

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFRS - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, governança e novas tecnologias I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Rubens Beçak; Aires Jose Rover; Ana Elisa Silva Fernandes Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-592-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito. 3. Governança e novas tecnologias. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS I

Apresentação

Os encontros nacionais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI) têm se consolidado como referência na disseminação de pesquisas que abordam os novos fenômenos envolvendo o direito, e o Grupo de Trabalho "Direito, Governança e Novas Tecnologias" é um exemplo vivo desse compromisso. Nesta edição, o evento destacou-se não apenas pela qualidade dos trabalhos apresentados, mas pela presença de renomados professores pesquisadores em instigante debate com seus alunos de pós-graduação.

Como de praxe, houve uma diversidade muito grande de temas e abordagens. Numa tentativa de dar unidade temática e facilitar a compreensão dessa complexa teia de inovações, os coordenadores organizaram os artigos desta publicação em três grandes grupos de reflexão.

O primeiro bloco abordou o tema da "Inteligência Artificial, Viés Algorítmico e Responsabilidade Tecnológica". As reflexões apresentadas neste eixo evidenciam a tensão constante entre a rápida expansão da inteligência artificial - que transforma desde o papel da advocacia e o uso de "smart contracts" até a governança das plataformas digitais - e os profundos riscos sociais intrínsecos a essas tecnologias. Os debates trouxeram à tona denúncias contundentes sobre o racismo estrutural e algorítmico, demonstrando como projetos de cidades inteligentes e ferramentas de reconhecimento facial podem operar sob uma lógica de necropolítica se não houver um olhar crítico. Consequentemente, os pesquisadores debruçaram-se sobre a urgência de estabelecer novos marcos de regulação, modelos de responsabilidade civil e robustos mecanismos de "compliance" e segurança da informação para frear a discriminação e garantir proteção contratual.

destaque para a urgência de uma identidade digital segura e a afirmação de um Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no ambiente virtual.

Por fim, o terceiro bloco englobou "Direitos Humanos, Processo Judicial, Economia Digital e Governança Institucional". Este eixo refletiu de forma abrangente as complexas interseções entre a Revolução 4.0 e a proteção da dignidade humana. Foram problematizados fenômenos contemporâneos alarmantes, como a precarização das relações na "gig economy", o abandono parental no ambiente virtual e a violação do direito ao esquecimento infantil decorrente do "oversharenting". Em paralelo a essas vulnerabilidades, os estudos investigaram a modernização das estruturas institucionais e econômicas. Discutiu-se desde a responsabilidade civil frente à tokenização e financeirização de terras no agronegócio, até o esforço contínuo para democratizar o sistema de justiça. Para isso, foram apresentadas análises valiosas sobre a implantação municipal do processo eletrônico, a aplicação do "design thinking" no direito e o aprimoramento da transparência e da participação democrática sob a ótica do direito comparado.

Os artigos que ora são apresentados ao público têm a finalidade de fomentar a pesquisa e fortalecer o diálogo interdisciplinar em torno das respostas que o Direito precisa dar a uma realidade em constante e veloz transformação.

Enfim, os coordenadores do GT convidam os leitores para desfrutarem do teor integral dos artigos, expressando imensa gratidão pela participação dos autores pesquisadores desta edição.

Os Coordenadores

Prof. Dr. Aires José Rover, Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. .Rubens Beçak, Universidade de São Paulo - USP

TRANSPARÊNCIA FORMAL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO ESTADO DIGITAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HERMENÊUTICO-CONSTITUCIONAL À LUZ DO DIREITO COMPARADO (EUA E PORTUGAL)

FORMAL TRANSPARENCY AND DEMOCRATIC PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN DIGITAL STATE: A CONSTITUTIONAL-HERMENEUTIC ANALYSIS IN THE LIGHT OF COMPARATIVE LAW (USA AND PORTUGAL)

**Leonardo Felipe Marques de Souza
Fernando Lobo Lemes
Larissa de Oliveira Costa Borges**

Resumo

O Estado democrático contemporâneo enfrenta o paradoxo da transparência: quanto mais o poder público expande o acesso formal à informação, menos esse acesso resulta em controle social efetivo. No Brasil, esse paradoxo manifesta na trajetória da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), instrumentos que ampliam, no plano formal, a disponibilidade de dados públicos sem garantir participação deliberativa real. O artigo investiga se esse modelo normativo assegura participação democrática substantiva ou reproduz um paradoxo de transparência formal incompatível com o princípio democrático participativo do art. 1º, parágrafo único, e com o princípio da publicidade do art. 37 da Constituição Federal de 1988. A hipótese sustenta que o modelo brasileiro replica o paradoxo identificado na experiência norte-americana pós-FOIA — em que a ampliação do acesso à informação não produz participação real —, enquanto o modelo português oferece institutos de participação deliberativa estruturada ainda não incorporados pelo Brasil. A pesquisa adota método hermenêutico-constitucional combinado ao direito comparado em duas funções distintas: os Estados Unidos exercem função crítica; Portugal, função propositiva. Os resultados confirmam a hipótese em três planos — histórico-institucional, empírico e comparado — e indicam três reformas prioritárias: criação de órgão central de coordenação da LAI, regulamentação da participação deliberativa antecipada nos processos normativos e institucionalização de políticas de

genuine deliberative participation. This article investigates whether this normative model guarantees substantive democratic participation or reproduces a formal transparency paradox incompatible with the participatory democratic principle under Article 1, sole paragraph, and the publicity principle under Article 37 of the 1988 Federal Constitution. The working hypothesis holds that the Brazilian model replicates the paradox identified in the post-FOIA North American experience — where expanding access to information does not produce genuine participation — while the Portuguese model offers structured deliberative participation mechanisms not yet incorporated into Brazilian law. The research adopts a constitutional-hermeneutic method combined with comparative law in two distinct functions: the United States exercises a critical function; Portugal, a propositional function. Results confirm the hypothesis across three dimensions — historical-institutional, empirical, and comparative — and identify three priority reforms: the creation of a central coordinating body for the Access to Information Act, regulation of anticipatory deliberative participation in normative processes, and institutionalization of digital inclusion policies as a structural condition for democratic social control.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Formal transparency, Democratic participation, Digital state, Social control, Comparative law

INTRODUÇÃO

O Estado democrático contemporâneo enfrenta uma tensão estrutural que a literatura científica passou a denominar paradoxo da transparência: quanto mais o poder público expande o acesso formal à informação, menos esse acesso resulta em controle social efetivo. No Brasil, esse paradoxo atravessa a trajetória normativa inaugurada pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 — LAI) — e aprofundada, dez anos depois, pela Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

Ambas são instrumentos que apenas ampliam a disponibilidade de dados públicos e — ao menos no plano normativo — os mecanismos de interação entre Estado e cidadão. Nenhuma das duas, porém, transforma essa disponibilidade em participação deliberativa real.

