Unidos em 2016.<sup>65</sup>

O quadro apresentado, portanto, revela cautela. A democracia digital deve ser estimulada, máxime para fomentar os meios de participação popular nos destinos da nação e no controle dos atos públicos. Por outro lado, é necessário adotar estratégias para buscar evitar que esse mesmo fator estimulante seja, paradoxalmente, o causador do declínio do modelo democrático.

---

<sup>65</sup> Cf. ENTENDA o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades. Portal G1. 20 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2022.

## CONCLUSÃO

Inicialmente, o estudo realizado para a execução deste trabalho revelou a existência de dois fatores que concorrem para o desenvolvimento da democracia digital no Brasil: a rápida e significativa evolução dos meios eletrônicos de comunicação e as modernas crises do modelo democrático advindas de um conjunto de circunstâncias, destacando-se a falta de abertura institucional para absorver maior protagonismo popular. No aspecto finalístico, esses fatores geram expressivas alterações na forma de interação do Estado com os cidadãos, facilitando a forma e a efetividade desse indispensável diálogo. Contudo, as causas que conduzem a esse resultado são absolutamente destoantes.

A adequação do Estado à evolução tecnológica é decorrência quase natural da necessidade de acompanhar a realidade vivenciada pela sociedade e as práticas adotadas no setor privado para, assim, assegurar o eficiente adimplemento das suas obrigações constitucionais. Por sua vez, a abertura institucional da Administração Pública surge como antídoto à crise democrática e atua resgatando os ideais do regime político como método de autoproteção, ou seja, em reação ao momento de instabilidade o Estado promove a divulgação de dados de interesse público e insta a sociedade a deliberar e participar das decisões políticas.

A Lei nº 14.129/21, como desdobramento da concepção de democracia digital, é responsável por incorporar esses dois aspectos. Ela atua na temática de modernizar a prestação das atividades estatais em busca da eficiência, bem como promove a gestão colaborativa, incentivando e oferecendo ferramentas para aproximar o cidadão da Administração Pública. Cuida-se, pois, de norma relevante no contexto do movimento legislativo verificado nesta última década, cujo mote é promover a abertura institucional do Estado para concretizar o exercício das prerrogativas conferidas ao povo no regime democrático e, com isso, suplantar o momento de instabilidade vivenciado pela democracia brasileira.

Como Poder da República responsável pelo oferecimento de serviço público indispensável para a sociedade — alçado à posição de destacável relevância na estrutura institucional do Estado com a CF/88—, o Judiciário precisa se adequar a essa tendência normativa. Para isso precisa apreender os elementos de democracia digital já incorporados no âmbito do ordenamento jurídico e assimilar o complexo processo que envolve a conjugação da evolução tecnológica com os reclames sociais por maior protagonismo nas decisões políticas.

De acordo com o levantamento apurado na pesquisa feito em cotejo com os atos normativos expedidos pelo CNJ, a gestão administrativa do Poder Judiciário realmente tem buscado absorver mecanismos de participação popular e controle social. Entretanto, a



intensidade com a qual os cidadãos atuam no processo de tomada de decisões ainda é baixa, notadamente pela cultural concepção de isolamento institucional que ainda lhe permeia e pela exploração ainda precária de toda capacidade que as ferramentas tecnológicas oferecem para aperfeiçoar a interação da Administração da Justiça com a sociedade. Logo, em resposta ao primeiro questionamento que circunda o problema de pesquisa, qual seja, a gestão administrativa do Poder Judiciário está apta a comportar os instrumentos derivados da democracia digital?, conclui-se negativamente, o que confirma a hipótese avaliada neste particular que está assentada na insuficiência da absorção dos mecanismos de democracia digital pelo Judiciário.

