



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Audiências públicas nas contratações públicas: diferenças entre a Lei 8.666/93 e Lei 14.133/21

Public hearings in public procurement: differences between Law 8.666/93 and Law 14.133/21

Luísa Fófano Chudzij; Bruno Henrique Zanette Minski

Resumo: Audiências públicas podem ser conceituadas como instituições participativas que, ao conjugar princípios da democracia participativa e deliberativa, fomentam a participação popular nas decisões públicas. A pesquisa objetiva verificar as principais diferenças nas previsões legais sobre audiências públicas nas contratações envolvendo o Poder Público, por meio do exame da Lei 14.133/21 e Lei 8.666/93, isto é, na atual e na precedente Lei de Licitações, respectivamente. Como problema de pesquisa, têm-se: as previsões legais das audiências públicas nas contratações públicas sofreram alterações significativas com o advento de uma nova Lei de Licitação (Lei 14.133/21)? Para a investigação, utilizou-se o método dedutivo e uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e legislativa. Conclui-se que a realização de audiências públicas deve ser estimulada no contexto das licitações, independentemente de obrigatoriedade legal, de modo a possibilitar maior transparência e controle popular sobre a Administração Pública.

Palavras-chave: Audiências Públicas; Lei de Licitações; Lei 8.666/93; Lei 14.133/21; Participação Popular.

Abstract: Public hearings can be defined as participatory institutions that, by combining principles of participatory and deliberative democracy, encourage popular participation in public decisions. The research aims to verify the main differences in the legal provisions regarding public hearings in public procurement, through the examination of Law 14.133/2021 and Law 8.666/1993, which are the current and previous Public Procurement Law, respectively. The research question is: have the legal provisions for public hearings in public procurement undergone significant changes with the advent of a new Public Procurement Law (Law 14.133/21)? For the investigation, the deductive method and qualitative approach were used, with bibliographic and legislative research. It is concluded that public hearings should be encouraged in the context of public procurement, regardless of legal obligation, in order to enable greater transparency and popular control over Public Administration..

Keywords: Public Hearings; Public Procurement Law; Law 8.666/1993; Law 14.133/2021; Popular Participation.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v12n1p141-179>

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DIFERENÇAS ENTRE A LEI 8.666/93 E LEI 14.133/21

Luísa Fófano CHUDZIJ*; Bruno Henrique Zanette MINSKI**

Sumário: 1 Introdução; 2 Reflexões sobre o conceito de audiências públicas; 3 Principais aspectos das Audiências Públicas segundo a literatura científica; 4 Audiências públicas no contexto constitucional e legal brasileiro; 5 Audiências públicas na Lei 8.666/93 e na Lei 14.133/21; Conclusão; Referências.

1. Introdução

Há variadas concepções de democracia, não obstante, “[...] qualquer definição de democracia traz em si o princípio de que esse sistema deve expressar a vontade do povo” (Coser, 2016, p. 17). Por consequência, como a democracia possui uma longa história, diversas são as correntes acerca das tipologias democráticas (Fishkin, 2015), tais como: direta, representativa, participativa e deliberativa.

Muito embora possam parecer sinônimas, a democracia participativa e a democracia deliberativa possuem diferenças substanciais, as quais são relevantes para a temática das audiências públicas. Em primeiro lugar, a democracia participativa pressupõe uma abertura para todos os sujeitos, por meio da criação e da disponibilidade de mecanismos que permitam e ampliem os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas, nos atos da Administração Pública e, inclusive, no controle das decisões. Afinal:

A democracia participativa solicita, em suas bases epistemológicas, mais espaços de participação direta dos indivíduos – seja na formulação de diretrizes e políticas públicas, como enquanto cidadãos que acessam serviços estatais –, reconhecendo a importância do confronto e do ativismo para a diminuição das desigualdades que são

*Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR -, bolsista CAPES (2024). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR (2022-2024). Pós-graduanda lato sensu em Direito Previdenciário pelo Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV (2023). Pós-graduada lato sensu em Prática da Advocacia pelo Curso Jurídico - FESP/PR (2021). Pós-graduada lato sensu em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst), com estudo direcionado às Políticas Públicas (2020). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2018). Tem experiência na área de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Políticas Públicas. Autora do livro "Políticas Públicas: Princípio da eficiência e a responsabilidade do agente político", pela Editora Appris, 2020. <https://orcid.org/0000-0002-1494-7436>.

**Advogado. Pós-graduado lato sensu em Processo Civil pela EPPC (2022). Pós-graduado lato sensu em Prática da Advocacia pela FESP/PR (2021). Pós-graduado lato sensu em Direito Penal e Processual Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2018). Tem experiência na área de Direito Processual Civil, Direito Penal e Direito Digital. <https://orcid.org/0009-0003-1277-7511>.

atinentes ao jogo político por si e à sociedade de uma maneira mais geral (Costaldello; Oliveira; Hoshino, 2019, p. 14).

Por sua vez, a democracia deliberativa tem por pressuposto a existência de trocas comunicativas entre atores. Os sujeitos buscariam alcançar o entendimento por meio do diálogo, deslocando o foco dos seus próprios interesses para o atendimento das pretensões das partes envolvidas, isto é, “para que esse modelo de democracia deliberativa se concretize, os sujeitos devem se reconhecer mutuamente como livres e iguais e interagir entre si sem a pretensão objetivadora de garantir o próprio sucesso” (Godoy, 2011, p. 58). Logo, o modelo democrático deliberativo objetiva a construção de decisões com base na discussão pública, a fim de evitar que sejam produzidas soluções parciais, que favoreçam determinada pessoa ou grupo.

As audiências públicas, objetos do presente artigo, são instrumentos de participação social que compatibilizam princípios tanto da democracia participativa, quanto da deliberativa. Ambas as tipologias democráticas objetivam a ampliação da participação das pessoas nos espaços políticos, ainda que com diferentes enfoques. Enquanto a democracia participativa tem como fundamento a criação de mecanismos que permitam e ampliem a presença da sociedade no processo de decisões políticas, na democracia deliberativa o âmago é a promoção do debate público, visto que as decisões políticas devem ser criadas com respaldo na discussão pública.

As audiências públicas, enquanto arranjos participativos que buscam garantir o direito fundamental de participação, são espaços para que a sociedade tenha a possibilidade de expor suas opiniões, demandas e anseios sobre temáticas pontuais, cujos reflexos podem ser vivenciados no cotidiano. São arranjos criados para possibilitar maior participação da sociedade nos assuntos públicos, nos quais o debate público é seu pressuposto caracterizador. Além disso, originaram-se da demanda por um modelo de gestão pública que preconizasse uma maior participação dos cidadãos nas decisões políticas (Barddal; Pessali, 2020, p. 115).

Para Soares (2002, p. 261), uma audiência pública é caracterizada por ser “[...] uma instância no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar [...]”. Por essa razão, podem ser realizadas em variadas instâncias e em diversos contextos, seja pelo Poder Legislativo, Poder Executivo, STF, agências reguladoras e, inclusive, no contexto das contratações públicas.

Tendo como base um método dedutivo, para além da discussão teórica, o artigo em apreço tem como objeto de estudo as audiências públicas realizadas no contexto das licitações, sob a égide das Leis 8.666/93 e 14.133/21. O objetivo geral do trabalho é aferir as principais diferenças nas previsões legais sobre audiências públicas nas contratações envolvendo o Poder Público, por meio do exame da precedente e da atual lei de licitações e contratos administrativos.

Sendo assim, a pesquisa apresenta, inicialmente, aportes conceituais sobre audiências públicas, perpassando pela apresentação dos conceitos para variadas correntes teóricas, a fim de construir um arcabouço conceitual para a compreensão do objeto de estudo. Após, examina os principais aspectos caracterizadores das audiências públicas para, então, explorar as principais regulamentações das audiências públicas no contexto pátrio (constitucional e legal). Por fim, estuda as licitações com enfoque nas disposições legais sobre audiências públicas presentes na Lei 8.666/93 e na Lei 14.133/21. Tudo isso para responder ao seguinte questionamento: as previsões legais das audiências públicas nas contratações públicas sofreram alterações significativas com o advento de uma nova Lei de Licitação (Lei 14.133/21)?

2. Reflexões sobre o conceito de audiências públicas

Ao mapear a literatura sobre instituições participativas, numa proposta de interface entre os campos teóricos de públicas, direito e ciência política, torna-se natural incluir as audiências públicas nesta modalidade. As instituições participativas são uma das dimensões das experiências participativas, visto que criam espaços para que a sociedade civil atue na arena política. Por essa razão, são também importantes ao Estado Democrático de Direito, afinal, consoante Maria Eberhardt (2015, p. 182), a democracia realizada apenas pelo mecanismo eleitoral não é suficiente para a real democracia.

Segundo Sombra (2016, p. 668, tradução nossa), “entre os instrumentos que buscam aumentar a participação popular, as audiências públicas são particularmente notáveis, pois permitem que as pessoas experimentem e forneçam suas experiências e proporcionem autoridade sobre qualquer assunto”. Desse modo, ao efetivar o direito do cidadão de contribuir na elaboração de projetos e políticas, as audiências públicas materializam e instrumentalizam o princípio da participação. Para Gustavo de Oliveira, “é mediante a realização dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar [...] notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade” (Oliveira, 1997, p. 276).