A doutrina já formulou com precisão o paradoxo que este artigo investiga: "[...] o simples acesso à informação por parte do cidadão nada vale se esta não for clara e transmitida em uma linguagem de fácil compreensão. Não se pode considerar garantido o acesso à informação se aquele dado apenas puder ser entendido por técnicos ou especialistas" (Carvalho, 2015, p. 112).

O problema que orienta este artigo pode ser formulado nos seguintes termos: a LAI e a Lei do Governo Digital garantem participação democrática substantiva, ou reproduzem um modelo de transparência formal que, ao multiplicar os dados disponíveis sem estruturar mecanismos deliberativos, esvazia o controle social previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988?

A hipótese de trabalho sustenta que o modelo brasileiro reproduz, em contexto institucional distinto, o paradoxo identificado na experiência norte-americana pós-FOIA (Freedom of Information Act): a ampliação do acesso à informação não produz, por si mesma, participação real. A experiência portuguesa — com institutos como a LADA, o CADA e a Lei nº 17/2003 — oferece, por contraste, um modelo de participação deliberativa estruturada que o ordenamento brasileiro ainda não recebeu.

O marco metodológico combina hermenêutica constitucional e direito comparado, mobilizando dois sistemas em funções distintas. Os Estados Unidos exercem função crítica — permitem diagnosticar os limites estruturais de modelos centrados na divulgação de dados. Portugal exerce função propositiva — oferece institutos de participação deliberativa com potencial de recepção pelo direito brasileiro. As fontes primárias compreendem a CF/88, a LAI, a Lei do Governo Digital, o FOIA norte-americano e a LADA portuguesa.

O artigo estrutura três seções: a primeira examina o paradoxo da transparência formal no direito administrativo brasileiro; a segunda analisa a governança digital e o princípio democrático; a terceira desenvolve o direito comparado. A conclusão responde ao problema de pesquisa e indica implicações para a reforma do modelo.

1 — TRANSPARÊNCIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E O PARADOXO FORMAL

1.1 A transparência como bem público com desincentivos estruturais

A distinção entre transparência e publicidade é fundacional para a compreensão do paradoxo: por meio da publicidade, as entidades públicas são obrigadas a divulgar seus atos, mas "nem sempre essa divulgação de informações é realizada de forma transparente" (Carvalho, 2015, p. 110).

Transparência substantiva exige que a informação seja não apenas disponível, mas relevante, confiável e suficientemente precisa para que o cidadão dela se aproprie (Forssbäck; Oxelheim, 2014, p. 35 apud Carvalho, 2015, p. 112).

A relação entre democracia e transparência não é de implicação necessária. Hollyer, Rosendorff e Vreeland demonstram que a transparência não é característica intrínseca de governos democráticos, mas emerge como equilíbrio de incentivos: o mecanismo eleitoral força o governante a internalizar o bem-estar coletivo, suplantando a desutilidade natural da divulgação. A transição de autocracia para democracia produz aumento de 13 pontos percentuais na divulgação de variáveis de política econômica, com significância de 99,9% (Hollyer; Rosendorff; Vreeland, 2011, p. 18).

Em democracias, a transparência estabiliza o regime ao aprimorar a qualidade das eleições: tornando mais preciso o sinal público sobre o desempenho governamental, ela amplia a discriminação eleitoral — a diferença entre a probabilidade de remoção de líderes ruins e bons pelo voto — reduzindo o incentivo ao recurso a meios extraconstitucionais (Hollyer; Rosendorff; Vreeland, 2019, p. 1-5).

O aumento de um desvio-padrão no índice de transparência (HRV) produz redução de 45 a 85% no risco de colapso democrático, quando o crescimento econômico está em sua média amostral (Hollyer; Rosendorff; Vreeland, 2019, p. 17).

Esse quadro teórico ancora a hipótese central deste artigo: o Brasil tem eleições competitivas e legislação de acesso à informação, mas o mecanismo de responsabilização eleitoral não é robusto o suficiente para converter divulgação de dados em controle social efetivo. Compreender por que exige recuar à origem do modelo.

1.2 A LAI e o modelo brasileiro de acesso à informação

A opacidade administrativa brasileira tem raiz histórico-institucional que antecede a república: a política de sigilo oficial portuguesa, transplantada para o Brasil com a chegada da família real em 1808, instalou um modelo de Estado burocrático e centralizado cuja herança normativa explica a ausência prolongada de uma política de acesso público à informação (Batista, 2012, p. 206).

Essa herança estrutural pesa sobre a trajetória normativa pós-CF/88: "Desde a Constituição Federal de 1988 até a Lei 12.527/2011, a legislação sobre acesso à informação pública havia avançado apenas em aumentar os prazos de expiração do sigilo e em manter o controle dos níveis hierárquicos habilitados em classificar a confidencialidade, ou não, da informação" (Batista, 2012, p. 216).

A ausência de órgão central de coordenação da política de acesso à informação figura entre os déficits estruturais identificados na implementação da LAI; os impactos recaem sobre a padronização dos portais e a compatibilidade das informações disponibilizadas pelos diferentes entes federativos (Ávila, 2025, p. 21).

1.3 O paradoxo da transparência formal

O valor democrático da transparência reside não na quantidade de dados divulgados, mas na melhora que ela produz na capacidade do eleitor de avaliar o desempenho governamental (Hollyer; Rosendorff; Vreeland, 2019, p. 3-5). Essa distinção entre transparência com função democrática e transparência meramente formal é o critério de avaliação do modelo brasileiro.

Para Batista, o acesso à informação pública não se esgota no plano jurídico: além do direito formalmente garantido pela LAI, há uma dimensão que a lei não alcança — a falta de organização, preservação e mediação dialógica dos documentos públicos configura ela própria uma negação de acesso. Nesse sentido, o direito à informação pública engloba também "um direito, que não é jurídico, mas é social": o direito de preservação da memória e de apropriação histórica (Batista, 2012, p. 217).

A revisão sistemática da literatura sobre a LAI (2014-2024) conduzida por Ávila (2025) evidencia dificuldades persistentes que derivam de uma cultura de sigilo enraizada em entidades políticas e servidores públicos, apontando para o que Bitencourt e Reck (2020, apud Ávila, 2025, p. 35-36) caracterizam como "legislação simbólica" em uma cultura de sombreamento — cuja existência formal não garante o direito à cidadania. A cultura do sigilo

como herança do regime autoritário é igualmente reconhecida por Ávila nas Considerações Finais do estudo (2025, p. 38).

Ávila (2025, p. 38) observa que, ao longo do processo de implementação da LGPD, foram registradas "tentativas de utilização disfarçada ou distorcida" da legislação de proteção de dados como fundamento para justificar o estabelecimento de sigilo, prática que tem sofrido combate por parte da população e de órgãos de fiscalização.