No intuito de esclarecer a pertinência dessa postura introspectiva ainda tradicional no Poder Judiciário, o desenvolvimento da pesquisa revelou que o controle democrático, o qual comporta as vertentes da participação popular e do controle social, revela-se necessário para: (i) servir de mecanismo de autoproteção nesse momento de instabilidade democrática; (ii) incrementar a confiança pública na sua atuação conferindo, assim, a ela maior legitimidade; e (iii) proporcionar o alcance do desenvolvimento sustentável, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 da Agenda 2030 da ONU.

Entretanto, a necessidade de resguardar a autonomia e independência do Judiciário, elementos caros para a preservação da própria democracia, justifica a presença de hipóteses excepcionais para mitigar o controle democrático proposto quando a própria Constituição Federal afasta o dever de publicidade ou ainda quando o objeto de controle tiver aptidão para afetar, direta e concretamente, as garantias previstas no texto constitucional para preservar a independência judicial.

Destarte, em relação ao segundo questionamento apresentado em torno do problema de pesquisa (a atuação popular na gestão administrativa do Poder Judiciário é necessária e ilimitada?) a hipótese avaliada no sentido de reconhecer a necessidade de assegurar maior protagonismo popular na Administração do Poder Judiciário com a condição de que tal não represente risco à sua independência também foi confirmada.

As premissas então desenvolvidas conduziram ao estudo crítico da Lei nº 14.129/21, norma que tem por objetivos outorgar ao cidadão o acesso ágil e facilitado às atividades desempenhadas pela Administração Pública, inclusive do Poder Judiciário (art. 2º, inciso I), e estimular a atuação popular no controle dessa atuação. Nesse sentido, a análise dos espaços previstos na referida norma para o alcance dessas finalidades — as redes de conhecimento e os laboratórios de inovação — foi realizada tendo como parâmetro as diretrizes da democracia

digital e do controle democrático do Poder Judiciário que foram extraídas dos capítulos iniciais a partir das concepções da democracia participativa e deliberativa.

Efetivamente, o escopo da LGD é alcançar a eficiência da atividade administrativa com o emprego dos meios eletrônicos de comunicação em dois diferentes vetores: (i) facilitação do acesso aos dados públicos e (ii) promoção da participação popular e do controle social da Administração Pública. Há expressas previsões no texto legal que corroboram essa assertiva. No entanto, sem olvidar das inegáveis melhorias que o paradigma do Governo Digital resultará no desenvolvimento da Administração Pública ao importar uma nova concepção de eficiência, o levantamento bibliográfico em conjunto com a análise dos atos normativos editados pelo CNJ em decorrência da LGD revelou que os mecanismos previstos na norma para incentivar o controle democrático ainda são insuficientes para tal propósito.

A regulamentação restritiva da rede de conhecimento revelou que esta não atua finalisticamente como instrumento destinado a realizar o controle democrático do poder público, pois apenas busca prospectar novas tecnologias que, então, poderão facilitar a participação social em meios digitais. Nos termos preconizados pela LGD, a composição das redes de conhecimento deve ocorrer apenas com integrantes da estrutura estatal, sem espaço, portanto, para a participação da sociedade. Além disso, a norma impõe ao Poder Executivo federal a responsabilidade privativa de implantar as redes e prevê a participação apenas coadjuvante dos órgãos do Poder Judiciário, embora essas exegeses sejam superáveis com o emprego de interpretação conforme o texto constitucional nos termos oportunamente desenvolvidos.

Por sua vez, a normatização do laboratório de inovação pela LGD tem como principal característica o constante estímulo à participação popular, o que, considerando que o objetivo desses espaços é tratar de inovações tecnológicas para a Administração Pública, deve ocorrer de modo delimitado. Essa demarcação do seu âmbito de atuação, por conseguinte, acarreta a restrição do rol de cidadãos aptos e interessados a participar desses espaços, ante a exigência de capacidade técnica e do limitado interesse público dos temas geralmente ali tratados. Ademais, essa pertinência temática demonstra que os assuntos apresentados nesses espaços não sindicarão acerca de decisões políticas relativas a outros aspectos relevantes da Administração para além do desenvolvimento científico e da inovação.