As audiências públicas advêm do direito anglo-saxônico, de modo que seus fundamentos são respaldados no direito inglês e no direito norte-americano, sobretudo, nos princípios da justiça natural e do devido processo legal (*due process of law*) (Gordillo, 2014, p. 448). Nesse sentido, Moreira Neto (1997, p. 14) ressalta que a institucionalização das audiências públicas “[...] está conotada ao conceito formal do devido processo da lei, partindo-se da necessária existência de um direito individual que qualquer pessoa tem de ser ouvida em matéria em que esteja em jogo seu interesse, seja concreto seja abstrato (*right to a fair hearing*).”.

O conceito de audiência pública remonta na história à busca pela maior participação da sociedade nas decisões do Poder Público, em razão dos arbítrios provocados pelos governantes (Cabral; Santos, 2017, p. 352). Para Cabral e Santos (2017, p. 352),

a proatividade dos cidadãos despontou como um elemento interessante no Estado Democrático de Direito, especialmente “[...] quando houve a percepção de que, em determinadas demandas que aquela população fosse diretamente afetada, deveria haver direito de voz e voto em razão da discrepância hierárquica do Estado e sociedade”.

Para Moreira Neto (1997, p. 20), as audiências públicas são um processo administrativo de participação de indivíduos e grupos sociais determinados, com finalidade de aperfeiçoamento das decisões. Por meio delas, os sujeitos exerceriam o direito de expor tendências, preferências e opções, a fim de orientar o Poder Público na elaboração de decisões com maior aceitação consensual. Inclusive, o autor diferencia três institutos de participação, quais sejam: coleta de opinião, debate público e audiência pública. Segundo ele:

A coleta de opinião é um processo de participação administrativa aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando a legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado exerce o direito de manifestar sua opção, orientadora ou vinculativa, com vistas à melhor decisão do Poder Público.

O *debate público*, por sua vez, é um processo de participação administrativa, aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os de outros administrados e com os do próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa.

A *audiência pública*, já conceituada, acresce às características dos dois institutos anteriores um *maior rigor formal* de seu procedimento, tendo em vista a produção de uma *específica eficácia vinculatória*, seja ela absoluta, obrigando a Administração a atuar de acordo com o resultado do processo, seja relativa, obrigando a Administração a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado (Moreira Neto, 1997, p. 20).

Agustín Gordillo (2014, p. 447-448, *tradução nossa*) compreende as audiências públicas como um procedimento, consistente na “garantia de ouvir o interessado (com acesso ao expediente, debate e prova, controle da produção da prova, alegações e decisão fundada nos fatos alegados e provados) antes de ditar uma decisão que possa afetar direitos ou interesses”.

Já Maria Dal Bosco (2003, p. 10) afirma que “a audiência pública é um direito de participação que integra a democracia, chamado de direito de quarta geração, junto com os direitos individuais, sociais e de fraternidade, todos integrantes da categoria

de direitos humanos, conforme as teses da doutrina moderna sobre o tema [...]”. Alessandra Silva (2009, p. 72), nesse sentido, destaca o fato de a audiência pública constituir direito fundamental incorporado ao patrimônio jurídico dos administrados, motivo pelo qual não poderia ser suprimido do ordenamento jurídico.

De acordo com Mônia Leal (2014, p. 338), essas instituições permitem o estabelecimento de diálogo entre autoridade e sociedade, a qual é detentora de conhecimento das necessidades sociais – seja em razão de ser direta ou indiretamente afetada pelos efeitos da decisão ou por possuir conhecimento especializado na área em questão. Isso porque, “a audiência pública é uma reunião aberta em que a autoridade responsável colhe da comunidade envolvida suas impressões e demandas a respeito de um tema que será objeto de decisão administrativa” (Cabral, 2007, p. 44-45).

As audiências públicas se apresentam como mecanismos de melhoria na definição das prioridades de investimentos nas políticas públicas (Dal Bosco, 2003, p. 10) e de produção de transparência sobre os atos governamentais (Fonseca, *et al.*, 2013, p. 09). E, segundo Silva (2009, p. 74), a sua realização “[...] decorre de lei ou da constatação de sua necessidade e utilidade pelo administrador público [...]; [e] para que a audiência pública atinja de forma eficaz seus objetivos, deverá ter suas regras pré-fixadas e amplamente divulgadas, provavelmente junto com a convocação para sua realização.” Ressalte-se que a participação de interessados é um ônus, não uma obrigação, o que significa que eventual falta de quórum não implica em nulidade da audiência, desde que respeitadas as formalidades previamente estipuladas – inclusive, da necessidade de ampla divulgação de sua ocorrência (Silva, 2009, p. 74).

Consoante Evanna Soares (2002, p. 260), são uma das modalidades de participação e de controle popular da Administração Pública no contexto do Estado Social e Democrático de Direito. Propiciam “[...] ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo. Seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante [...]” (Soares, 2002, p. 259). Além disso, podem ser convocadas para a realização da função administrativa por qualquer um dos Poderes.

De acordo com Siqueira, Ramiro e Castro (2020, p. 342), a audiência pública é um instrumento democrático valioso, haja vista possibilitar a participação direta ou indireta dos cidadãos nas decisões do Poder Público. Para os autores:

O instrumento democrático da audiência pública, que possibilita a participação direta e indireta dos cidadãos a participarem das decisões da Administração Pública, tem por pressuposto, para sua realização, a existência de interesse coletivo e difuso, em termos gerais, indica que a decisão atingirá uma coletividade, isto é, transcende um direito individual, além da necessidade de previsão normativa para possibilitar a convocação da audiência pública que é

marcada pela oralidade aos debates (Siqueira; Ramiro; Castro, 2020, p. 345).

Assim, a criação de instituições participativas, como audiências públicas, representa a democratização das relações entre Estado e sociedade, vez que os sujeitos passam a não ser considerados apenas como administrados – em uma ideia de sujeição e submissão –, mas como parceiros do administrador público (Soares, 1997). E, para Evanna Soares (2002, p. 264), “quem mais se beneficia de seus efeitos [da audiência pública] são os próprios particulares, considerando a prática de uma administração mais justa, mais razoável, mais transparente, decorrente do consenso da opinião pública e da democratização do poder”.

Indispensável é, assim, a participação do público para que uma audiência pública cumpra seu papel. Isso pois, na hipótese de o comportamento dos presentes ser passivo, silencioso ou contemplativo, não há a configuração de uma audiência pública, mas tão somente de uma audiência, visto aquela ser uma arena em que o debate entre os participantes é pressuposto caracterizador e necessário (Soares, 2002, p. 265). Ademais, “[...] se não se observar um formal e previamente estabelecido procedimento, também não se estará diante de uma audiência pública, mas de mera reunião popular, com livre troca de opiniões entre o administrador e os particulares de determinado tema” (Soares, 2002, p. 265).

Em diversas vezes, as audiências públicas são realizadas com objetivo de obter informações da sociedade, sobretudo, nas áreas em que o governo possui diminuto conhecimento. (IPEA, 2013, p. 59). Por consequência, os objetivos de uma audiência devem ser delineados com cautela “[...] para que, por um lado, os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que consideram importantes, mas também para que, por outro lado, o gestor possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência” (IPEA, 2013, p. 124).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013, p. 129), em relatório elaborado para aferir o potencial de efetividade das audiências públicas do Governo Federal, destaca que um elemento-chave para a efetividade de uma audiência pública é o aspecto da “devolutiva”. É preciso haver uma transparência para a sociedade também no momento pós-audiência, pois “uma devolutiva formal, indicando a incorporação ou não das contribuições, com justificativa, pode aumentar a percepção de legitimidade da audiência pública” (IPEA, 2013, p. 129).

Para que isso seja possível, deve haver a realização de um processo adequado de sistematização de propostas (IPEA, 2013, p. 129). Essa devolutiva pode se realizar de variadas formas, sendo que “uma delas é a disponibilização de relatório para o público em meio digital, diário oficial, páginas na internet e *e-mails* aos participantes. Outra forma é organizar um evento ou comunicado formal de devolutiva, aberto aos interessados” (IPEA, 2013, p. 129).

A transparência também é um aspecto caracterizador de uma audiência pública, pois é essencial que todo o processo seja respaldado na publicidade dos seus atos, “[...] seja na divulgação/mobilização dos atores envolvidos na temática, na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência para a realização da AP [audiência pública], [ou] na clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada [...]” (IPEA, 2013, p. 129).

Desse modo, consoante Gordillo (2014, p. 454), as audiências públicas possuem uma dupla natureza. Primeiro, são caracterizadas pela publicidade, transparência e oralidade dos seus atos. E segundo, são constituídas pela própria participação e abertura a todos os segmentos da sociedade.

As audiências servem, de um lado, ao interesse público, a fim de que não sejam produzidos atos ilegítimos, mas também ao interesse dos cidadãos, pois permitem aos sujeitos, ao menos em teoria, influenciarem em uma decisão importante. Também auxiliam as autoridades públicas ao possibilitar a redução de eventuais erros em suas decisões “[...] conferindo maior eficiência e consenso de suas ações na comunidade, evitando reações imprevistas desta contra uma determinada ação administrativa; [e] ao sistema democrático para evitar excessiva concentração de poder em uma autoridade hegemônica [...]” (Gordillo, 2014, p. 454-455, *tradução nossa*).