Os dados do balanço de sete anos da CGU registram 745.637 pedidos de acesso à informação entre maio de 2012 e maio de 2019, dos quais 696.659 foram respondidos no prazo estabelecido pela lei — equivalente a 93,4% do total (Mendonça; Pequena, 2021, p. 60). Eficiência procedimental não é controle social.

A alta eficiência procedimental do e-SIC documenta o funcionamento da transparência formal — sem todavia responder à questão central: em que medida o volume de respostas se converteu em participação democrática deliberativa e em controle social efetivo sobre a gestão pública.

O perfil dos solicitantes do e-SIC reforça a assimetria democrática do modelo: majoritariamente do sexo masculino (54,4%), com ensino superior (36,7%) e concentrados nos estados mais ricos do país (Mendonça; Pequena, 2021, p. 60). A transparência formal existe, mas concentra-se nos segmentos já privilegiados — o que confirma que acesso legal à informação e participação democrática equânime são conquistas distintas.

Para Hollyer, Rosendorff e Vreeland, a ausência de dados em bases governamentais não é fenômeno metodológico acidental: constitui expressão da preferência governamental pela opacidade — escolha política mensurável (2011, p. 21-22). A Lei do Governo Digital não enfrenta esses desincentivos estruturais — replica-os em novo suporte tecnológico.

2 — GOVERNANÇA DIGITAL E PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

2.1 A Lei do Governo Digital e a transformação do Estado

O paradoxo da transparência passiva — o acesso à informação que não produz controle social — não desaparece com a transição ao Estado como plataforma prevista pela Lei nº 14.129/2021: o reproduz em camada tecnológica mais sofisticada.

A Lei nº 14.129/2021 — Lei do Governo Digital (LGD) — inaugura no ordenamento jurídico brasileiro o paradigma do "Governo por plataforma": infraestrutura tecnológica que proporciona uso de dados públicos e interatividade entre agentes de forma segura, eficiente e responsável (Lima; Sousa; Cristóvam, 2023, p. 161, com referência ao art. 4º, IX, da LGD).

Esse novo paradigma sucede formalmente o modelo de governo eletrônico (e-gov), centrado no Estado como provedor de serviços via tecnologias de informação e comunicação, para propor um ecossistema orientado ao cidadão e à cocriação de valor público.

O modelo de e-gov, tal como definido pela OCDE, trata as TICs como ferramenta para melhorar o governo — numa perspectiva voltada ao aparato governamental, sem pressupor participação deliberativa. O governo digital, por sua vez, implica transição de um Estado provedor para um Estado como plataforma de cocriação, e de uma lógica de mero acesso à informação para uma lógica de abertura como padrão (Lima; Sousa; Cristóvam, 2023, p. 162-163).

A LGD abraça o segundo paradigma no plano normativo; sua implementação, todavia, esbarra em condições estruturais que obstaculizam a realização do modelo.

Essa implementação impõe transparência ativa obrigatória em múltiplos campos: notas fiscais, salários, currículos, licitações, repasses e orçamentos (art. 29, §2º). A disponibilização, porém, não equivale à comunicação acessível. A ausência de explicitação sobre como a linguagem simples será operacionalizada nos portais governamentais reproduz, no ambiente digital, a mesma lógica criticada no contexto da LAI: "sem a compreensão dos dados disponíveis, não há accountability vertical, não há controle social" (Salgado, 2020 apud Lima; Sousa; Cristóvam, 2023, p. 165). Essa distorção migra, assim, do papel para o pixel. Nem a LAI nem a LGD rompem com ela.

No plano do Estado Digital algorítmico, a distorção ganha nova dimensão. Engelmann demonstra que a cadeia constitucional responsável pela legitimação democrática — Estado Democrático de Direito → transparência → accountability → devido processo legal — estende-se, na era digital, à dimensão algorítmica: os sistemas de inteligência artificial utilizados em processos decisórios da Administração Pública introduzem nova forma de opacidade (2023, p. 172) que, no contexto brasileiro, a LAI e a LGD não foram desenhadas para enfrentar.

O conceito de "digital due process" — formulado por Mostert a partir da perspectiva de Suzor e incorporado por Engelmann — postula que transparência, accountability e contestabilidade são "pilares vitais do devido processo legal digital" (Mostert, 2020 apud Engelmann, 2023, p. 174, tradução nossa). A mera disponibilização do código-fonte de um algoritmo corresponde, nesse marco, à publicação de dados brutos em portais: produz aparência de abertura sem garantir compreensão ou controle democrático real.

A legislação brasileira caminha em direção ao reconhecimento da transparência algorítmica como direito fundamental, sem prover os mecanismos de efetividade

correspondentes. A PEC nº 29/2023 propõe inserir no art. 5º da CF/88 a proteção da integridade mental e a transparência algorítmica como garantias fundamentais (Engelmann, 2023, p. 181).

O PL nº 2.338/2023 trata da transparência e da explicabilidade nos sistemas de IA, mas — por tratar-se de projeto de lei ordinária — permanece no plano infraconstitucional. A CNJ Resolução nº 332/2020 — ato normativo pioneiro no Judiciário brasileiro — exige critérios éticos e de transparência no uso de IA, mas, como observa Engelmann, não detalha como a explicabilidade será operacionalizada na prática (2023, p. 184-185). A Resolução foi revogada pela Resolução CNJ nº 615/2025, que amplia e detalha os mecanismos de transparência algorítmica no Judiciário.

O Sistema Victor, do STF — primeiro tribunal constitucional do mundo a usar IA para classificação de peças processuais, com taxa de acerto de 85% em 2018, quando iniciou, e de 95% em 2020 — opera sem regime de explicabilidade adequado para o cidadão comum (Ribeiro, 2020, p. 224 apud Engelmann, 2023, p. 183).

A distinção que Engelmann nomeia como o abismo entre transparência formal algorítmica e explicabilidade democrática é precisa: "a mera acessibilidade do código-fonte é considerada insuficiente para garantir compreensão efetiva e escrutínio pelos usuários finais" (2023, p. 169, tradução nossa). A estrutura lógica é a mesma do paradoxo investigado neste artigo, agora projetada sobre a camada algorítmica do Estado Digital: abrir o código equivale a publicar os dados — produz aparência de transparência sem substância democrática. A isso soma-se uma barreira anterior à tecnologia: quem não acessa, não controla.

2.2 Participação digital e déficit deliberativo

O potencial participativo do Estado Digital colide, no Brasil, com uma barreira estrutural que a legislação de transparência não endereça: a exclusão digital. Os dados do TIC Domicílios 2021 (CETIC.BR) quantificam a extensão do problema: 61% dos domicílios brasileiros não possuíam computador; na zona rural, o percentual atinge 80%; nas regiões Norte e Nordeste, 71% e 73%, respectivamente; nas classes C e DE, 59% e 90% dos domicílios careciam de computador (Lima; Sousa; Cristóvam, 2023, p. 168). Quanto ao acesso à internet, 38% da população sem conexão apontavam a ausência de equipamento como causa; 62%, o custo proibitivo; 47%, o desconhecimento sobre como usar (Lima; Sousa; Cristóvam, 2023, p. 168-169). A transparência formal garantida pela LGD pressupõe um cidadão digital ausente para parcela expressiva da população brasileira.