As normas administrativas editadas pelo CNJ para regulamentar esses aspectos da LGD, em especial a Resolução nº 395/21, revelam que os laboratórios de inovação do Poder Judiciário têm aptidão para fomentar a melhora da sua relação interinstitucional com outros órgãos da Administração Pública e, principalmente, com a sociedade. Contudo, sob o viés do controle

social, a regulamentação administrativa do CNJ revela-se falha, porquanto sequer repete o mandamento expresso da LGD que prevê como objetivo desses espaços a “participação do cidadão no controle da administração pública” (art. 44).

Somando-se a essas limitações de natureza normativa, a exclusão digital ainda verificada em número alarmante no Brasil é o principal obstáculo material que dificulta — senão impede — considerar esses espaços como meios apropriados a instrumentalizar a vontade popular nos processos de deliberação e participação popular. Provavelmente, essa barreira técnica poderá ser resolvida com a adoção de políticas públicas que considerem o acesso à internet como direito fundamental e atuem fortemente para transpor o Estado Social para o Governo Digital. Porém, no momento, não se revela possível adotar o filtro das deliberações realizadas no ambiente virtual como espelho do interesse público predominante na sociedade, a fim de evitar que tal resulte em mais um critério de desigualdade social e crie óbice ao exercício isonômico da cidadania, sobretudo no âmbito do Poder Judiciário.

Por todas essas razões, embora seja necessário reconhecer que a Lei nº 14.129/21 contribui para ampliar o controle social e a participação popular do Poder Judiciário (ela tem a virtude de promover a abertura institucional alinhando-se ao movimento legislativo que se desenvolve nesse sentido), os mecanismos nela previstos para executar tal intento não são eficientes para satisfazer diretrizes básicas das teorias participativa e deliberativa da democracia. Isso, porque as restrições técnicas desses espaços afastam a possibilidade de considerá-los sequer como amostragem da vontade geral e, igualmente, inibem a qualidade do debate.

Sendo assim, o problema de pesquisa proposto (possibilitará a Lei nº 14.129/21 maior controle democrático das decisões administrativas do Poder Judiciário?) restou elucidado com a confirmação da hipótese avaliada: a LGD contribui para ampliar o controle social do Poder Judiciário, mas os instrumentos de participação popular nela abarcados são insuficientes para indicar efetivo protagonismo popular nas decisões administrativas. A ressalva apresentada foi justificada pela incapacidade da rede de conhecimento e do laboratório de inovação para ensejar a participação popular no processo decisório da Administração da Justiça. Portanto, a ampliação do controle democrático do Poder Judiciário — medida cuja necessidade foi atestada nesta pesquisa — que é promovida pela Lei nº 14.129/21 não se mostra significativa sob o aspecto qualitativo da democracia.

Ao fim, é possível atribuir essa exploração limitada do potencial que os meios tecnológicos podem contribuir para o aperfeiçoamento da interação do cidadão com o Estado ao curto prazo de vigência da norma em estudo. Com a consolidação dos seus conceitos no

âmbito acadêmico e a implantação concreta das suas diretrizes pelos órgãos da Administração Pública, admite-se a prognose favorável à compreensão de que a Lei nº 14.129/21 representa marco legislativo deflagrador da efetivação da democracia digital no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. 1. ed. São Paulo: Lafonte, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Os Três Papéis Desempenhados pelas Supremas Cortes nas Democracias Constitucionais Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ. set./dez., v. 21, n. 3, T. 1, 2019.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 16. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 103, de 24 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá providências. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279><https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Instrução Normativa nº 58 de 20 de junho de 2014**. Dispõe sobre a constituição e a gestão de Comitês e Grupos de Trabalho no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Diário da justiça Eletrônico nº 109. Brasília, DF, 20 jun. 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2034>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 221, de 10 de maio de 2016**. Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279><https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 59, de 23 de abril de 2019**. Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 24 abr. 2019. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria\\_59\\_23042019\\_24042019104402.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/portaria/portaria_59_23042019_24042019104402.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 335, de 29 de setembro de 2020**. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho

Nacional de Justiça. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 30 set. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 345, de 09 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 09 out. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 385, de 06 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e dá outras providências. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 07 abr. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 395, de 07 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 130, de 22 de junho de 2022**. Recomenda aos tribunais a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID), para maximizar o acesso à Justiça e resguardar os excluídos digitais. Diário da justiça Eletrônico. Brasília, DF, 19 mar. 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164> Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF. 09 set. 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF. 29 de abril de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm). Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF. 03 dez. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF. 27 de junho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF. 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

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 e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF. 30 de março de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm). Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.059 de 2002.** Acrescenta alínea ao inciso I do art. 23 da Lei n. 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo, para incluir canal reservado ao Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02MAR2002.pdf#page=469>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BREGA, José Fernando. **Governo eletrônico e Direito Administrativo.** Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. A Constituição como a lei das leis e a democracia como o princípio dos princípios constitucionais. *In*: SADEK, Maria Tereza Aina (org.). **O Judiciário do nosso tempo.** Rio de Janeiro: Globo, 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição.** 2. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Erick Beyruth de. **Democracia Direta no Brasil:** condições e possibilidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Maximiliano Pereira de. **Governo Eletrônico e gestão do Judiciário:** a transformação digital da Justiça sob as óticas da celeridade, da eficácia, do orçamento e da experiência do usuário. Dissertação. Repositório Institucional. IDP. 2019. Disponível em: <http://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2673>. Acesso em: 29 maio 2021.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas.** Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese\\_Tarcisio\\_Vieira\\_de\\_Carvalho\\_Neto.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. Democracia Digital. *In*: PEREIRA, Erick Wilson (org.). **Reforma Política Brasil República:** em homenagem ao Ministro Celso de Mello. Brasília: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, 2017.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Paulo Alexandre Batista de. **Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil**. Revista da CGU, 20, ago.-dez./2019.

COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo Digital, Controle Digital e Participação Social. *In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). O controle da Administração Pública na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CUNHA, Marcela Brandão Flores da; QUIRINO, Carina de Castro. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital. *In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DA SILVA, Sivaldo Pereira. *In: FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio (org). Democracia Digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

**DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Documento online. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. **O Conselho Nacional de Justiça e o Controle Democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível?** Dissertação. UNIFOR. Disponível em: <  
[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR\\_724c4ff82dbbbf6a87e30485afd26f20](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_724c4ff82dbbbf6a87e30485afd26f20)>. Acesso em: 16 jun. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, jan./mar. 1993. Disponível em: <  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995.

FERREIRA, Diogo Ribeiro; MOURÃO, Licurgo; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. **Controle democrático da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio (org). **Democracia Digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.



FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. *In*: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (coord.). **Direito Público moderno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia digital e Avaliação Continuada de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 119, p. 227-252, nov. de 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/715>. Acesso em: 10 jan. 2022.

FUX, Luiz. Juízo 100% Digital e a vocação da moderna atividade jurisdicional. *In*: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. Idaiatuba: Editora Foco, 2021.

GARCIA, Rodrigo Guerra; IOCKEN, Sabrina Nunes. A Lei nº 14.129/21 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord.). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GAMBA, José Roberto Gorini. **Democracia e tecnologia**: impactos da Quarta Revolução Industrial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GODINHO, Heloísa Helena Antonácio M.; MARINOT, Márcio Batista; VAZ, Wesley. Impactos da Lei do Governo Digital no controle externo. *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord.). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GÓES, Ricardo Tinoco de. **Democracia Deliberativa e Jurisdição**. A legitimidade da decisão judicial a partir e para além da teoria de J. Habermas. Curitiba: Juruá, 2013.