Objetiva-se, ainda, um amplo intercâmbio de informações, por intermédio de um duplo papel informativo, pois “[...] deve a autoridade decisória expor seu entendimento formado até então e as possibilidades de ação administrativa. De outra parte, [a sociedade expõe] suas posições e ideias a respeito do objeto da discussão e procuram condicionar a decisão administrativa às possibilidades existentes” (Cabral, 2007, p. 46).

Moreira Neto (1997, p. 15) destaca que as audiências públicas também possuem um caráter pedagógico de aperfeiçoamento da democracia. Isso pois, oferecem uma “[...] oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas. Entretanto, para ser considerado um mecanismo cooperativo útil, tudo aquilo que foi discutido [...] deve ser considerado pelo órgão administrativo ‘decididor’” (Oliveira, 1997, p. 277). Ademais, enquanto ferramenta para a realização da justiça social, auxilia no aumento da confiança da população a respeito do governo, mas também promove uma mudança no modo como as instituições públicas recebem a participação social (Gomes, 2014, p. 21).

Em razão de ser caracterizada como um instituto de participação política, a audiência pública possui como fundamentos o princípio democrático, o princípio da cidadania e o princípio da participação política (Moreira Neto, 2014, p. 15). O princípio democrático se manifesta “[...] especificamente como princípio da legitimidade, ou seja, da conformidade do agir do Estado com a vontade popular [...]” (Moreira

Neto, 2014, p. 15). Já o princípio da cidadania reconhece o povo como o poder político elementar da decisão sobre a coisa pública, ao passo que o princípio da participação política instrumentaliza esse poder, haja vista os sujeitos terem a incumbência de, ora escolherem os dirigentes públicos, ora optarem pelo conteúdo político ou administrativo das decisões públicas (Moreira Neto, 1997, p. 15-16).

Mas há, ainda, outros princípios basilares que fundamentam essas instituições participativas, como o da igualdade (que pressupõe que nenhum sujeito participante dessa instituição possa ser tratado de forma diferente); o princípio associativo (que resguarda a liberdade de manifestação em grupo dos indivíduos, ou seja, da legitimidade de entidades autorizadas a representar seus filiados); o princípio da publicidade (que advém do direito à informação – seja na perspectiva do particular em obter dados do Poder Público, ou da Administração em ter conhecimento mais amplo dos interesses dos sujeitos envolvidos; dentre outros) (Moreira Neto, 1997, p. 16).

Ressalte-se que, embora sejam instrumentos propiciadores e incentivadores da participação social dentro do ambiente democrático, por vezes as audiências se deparam com entraves em sua concepção e execução. Não raro, acabam se defrontando, segundo Cabral e Santos (2017, p. 352), com a perda do “[...] objetivo fim com discussões acaloradas e desvirtuadas do debate primordial. Mesmo que esse instituto seja uma inovação englobante da população face o poder público, parcelas da sociedade ficam aquém de entendimento e clareza em detrimento do objeto da questão discutida”.

De toda forma, há diversas vantagens na utilização das audiências públicas, enquanto instrumentos de aperfeiçoamento da participação social na arena política, especialmente quando comparadas às práticas tradicionais, predominantemente unilaterais. De acordo com Moreira Neto (1997, p. 19), a audiência pública “evidencia sua intenção de produzir a melhor decisão; galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada; manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos; renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores”.

Compreende-se, em síntese, que as audiências públicas materializam o direito fundamental dos cidadãos de serem ouvidos e de poderem opinar em relação a assuntos de interesse da coletividade. É uma instituição participativa em que há a criação de um espaço para que a autoridade responsável extraia da comunidade suas impressões e demandas a respeito de uma temática que será objeto de decisão, estreitando laços com a sociedade ao permitir que essa se aproxime do processo de decisão sobre a coisa pública.

3. Principais aspectos das Audiências Públicas segundo a literatura científica

Como um espaço de democracia participativa, as audiências públicas se caracterizam por sua ocorrência pontual¹. Uma audiência pública deve ser convocada previamente por meio de edital pelo órgão competente, de modo a permitir amplo debate de ideias e percepções sobre a realidade entre diversos atores sociais, com vistas ao alcance de soluções para determinados problemas públicos – inclusive, de modo a outorgar uma maior legitimidade às decisões administrativas e governamentais.

A realização de audiências públicas ocorre, de maneira geral, mediante um processo marcado por etapas pré-definidas. A primeira delas diz respeito à identificação do problema que necessita de uma solução. Posteriormente, há a necessidade de se verificar, no ordenamento jurídico, a “[...] existência de norma específica que preveja a realização de audiência pública naquele caso concreto, ou seja, identificação das normas jurídicas aplicáveis àquele problema” (Silva, 2009, p. 85). Isso porque:

Após ser identificado o problema e constatado seu efeito geral, assim entendido aquele que transborda a esfera de direito individual ou que trará grande impacto à sociedade, verificado o fundamento legal (ou constitucional, caso não haja dispositivo legal específico ao caso concreto), caberá ao administrador apontar a(s) solução(ões) possível(is) e a(s) que entende mais adequada(s) (Silva, 2009, p. 78).

No momento seguinte, há a identificação dos interessados em participar da audiência pública. Nesta etapa, essas instituições participativas são abertas a qualquer sujeito que tiver interesse em participar. Porém, é fundamental a presença das pessoas que possam ser diretamente afetadas pela futura política pública elaborada, projeto de lei ou decisão. A participação deve ser ampla e não restrita a determinados grupos, devendo-se respeitar as diferenças e necessidades de cada ator social. Ademais, é importante a presença de autoridades – para além dos atores governamentais –, de técnicos especialistas no assunto a ser discutido e, inclusive, de membros da imprensa, de modo a proporcionar um ambiente mais plural, bem como conferir maior transparência.

Após essas definições, a etapa seguinte é referente à publicidade, atinente à realização de uma “[...] ampla divulgação, com prazo de antecedência razoável, do projeto

¹ Isso pois, “diversas instituições participativas, como os conselhos gestores, são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Ao contrário, as AP [audiências públicas] são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas” (Fonseca, et. al, 2013, p. 10, grifo nosso).

administrativo e da forma como a audiência será realizada (prévia inscrição dos interessados, ordem e tempo de manifestação, direito a réplica, direito de juntar documentos [...])” (Silva, 2009, p. 85). Deve ser publicado um edital de convocação pelo órgão competente, por intermédio de todos os meios de comunicação disponíveis, com a indicação de data, horário, local, objetivo e dinâmica dos trabalhos. Alessandra Silva (2009) ressalta, nesse sentido, que:

A divulgação da realização da audiência pública deverá comportar uma espécie de convocação dos interessados para que efetivamente participem do projeto público. Com esta convocação que, na verdade, é um convite para aproximar-se do órgão administrativo competente para decidir a execução do projeto submetido à audiência popular, ficam os interessados cientes da possibilidade de exercer a cidadania ativa e cientes de que o fracasso da audiência com o não comparecimento de nenhum ou comparecimento de poucos interessados não impedirá a autoridade de decidir (Silva, 2009, p. 80-81).

No que concerne à legitimidade para convocação de uma audiência pública, essas podem ser realizadas pelos órgãos do Poder Legislativo e Executivo; pelo “[...] Supremo Tribunal Federal, antes de julgar se uma lei ou norma está ou não de acordo com a Constituição Federal; e [pelo] Ministério Público, sempre que precisar colher subsídios para defender os direitos assegurados nas constituições federal e estaduais” (Brasil, 2007). Além disso, “no processo legislativo, o objetivo das audiências é integrar representantes (deputados e senadores) e representados (eleitores), realizando um debate coletivo [...] para subsidiar os parlamentares para o adequado exercício de suas funções” (Brasil, 2007). Inclusive, as câmaras legislativas estaduais e municipais, bem como agências reguladoras, possuem a prerrogativa e, muitas vezes, o dever de realizar audiências públicas para o debate de temáticas de relevância social.

A próxima etapa é a audiência propriamente dita, a ser realizada com todos os interessados, conforme as regras, datas e horários previamente estipulados. De modo geral, as audiências públicas devem seguir um roteiro de atividades: abertura solene e indicação da composição da mesa; exposição das informações gerais sobre a pauta, explicitando-se a dinâmica dos trabalhos; desenvolvimento dos debates; encaminhamento final; encerramento; e registro dos resultados em ata.

Partindo dos principais aspectos conceituais e das características das audiências públicas, é importante investigar essa instituição participativa também sob as perspectivas constitucional e legal. É o que se propõe o capítulo subsequente. Afinal, “as audiências públicas estão previstas em diferentes legislações brasileiras, desde a Constituição Federal até o regimento interno de casas legislativas, contemplando, neste íterim, instâncias federais, estaduais e municipais, bem como poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (Zorzal; Carlos, 2017, p. 28).

4. Audiências públicas no contexto constitucional e legal brasileiro

O Estado de Direito, com suas normas de organização e distribuição de poder, asenta-se em pilares democráticos. A democracia, enquanto conteúdo, pressupõe um regime em que a sociedade pode - direta ou indiretamente - participar do poder político, bem como um sistema no qual os direitos fundamentais devem ser salvaguardados, inclusive a própria participação. A gramática da democracia supõe também um processo de contínuas reinvenções e proteções de direitos. Conforme sustenta Boaventura Santos (2003 apud Rezende, 2018, p. 18), é preciso “democratizar a democracia”, pois “democratizar significa, de algum modo, trazer algo para mais perto do povo, o que pressupõe que o objeto não esteja com ele inteiramente (ou [esteja] menos do que é possível)”.