Cristóvam, Mezzaroba e Pereira precisam a dimensão estrutural do problema pela distinção entre controle social digital e participação popular. Enquanto a participação popular

confere poder decisório ao cidadão na formulação de políticas públicas, o controle social digital designa a fiscalização e a correção da atuação da Administração por instrumentos digitais — categoria mais restrita, voltada ao controle posterior (Cristóvam; Mezzaroba; Pereira, 2021, p. 67-68).

A LGD e as políticas de governo digital brasileiro operam predominantemente no segundo plano: instrumentalizam o controle procedimental sem garantir a participação deliberativa na formação das políticas — reproduzindo, no ambiente digital, a distinção entre acesso legal à informação e apropriação social identificada por Batista (2012) no contexto da LAI analógica.

As tecnologias cívicas — softwares desenvolvidos para estimular o engajamento cidadão nas questões de bem público — representam o experimento mais concreto de controle social digital no Brasil. Cristóvam, Mezzaroba e Pereira reportam que, segundo levantamento de Januário (2019), havia 27 aplicativos cívicos em uso no Brasil até 2018, incluindo iniciativas do TCU (#EuFiscalizo) e o Desafio de Aplicativos Cívicos (2016) (Januário, 2019, apud Cristóvam; Mezzaroba; Pereira, 2021, p. 70).

Instrumentos de controle sem mecanismos de participação deliberativa reproduzem a lógica da transparência formal — o cidadão monitora, mas não decide. A filiação do Brasil à Open Government Partnership (OGP) — com seus princípios de transparência, accountability, participação cidadã e inovação — sinaliza compromisso internacional que o Estado ainda não converteu em prática institucionalizada de participação deliberativa estruturada.

O obstáculo não é apenas tecnológico. A barreira educacional constitui dimensão estrutural adicional: apenas 25,4% da população brasileira possuíam ensino médio completo ou equivalente em 2020 (PNAD Contínua, 2020 apud Cristóvam; Mezzaroba; Pereira, 2021, p. 72). A utilização efetiva de tecnologias cívicas, de portais de dados abertos e de sistemas de e-participação pressupõe capacitação que a maioria da população ainda não detém.

A combinação de exclusão digital, exclusão educacional e concentração de acesso nas regiões e classes privilegiadas configura o que Cristóvam, Mezzaroba e Pereira denominam "maldição de Sísifo pós-moderna": "toda a pessoa que estiver excluída do espaço em rede, ficará impedida de exercer o controle sobre a administração pública, reproduzindo, no mundo virtual, as mesmas desigualdades do mundo corpóreo" (Olivo, 2004, p. 179 apud Cristóvam; Mezzaroba; Pereira, 2021, p. 72).

A digitalização da Administração Pública, sem enfrentamento simultâneo da exclusão digital e educacional, não democratiza o controle social — redistribui os instrumentos de controle entre os já privilegiados. O perfil dos usuários do e-SIC, documentado por Mendonça

e Pequena (2021), antecipa o mesmo padrão na LAI analógica. A transição para o Estado Digital algorítmico não quebra esse ciclo; quando não acompanhada de políticas de inclusão digital e de formação para uso das tecnologias cívicas, reproduz-o em escala ampliada, acrescentando às barreiras tecnológicas e educacionais as barreiras cognitivas inerentes à opacidade algorítmica.

A dimensão digital da governança pública brasileira oferece, paradoxalmente, o exemplo mais acabado do paradoxo formal neste eixo. A Lei nº 14.133/2021 representou avanço concreto ao instituir o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), plataforma centralizada e obrigatória para divulgação de informações de toda a Administração Pública federal — integrada ao Portal Gov.br e acessível gratuitamente (Milani; Azeredo; Dergint, 2025, p. 160).

O PNCP disponibiliza Planos Anuais de Contratações, Editais, Contratos e Atas de Registro de Preços num painel aberto de dados estruturados — o que viabilizaria amplo controle social. Contudo, as mesmas condições estruturais identificadas por Cristóvam, Mezzaroba e Pereira — exclusão digital, barreiras educacionais e ausência de mediação deliberativa — determinam que essa disponibilidade não se converta em participação efetiva. A AP é fortalecida "quando propicia a transparência das informações e resultados de suas atividades em portais eletrônicos de livre acesso", porque assim atenua comportamentos marcados pela parcialidade (Sousa, 2020, p. 392-393 apud Milani; Azeredo; Dergint, 2025, p. 162).

O ponto crítico persiste: a abertura dos dados no PNCP é condição necessária mas não suficiente para o controle social democrático — e a distância entre a transparência digital e a participação deliberativa real é precisamente o objeto da proposta portuguesa, analisada na seção seguinte.

2.3 Controle social, dados abertos e accountability

A filiação do Brasil à Open Government Partnership e a vigência da Estratégia de Governo Digital 2024-2027 (Decreto nº 12.198/2024) forçam compromissos institucionais de transparência que o mecanismo eleitoral interno não produziria de forma autônoma; o efeito é análogo ao que Hollyer, Rosendorff e Vreeland documentam para a participação em programas do FMI: pressões externas geram divulgação que incentivos internos não alcançam (2011, p. 17-18).

A negação de acesso à informação pode ser estrutural, não apenas normativa: "a falta de organização, preservação, divulgação e orientação para o uso e apropriação social desses documentos também se configura numa negação de acesso da sociedade a essas informações"

(Batista, 2012, p. 217). No contexto da governança digital, a mera disponibilização de dados em portais sem mediação dialógica reproduz exatamente esse padrão — a opacidade migra de suporte, não de natureza.

A pergunta que se coloca, portanto, não é apenas diagnóstica — o paradoxo existe —, mas propositiva: há modelos que estruturam a participação de forma diferente? A análise comparada das experiências norte-americana e portuguesa, desenvolvida na seção seguinte, responde a essa pergunta em dois registros: o crítico, que demonstra que o paradoxo é estrutural mesmo em sistemas com décadas de transparência formal; e o propositivo, que identifica institutos com potencial de recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro.

3 — DIREITO COMPARADO: EUA E PORTUGAL

3.1 Estados Unidos — função crítica

A experiência norte-americana constitui a referência paradigmática para a análise crítica do modelo de transparência formal: um robusto arcabouço legal de acesso à informação, acompanhado de sucessivas inovações tecnológicas na gestão regulatória, não produziu o nível de participação democrática substantiva que seus defensores prometeram. O exame desse paradoxo em escala — empiricamente documentado ao longo de décadas — é o que confere aos Estados Unidos a função crítica no argumento deste artigo: não como modelo a ser reproduzido, mas como evidência de que a distância entre transparência formal e participação democrática real é estrutural, e não meramente tecnológica.