GOMES, Luiz Flávio. **A questão do controle externo do Poder Judiciário**: natureza e limites da independência judicial no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

GOMES, Wilson. “Nós somos a rede social”. *In*: FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio (org). **Democracia Digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018. E-book.

GORDILLO, Agustín. **Participation in Latin America**. New York: Vintage Press, 1982.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**. São Paulo: Unesp, 2020.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ITÁLIA. **Costituzione Italiana** – Edizione in lingua portoghese. Roma: Senato della Repubblica, 2018. Disponível em: [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf). Acesso em: 27 jan. 2022.

LEVISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

KIES, Raphaël Kies. Deliberação on-line. *In*: FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio (org). **Democracia Digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública democrática**: Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte. Fórum, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. *In*: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020a.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020b.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. *In*: FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio (org). **Democracia Digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política**: legislativa: administrativa: judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. A transformação do Governo Digital: defesa dos direitos fundamentais e controle judicial da decisão administrativa digital. *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do. Governo Digital: Mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implantação. *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MUNÓZ, Jaime Rodríguez-Aranã. Nuevas Tecnologías y Buena Administración Pública (Especial referencia a la Ley Brasileña 14.129 de 29 de marzo de 2021 Del Gobierno Abierto). *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcos (org.) **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiência institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 da ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 16 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. 2014. Disponível em: < <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

POSSAMAI, Ana Julia. **Democratização do Estado na era digital**: e-participação no ciclo de políticas públicas. Artigo. Repositório Institucional. UFRGS. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/37815/000821702.pdf?sequence=>. Acesso em: 06 jan. 2022.

PRADO, Eunice Maria Batista. **Juízo 100% Digital x Exclusão Digital**: soluções concretas ao (aparente) impasse. Artigo apresentado no ENAJUS – *Administration of Justice Meeting*. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados/ENFAM. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2021/sessao-01/2-juizo-100-digital-x-exclusao-digital-solucoes-concretas-ao-aparente-impasse.pdf>. Acesso em: 27. ago. 2022.

QUINTÃO, Thales Torres. **Democracia participativa e deliberativa**: congruências ou modelos em disputa? Belo Horizonte: Caderno da Escola do Legislativo, v. 16, n. 26, 2014, p. 53-89.

REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **A Administração da Justiça para uma magistratura democrática**. Dissertação. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **Democratização do Poder Judiciário no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

ROCHA, Jean Paul. C. Veiga da. Separação dos Poderes e Democracia Deliberativa. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e democracia**: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**: princípios do Direito Político. São Paulo: Edipro, 2018.

SADDY, André; SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. Os laboratórios de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*. *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SADEK, Maria Tereza Aina; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Transparência e Poder Judiciário. *In*: SADEK, Maria Tereza Aina (org.). **O Judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo, 2021.

SALES, Tainah Simões. **Audiências públicas e democracia deliberativa no STF**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Sivaldo Pereira da Silva. *In*: FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio (org). **Democracia Digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. Rio de Janeiro: Contracorrente: 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. Pesquisa de Gestão Participativa – Rede de Governança Colaborativa – 2019. Portal da Estratégia. 2019. Disponível em:

VALLE, Vivian Cristina Lima López. Tutela jurídica autônoma do cidadão na prestação de serviços públicos a partir da Lei nº 14.129/21. *In*: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord). **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VITALE, Denise; MELO, Rúrion Soares: Política deliberativa e o modelo procedimental de democracia. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e democracia**: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008.

WERLE, Denílson L.; SOARES, Mauro V. Política e direito: a questão da legitimidade do poder político no Estado democrático de direito. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e democracia**: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Estructuras Judiciales**. Buenos Aires: Ediar, 1994. Disponível em: <http://www.pensamientopenal.com.ar/articulos/estructuras-judiciales>. Acesso em: 17 jan. 2022.