Logo, no contexto nacional, o sistema constitucional pós-88 passou a ter como fundamento a maior participação da sociedade nos assuntos públicos, para todos os entes da Federação, nos mais variados setores e instâncias. E, nesse sentido, “a audiência pública é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social na gestão da administração pública” (IPEA, 2013, p. 15). Assim:

No âmbito infraconstitucional, a realização de audiência pública está prevista em leis, decretos, resoluções, instruções normativas, entre outros tipos de atos normativos. Em diversas situações, sua realização é obrigatória, porém há muitos casos em que esta é facultativa à administração pública. Há casos, por exemplo, em que a legislação prevê a obrigatoriedade de ampla divulgação do ato administrativo e/ou da participação social na tomada de decisão, citando a audiência pública como uma das possibilidades, deixando a escolha do mecanismo mais adequado a cargo da administração (IPEA, 2013, p. 15).

A Constituição não menciona explicitamente este mecanismo de participação, salvo no artigo 58, §2º, inciso II, quando prescreve que “o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias [...]. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” (Brasil, 1988). Contudo, proporciona uma base sólida para a legislação infraconstitucional ao prescrever que a democracia deve ser realizada “[...] por meio dos representantes eleitos pelo povo, mas, também, diretamente, nas formas permitidas por ela própria” (Figueiredo, 2002, p. 237).

Consoante relatório elaborado pelo IPEA (2013, p. 15), o princípio da participação social “[...] está presente na CF/1988, por exemplo, nos artigos 10², 187³ e 194, inciso VII⁴; 198, inciso III⁵; 204, inciso II⁶; 206, inciso VI⁷; e 216, §1^{o8}; assim como em instrumentos de controle, como previsto no artigo 5^o, incisos XXXIII⁹, LXXI¹⁰ e LXXIII¹¹; e no artigo 74, § 2^{o12}”. É, todavia, no âmbito infraconstitucional, que as audiências públicas estão explicitamente previstas, seja por meio de leis, decretos, resoluções, instruções normativas, dentre outros instrumentos.

² Art. 10 “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (BRASIL, 1988).

³ Art. 187 “A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...]” (Brasil, 1988).

⁴ Art. 194 “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (Brasil, 1988).

⁵ Art. 198 “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade” (Brasil, 1988).

⁶ Art. 204 “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988).

⁷ Art. 206 “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988).

⁸ Art. “216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 1^o O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (Brasil, 1988).

⁹ Art. 5^o “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988).

¹⁰ Art. 5^o “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (Brasil, 1988).

¹¹ Art. 5^o “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (Brasil, 1988).

¹² Art. 74 “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: § 2^o Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é

Por exemplo, a Lei 8.666/1993, que regulamentava as normas para licitações e contratos da Administração Pública, previa, em seu artigo 39¹³, a obrigatoriedade de realização de audiência pública para licitações acima de 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei (Brasil, 1993). A nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), especificamente em seu artigo 21¹⁴, manteve como prerrogativa, e não obrigatoriedade, a convocação de audiência pública (Brasil, 2021). Já o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê a obrigatoriedade da realização de audiências públicas em diversos casos, vide a previsão contida no artigo 40, §4º, inciso I¹⁵; artigo 43, inciso II¹⁶; e artigo 44¹⁷ (Brasil, 2001).

A Lei 9.784/1999, que regulamenta o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, também dispõe sobre a realização de audiências públicas, especialmente no artigo 32¹⁸ (Brasil, 1999 a). Já a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no artigo 9º, §4º, determina que “até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na comissão referida no §1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais” (Brasil, 2000). As agências reguladoras também possuem a

parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (Brasil, 1988).

¹³ Art. 39 “Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados” (Brasil, 1993, grifo nosso).

¹⁴ Art. 21 “A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados” (Brasil, 2021, grifo nosso).

¹⁵ Art. 40 “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

¹⁶ Art. 43 “Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: II – debates, audiências e consultas públicas” (Brasil, 2001).

¹⁷ Art. 44 “No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (Brasil, 2001, grifo nosso).

¹⁸ Art. 32 “Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo” (Brasil, 1999 a).

prerrogativa de convocação de audiências públicas, o que se verifica no artigo 10 da Lei 13.848/2019.¹⁹

No âmbito do Poder Legislativo, as audiências públicas foram instituídas pela Assembleia Nacional Constituinte como ferramenta essencial para a elaboração da Constituição de 1988. Além disso, há fundamento constitucional para sua realização, nessa esfera de Poder, especificamente no artigo 5º, inciso XXXIII²⁰, e artigo 58, §2º, inciso II²¹, ao se garantir a realização de audiências nas Comissões do Congresso, cuja previsão deve ser aplicada, por simetria, aos estados e municípios. Ademais, “há aquelas leis como, por exemplo, o plano diretor e leis orçamentárias, em que a obrigatoriedade de realização de audiência pública durante a tramitação na Casa Legislativa, está prevista expressamente na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade” (Piesanti, 2014, p. 04).

Em complemento, na esfera jurisdicional o mecanismo da audiência pública foi introduzido por duas leis que regem as ações do controle concentrado de constitucionalidade (Leal, 2014, p. 338). São elas: a Lei 9.868/99²² – que regula a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) - e a Lei 9.882/99²³, cujo

¹⁹ Art. 10 “A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante. § 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante. § 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis” (Brasil, 2019).

²⁰ Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988).

²¹ Art. 58 “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições” (Brasil, 1988).

²² Art. 9º “Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento. § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria” (Brasil, 1999 b, grifo nosso).

²³ Art. 6º “Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias. § 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria” (Brasil, 1999 c, grifo nosso).

conteúdo versa sobre o processo e julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Logo, “a possibilidade de convocação de audiências públicas no âmbito do Poder Judiciário pode ser considerada um fenômeno recente no contexto brasileiro, estando inserida em um processo mais amplo [...]” (Leal, 2014, p. 339). Segundo Penna (2022, p. 172), “tal previsão adentrou no ordenamento jurídico a partir da década de 90, quando foi aprovada a regulamentação legal das ações de controle concentrado de constitucionalidade”. Contudo, a primeira audiência pública no STF²⁴ ocorreu apenas em 20 de abril de 2007 e versou sobre a constitucionalidade da Lei de Biossegurança (Brasil, 2005) e a possibilidade de pesquisas com células-tronco embrionárias - ADIN 3.510 (Brasil, 2008).

De acordo com Camargo, Burlamaqui e Andrade (2019, p. 177), as audiências públicas realizadas no âmbito do STF “[...] possuem o objetivo legal de recolher informações especializadas, a fim de nutrir a Corte com subsídios necessários para a melhor apreciação da questão sob julgamento, a qual envolve elementos que vão além do âmbito estritamente jurídico”. Por isso, é recorrente, nestes ambientes, a presença de especialistas a fim de auxiliar os ministros com informações técnicas sobre a temática debatida.

Percebe-se que vastas são as disposições infraconstitucionais da possibilidade e/ou obrigatoriedade de convocação de audiências públicas. Trata-se de um conjunto de prescrições que deve, muitas vezes, ser atendido desde a elaboração até as discussões de programas, políticas públicas, emissão de diplomas legislativos e, mesmo, de posicionamentos jurisdicionais.

De toda forma, é preferível sua ocorrência em momentos antecedentes às decisões político-governamentais e administrativas, haja vista proporcionar maior legitimidade democrática para o processo de tomada de decisões.

Do exposto, pondera-se o quão essencial é refletir e pesquisar de forma interdisciplinar as audiências públicas. Enquanto instrumentos da democracia participativa, apresentam-se como espaços institucionalizados para implementação de debates

²⁴ De acordo com o portal do Supremo Tribunal Federal, “as audiências públicas no Poder Judiciário foram previstas, inicialmente, pelas Leis 9.868/99 e 9.882/99, que disciplinam processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, as audiências públicas foram regulamentadas pela Emenda Regimental 29/2009, que atribuiu competência ao Presidente ou ao Relator, nos termos dos arts. 13, XVII, e 21, XVII, do Regimento Interno, para “convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante” debatidas no Tribunal. O procedimento a ser observado consta do art. 154, parágrafo único, do Regimento Interno. A primeira audiência pública realizada pelo Tribunal foi convocada pelo Min. Ayres Britto, Relator da ADI 3510, que impugnava dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005), e ocorreu no dia 20 de abril de 2007” (Brasil, 2023 c).

políticos, conjugando opiniões entre a sociedade civil e representantes do poder público, permitindo que diretrizes sejam construídas de forma coletiva, bem como priorizando políticas urgentes de acordo com o tema. À vista disso, o próximo capítulo irá examinar as previsões das audiências públicas na Lei 8.666/93 e na Lei 14.133/21, de modo a verificar as alterações na previsão legal desse instrumento participativo nas contratações públicas.

5. Audiências públicas na Lei 8.666/93 e na Lei 14.133/21

A Constituição Federal de 88 prescreve, em seu artigo 37, inciso XXI, que “[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]”. Portanto, as contratações públicas são, por regra, precedidas de um certame denominado de licitação, em razão de expressa disposição constitucional. Mas qual o significado de licitação pública?