O ponto de partida é a regulação eletrônica (e-rulemaking), objeto de investigação sistemática conduzida por Coglianese ao longo de décadas. A hipótese amplamente difundida na doutrina do direito administrativo americano sustentava que a aplicação de tecnologias de informação ao processo regulatório transformaria uma arena antes reservada a atores organizados num espaço de participação cidadã genuína (Coglianese, 2024, p. 16-17).

A plataforma Regulations.gov, lançada em 2003 pela administração Bush, foi apresentada como instrumento capaz de democratizar o processo regulatório e ampliar a participação de qualquer cidadão interessado na formulação das regras que afetam a coletividade (Coglianese, 2024, p. 19-20). Os dados não confirmaram essa promessa.

A pesquisa empírica comparada de Coglianese demonstra que os padrões de participação cidadã permaneceram essencialmente inalterados com a introdução das ferramentas digitais.

No período anterior ao e-rulemaking, estudos sobre as regras de resíduos perigosos da EPA (1989-1991), analisados por Coglianese (2024, p. 24), documentaram que a indústria respondia por quase 60% dos comentários submetidos, enquanto cidadãos individuais contribuíam com apenas 6%.

Após a introdução das ferramentas digitais, o estudo de Balla e Daniels — comparando os períodos 1995-1997 e 2001-2003 no Departamento de Transporte — revelou que "a mediana dos processos regulatórios apresentou praticamente o mesmo número de comentários nos dois períodos: treze versus doze, respectivamente" (Balla; Daniels apud Coglianese, 2024, p. 30).

Regulations.gov gerou, em aproximadamente dois anos de operação, uma média de dois comentários por regra entre as cerca de 4.900 propostas publicadas no período (Coglianese, 2024, p. 28). Num caso-limite, um estudo sobre regra controversa da EPA relativa a emissões de mercúrio, que recebeu mais de 500.000 manifestações, encontrou que menos de 1% dessas contribuições tinham algum conteúdo original (Coglianese, 2024, p. 29).

O diagnóstico de Coglianese é direto: as barreiras à participação dos cidadãos são de natureza cognitiva, motivacional e de conhecimento — não tecnológica —, e dificilmente poderiam ser superadas apenas pela introdução de novas ferramentas digitais (2024, p. 37). A barreira não é tecnológica. É humana.

A Internet reduz os custos absolutos de submissão de comentários regulatórios, mas simultaneamente "diminui drasticamente os custos de uma ampla variedade de atividades de entretenimento e comerciais que são muito mais atrativas para a maioria dos cidadãos" (Coglianese, 2024, p. 16, tradução nossa). Mesmo estudantes de pós-graduação da Kennedy School of Government — interessados em regulação e habituados ao uso da internet — conseguiram localizar, em média, apenas metade dos dossiês regulatórios que lhes foram solicitados dentro do prazo estabelecido (Coglianese, 2024, p. 38). A sofisticação técnica necessária para compreender e comentar efetivamente um processo regulatório federal funciona como barreira de entrada que as ferramentas digitais não eliminam.

A crise estrutural do modelo transparência-participação assume dimensão ainda mais aguda no contexto eleitoral pós-2020, documentada por Green no que denomina o "FOIA flood" — a inundação de pedidos de acesso à informação que sobrecarregou escritórios eleitorais locais em todo o país. A Pensilvânia registrou aumento quádruplo nos pedidos de acesso a registros eleitorais desde 2020; na Carolina do Norte, um oficial eleitoral reportou crescimento de dezesseis pedidos em 2018 para sessenta em 2020 e, novamente, para 171 em 2022; na Carolina do Sul, o aumento foi de 500% no mesmo período (Green, 2024, p. 257). No condado Maricopa, Arizona — um dos centros da contestação do resultado de 2020 —, os pedidos

saltaram de cem em 2019 para aproximadamente 1.200 em 2022 (Green, 2024, p. 257). Um servidor eleitoral na Flórida relatou que responder a pedidos de acesso consumia sessenta a setenta por cento de seu tempo de trabalho, durante o mesmo período em que deveria estar preparando as eleições seguintes (Green, 2024, p. 258).

O paradoxo que Green documenta é o inverso do que a teoria democrática da transparência postula: em vez de fortalecer a confiança nas instituições eleitorais, a avalanche de pedidos — frequentemente gerada a partir de modelos padronizados distribuídos por atores nacionais que contestavam os resultados eleitorais — funcionou, na descrição de observadores citados por Green, como um ataque de negação de serviço distribuído (DDoS) digital aplicado à administração pública (Green, 2024, p. 259).

A divulgação de informações sobre a administração eleitoral pode gerar, em vez de dissipar, dúvidas (Green, 2024, p. 271, tradução nossa). O mecanismo formal de transparência — a presunção de abertura do FOIA, que não admite investigação sobre os motivos do requerente — tornou-se, nesse contexto, um instrumento de erosão democrática. Em 2022, os custos totais das atividades relacionadas ao FOIA no governo federal americano alcançaram US\$ 584.752.705,30, com um acúmulo de 206.720 pedidos represados — alta de 34,91% em relação ao exercício anterior (Green, 2024, p. 276).

O movimento internacional de governo aberto também não escapou ao diagnóstico de insuficiência estrutural. A análise empírica conduzida por Piotrowski sobre os 62 compromissos do Segundo Plano de Ação Nacional dos Estados Unidos no âmbito da Open Government Partnership (2014-2015) revelou que 56,5% das iniciativas correspondiam à transparência interna (inward) — a forma mais tradicional e menos transformadora de abertura governamental (Piotrowski, 2017, p. 169).

O padrão mais frequente — transparência voltada para dentro, eventual e retrospectiva, presente em 35,5% dos compromissos — reflete exatamente o modelo convencional que a OGP pretende superar; a participação no processo proveio majoritariamente de dentro do círculo político de Washington, com atores externos essencialmente excluídos (Piotrowski, 2017, p. 162-169).

A conclusão de Piotrowski é que "a OGP é uma reforma administrativa que foi lançada com grande alarde, mas com influência limitada no contexto norte-americano" (Piotrowski, 2017, p. 155, tradução nossa) e que "a promessa do movimento de 'reforma do governo aberto' provavelmente será maior do que seu impacto efetivo" (2017, p. 170-171, tradução nossa).

As tentativas de reforma revelam a persistência estrutural do problema. Berger documenta que "o processo de comentários era o domínio de atores sofisticados, com pouco

engajamento significativo das comunidades afetadas com menos recursos" (2026, p. 10, tradução nossa): indivíduos com experiência vivida relevante "encontram dificuldades para participar, pois podem carecer do tempo, dos recursos, do conhecimento do processo ou da confiança de que suas visões serão de fato consideradas" (Berger, 2026, p. 4, tradução nossa).

O caminho de saída identificado pelo autor — engajamento antecipado, proativo, acessível e recíproco — representa uma agenda de reforma que as agências americanas apenas começam a implementar pontualmente, sem garantia de institucionalização sistêmica.

No plano do Estado Digital algorítmico, o mesmo paradoxo se projeta sobre a regulação da inteligência artificial. O Algorithmic Accountability Act de 2022 estabelece, notadamente em sua Seção 5, requisitos de transparência sobre sistemas de decisão automatizada (ADS) — incluindo mecanismos de contestação e relatórios de implementação das medidas de explicabilidade —, mas seu escopo se delimita às "decisões críticas" com efeitos jurídicos ou materiais significativos sobre consumidores (Engelmann, 2023, p. 175-176).

O EU AI Act europeu, ao exigir grau mínimo de transparência para sistemas de IA de alto risco com base no art. 13 da proposta aprovada, adota critério distinto (alto risco vs. decisão crítica), revelando que nenhum dos dois regimes eleva a transparência algorítmica ao nível de direito fundamental — distinção que a PEC 29/2023 brasileira busca, ainda sem mecanismos de efetividade, introduzir na CF/88 (Engelmann, 2023, p. 176-181).

A experiência norte-americana oferece duas lições estruturais para este artigo. A primeira: a ampliação dos instrumentos formais de acesso — do FOIA (1966) ao e-rulemaking (2003), da OGP (2011) ao Algorithmic Accountability Act (2022) — não produziu participação democrática substantiva, porque as barreiras são cognitivas, motivacionais e estruturais. A segunda: quando instrumentos de transparência formal são mobilizados para desinformação ou obstrução, o mesmo mecanismo que deveria fortalecer a democracia pode enfraquecê-la. É o inverso desse diagnóstico que o modelo português oferece como alternativa propositiva.

3.2 Portugal — função propositiva

A função propositiva atribuída ao modelo português neste artigo não repousa na suposição de que Portugal resolveu o paradoxo da transparência formal — a análise comparada de Milani, Azeredo e Dergint evidencia que, embora o Brasil se destaque pela centralização e digitalização, ambos os países ainda enfrentam desafios na concretização plena da transparência pública — Portugal, em especial, na harmonização normativa (2025, p. 165).

Ela decorre, antes, de uma diferença estrutural: Portugal construiu instrumentos de participação deliberativa que funcionam antes e além do acesso passivo à informação,

integrando mecanismos pelos quais o cidadão não apenas consulta o que o Estado faz, mas pode originar o próprio processo legislativo. É essa arquitetura institucional que justifica a comparação e alimenta a hipótese de recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro.

No plano da transparência proativa nas contratações públicas — campo em que a comparação Brasil-Portugal é mais sistematizada —, Milani, Azeredo e Dergint identificam que ambos os países possuem portais eletrônicos centralizados para divulgações legais, com trajetórias paralelas de digitalização, mas com diferenças substantivas de modelo. O Brasil, por meio do PNCP integrado ao Portal Gov.br, destaca-se pela centralização e digitalidade: a Concorrência Eletrônica e a Dispensa de Licitação Eletrônica conduzem os processos em plataforma pública única, com painel aberto de consulta (Milani; Azeredo; Dergint, 2025, p. 160).

Já Portugal opera pelo portal BASE — desenvolvido em 2009 como operacionalizador do Código dos Contratos Públicos (CCP, Decreto-Lei nº 18/2008) —, que recebe informações sobre contratos, mas não os operacionaliza diretamente; as sessões concorrenciais ocorrem em plataformas privadas licenciadas pelo IMPIC (Milani; Azeredo; Dergint, 2025, p. 159, 163).

Entre 2010 e 2019, as contratações eletrônicas em Portugal representaram, em média, 60% do valor total contratado — mas o número de ajustes diretos superou os procedimentos concorrenciais, e a não obrigatoriedade de publicação dos ajustes diretos simplificados no portal BASE compromete a completude das estatísticas (Lopes; Romão, 2021, p. 273, apud Milani; Azeredo; Dergint, 2025, p. 163). Nesse ponto, o modelo brasileiro sobressai pela digitalização mais abrangente, mas Portugal avança num plano diferente: o da participação estruturada.

No plano do governo aberto, ambos os países integram a Open Government Partnership (OGP) e possuem planos de ação para o período 2024-2027. O plano português, coordenado pela Agência de Modernização Administrativa (AMA), vinculada ao Secretário de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa, inclui o desenvolvimento do Portal Mais Transparência e a avaliação da implementação da Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA) — instrumento que, no plano de ação, é tratado como medida de prevenção à corrupção ainda não uniformemente implementada (Milani; Azeredo; Dergint, 2025, p. 159).

A LADA, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 26/2016, institucionalizou a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) como órgão independente de supervisão do direito de acesso — o equivalente funcional de um organismo centralizado que, como destacado por Ávila (2025, p. 21), está ausente no modelo brasileiro da LAI.

A responsabilidade pela CADA — um órgão que recebe reclamações, emite pareceres vinculantes e publica relatórios anuais sobre o acesso à informação — contrasta diretamente com a ausência brasileira de instância análoga que coordene e padronize a implementação da LAI entre os entes federados.

No plano da exigência de linguagem acessível como condição de transparência substantiva, a Constituição da República Portuguesa (CRP), em seu artigo 268.º, garante o acesso dos cidadãos às informações da Administração Pública. Esse fundamento constitucional, combinado à Lei n.º 73/2013 — que se traduz em “dever mútuo de informação entre as entidades locais e o Estado” e no “dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa” (Carvalho, 2015, p. 113) —, aponta para uma concepção de transparência substantiva que não se satisfaz com a mera disponibilização de dados.

A diferença mais expressiva entre os dois modelos, para os fins deste artigo, reside no plano da participação deliberativa estruturada. Portugal consagrou, na quarta revisão constitucional de 1997, o direito de grupos de cidadãos eleitores apresentarem projetos de lei à Assembleia da República — a chamada iniciativa legislativa popular, prevista no artigo 167.º, n.º 1, da CRP (Claro; Barata, 2024, p. 22).

A aprovação final, que deu origem à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, decorreu de múltiplas iniciativas parlamentares conjuntas — do BE, PS, PCP e PSD+CDS-PP — e foi votada por unanimidade, com os votos favoráveis de PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE e PEV (Claro; Barata, 2024, p. 28-30).

Esse instituto constitui mecanismo qualitativamente distinto do comentário público em processos regulatórios. Em vez de reagir a propostas já elaboradas pela Administração — o modelo e-rulemaking norte-americano que Coglianese demonstrou ser ineficaz para ampliar a participação cidadã —, grupos de cidadãos eleitores portugueses podem originar o processo legislativo, apresentando projetos de lei sobre qualquer matéria incluída na competência legislativa da Assembleia da República.