Celso Antônio Bandeira de Mello (2024, p. 415) elucida que, diferentemente dos particulares, “[...] que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei”. E isso se daria por intermédio de uma licitação, a qual seria:

[...] um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de *competição*, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (Mello, 2024, p. 415).

Para Di Pietro (2020, p. 840), “licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual”. Segundo o Manual de Licitações e Contratos, do Tribunal de Contas da União, “licitação é o processo por meio do qual a Administração Pública convoca, sob condições estabelecidas em ato próprio (edital de licitação), interessados para apresentação de propostas relativas ao fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras” (Brasil, 2024, p. 132). Além disso:

É um instrumento, e não um fim por si só, utilizado para concretizar uma contratação destinada a suprir uma necessidade administrativa. Não basta, portanto, realizar o processo. É necessário garantir que a contratação atinja os resultados pretendidos, atendendo à necessidade que a originou, de forma eficiente e econômica (Brasil, 2024, p. 132).

Ainda que haja previsão constitucional de normas gerais sobre contratação para as Administrações Públicas direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, há hipóteses excepcionais de inexigibilidade²⁵ e de dispensa²⁶ de licitação. Logo, “licitar é a regra e contratar diretamente é exceção” (Brasil, 2024, p. 132). O Manual elaborado pelo TCU destaca ainda que:

O processo licitatório visa, portanto, obter o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, não somente considerando o valor a ser desembolsado de imediato, mas ao longo do tempo (ao longo do ciclo de vida do objeto), o que mitiga o risco de contratar um objeto mais barato inicialmente, mas que ao longo do tempo termina custando mais caro, de acordo com a expressão “o barato sai caro”. Também busca garantir a justa competição entre os licitantes, evitar contratos com sobrepreço, superfaturamento, ou com preços manifestamente inexequíveis, e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2024, p. 133).

Nesse sentido, uma licitação “[...] pressupõe, como regra, duas fases fundamentais (sem prejuízo de outras subdivisões): uma, a da demonstração de tais atributos, chamada *habilitação*, e outra concernente à apuração da melhor proposta, que é o *julgamento*” (Mello, 2024, p. 415). Desse modo, uma licitação é:

[...] o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (Mello, 2024, p. 416-417).

As licitações são regidas por variados princípios, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, competitividade, celeridade, economicidade, dentre outras (Brasil, 2024, p. 145-149).

No que concerne à competência para legislar sobre licitação, Mello (2024, p. 417) destaca que “[...] assiste às quatro ordens de pessoas jurídicas de capacidade política, isto é: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Entretanto, compete à União editar ‘normas gerais’ sobre o assunto, conforme prescreve o art. 22, XXVII,

²⁵ As hipóteses de inexigibilidade de licitação estão previstas, de forma exemplificativa, no artigo 74, da Lei 14.133/21 (Brasil, 2021).

²⁶ Os casos de dispensa de licitação, ao contrário das hipóteses de inexigibilidade, são taxativas e, portanto, não podem ser ampliadas por discricionariedade do administrador público. Estão previstas no artigo 75, da Lei 14.133/21 (Brasil, 2021).

da Constituição”. À vista disso, na esfera federal, a matéria é atualmente regida pela Lei 14.133/21.

Impende ressaltar que a Lei 14.133/21 foi sancionada, com diversos vetos, em 01 de abril de 2021. Esse novo dispositivo legal buscou unificar a Lei 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos), a Lei 10.520/02 (Lei do Pregão) e a Lei 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações – RDC). Contudo, houve a previsão de que “[...] todos os regimes teriam validade simultânea por dois anos após a publicação da nova lei, ou seja, até dia 01 de abril de 2023, conforme previsto no art. 193, II, da Lei nº 14.133/21 (redação original)” (Mello, 2024, p. 420). Ocorre que esse prazo de dois anos foi prorrogado inicialmente até 30 de dezembro de 2023 pela Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023 (Brasil, 2023 b), mas esta perdeu sua vigência em 28 de julho de 2023. Neste meio tempo, em 28 de junho de 2023, editou-se a Lei Complementar nº 198 (Brasil, 2023 a), a qual manteve a previsão da perda de vigência da Lei 8.666/93 em 30 de dezembro de 2023. Desse modo, a partir dessa data, a Administração Pública somente poderia realizar as contratações com respaldo na Lei 14.133/21. Celso Antônio Bandeira de Mello (2024) destaca, nesse sentido, que:

A vigência simultânea serviu para que os órgãos e licitantes pudessem se habituar à nova lei. Entretanto, esse conjunto desordenado de leis causou mais problemas do que soluções, já que muitos órgãos acabaram por ‘misturar’ os diferentes regimes, criando uma colcha de retalhos com as diversas leis, a despeito de esta prática ter sido antecipadamente vedada pelo art. 191, *caput*, da nova lei (Mello, 2024, p. 420).

A nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21) prevê, em seu artigo 17, que o processo de licitação deve observar fases sequenciais. Tais etapas estão sintetizadas no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Composição das fases sequenciais do processo licitatório conforme artigo 17, Lei 14.133/21

Fases do processo licitatório	Características
Preparatória	Fase interna. É a etapa de planejamento da contratação. Deverá estar de acordo com o plano de contratação anual, caso ele tenha sido elaborado pela entidade licitante (art. 12, VII e §1º).
Divulgação do edital	Início da fase externa. Divulgação do documento fundamental da licitação: edital (estabelece as regras específicas de cada licitação - Art. 25).
Apresentação de propostas e lances, quando for o caso	Licitantes apresentarão suas propostas (art. 55), as quais podem ou não ser renovadas por meio de lances, a depender do modo de disputa previsto no edital (aberto; ou fechado; ou combinação entre ambos).
Julgamento	Propostas admitidas são colocadas em ordem de classificação, após um exame de admissibilidade e exequibilidade. Critérios de julgamento das propostas (art. 33): menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão; maior retorno econômico.
Habilitação	Fase de análise da aptidão dos licitantes (art. 63), por meio da verificação de documentos.
Recursal	Recursos são concentrados em uma fase única. Prazo previsto no art. 165.
Homologação	Após o encerramento das fases de julgamento, habilitação e com o esgotamento dos recursos administrativos, o processo licitatório é encaminhado à autoridade superior para: saneamento de irregularidades; ou revogação da licitação por conveniência ou oportunidade; ou anulação da licitação em razão de ilegalidade insanável; ou adjudicação do objeto e homologação do certame (art. 71).

Fonte: Os autores (2024).

Ressalte-se que a Lei 8.666/93 não apresentava expressamente tais fases do procedimento licitatório, como ocorre no artigo 17 da nova Lei (conforme Quadro 1). Inclusive, a depender da modalidade de licitação adotada, o procedimento de sua realização, na Lei 8.666/93, poderia sofrer alterações em suas fases.

O artigo 22, da Lei 8.666/93, prescrevia a existência de cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Não obstante, a Lei 9.472/97 (Lei da Anatel) inovou no ordenamento jurídico ao criar o pregão para aquisição de bens e serviços comuns – modalidade licitatória que foi consolidada no ordenamento jurídico pela Lei 10.520/02.

Em relação ao procedimento, a concorrência deveria seguir as etapas de edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação. A tomada de preços seguiria as mesmas fases da concorrência, com alterações, em síntese, no prazo para publicação do edital e na forma de habilitação.

Por sua vez, o convite era pautado na convocação mediante carta-convite (com possibilidade de participação de outros interessados), seguida de habilitação restrita aos interessados não convidados, para posterior classificação, homologação e adjudicação.

O concurso não possuía um procedimento definido na Lei de Licitações, remetendo-se a um regulamento específico, no qual se exigia, dentre outras previsões: publicação do edital com 45 dias de antecedência, escolha do vencedor que apresentasse o melhor trabalho, pagamento mediante remuneração ou prêmio estipulados no edital (Di Pietro, 2020, p. 1023).

De modo similar, o leilão também não tinha um procedimento definido na Lei 8.666/93, vez que pautado por legislação específica, a qual exigia demonstração do interesse público e avaliação, ampla divulgação, realização por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração, dentre outros requisitos (Di Pietro, 2020, p. 1023).

Por fim, nos termos da Lei 10.520/02, o pregão era estruturado em duas fases: preparatória e externa. Sendo que a fase externa compreendia as etapas de edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação (com inversão das fases de julgamento e habilitação) (Di Pietro, 2020, p. 1024).

Verifica-se, portanto, que a Lei 8.666/93 não prescrevia um procedimento uniforme de realização das licitações. A depender da modalidade licitatória o procedimento sofria variações. De modo diverso, a Lei 14.133/21 passou a mencionar expressamente, em seu artigo 17, as fases do processo de licitação - tal qual apresentado no Quadro 1 - servindo como regramento padrão.

Inclusive, outra novidade advinda com a nova lei diz respeito às modalidades de licitação. Em seu artigo 28, as modalidades de licitação passaram a ser as seguintes: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo (Brasil, 2021). Desse modo, houve a extinção das modalidades de tomada de preço e convite, além da criação do diálogo competitivo.