As condições do exercício importam para a comparação. A Lei n.º 17/2003 inicialmente exigiu 35.000 assinaturas de eleitores; a Lei Orgânica n.º 1/2016, em vigor desde 1 de outubro de 2016, reduziu esse número para 20.000 cidadãos eleitores devidamente inscritos no recenseamento — tanto em território nacional quanto no estrangeiro (Claro; Barata, 2024, p. 31). A Assembleia da República disponibiliza plataforma digital para submissão e recolha de assinaturas desde 2017 (Claro; Barata, 2024, p. 42, nota 26).

Admitida a iniciativa, a comissão representativa dos cidadãos subscritores é obrigatoriamente ouvida na apreciação em comissão e antes da votação final global —

garantindo uma presença deliberativa que vai além da simples petição (Claro; Barata, 2024, p. 32-33). O mecanismo é, nos termos da doutrina constitucional portuguesa, simultaneamente uma iniciativa interna — pois provém do povo representado na Assembleia — e externa — pois tem origem fora desta — e reveste "natureza análoga aos direitos de participação política" (Miranda; Medeiros, 2018, p. 564, apud Claro; Barata, 2024, p. 24).

Desde a entrada em vigor da Lei n.º 17/2003 até 2024, o mecanismo produziu leis vigentes nos domínios da regulação profissional, do trabalho, da saúde, da procriação medicamente assistida e do ensino superior politécnico (Claro; Barata, 2024, p. 34-47).

O paralelo com a ICE — Iniciativa de Cidadania Europeia, que exige um milhão de assinaturas de cidadãos de vários Estados-Membros nos termos do artigo 11.º, n.º 4, do TUE — evidencia que Portugal opera num sistema de democracia participativa multinível no qual o cidadão tem canais formais de acesso ao processo legislativo em dois planos simultaneamente: o nacional e o supranacional (Claro; Barata, 2024, p. 29-30).

Portugal não eliminou o paradoxo da transparência formal — os desafios documentados por Milani, Azeredo e Dergint (2025, p. 165) persistem em ambos os países. Mas construiu instrumentos que permitem ao cidadão atuar antes da formação da lei: a CADA supervisiona o direito de acesso; a Lei n.º 17/2003 habilita 20.000 cidadãos a originar legislação; o OGP 2024-2027 inclui a avaliação da LADA como compromisso de governo. Esse conjunto — transparência com supervisão institucional, participação que precede e não apenas segue a decisão pública — é o modelo de participação deliberativa estruturada ausente no ordenamento brasileiro, e que a reforma do modelo brasileiro deveria tomar como referência propositiva.

CONCLUSÃO

O percurso argumentativo desenvolvido neste artigo permite responder com precisão ao problema de pesquisa formulado na introdução. A LAI (Lei nº 12.527/2011) e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) não garantem participação democrática substantiva no Estado brasileiro: ambas reproduzem o paradoxo da transparência formal, multiplicando dados disponíveis sem estruturar os mecanismos deliberativos que converteriam acesso à informação em controle social efetivo sobre a gestão pública, tal como exigido pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988 em sua interpretação sistemática com o princípio democrático do art. 1º, parágrafo único.

A hipótese de trabalho foi confirmada em três planos distintos.

No plano histórico-institucional, Batista demonstrou que a opacidade administrativa brasileira possui raiz estrutural anterior à república — o modelo de sigilo oficial português transplantado em 1808 — e que a trajetória normativa pós-CF/88, até a promulgação da LAI, avançou apenas em ampliar prazos de sigilo e hierarquizar a classificação de confidencialidade. A LAI superou formalmente esse legado sem criar os instrumentos de supervisão necessários para garantir sua efetividade — entre os quais, notadamente, um órgão central de coordenação análogo à CADA portuguesa, cuja ausência foi identificada por Ávila como déficit estrutural da implementação da LAI.

No plano empírico, Mendonça e Pequena documentaram que os 745.637 pedidos de acesso processados pelo e-SIC entre 2012 e 2019 — com eficiência procedimental de 93,4% — foram dirigidos majoritariamente por usuários do sexo masculino, com ensino superior, concentrados nos estados mais ricos do país. A alta eficiência do sistema formal convive com uma distribuição estruturalmente assimétrica de seu uso. Cristóvam, Mezzaroba e Pereira precisaram o mecanismo dessa assimetria: a exclusão digital e educacional determinam que a digitalização da Administração Pública, sem enfrentamento simultâneo dessas barreiras estruturais, redistribui os instrumentos de controle entre os já privilegiados em vez de democratizá-los — a "maldição de Sísifo pós-moderna" que reproduz, no mundo virtual, as desigualdades do mundo corpóreo.

A transição para o Estado Digital algorítmico, demonstrou Engelmann, acrescenta às barreiras tecnológicas e educacionais as barreiras cognitivas da opacidade algorítmica: a mera acessibilidade do código-fonte é insuficiente para garantir compreensão efetiva e escrutínio democrático real (Engelmann, 2023, p. 169).

No plano comparado, a experiência norte-americana demonstrou que o paradoxo é estrutural, e não conjuntural. Coglianese documentou que, nos dois anos iniciais de operação da Regulations.gov, a média foi de dois comentários por regra entre as cerca de 4.900 propostas publicadas — e que, mesmo num caso de alta mobilização como a regra sobre emissões de mercúrio da EPA, menos de 1% das 500.000 manifestações tinha conteúdo original. As barreiras à participação são cognitivas, motivacionais e estruturais, e não tecnológicas. Green acrescentou uma dimensão adicional: quando instrumentos de transparência formal são mobilizados não para produzir accountability, mas para contestar sistematicamente a legitimidade das instituições, o mesmo mecanismo que deveria fortalecer a democracia pode ser utilizado para enfraquecê-la — ao custo de US\$ 584.752.705,30 anuais no governo federal americano, com 206.720 pedidos represados. Piotrowski demonstrou que, na OGP norte-americana, 56,5% dos compromissos de governo aberto correspondiam à transparência interna,

e que a participação no desenvolvimento do Plano foi essencialmente circunscrita ao círculo político de Washington.

A experiência portuguesa oferece o elemento propositivo que este artigo mobilizou como contraste. Não porque Portugal tenha resolvido o paradoxo — as lacunas de harmonização normativa identificadas por Milani, Azeredo e Dergint persistem em ambos os países —, mas porque Portugal construiu dois instrumentos que estruturam a participação antes e além do acesso passivo à informação. A CADA, como órgão independente de supervisão do direito de acesso, exerce função institucional ausente no modelo brasileiro: coordenação, padronização e resolução de conflitos entre requerentes e Administração. A Lei nº 17/2003, com o limiar de 20.000 cidadãos eleitores estabelecido pela Lei Orgânica nº 1/2016, permite que grupos organizados não apenas reajam a propostas já elaboradas — o modelo do e-rulemaking que Coglianese demonstrou ser incapaz de ampliar a participação —, mas originem o próprio processo legislativo, com direito garantido de audiência obrigatória na apreciação parlamentar.

O diagnóstico comparado aponta o caminho. Essas experiências indicam, para a reforma do modelo brasileiro, três direções prioritárias. A primeira é a criação de órgão central de coordenação da política de acesso à informação, com competência normativa e resolutiva, que substitua o modelo fragmentado de implementação da LAI entre os entes federativos.

A segunda é a regulamentação da participação deliberativa antecipada nos processos de formulação de atos normativos pela Administração Pública federal — superando o modelo de consulta pública posterior como único canal de interação entre Estado e cidadão. A terceira é a institucionalização de políticas de inclusão digital e de formação para uso das tecnologias cívicas como condição estrutural da participação democrática, sem a qual a expansão dos canais formais de acesso reproduz o padrão empírico documentado por Mendonça e Pequena: eficiência procedimental com assimetria democrática.

O art. 37 da CF/88 consagra a publicidade como princípio da Administração Pública. A interpretação sistemática com o art. 5º, XXXIII, e com o princípio democrático do art. 1º, parágrafo único, exige que essa publicidade seja não apenas formal, mas funcionalmente democrática — capaz de produzir controle social real. O diagnóstico consolidado neste artigo é que o modelo brasileiro ainda não realizou essa transição. Realizá-la é a tarefa do direito administrativo democrático.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral de. **A Lei de Acesso à Informação e os impactos na transparência pública**. Revista Jurídica Direito & Realidade, [s.l.], v. 15, jul., p. 21-47, 2025. ISSN: 2237-0870.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública: controle, segredo e direito de acesso**. Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n. 26, p. 204-222, jul. 2012.

BERGER, Sam. **Early, ongoing public participation is key to effective rulemaking**. Washington, D.C.: Coalition for Sensible Safeguards, 21 jan. 2026. Disponível em: <https://sensiblesafeguards.org/reports-and-studies/early-ongoing-public-participation-is-key-to-effective-rulemaking/>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 maio 2026.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov. 2011. Edição extra.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 25 ago. 2020. Revogada pela Resolução CNJ nº 615, de 11 de março de 2025.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2023. Altera a Constituição Federal para incluir, entre os direitos e garantias fundamentais, a proteção à integridade mental e à transparência algorítmica. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158095>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Brasília: Senado Federal, 2023. Aprovado pelo Plenário do Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados em 17 mar. 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024. Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 615, de 11 de março de 2025. Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 14 mar. 2025.

CARVALHO, Mariana Oliveira de. **Princípio da transparência no novo direito administrativo**. Revista Controle — Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 108-124, 2015. DOI: 10.32586/rcda.v13i1.24. Disponível em:

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/24>. Acesso em: 10 maio 2026.

CLARO, Nuno Mendes; BARATA, Mário Simões. **A iniciativa legislativa e os grupos de cidadãos na Constituição e na Lei**. In: BARATA, Mário Simões; ABRUNHOSA, Ângelo; ALVES, Dora Resende (coord.). *As iniciativas dos cidadãos como instrumento de democracia*. Coimbra: Almedina, 2024. p. 19-49. ISBN 978-989-40-2409-5.

COGLIANESE, Cary. **Citizen participation in rulemaking: past, present, and future**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 15-40, 2024. DOI: 10.12660/rda.v283.2024.90687. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/90687>. Acesso em: 10 maio 2026.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZAROBÀ, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. **Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil**. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 55-77, maio/ago. 2021. DOI: 10.47975/IJDL.cristovam.v.2.n.2.

ENGELMANN, Alana. **Algorithmic transparency as a fundamental right in the democratic rule of law: a comparative approach to regulation in European, North American, and Brazilian contexts**. *Brazilian Journal of Law, Technology and Innovation*, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 169-188, 2023. DOI: 10.59224/bjlti.v1i2.169-188.

ESTADOS UNIDOS. Freedom of Information Act. Public Law No. 89-487, 1966. Consolidated version including amendments by the FOIA Improvement Act of 2016 (Public Law No. 114-185). 5 U.S.C. § 552. Disponível em: <https://www.foia.gov/foia-statute.html>. Acesso em: 09 maio 2026.

ESTADOS UNIDOS. Senate. S. 3572 — Algorithmic Accountability Act of 2022. 117th Congress (2021-2022). Introduzido em 3 fev. 2022. Encaminhado ao Committee on Commerce, Science, and Transportation. Não aprovado. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3572>. Acesso em: 10 maio 2026.

GREEN, Rebecca. **FOIA-flooded elections**. *Ohio State Law Journal*, Columbus, v. 85, n. 2, p. 255-306, 2024. Disponível em: <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/2173>. Acesso em: 10 maio 2026.

HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. **Democracy and transparency**. *The Journal of Politics*, [s.l.], v. 73, n. 4, p. 1191-1205, out. 2011. DOI: 10.1017/S0022381611000880.

HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. **Transparency, protest and democratic stability**. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 49, n. 4, p. 1251-1277, 2019. DOI: 10.1017/S0007123417000308.

LIMA, Carla Maria de Magalhães; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações sobre transparência e controle social**. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 157-174, jan./mar. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e; PEQUENA, Francisca. **Lei de Acesso à Informação e ao Controle Social na Administração Pública federal**. *Revista Digital de Direito Administrativo*, [Ribeirão Preto], v. 8, n. 2, p. 49-67, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8n2p49-67>.

MILANI, Leila; AZEREDO, Abel Dionizio; DERGINT, Dario Eduardo Amaral. **Transparência nas contratações públicas: um estudo comparativo entre Brasil e Portugal.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 20, n. 3, p. 157-169, dez. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n3.50940.

PIOTROWSKI, Suzanne J. **"Open Government Reform" movement: the case of the Open Government Partnership and US transparency policies.** The American Review of Public Administration, [s.l.], v. 47, n. 2, p. 155-171, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublicaportuguesa.aspx>. Acesso em: 09 maio 2026.

PORTUGAL. Lei n.º 17/2003, de 4 de junho. Regula a iniciativa legislativa de cidadãos. *Diário da República*, Lisboa, n. 129, 4 jun. 2003. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/17-2003-553428>. Acesso em: 10 maio 2026.

PORTUGAL. Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. *Diário da República*, Lisboa, n. 169, 3 set. 2013. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/73-2013-499528>. Acesso em: 09 maio 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 26/2016, de 9 de junho. Aprova o regime de acesso aos documentos administrativos. *Diário da República*, Lisboa, n. 111, 9 jun. 2016. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/26-2016-74661197>. Acesso em: 10 maio 2026.

PORTUGAL. Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto. Altera a Lei n.º 17/2003 que regula a iniciativa legislativa de cidadãos. *Diário da República*, Lisboa, n. 164, 26 ago. 2016. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-organica/1-2016-75207495>. Acesso em: 09 maio 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, C 202, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>. Acesso em: 10 maio 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024. Cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento da Inteligência Artificial). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, L, n. 2024/1689, 12 jul. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32024R1689>. Acesso em: 09 maio 2026.