Nesse sentido, com a promulgação da nova lei de licitações e contratos administrativos, houve a revogação de alguns diplomas legais referentes à licitação, conforme dispõe o artigo 193, da Lei 14.133/21. Foram revogadas, além da Lei 8.666/93, a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), bem como os artigos 1º a 47-A da Lei 12.462/11 (RDC).

Não obstante, determinados diplomas permaneceram vigentes com o advento da nova legislação federal, tais como as Leis 8.987/95 (Lei sobre concessão e permissão da prestação de serviços públicos), 11.079/04 (Lei sobre licitação e contratação de parceria público-privada), Lei 12.232/10 (Lei sobre licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade), bem como a Lei Complementar 123/06 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

A despeito das alterações decorrentes da nova legislação, as audiências públicas – objetos desse artigo – permanecem inseridas na fase preparatória (ou interna) do procedimento licitatório. Assim sendo, questiona-se: a Lei 14.133/21 alterou o regime das audiências públicas nas contratações envolvendo o Poder Público?

O Manual de Licitações e Contratos, do Tribunal de Contas da União, explicita que uma audiência pública, assim como uma consulta pública, “são instrumentos utilizados pela Administração para possibilitar a discussão do planejamento da contratação com diversas partes interessadas, em especial os potenciais licitantes” (Brasil, 2024, p. 475). O referido documento ainda destaca que:

Esses instrumentos permitem discutir diversos aspectos da contratação, como a natureza do objeto, o modelo de execução, o modelo de gestão do contrato, a forma de remuneração, o orçamento estimado, a planilha de custos e formação de preços e as sanções previstas. Dessa forma, pode ser diminuída a assimetria de informações entre a organização pública e as empresas privadas interessadas.

Além disso, com a audiência e a consulta pública, é possível franquear a participação da sociedade no processo de contratação, permitindo que sugestões e críticas sejam oferecidas em relação a diversos aspectos da contratação, incluindo a necessidade que a motivou, os resultados esperados, o orçamento estimado, a relação custo-benefício da contratação e interesses de partes envolvidas (Brasil, 2024, p. 475).

E, de acordo com Scarpino Júnior e Tavares Neto (2013, p. 92), as audiências públicas possibilitariam, inclusive, a discussão de aspectos discricionários relativos ao

procedimento, tal como o objeto da licitação, seu projeto e outros elementos complementares. Afinal, “considerando a indeterminada quantidade de objetos complexos licitados no Brasil e os problemas decorrentes deles na fase externa das licitações em detrimento de especificações mal formuladas, obsoletas, ou mesmo de cunho complexo [...]” (Cucatto, 2023, p. 02), promover audiências públicas representa uma boa prática da Administração, vez que é capaz de estimular transparência e economicidade ao procedimento.

Nesse sentido, a Lei 8.666/93 regulamentava a realização de audiências públicas em seu artigo 39, com a seguinte redação:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório *será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública* concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados (Brasil, 1993, grifo nosso).

Verifica-se, portanto, que, sob a égide da Lei 8.666/93, a realização de audiência pública tinha caráter obrigatório nas licitações cujo valor total estimado da contratação fosse superior a cem vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" daquele diploma legal²⁷. Esse valor, inclusive, foi atualizado pelo Decreto Federal nº 9.412/18, perfazendo a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para contratações públicas acima de R\$ 330.000,00 (Brasil, 2018).

A promoção de audiências públicas tinha por justificativa a garantia da transparência em contratações de elevado valor. Até porque, “a finalidade da audiência pública é a publicidade, nesta entendida a possibilidade de participação ampla dos cidadãos. E de os interessados, ao fim e ao cabo, rejeitarem ou aprovarem o que tiver sido escolhido pela Administração” (Figueiredo, 2002, p. 241). Inclusive, Hely Lopes Meirelles (2016) destaca que:

Esta audiência destina-se a divulgar a licitação pretendida, com o objetivo, inclusive, de tornar mais clara para a população interessada a conveniência da obra ou do serviço. Todos terão direito de se manifestar e acesso às informações existentes, devendo a autoridade licitante estar preparada para responder às questões que lhe forem propostas. A audiência deverá ser divulgada pelos mesmos meios

²⁷ Artigo 23, I, da Lei 8.666/93: I - para obras e serviços de engenharia: a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); c) Concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) (Brasil, 1993).

previstos para a publicidade do edital e realizada com a antecedência mínima de quinze dias antes da publicação daquele (art. 39) (Meirelles, 2016, p. 338).

De modo complementar, a Lei 8.666/93 apresentava vários dispositivos que promoviam a participação popular. Nesse sentido, destaca-se o art. 4º, o qual possibilitava que qualquer cidadão interessado acompanhe o procedimento licitatório. Ademais, o art. 7º, §8º, que permitia que qualquer cidadão requeresse à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de obras executadas (Figueiredo, 2002, p. 238). Também, o art. 15, §6º que prescrevia que “qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado” (Brasil, 1993).

Porém, era no artigo 39 que a Lei 8.666/93 consignava o ápice da participação popular, por intermédio de audiências públicas. Segundo Figueiredo (2002, p. 238), a não realização de audiência pública, nos exatos termos dispostos no referido artigo, constituiria vício insanável que macularia todo o procedimento licitatório, culminando com sua anulação.

Entendimento este que foi referendado no voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz em Representação formulada ao Tribunal de Contas da União (Acórdão 2397/2017). A casuística dessa Representação, formulada ao TCU, diz respeito à irregularidades na “Centrais Elétricas Brasileiras S.A” (Eletrobrás), especificamente quanto ao pregão eletrônico nº 4/2017, cujo objeto foi a prestação de serviços de administração do benefício auxílio-alimentação. Dentre as irregularidades apontadas, havia a não realização da audiência pública prevista no artigo 39, da Lei 8.666/93. Observe-se acórdão da aludida decisão:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIO AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES QUE RESTRINGIRIAM O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. NÃO REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA PREVISTA NO ART. 39 DA LEI 8.666/1993. CONTROVÉRSIA SOBRE O VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. ARGUMENTOS APTOS A AFASTAR APENAS EM PARTE AS SUPOSTAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELO REPRESENTANTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. O valor total da contratação de prestação de serviços de administração de Auxílio Alimentação deve incluir o montante dos benefícios repassados aos empregados quando o critério de seleção for o maior desconto oferecido dentre as licitantes, e não a menor taxa de administração, e a contratada realizar antecipadamente os

desembolsos aos empregados, recebendo apenas posteriormente recursos da contratante. 2. A realização da audiência pública de que trata o art. 39 da Lei 8.666/1993 é obrigatória sempre que o valor total estimado da contratação for superior a cem vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" daquele diploma legal. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão em Representação nº 2397/2017. Relator: Aroldo Cedraz. Data de julgamento: 25 de outubro de 2017).

Ainda que parte da doutrina postulasse que, sob a vigência da Lei 8.666/93, o procedimento licitatório teria início para o público apenas com a publicação do edital, Figueiredo (2002, p. 240) compreendia que o certame se iniciaria com a audiência pública, nos casos de obras e serviços que a exigissem expressamente.

Logo, no caso de imposição legal de ocorrência de uma audiência pública, sua falta ou realização de forma viciada invalidaria toda a licitação (Figueiredo, 2002, p. 248). Afinal, uma audiência pública com previsibilidade obrigatória é parte de um processo, cujas formalidades devem ser observadas em toda sua extensão, assim como os princípios que lhes são inerentes.

Mas ainda que as audiências públicas fossem, na vigência da Lei 8.666/93, processadas para evitar eventuais nulidades, seu objetivo maior era a “[...] de legitimar as ações administrativas, as opções administrativas, visando a dar transparência à Administração e, por meio dela, trazer a tão desejada eficiência [...]” (Figueiredo, 2002, p. 249).

Todavia, com o advento da Lei 14.133/21 houve uma mudança significativa na previsão de realização de audiências públicas nas contratações envolvendo a Administração. Isso porque, inseriu-se a participação popular, seja por meio de audiências públicas ou consulta pública, na esfera de discricionariedade. Logo, a nova Lei de Licitações manteve como prerrogativa, o que antes estava inserido no campo da obrigatoriedade.

É no artigo 21 que há a previsão da agora possibilidade e não mais obrigatoriedade de realização de audiências públicas. Observe-se a redação deste dispositivo legal:

Art. 21. *A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados (Brasil, 2021, grifo nosso).*

Outra novidade advinda com a Lei 14.133/21 é o instrumento da consulta pública como forma também de participação social no processo licitatório. Tal recurso está previsto no parágrafo único, do artigo 21, cuja redação prevê que “a Administração

também poderá submeter a licitação à prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado” (Brasil, 2021).

Consoante Manual de Licitações e Contratos do TCU, “na Lei 14.133/2021, a utilização desses instrumentos [audiência pública e consulta pública] é facultativa, ficando a cargo do gestor avaliar a necessidade e a oportunidade de convocar os potenciais fornecedores e a sociedade em geral para opinar sobre a contratação a ser realizada” (Brasil, 2024, p. 475).

Na nova Lei, a antecedência mínima de convocação da audiência pública passa a ser de oito dias úteis (Brasil, 2021) e não mais de 15 dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgação com a antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização, conforme previa a Lei 8.666/93 (Brasil, 1993). Ademais, com o advento do novo diploma legal é possível que a audiência ocorra de forma presencial ou à distância (Brasil, 2021).

Do exposto, verifica-se uma mudança significativa sobre a previsão das audiências públicas na atual e precedente Lei de Licitações: a passagem do caráter obrigatório para o facultativo. Atualmente caberá à Administração decidir pela realização ou não de uma audiência pública na fase preparatória da licitação, independentemente do valor do objeto a ser contratado. E, por consequência, pela nova Lei, a não realização de uma audiência pública não maculará todo o procedimento licitatório, conforme ocorria sob a Lei 8.666/93.

Questiona-se, então: essa alteração elementar traz mais benefícios ou malefícios às contratações públicas? É uma forma do processo ser mais célere? Afinal, um dos princípios das contratações públicas é a celeridade, conforme já exposto. Mas será que essa desobrigação não reflete negativamente na transparência e na participação da sociedade em assuntos de interesse público? Será que tal mudança impactará na realização das audiências? Estes questionamentos são importantes e trazem reflexões sobre a necessidade da participação da sociedade em assuntos públicos, mas as respostas somente o tempo dirá.

Este trabalho se filia ao entendimento de que uma audiência pública não pode ser tida apenas como uma mera formalidade (seja ela de realização obrigatória ou facultativa), é preciso que esse instrumento seja encarado, independente da previsão legal vigente, como um meio de tomada de decisões mais plural e inclusivo, por meio do qual é conferida a oportunidade da sociedade interessada ser ouvida e poder expor suas opiniões sobre a aplicação de recursos públicos e sobre os objetos a serem contratados pela Administração. Daí a importância de sempre haver um incentivo para a realização de audiência pública:

[...] a audiência pública não é para que a Administração apresente categoricamente sua escolha, efetuada anteriormente e, cumpra,

apenas e tão somente, etapa formal. Sua finalidade precípua é a ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça. se questione a possibilidade da proposição de outras formas. Enfim, faz-se necessária intercomunicação. Não se trata de um monólogo, mas, sim, de diálogo entre as autoridades e os cidadãos. (Figueiredo, 2002, p. 241).

Enquanto arranjos participativos que buscam garantir o direito fundamental de participação, as audiências públicas são espaços de transparência do processo licitatório, mas também meios para ouvir a sociedade interessada. Para Adriana Schier (2002, p. 160), o direito de participação é “[...] um direito fundamental que garante o acesso dos cidadãos às esferas de decisão do poder público. Por outro lado, também assegura aos indivíduos a possibilidade de controlar diretamente os atos administrativos”.

Além disso, a participação social é capaz de conferir legitimidade às atividades e decisões do Poder Público, visto que, por intermédio dos instrumentos jurídicos que concretizam este direito, seria possível “[...] a democratização das decisões (orçamento participativo, consulta pública, audiência pública, debate público, dentre outros), assim como o controle, a ser exercido pela população, de toda a atividade do poder público [...]” (Schier, 2002, p. 160). Por isso, com a desobrigação da realização das audiências públicas nas licitações, cabe à Administração Pública assumir um compromisso democrático de fomentar a participação social.

Em que pese a Lei 14.133/2021 não preveja mais a obrigatoriedade da realização das audiências públicas, há abertura para que os demais entes federados disciplinem o assunto em legislações específicas. Isso poderia ocorrer porque, conforme artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal, compete à União, de maneira privativa, editar “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, [...]” e para as empresas públicas e sociedades de economia mista [...]” (Brasil, 1988). Dessa forma, aos outros entes federativos é conferida a prerrogativa de legislar sobre normas específicas de licitações e contratos de acordo com suas especificidades.

Exemplo disso é o Decreto nº 10.086/2021 do estado do Paraná. Esse diploma legal “regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do estado do Paraná, a Lei Nº 14133/2021[...]” (Paraná, 2021). Observa-se que esse Decreto apresenta uma regulamentação sobre a promoção de audiências públicas durante o procedimento licitatório. Esse regramento está inserido dentro do capítulo V, acerca da participação da sociedade. Seu artigo 51 consigna que:

Art. 51. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na

forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados (Paraná, 2021).

Esse artigo é semelhante à disposição constante na Lei 14.133/2021. Ocorre que, logo no §1º do aludido artigo, há a seguinte disposição: “sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações for de grande vulto, será obrigatória a realização de audiência pública, convocada pela autoridade responsável” (Paraná, 2021). Ao compará-lo com os regramentos constantes na Lei 14.133/21, verifica que tal previsão corresponde a uma opção política adotada pelo estado, no sentido de desenvolver uma norma para o trato das particularidades locais. Afinal, conforme sustentado nesse artigo, “a promoção da audiência pública torna-se um instrumento imprescindível para a eficácia, economicidade, transparência, eficiência e legalidade da administração, tornando-se um exemplo de boa prática de Governo, com a democratização do poder, decorrente da opinião pública” (Cucatto, 2023, p. 02).

Desse modo, embora a nova Lei de Licitações atribua o caráter facultativo à promoção de audiências públicas, ao menos em princípio, não parece vedar que os entes federativos estabeleçam normas específicas no sentido de determinar sua realização em casos específicos. É o que se verifica no contexto das contratações públicas do estado do Paraná.

O que se observa, portanto, é que, independentemente da previsão legal vigente, as audiências públicas devem ser encaradas como instrumentos importantes e essenciais ao ambiente democrático. Compete aos administradores públicos realizarem escolhas no sentido de estimular a promoção das audiências, como é o caso do Decreto paranaense de regulamentação das licitações e contratações públicas.

Pensar e praticar as audiências públicas são trabalhos árduos, cujo comprometimento e estudo devem ser constantes. Afinal, o seu aprimoramento é um exercício fundamentalmente democrático. Por isso, em que pese as alterações da Lei 14.133/21, o ideal é que, sempre que possível, as audiências sejam realizadas no contexto das licitações, de modo a possibilitar maior transparência e controle popular sobre a Administração Pública.

Conclusão

As instituições participativas se configuram como um conjunto delimitado de instrumentos que permitem aos cidadãos participar do ambiente democrático, influenciando no processo de tomada de decisões. Dentre essas instituições, evidenciam-se as audiências públicas, enquanto instâncias do processo político em que a autoridade competente cria arenas de diálogo pontuais, para que todos aqueles que

possam sofrer com os eventuais reflexos das decisões estejam presentes e expressem suas opiniões, anseios e demandas. Ao fortalecer a participação popular, aprofunda-se a democracia, democratizando-a cada vez mais. Imperioso destacar, então, que o cerne das audiências públicas está intimamente relacionado às práticas democráticas, uma vez representar o estreitamento das relações entre sociedade civil e Administração Pública.

No contexto das licitações, conforme exposto, as audiências públicas são convocadas como um meio da sociedade se apropriar do objeto da contratação pública, de forma a poder, em momento pretérito ao edital, realizar questionamentos, tirar dúvidas e apresentar sugestões em relação ao projeto licitatório.

Assim, retomando o objetivo geral da presente pesquisa, qual seja a aferição do regimento acerca das audiências públicas nas contratações envolvendo o Poder Público, na antiga e na atual lei de licitações (Lei 8.666/93 e Lei 14.133/21, respectivamente), foi possível verificar uma alteração substancial entre os dispositivos.

Na Lei 8.666/93, o artigo 39 previa que para aquelas contratações públicas com valor estimado, a licitação deveria ser iniciada, obrigatoriamente, com uma audiência pública (Brasil, 1993). Inclusive, a ausência de tal formalidade macularia todo o procedimento licitatório, invalidando-o. Todavia, com o advento da Lei 14.133/21, houve uma alteração nessa lógica.

Nos termos do artigo 21 da nova lei, a Administração Pública poderá convocar uma audiência pública, na fase preparatória da licitação, para que eventuais interessados na contratação pública possam se manifestar. Percebe-se que a redação indica um poder e não mais um dever, como era anteriormente. Agora, compete exclusivamente à discricionariedade do administrador convocar ou não a audiência.

Por mais que as audiências públicas não tenham mais o cunho obrigatório de antes, é elementar que sua realização continue sendo fomentada pela Administração Pública. Ao dar voz à sociedade, é possível alcançar soluções mais estratégicas e acertadas em relação ao objeto da contratação pública. Até mesmo porque, os objetos das licitações geralmente se referem ao fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras, muitas vezes, com repercussão direta no cotidiano social. Assim, nada melhor do que abrir um espaço participativo e de deliberação junto à sociedade, com vistas a aprimorar o projeto licitatório.

Ademais, as audiências não servem apenas como um instrumento de controle popular, também operam como um mecanismo de transparência. Afinal, é por meio das audiências que há uma divulgação do projeto de contratação pública - visto que, por exemplo, pode haver a exposição dos técnicos que trabalharam para o desenvolvimento do projeto, ou a publicação de documentos licitatórios.

A síntese posta não é exaustiva, mas aponta para algumas das variáveis de estudo existentes no campo das audiências públicas. Espera-se que o presente artigo contribua com o debate sobre as instituições participativas, em especial, sobre o papel das audiências públicas no contexto das contratações públicas. É crucial, portanto, que as audiências públicas sejam estudadas e que haja sempre o estímulo de uma cultura política e institucional cada vez mais inclusiva, plural e transparente, com vistas ao aprofundamento do direito de participação na gestão da coisa pública.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; PESSALI, Huáscar Fialho. A recriação do conselho municipal de esportes de Curitiba: desenho para a presença do cidadão? In: PESSALI, Huáscar Fialho; GOMES, Bruno Martins Augusto (orgs). *Instituições de democracia participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba*. Curitiba: PUCPRESS, 2020, p. 113-129.
- BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- Brasil, Tribunal de Contas da União. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 9.412*, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9412.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Lei 12.232*, de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 123*, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 198*, de 28 de junho de 2023. Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica; e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp198.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.520*, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm#:~:text=LEI%20No%2010.520%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Insti-tui%2C%20no%20%C3%A2mbito%20da%20Uni%C3%A3o,comuns%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da

administração pública. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.105*, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.462*, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.848*, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

- BRASIL. *Lei nº 14.133*, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 9.472*, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.472%2C%20DE%2016%20DE%20JULHO%20DE%201997.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20dos,Constitucional%20n%C2%BA%208%2C%20de%201995. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999 a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 1999 b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 9.882*, de 03 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, 1999 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Leis 8.987*, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 1.167*, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília,

- 2023 b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. Senado Federal. *Quem pode realizar uma audiência pública?* Brasília: Agência Senado - Especial Cidadania, 24 de setembro de 2007. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/poder-publico/quem-pode-realizar-uma-audiencia-publica>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 3510/DF* – Distrito Federal. Relator Ministro Ayres Britto. Brasília, 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611723>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informações Audiência Pública*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2023 c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/default.asp>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão em Representação nº 2397/2017*. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 2017. Data de julgamento: 25 de outubro de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2397%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 20 nov. 2024.
- CABRAL, Ana Luiza Novais; SANTOS, Samuel Fernandes dos. Primazia da participação popular na realização de audiências públicas em alteração e reforma do plano diretor municipal. In: LEITE, Flavia Piva Almeida; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; CARMO, Valter Moura do. (Coordenadores). *XXVI Encontro Nacional do Conpedi – Direito urbanístico, cidade e alteridade*. Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/9k23038t/fSQ0PdZ2r01tUL3E.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- CABRAL, Antonio. Os efeitos processuais da audiência pública. *Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano 6, n. 24/25, p. 41-65, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-24-e-n.-25-julho-dezembro-de-2007-1/os-efeitos-processuais-da-audiencia-publica>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- CAMARGO, Margarida Lacombe; BURLAMAQUI, Bernardo Camargo; ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Fatos Legislativos, Audiência Pública e o Supremo Tribunal Federal: o Poder da Ciência no Julgamento do Caso da Importação de Pneus Usados. *Revista de Direito Público*, Porto Alegre, v. 15, n. 86, p. 175-

- 197, mar./abr. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3188/pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- CARDOSO, Luiz Paulo do Amaral. A Democracia participativa na elaboração de políticas públicas: os instrumentos da política nacional de participação social – PNPS. In: XIII Seminário Nacional: Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, 2017. *III Mostra Nacional de trabalhos científicos*. UNISC, Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anaais/index.php/snpp/article/view/16907>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- COSER, Ivo. Democracia representativa e democracia direta: revisitando dois modelos. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Minas Gerais, v. 18, n. 30, jul./dez., 2016. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/101>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- COSTALDELLO, Angela Cassia; OLIVEIRA, Taísa da Motta; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. As ouvidorias públicas como instituições participativas: um diálogo teórico entre direito e ciência política. 1. ed. *Revista da Ouvidoria (TJPR)*, Curitiba, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/41255910/As_Ouvidorias_P%C3%BAblicas_como_institui%C3%A7%C3%B5es_participativas_um_di%C3%A1logo_te%C3%B3rico_entre_direito_e_ci%C3%A4ncia_pol%C3%ADtica. Acesso em: 20 nov. 2024.
- COUTINHO, Allana Camargo; COSTA, Fernanda Helena Rodrigues da; RIBAS, João André Nascimento. O portal dos conselhos municipais de Curitiba: E-democracia e a produção de transparência. In: PESSALI, Huáscar Fialho; Gomes, Bruno Martins Augusto. *Instituições de democracia participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba*. Curitiba: PUCPRESS, 2020.
- CUCATTO, Marcia Wagner Assumpção. Audiência Pública on-line na nova Lei de Licitações. *XII Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-08/Audi%C3%AÄncia%20P%C3%BÄblica%20ON-LINE%20na%20Nova%20Lei%20-%20de%20Licita%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-08/Audi%C3%A4ncia%20P%C3%BAblica%20ON-LINE%20na%20Nova%20Lei%20-%20de%20Licita%C3%A7%C3%B5es.pdf). Acesso em: 20 nov. 2024.
- DAL BOSCO, Maria. Audiência pública como direito de participação. *Revista dos Tribunais Online*, Thomson Reuters, v. 809, mar. 2003.
- DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- EBERHARDT, Maria Laura. ¿ El fin de la democracia representativa? Otras modalidades democráticas: participación y deliberación ciudadana. *Revista*

- direitos fundamentais & democracia*, UniBrasil, v. 18, n. 18, pp. 182-227, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/555/445>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: A administração pública e sua finalidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, out./dez. 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46344>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- FISHKIN, James S. *Quando o povo fala: Democracia deliberativa e consulta pública*. Coletânea da Democracia. 1. ed. Curitiba: Atuação, 2015.
- FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam no seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1363/1/1.%20Audi%c3%aancias%20p%c3%bablicas.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- GODOY, Miguel Gualano de. *Constitucionalismo e democracia: Uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. 2011. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/25553/DISSERTACAO%20-%20Miguel%20G.%20Godoy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- GOMES, Adriana Nunes. *A importância das audiências públicas realizadas pela Comissão de educação, cultura e esporte do Senado Federal para a adequação das proposições legislativas às necessidades sociais*. 2014. 67 fls. Monografia (Pós-graduação *lato sensu* na área de Direito Legislativo). Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509473/TCC%20-%20Adriana%20Nunes%20Gomes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: la defensa del usuario y del administrado*. Tomo 2. 1. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014. Disponível em: <http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/1344/1/Gordillo-%20Derecho%20administrativo.%20Tomo%20II.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Relatório de pesquisa: Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal*. Brasília: IPEA,

2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/imagens/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.
- LEAL, Mônia Clarissa Hennig. As audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro: uma nova forma de participação? *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, v. 19, n. 2, p. 327-347, mai./ago. 2014, p. 338. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6010/3286>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências Públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 11-23, out./dez. 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47084/45795>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n.135, jul./set. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/280>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- PARANÁ. *Decreto nº 10.086*, de 17 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Nº 14133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=426484>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- PENNA, Gabriel. Contando histórias: a audiência pública como forma de comunicação inclusiva no Supremo Tribunal Federal. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, v. 22, n. 42, p. 171-193, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/29105/21001>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- PIESANTI, Clarissa. *As audiências públicas no processo legislativo: A participação popular na câmara de vereadores de Ijuí-RS*. Trabalho de conclusão de curso – Universidade Federal de Santa Maria, Palmeira das Missões, Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11360/Piesanti_Clarissa.pdf?sequence=1#:~:text=A%20audi%C3%92ncia%20p%C3%9Ablica%20no%20processo%20legislativo%20em%20Iju%C3%AD%20RS

- [AAncia%20p%C3%BAblica%20%C3%A9%20uma,legali-
dade%20do%20processo%20fica%20comprometida](#). Acesso em: 20 nov. 2024.
- RAWLS, John. *A ideia de razão pública revisitada*. Tradução de Luís Carlos Borges, 1997. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3166747>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. *Democratização do Poder Judiciário no Brasil*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugenio; TAVARES NETO, José Querino. As audiências públicas como contributo na concreção da cidadania nas licitações públicas. *Revista Faculdade Direito Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 29, n. 2, pp. 85-102, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/503/374>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SILVA, Alessandra Obara Soares da. *Participação popular na Administração Pública: As audiências públicas*. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8733/1/Alessandra%20Obara%20Soares%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira; RAMIRO, Marcus Geandré Nakano; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Looby em audiência pública no Supremo Tribunal Federal: Instrumentos democráticos para efetivação dos direitos da personalidade feminina. *Revista Direitos Culturais*, v.15, n. 37, p. 339-364, set./dez. 2020. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/172/88>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de direito administrativo*, v. 229, p. 259-284, 2002. Disponível em: <https://biblioteca-digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444/45190>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de participação* (Cidadania, Direito, Estado e Município). Belo Horizonte: Editora Livraria Del Rey, 1997.
- SOMBRA, Thiago Luis. Why should public hearings in the brazilian Supreme Court be understood as an innovative democratic tool in constitutional adjudication? *German law journal*, v. 17, n. 4, pp. 657-690, 2016. Disponível em:

[https://www.academia.edu/28270813/Why Should Public Hearings in the Brazilian Supreme Court Be Understood as an Innovative Democratic Tool in Constitutional Adjudication](https://www.academia.edu/28270813/Why_Should_Public_Hearings_in_the_Brazilian_Supreme_Court_Be_Understood_as_an_Innovative_Democratic_Tool_in_Constitutional_Adjudication). Acesso em: 20 nov. 2024.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de sociologia e política*, v. 25, n.64, p. 23-46, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vTkNpjDSH9NdPchjkMSRc9H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2024.